

CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

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

Telefon: +(40) 21.3078.818; Fax: +(40) 21.3078.875

Website: www.curteadeconturi.ro e-mail: rei@rcc.ro

CABINET PREȘEDINTE

Nr. 586 / NV / 28.01.2016

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL

Nr. 2/331 CP / 29.01.2016

Parlamentul României
CAMERA DEPUTAȚILOR
BIROUL PERMANENT

Nr. 69 din 01.02.2016

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
PREȘEDINTE

Intrare Nr. 1/517/28
Luna 01 Ziua 28

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR

Domnului Deputat VALERIU ZGONEA
Președintele Camerei Deputaților

Pentru Presed,

28.01.2016

Shigonea

Sti p. 28

Stimate Domnule Președinte,

În baza prevederilor art.4 alin.(3) din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, vă transmitem, alăturat, **Sinteza rapoartelor de auditul performanței utilizării fondurilor bugetului local pentru amenajări peisagistice și întreținere spații verzi la nivelul municipiului București în perioada 2007-2014.**

În programul de activitate al Curții de Conturi pe anul 2015 au fost cuprinse acțiuni de **Auditul performanței utilizării fondurilor bugetului local pentru amenajări peisagistice și întreținere spații verzi** la următoarele entități din municipiul București, respectiv: Unitatea Administrativ Teritorială Municipiul București, Administrația Domeniului Public Sectorul 1, Administrația Domeniului Public Sectorul 2, Societatea Comercială Administrarea Domeniului Public București S.A., Direcția de Administrare Parcuri și Zone de Agreement Sector 4, Administrația Domeniului Public și Dezvoltare Urbană Sector 6, Administrația Lacuri, Parcuri și Agreement București, fiind solicitate totodată date și informații privind cheltuielile efectuate cu această destinație de la Sectoarele Municipiului București.

Misiunile de auditul performanței au fost avut ca obiectiv principal evaluarea modului de fundamente, alocare și utilizare a fondurilor bugetului local al municipalității pentru amenajarea, întreținerea spațiilor verzi, amenajare și întreținere locuri de joacă și agreement, achiziție, întreținere și gestionare mobilier stradal și fântâni arteziene prin prisma economicității, eficienței și eficacității utilizării resurselor bugetare, precum și impactul acestora asupra îmbunătățirii factorilor de mediu, confortului și stării de sănătate a comunității locale, în contextul în care unul din obiectivele Strategiei Europa 2020 este creșterea suprafețelor de spații verzi ca o componentă importantă a îmbunătățirii condițiilor de mediu și climatice.

În sinteză, principalele constatări și concluzii rezultate în urma acestor se prezintă după cum urmează:

- La nivelul Municipiului București a rezultat o preocupare a autorităților locale pentru întreținerea, dotarea și amenajarea spațiilor verzi existente, având în vedere alocarea semnificativă a bugetelor cu această destinație, dar nu și pentru identificarea de noi spații, amplasamente sau de noi soluții pentru creșterea suprafețelor ocupate cu spații verzi și parcuri, mai mult, **în perioada auditată s-a constatat chiar o diminuare a suprafețelor ocupate cu spații verzi**, urmare a retrocedării către foștii proprietari a unor terenuri cu această destinație și altor cauze.

Potrivit Agenției pentru Protecția Mediului, **Bucureștiul este cea mai poluată capitală din Europa, România riscând sancțiuni din partea Uniunii Europene de 100.000 euro/zi** dacă se declanșează procedura de infringement pe mediu, în situația nereducerii gradului de poluare.

- **Dinamica suprafețelor spațiilor verzi aparținând domeniului public administrate de ALPAB și sectoarele municipiului București este în scădere semnificativă, de la 3.262,3 ha în anul 2007 la 2.081,8 ha în anul 2014**, astfel încât raportat la o populație de 2.110.752 locuitori, **indicele de spațiu verde public este de 9,86 mp/locuitor**, în condițiile în care criteriul european privind suprafața de spațiu verde/locuitor trebuia să fie de minimum 26 mp/cap de locuitor până la 31 decembrie 2013.

- La toate entitățile auditate s-a constatat că **nu toate terenurile aparținând domeniului public reprezentând parcuri, grădini și spații verzi au fost evaluate și inventariate, în vederea înregistrării în contabilitate și întocmirii documentației cadastrale în vederea intabulării acestora**, condiție necesară pentru accesarea unor finanțări externe nerambursabile destinate amenajării și extinderii zonelor verzi.

- Reglementările emise de Consiliul General al Municipiului București nu au fost structurate pe proiecte și etape stricte, stabilite în baza unei strategii cu obiective, termene și răspunderi concrete, pe orizonturi scurte și lungi de timp.

- În perioada 2007-2014 **plățile efectuate la nivelul Municipiului București pentru întreținere și amenajare parcuri, spații verzi și locuri de joacă din fondurile alocate din bugetele locale ale sectoarelor și municipiului București au totalizat 2.714.097 mii lei**, astfel: Sectorul 3 deține o pondere de 34% din plățile totale efectuate la nivelul Municipiului București, urmat de Sectorul 4 cu o pondere de 20%, Sectoarele 1, 6 și ALPAB care au avut ponderi de 13%, 11% și 10% și Sectoarele 2 și 5 care dețin cele mai mici ponderi, respectiv 9% și 3.

- Toate entitățile au procedat la externalizarea masivă a serviciilor de amenajare și întreținere spații verzi, prin încheierea unor acorduri-cadru pe mai mulți ani, cu valori foarte mari, comparativ cu costurile acestora în cazul în care ar fi fost efectuate în regie proprie.

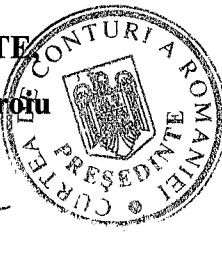
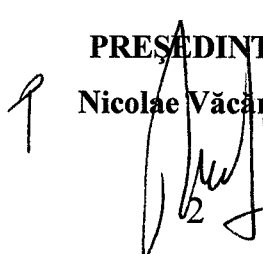
- De asemenea, s-a constatat că, în general, nivelul prețurilor/tarifelor pentru produse și lucrări/servicii de amenajare și întreținere a spațiilor verzi nu au fost fundamentate pe baza costurilor procesului tehnologic în care să fie incluse cheltuielile cu materiale, manoperă și transport și o cotă de cheltuieli indirecte evaluate la prețuri unitare uniforme stabilite în concordanță cu informațiile obținute în urma cercetărilor de piață, iar cantitățile de lucrări au fost fundamentate de multe ori pe bază de estimări sau de planuri nereale.

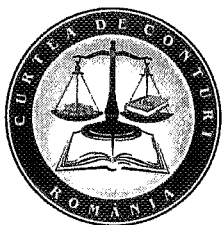
- Din punct de vedere al economicității, eficienței și eficacității utilizării fondurilor bugetare pentru amenajări peisagistice și întreținerea spațiilor verzi, **concluziile desprinse din auditul efectuat reflectă însă slaba performanță a utilizării fondurilor bugetare**, consemnându-se deficiențe și un management neperformant pe toate fazele execuției cheltuielilor bugetare, mai mult **au fost constatate plăți nejustificate în sumă totală de 10.786 mii lei**, care s-au datorat în principal decontării unor categorii de lucrări de întreținere, reamenajare și plantări, neefectuate, prin acceptarea la decontare a unor cantități de lucrări mai mari decât cele real executate, nelivrarea unor obiecte de joacă, dotări și mobilier stradal, decontarea unor servicii de curățenie neefectuate sau supradimensionarea situațiilor de lucrări prin folosirea unor cote pentru fondul de risc și accidente mai mari decât cele legale.

În speranța că aspectele expuse în Sinteza furnizează date și informații relevante privind domeniul auditat, vă asigurăm în continuare de colaborarea și expertiza noastră.

Cu deosebită stimă,

PREȘEDINTE
Nicolae Văcăroiu





CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

CAMERA DE CONTURI BUCUREȘTI

SINTEZA

**Rapoartelor de auditul performanței
utilizării fondurilor bugetului local pentru amenajări peisagistice și
întreținere spații verzi la nivelul Municipiului București,
în perioada 2007 - 2014**





CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

CAMERA DE CONTURI BUCUREȘTI

SINTEZA

**Rapoartelor de auditul performanței
utilizării fondurilor bugetului local pentru amenajări peisagistice și
întreținere spații verzi la nivelul Municipiului București,
în perioada 2007 - 2014**

Cuprins

	Pagina
<i>Capitolul I. Prezentare generală a misiunii de auditul performanței utilizării fondurilor publice pentru amenajarea și întreținerea spațiilor verzi</i>	5
1.1. Contextul european	6
1.2. Contextul intern	11
<i>Capitolul II. Obiectivele auditului</i>	17
2.1. Obiectivul principal al auditului	17
2.2. Obiectivele specifice ale auditului	17
2.3. Abordarea auditului	18
<i>Capitolul III. Principalele constatări și concluzii referitoare la obiectivele specifice activității audiate</i>	18
3.1. Analizarea cadrului legislativ existent privind programe și politici de mediu la nivel național și local	18
3.1.1. Legislația națională	20
3.1.2. Proiecte sau programe de mediu finanțate sau derulate în Municipiul București	23
3.2. Modul de organizare și administrare a spațiilor verzi din Municipiul București	23
3.2.1. Structura și distribuția spațiilor verzi pe subunitățile administrativ teritoriale	23
3.2.2. Dinamica spațiilor verzi aparținând domeniului public administrate de ALPAB și Sectoarele Municipiului București pe perioada auditată	28
3.2.3. Evaluarea modului în care este organizată și condusă evidența contabilă și tehnic-operativă a spațiilor verzi, precum și a stadiului efectuării lucrărilor de cadastru și intabulare a acestora, conform Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia	31
3.3. Modul de planificare, fundamentare, angajare și utilizare a fondurilor publice pentru investiții și cheltuieli de natura celor care fac obiectul acțiunii de audit.	35
3.3.1. Cu privire la fundamentarea cheltuielilor cu întreținerea și amenajarea spațiilor verzi	35
3.3.2. Cu privire la externalizarea lucrărilor de amenajare și întreținere spații verzi	50
3.3.3. Cu privire la angajarea și utilizarea fondurilor bugetului local pentru întreținere spații verzi	56
3.3.4. Structura și dinamica plăților efectuate	70
3.3.5. Constatările consemnate în procesele verbale de	72

constatare întocmite la entitățile auditate, de Camera de Conturi București urmare a acțiunilor de audit financiar asupra situațiilor financiare întocmite pentru perioada 2007-2014 și a acțiunilor de auditul performanței cu privire la amenajări peisagistice și întreținere spații verzi	
3.4. Analizarea din punct de vedere al celor 3 „E” a cheltuielilor efectuate pentru amenajări peisagistice, întreținere spații verzi, mobilier stradal, amenajare locuri de joacă și spații de agrement.	75
3.4.1. Referitor la eficiența și economicitatea plăților efectuate pentru amenajarea peisagistică și întreținerea spațiilor verzi	75
3.4.2. Referitor la eficiența și economicitatea cheltuielilor efectuate cu mobilierul urban și locurile de joacă	80
3.4.3. Referitor la eficiența și economicitatea achizițiilor de material dendrofloricol	83
<i>Capitolul IV. Concluziile generale privind utilizarea fondurilor publice ale bugetelor locale pentru amenajarea și întreținerea spațiilor verzi.</i>	87
<i>Capitolul V. Principalele recomandări formulate prin rapoartele de audit.</i>	94

Abrevieri utilizate

- INTOSAI – Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit
- ISA – Instituție Supremă de Audit
- OG - Ordonanță de Guvern
- OUG - Ordonanța de urgență a Guvernului
- HG – Hotărâre de Guvern
- TVA – taxa pe valoarea adăugată
- HCL – Hotărâre a Consiliului Local
- HCGMB – Hotărâre a Consiliului General al Municipiului București
- CGMB – Consiliul General al Municipiului București
- UATMB – Unitatea Administrativ Teritorială a Municipiului București
- UAT – Unitate Administrativ Teritorială
- ADP Sectorul 1- Administrația Domeniului Public Sectorul 1
- ADP Sectorul 2- Administrația Domeniului Public Sectorul 2
- DAPZA Sectorul 4 - Direcția de Administrare Parcuri și Zone de Agrement Sector 4
- ADP Sectorul 5- Administrația Domeniului Public Sectorul 5
- ADPDU Sectorul 6 - Administrația Domeniului Public și Dezvoltare Urbană Sector 6
- ALPAB – Administrația Lacuri , Parcuri și Agrement București
- SC ADPB SA - Societatea Comercială Administrarea Domeniului Public București S.A.(Sectorul 3)

Capitolul I. Prezentare generală a misiunii de auditul performanței utilizării fondurilor publice pentru amenajarea și întreținerea spațiilor verzi

În programul de activitate al Curții de Conturi pe anul 2015 a fost cuprinsă acțiunea Auditul performanței utilizării fondurilor bugetului local în perioada 2011-2014 pentru amenajări peisagistice și întreținere spații verzi la următoarele entități: Unitatea Administrativ Teritorială a Municipiului București, Administrația Domeniului Public Sectorul 1, Administrația Domeniului Public Sectorul 2, Societatea Comercială Administrarea Domeniului Public București S.A., Direcția de Administrare Parcuri și Zone de Agreement Sector 4, Administrația Domeniului Public și Dezvoltare Urbană Sector 6, Administrația Lacuri, Parcuri și Agreement București, fiind solicitate totodată date și informații privind cheltuielile efectuate cu această destinație de la Sectoarele Municipiului București.

Menționăm că o acțiune cu conținut similar a mai fost efectuată și în anul 2010, perioada auditată fiind 2007-30.09.2010, în consecință, constatările și concluziile auditului au o bază de date mult extinsă, analiza efectuată vizând întreaga perioadă 2007-2014.

Motivarea propunerii de efectuare a unui audit de performanță privind economicitatea, eficiența și eficacitatea cheltuielilor pentru amenajări peisagistice și întreținere spații verzi în Municipiul București de către Camera de Conturi București a avut la bază următoarele argumente:

- Analizarea la nivelul Municipiului București a stadiului realizării indicatorilor și obiectivelor privind amenajarea, creșterea și dezvoltarea spațiilor verzi, stabilite prin legislația adoptată de Consiliul European și Organizația Mondială a Sănătății, ca și componentă a politicilor de ameliorare a condițiilor de mediu, așa cum sunt implementate și prezentate în legislația internă;
- Preocuparea Curții de Conturi cu privire la utilizarea resurselor din bugetele publice prin prisma economicității, eficienței și eficacității;
- Interesul mass-media și al locuitorilor Municipiului București, privind utilizarea unor resurse importante din bugetul local pentru amenajări peisagistice, în condiții de criză economică și austeritate bugetară.

Rolul spațiilor verzi în cadrul factorilor de mediu

În România, spațiile verzi de pe teritoriul localităților sunt din ce în ce mai amenințate, datorită distrugerii acestora urmare a impactului negativ a dezvoltării activităților economice și sociale. Prin urmare, lipsa unui management al mediului corespunzător și lipsa unei planificări strategice, pot conduce la probleme de sănătate și la o calitate scăzută a standardelor de viață.

Conform Constituției României “*statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic*”. Pe această bază, protecția și gestionarea durabilă a spațiilor verzi din localitățile puternic urbanizate ale României

sunt obiective de interes public așa cum este prevăzut în **Legea nr. 24/2007** privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din zonele urbane.

Statul trebuie să ia măsurile necesare pentru a evita deteriorarea spațiilor verzi de pe teritoriul localităților din România și deteriorarea calității vieții locuitorilor acestora, măsuri care conduc la menținerea și/sau creșterea acestor suprafețe. În OUG nr. 114/2007 pentru modificarea și completarea OUG nr. 195/2005 privind protecția mediului, se prevede: „*Schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi și/sau prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism, reducerea suprafețelor acestora ori strămutarea lor este interzisă, indiferent de regimul juridic al acestora*”. De asemenea se prevede „*obligatia autorităților publice locale de a nu schimba destinația terenurilor amenajate ca spații verzi și/sau prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism, de a nu reduce suprafețele acestora ori obligația de a nu le strămuta*”.

Spațiile verzi din localitățile puternic urbanizate au o influență puternică asupra calității vieții cetățenilor. Prin atingerea standardelor europene în ceea ce privește zonele verzi din localitățile urbane ar fi îmbunătățite substanțial atât gradul de confort al populației cât și starea de sănătate a acesteia. În ceea ce privește impactul asupra mediului, spațiile verzi reprezintă unele dintre cele mai importante instrumente de îmbunătățire a calității aerului, apei și solului.

1.1. Contextul european

Creșterea suprafețelor de spații verzi ca o componentă principală a îmbunătățirii condițiilor de mediu și climatice este unul din obiectivele principale ale **Strategiei Europa 2020**. Strategia a fost adoptată în cadrul Consiliului European din 17 iunie 2010, pe fondul unei crize economice profunde și al intensificării provocărilor pe termen lung, precum globalizarea, presiunea asupra utilizării resurselor și îmbătrânirea populației. Strategia *Europa 2020* propune o nouă viziune economică, care să ajute UE să iasă din criză și să construiască o economie inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, cu niveluri ridicate de ocupare a forței de muncă, de productivitate și de coeziune socială.

Strategia se fundamentează pe trei priorități tematice, care se întrepătrund și se condiționează reciproc:

1. *creștere economică inteligentă*: dezvoltarea unei economii bazate pe cunoaștere și inovare;
2. *creștere economică durabilă*: promovarea unei economii mai eficiente din punctul de vedere al utilizării resurselor, mai ecologice și mai competitive;
3. *creștere economică favorabilă incluziunii*: promovarea unei economii cu o rată ridicată a ocupării forței de muncă, în măsură să asigure coeziunea economică, socială și teritorială.

Pentru a defini acțiunile necesare aplicării Strategiei *Europa 2020*, Comisia Europeană a propus atingerea, până în anul 2020, la nivel european, a următoarelor obiective:

1. *rata de ocupare* a populației cu vârsta cuprinsă între 20 și 64 ani - minimum 75%;
2. nivelul *investițiilor în cercetare și dezvoltare* - 3% din PIB-ul UE;
3. **atingerea obiectivului „20/20/20” (sau 30/20/20, în cazul respectării anumitor condiții) în domeniul schimbărilor climatice și al energiei;**
4. *rata părăsirii timpurii a școlarii* - 10%, iar ponderea populației cu studii superioare și vârsta între 30 și 34 de ani - cel puțin 40%;
5. *reducerea cu 20 de milioane a numărului cetățenilor europeni amenințați de sărăcie* (ceea ce ar corespunde reducerii cu 25% a numărului de persoane cu risc de sărăcie).

Obiectivul „20/20/20” în materie de climă/energie, include, în fapt, trei obiective distincte, dar interconectate:

- reducerea emisiilor de ***gaze cu efect de seră (GES)*** cu cel puțin 20% față de nivelurile din 1990 sau cu 30%, dacă există condiții favorabile;
- creșterea la 20% a ponderii surselor regenerabile de energie în consumul final de energie;
- creșterea cu 20% a eficienței energetice.

Succesul în atingerea obiectivelor *Europa 2020* depinde de implementarea la nivel național a reformelor structurale necesare pentru a accelera creșterea economică inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii. Programele Naționale de Reformă (PNR) reprezintă obligația fiecărui stat membru de a transla la nivel național obiectivele Strategiei *Europa 2020*.

În Propunerea Comisiei Europene cuprinsă în Strategia Europa 2020, se menționează că pentru a se atinge **Obiectivul 3 („20/20/20”)** sunt necesare:

- reducerea emisiilor de dioxid de carbon mult mai rapid în decada care urmează decât în decada precedentă;
- exploatarea pe deplin a potențialului noilor tehnologii, inclusiv prin posibilitățile de captare și stocare a dioxidului de carbon;
- o utilizare mai eficientă a resurselor, care să contribuie în mod semnificativ la reducerea emisiilor, la realizarea de economii și să stimuleze creșterea economică;
- consolidarea capacității de rezistență a economiilor europene în fața riscurilor climatice, precum și capacitatea de prevenire a dezastrelor și de reacție la acestea.

În cadrul acestui obiectiv s-a propus *reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 20 % față de nivelurile din 1990*. Între 1990 și 2012, emisiile de gaze cu efect de seră la nivelul UE s-au redus cu 18 %. Atât politicile actuale în domeniul schimbărilor climatice și al energiei au generat rezultate, cât și încetinirea economică ce a avut, de asemenea, un efect semnificativ asupra reducerii emisiilor. O ușoară creștere a emisiilor de gaze cu efect de seră a fost observată în 2010, în timpul redresării temporare.

În acest context la nivel național, prin HG nr. 529/2013 s-a aprobat **Strategia națională a României privind schimbările climatice, 2013-2020**. Conform acestei strategii, amenajarea teritoriului constituie un instrument important pentru evoluția societății, reprezentând practic implementarea politicilor economice, sociale și ecologice în zonele urbane. Sectorul rezidențial are o pondere de 40% din consumul

energetic al UE, oferind un potențial deosebit pentru eficiență energetică și în consecință pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră.

Astfel, prin elaborarea planului național de acțiune privind eficiența energetică s-a prevăzut o reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră în Sectorul rezidențial cu 41,5 % până în 2020 față de media 2001 –2005.

Pentru realizarea acestui obiectiv s-au prevăzut mai multe obiective specifice care vor contribui la atingerea obiectivului general printre care se numără și **creșterea suprafețelor de spații verzi în zonele urbane și periurbane.**

Conform Strategiei, îmbunătățirea legislației privind amenajarea teritoriului și urbanismul va contribui la limitarea extinderii urbane necontrolate. Construcția și reabilitarea spațiilor verzi vor continua să reprezinte o prioritate pentru administrația publică locală și va trebui susținută prin derularea unor proiecte finanțate atât din bugetele locale, naționale cât și din proiectele finanțate de organisme financiare internaționale. Pădurile periurbane sau centurile verzi ale localităților și marilor orașe reprezintă o prioritate constituind o sursă naturală de stocare a carbonului. Pentru dezvoltarea și întreținerea lor sunt necesare programe de extindere a spațiilor verzi și în vecinătatea zonelor urbane.

Așa cum s-a precizat anterior, Strategia Europa 2020 stabilește o abordare mai largă care vizează utilizarea eficientă a resurselor în Europa. Acest lucru înseamnă delimitarea creșterii economice de utilizarea resurselor, sprijinirea tranziției către o economie cu emisii scăzute de gaze cu efect de seră, creșterea gradului de utilizare a surselor regenerabile de energie, modernizarea transporturilor și promovarea eficienței energetice - acțiuni care vor afecta orașele europene.

Orașele alcătuiesc doar două procente din suprafața pământului, totuși în ele trăiesc mai mult de jumătate din populația lumii. În Europa, proporția locuitorilor din mediul urban este chiar mai mare. Astăzi, aproape 75% dintre europeni locuiesc în orașe și zone urbane, iar până în 2020 ponderea este de așteptat să crească la 80%.

Supraaglomerarea, poluarea datorată traficului și zgomotului, precum și emisiilor industriale sunt doar câteva dintre problemele care trebuie să fie monitorizate în mod constant pentru a obține o înaltă calitate a vieții fără costuri ridicate pentru mediu.

Politicile și măsurile UE în sprijinul unui mediu urban de calitate pentru cetățeni sunt în continuă evoluție. Datorită problemelor noi de mediu care apar pe parcurs, politici și programe suplimentare sunt dezvoltate pentru a menține mediile urbane curate, verzi și sănătoase.

Spațiile verzi, străzile liniștite și parcurile de agrement sunt importante pentru activități sociale, relaxare, sănătate și sport. Zonele verzi deschise și parcurile sunt părți importante pentru promovarea calității vieții în mediul urban, corelate cu utilizarea extinsă a transportului în comun și a bicicletelor.

Beneficiile aduse de sistemul spațiilor verzi urbane prin prisma celor trei funcții (ecologică, socială și economică) sunt bine precizate și în *Recomandarea Consiliului European No. R (86)11* a Comitetului Ministerial al Statelor Membre asupra spațiului public urban și anume: „Spațiul public este o parte esențială a moștenirii urbane, un element puternic în înfățișarea arhitecturală și estetică a

orașului, joacă un rol educațional important, este semnificativ din punct de vedere ecologic, este important pentru interacțiunea socială, vine în sprijinul dezvoltării comunității și este încurajator pentru obiective și activități economice. Totodată spațiul verde urban ajută la reducerea tensiunii inerente și a conflictului din zonele alăturate arealelor urbane, are un rol important în oferta de facilități pentru nevoile recreaționale și de petrecere a timpului liber a comunității și are o valoare majoră în îmbunătățirea condițiilor de mediu, ajută la renașterea economică a orașelor, nu numai prin crearea de locuri de muncă, dar și printr-o creștere a atractivității orașului, ca un loc pentru investiții și afaceri și areale rezidențiale căutate”. (*Recommendation on Urban Space* 86/11, 1986)

Suprafețele alocate spațiilor verzi în cadrul orașelor europene depind atât de managementul actual al acestora, cât și de tradițiile existente în domeniu, în diferite orașe ale continentului nostru. În contextul presiunii la care este supus spațiul verde, suprafața acestuia și modificările survenite în totalul ei devin un indicator important în evaluarea politicilor de planificare a „verdelui urban”.

Dar, pe lângă asigurarea unei suprafețe optime de spațiu verde, municipalitățile europene trebuie să aibă în vedere și necesitățile diverselor grupe de utilizatori, cererile pentru varietatea unor forme de recreere, îmbunătățirea mediului înconjurător urban, satisfacerea necesităților pentru conservarea naturii și a locurilor importante din punct de vedere cultural.

Cadrul de referință pentru dezvoltarea durabilă a orașelor europene, încurajează cetățenii săi pentru a schimba obiceiurile lor referitoare la transport, indicând alternative la autoturism, cum ar fi ciclismul, mersul pe jos și transportul public.

Forma pistelor de bicicletă diferă foarte mult de la o țară la alta. În vreme ce în Copenhaga sau Amsterdam piste reprezintă, de regulă, porțiuni rezervate ale străzii (și doar uneori ale trotuarului), în București cicliștii împart întotdeauna pista cu pietonii. Acest aranjament a implicat de la bun început dificultăți cauzate atât de lățimea mică a trotuarelor cât și de faptul că majoritatea pietonilor nu respectă pistele de bicicletă (în multe cazuri, nici nu au cum să o facă). În plus, cicliștii bucureșteni nu întâlnesc numai pietoni pe piste, ci și autovehicule parcate neregulamentar, copaci, stâlpi de iluminat sau anti-parcare și chiar porțiuni de clădiri sau chioșcuri, problemă semnalată de mai multe organizații. De aceea, acoperirea unui număr anume de kilometri cu "piste" nu înseamnă obligatoriu facilitarea folosirii bicicletei. Tot de aceea, în ultimii ani s-a adoptat și în București modelul amenajării pistelor de bicicliști pe carosabil.

O presiune crescândă asupra spațiului verde urban o reprezintă **parcărilor**, care au devenit o mare problemă, în special în țările Europei centrale și de est, inclusiv în România. Această situație este, în principal, consecința standardelor de planificare aplicate în perioada regimului comunist înainte de 1989. S-a ajuns, în contextul unor facilități modeste de parcare și a unui număr din ce în ce mai mare de autoturisme personale, la înrăutățirea situației spațiilor verzi urbane din cartierele rezidențiale. Tot mai mulți sunt cei care își rezolvă nevoile de parcare cât mai aproape de locuință pe orice spațiu disponibil.

Analizele internaționale și naționale asupra performanțelor spațiului verde urban recurg, mai ales, la utilizarea unor indicatori comparativi între țări și, respectiv, între orașe. Sunt utilizați, în special, indicatori cantitativi, cum ar fi: *suprafața totală de spațiu verde în arealele urbane, ponderea suprafeței de spațiu verde în total areal urban, suprafața de spațiu verde pe locuitor*.

Conform Organizației Mondiale a Sănătății, norma de spațiu verde pentru un locuitor trebuie să fie de 50 mp. La nivelul Uniunii Europene, unde mediul urban reprezintă habitatul pentru circa 75% din populație, standardele în ceea ce privește spațiile verzi sunt de minimum 26 mp/locuitor.

Indicele de spațiu verde pentru un locuitor calculat în câteva capitale europene și patru orașe declarate „capitale europene verzi”, în anul 2012, se prezintă astfel:

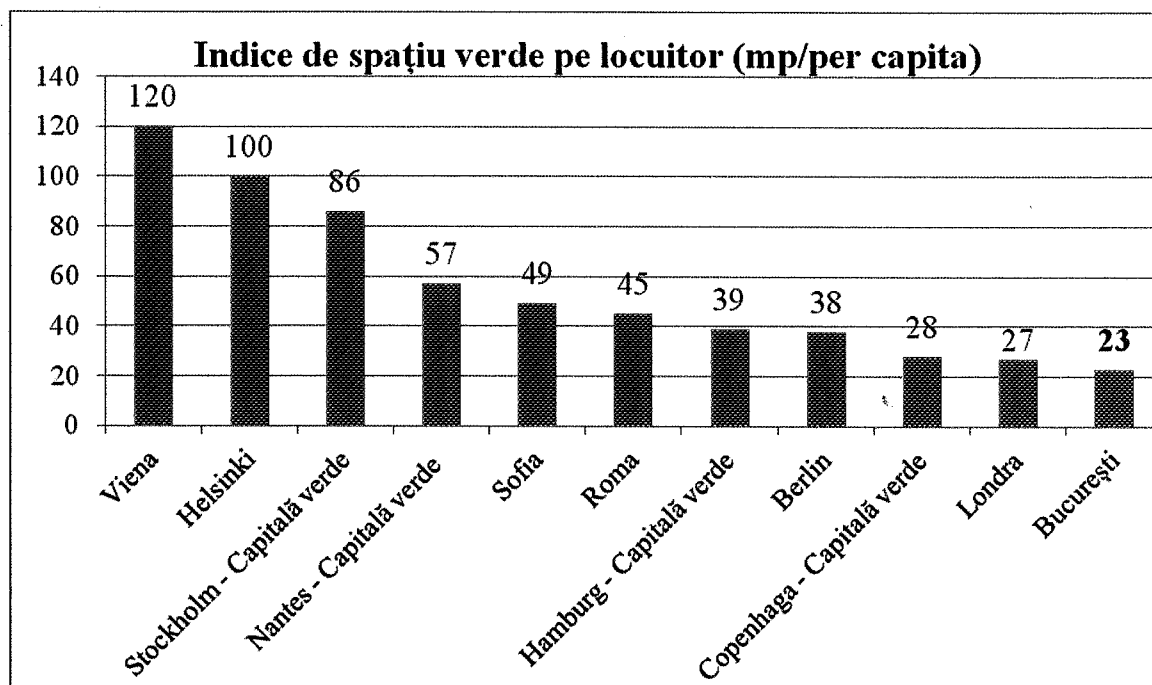
Oraș	Indice de spațiu verde pe locuitor (mp/per capita)
Viena	120
Helsinki	100
Stockholm - Capitala verde	86
Nantes - Capitala verde	57
Sofia	49
Roma	45
Hamburg - Capitala verde	39
Berlin	38
Copenhaga - Capitala verde	28
Londra	27
București	23

(Sursa: Centrul de politici durabile – Europolis)

Indicele de 23 mp/per capita a fost comunicat de UATMB în urma finalizării Cadastrului verde al Municipiului București - Registrul spațiilor verzi (datele conțin și suprafețele spațiului verde aferent domeniului privat) la finele anului 2012.

Un exemplu foarte bun de oraș verde este Viena. În vest și în sud Pădurea Vienei ajunge până în zona urbană. Cea mai întinsă zonă naturală protejată de lege este Grădina zoologică Lainzer, iar cota parte a Vienei la parcul național Donauauen (Luncile Dunării) este aproape la fel de mare, fiecare ocupând câte 5,5% din suprafața orașului. Din suprafața totală a Vienei, 35,4% se află sub diferite categorii de protecție naturală. Există parcuri naționale, rezervații naturale, zone protejate, zone de dezvoltare ecologică și biotopuri protejate, precum și 429 de monumente naturale.

Grafic situația privind indicele de spațiu verde pentru un locuitor calculat în câteva capitale europene și patru orașe declarate „capitale europene verzi”, în anul 2012, se prezintă astfel:



Din cele de mai sus se observă că indicele de spațiu verde per capita din București, de 23 mp, este cel mai mic, fiind foarte aproape de cel din Londra, dar de aproape 6 ori mai mic decât cel din Viena, și sub norma europeană de 26 mp per capita.

1.2. Contextul intern

Constituția României la art. 35, lit. a, consfințește „**dreptul oricărei persoane la un mediu sănătos și echilibrat ecologic**”, iar autoritățile publice locale au obligația, prin lege, să asigure integritatea, refacerea, îngrijirea, protecția și conservarea spațiilor verzi din zonele urbane.

În ultima perioadă, în vederea îmbunătățirii condițiilor de mediu, au fost adoptate o serie de acte normative, din care exemplificăm Lega nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din zonele urbane, potrivit căreia sunt considerate **spații verzi** următoarele tipuri de terenuri:

- a) spații verzi publice cu acces nelimitat: parcuri, grădini, scuaruri, fâșii plantate;
- b) spații verzi publice de folosință specializată:
 - grădini botanice și zoologice, muzee în aer liber, parcuri expoziționale, zone ambientale și de agrement pentru animalele dresate în spectacolele de circ;
 - spații verzi aferente dotărilor publice: creșe, grădinițe, școli, unități sanitare sau de protecție socială, instituții, edificii de cult, cimitire;
 - baze sau parcuri sportive pentru practicarea sportului de performanță;
- c) spații verzi pentru agrement: baze de agrement, poli de agrement;
- d) spații verzi pentru protecția lacurilor și cursurilor de apă;
- e) culoare de protecție față de infrastructura tehnică;
- f) păduri de agrement.

Conform prevederilor O.U.G. nr. 114/2007 pentru modificarea și completarea O.U.G nr. 195/2005 privind protecția mediului, autoritățile administrației publice

locale au obligația de a asigura din terenul intravilan o suprafață de spațiu verde de minimum 20 mp/locuitor, până la data de 31 decembrie 2010, și de minimum 26 mp/locuitor, până la data de 31 decembrie 2013.

Municipiul București, care a declarat la 31.12.2012 o suprafață verde de 23 mp/locuitor, nu s-a încadrat în prevederile OUG nr. 114/2007.

Din datele Raportului anual privind starea mediului în România pe anul 2009 a rezultat că la nivelul țării noastre suprafețele ocupate cu spații verzi pe cap de locuitor s-au situat în perioada 1999-2008 la un nivel aproximativ de 9,1 mp/locuitor.

De asemenea, în România, retrocedarea terenurilor către foștii proprietari și dezvoltarea construcțiilor, în ultimi ani, au avut drept rezultat reducerea în dimensiune a spațiilor verzi urbane, prin ocuparea unor suprafețe din cadrul lor cu construcții noi sau extinse.

O altă cauză care a condus la reducerea spațiilor verzi urbane în București s-a datorat, în mare măsură, transformării în spații de alimentație publică a zonelor destinate pentru odihnă și agrement. Este vorba despre înființarea, după 1990, a unor spații comerciale în parcuri, pe anumite suprafețe de teren, în baza unor contracte încheiate între deținătorii acestor unități și administrațiile locale, cu obligația de a respecta spațiul verde. În cele mai multe cazuri nu numai că nu s-a respectat acest lucru, dar unitățile respective s-au extins. Ca urmare, pe lângă mărirea suprafețelor betonate, au apărut și alte construcții, care au diminuat suprafețele spațiilor verzi.

În plus, spațiul verde urban este supus la două mari și permanente presiuni: atât din partea investitorilor imobiliari, care sunt interesați de utilizarea acestora pentru construcții cât și prin extinderea parcărilor amenajate pe spații verzi în condițiile în care potrivit prevederilor O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului nu este permisă schimbarea destinației acestei categorii de teren amenajate sau prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism.

Prin O.U.G. nr. 59/2007 privind instituirea Programului național de îmbunătățire a calității mediului prin realizarea de spații verzi în localități, aprobată prin Legea nr. 343/2007, a fost reglementată posibilitatea finanțării, din Fondul pentru mediu, a proiectelor elaborate de autoritățile administrației publice locale în scopul creșterii suprafețelor spațiilor verzi din localități și apropierea mărimii acestora, pe cap de locuitor, de standardele europene.

Potrivit prevederilor art. 7 alin. (1) din O.U.G. nr. 59/2007, aprobată cu modificări prin Legea nr. 343/2007, ministrul mediului și dezvoltării durabile a emis Ordinul nr. 1166/2007 prin care se aprobă Ghidul de finanțare a Programului național de îmbunătățire a calității mediului prin realizarea de spații verzi în localități, cu modificările ulterioare.

Programul a demarat în anul 2007 și se continuă și în prezent, 199 de localități beneficiind de finanțare din Fondul pentru mediu. Proiectele privesc dezvoltarea și modernizarea spațiilor verzi din localități și înființarea de noi parcuri, scuaruri și alinamente plantate ori reabilitarea celor existente.

Potrivit art. 6 din O.U.G. nr. 59/2007, proiectele selectate precum și sumele destinate finanțării acestora, s-au aprobat prin hotărâri ale Guvernului la propunerea autorității publice centrale din domeniul mediului. Conform Notelor de

fundamentare, la actele normative susmenționate adoptarea măsurilor legislative și punerea în practică trebuie să conducă la reducerea concentrațiilor de noxe din aer, creșterea suprafețelor spațiilor verzi din localități și apropierea mărimii acestora de standardele europene în domeniu, prin dezvoltarea și modernizarea spațiilor verzi din localități și înființarea de noi parcuri, scuaruri și alinamente plantate ori reabilitarea celor existente.

În perioada 2007-2010 au fost depuse proiectele care au fost finanțate din bugetul de venituri și cheltuieli al Fondului pentru Mediu.

Subliniem faptul că, pentru București nu a fost selectat niciun proiect în cadrul Programului național de îmbunătățire a calității mediului prin realizarea de spații verzi în localități, conform O.U.G. nr. 59/2007, prevăzute în anexe la H.G. nr.1256/2007, H.G. nr. 482/2008, H.G. nr. 1588/2009.

Potrivit Newsin, Comisia Europeană, în noiembrie 2010, a dat un „avertisment scris” României să îndeplinească cerințele legislației privind mediul, în domeniul calității aerului, întrucât aceasta nu a comunicat Comisiei transpunerea la nivel național a legislației europene.

În conformitate cu Directiva 2008/50/EC ce revizuieste legislația europeană referitoare la calitatea aerului înconjurător, statele membre ar fi trebuit să transpună legislația în dreptul național înainte de 11 iunie 2010 și să informeze Comisia imediat după adoptarea măsurilor de punere în aplicare necesare.

Potrivit Comisiei, unui număr de nouă state li s-a adresat un *aviz motivat*, la recomandarea comisarului european pentru mediu, Janez Potočnik.

Pornind de la contextul mai larg al îmbunătățirii factorilor de mediu, prin **HCGMB nr. 347/2008** a fost aprobat **Programului integrat de gestionare a calității aerului**. Măsurile propuse în cadrul acestui program vizează în special reducerea poluării cauzată de autovehicule, creșterea suprafețelor de spații verzi, controlul șantierelor de construcții etc.

Poluanții pentru care a fost necesară întocmirea acestui program, datorită depășirii valorilor limită în anii 2006 și 2007 sunt: NO₂¹, PM₁₀², CO³. Având în vedere cunoașterea surselor de emisie, precum și existența bazelor de date de emisii (rețeaua automată de monitorizare) și inventare de emisii, Comisia Tehnică a Programului a putut elabora un set de măsuri menite să acționeze atât la sursa emisiilor, dar și să îmbunătățească sistemul de control sau să promoveze transportul nepoluant.

În anul 2009 s-a constatat depășirea în continuare a valorilor limită anuale pentru PM₁₀ și NO₂, deși concentrațiile medii anuale au scăzut față de anii anteriori.

Datorită depășirilor de PM₁₀ înregistrate și în anul 2009 și a notificării comisiei UE privind depășirile înregistrate în anul 2008 în România, Agenția Națională pentru Protecția Mediului a solicitat revizuirea Programelor de Gestionare

¹ Dioxid de azot

² Reprezintă cantitatea de emisii de particule în suspensie cu diametrul <10μm în aer. PM₁₀ reprezintă un amestec complex de particule foarte mici și picături de lichid

³ Oxid de carbon

a Calității Aerului, pentru a ne asigura că în anul 2010 nu vor mai fi depășite valorile limită anuale.

În conformitate cu Raportul privind starea factorilor de mediu în Municipiul București întocmit de Agenția de Protecția Mediului București, pulberile monitorizate, conform cerințelor Directivelor UE sunt pulberile PM10 și PM 2.5, adică particulele cu diametrul aerodinamic mai mic de 10 μm , respectiv mai mic de 2,5 μm . Aceste pulberi fine sunt cele mai periculoase, întrucât pot intra foarte adânc în sistemul respirator și astfel pot cauza sau acutiza boli pulmonare.

În anul 2013 concentrația medie anuală nu a mai depășit valoarea limită anuală pentru protecția sănătății umane (40 $\mu\text{g}/\text{mc}$). Față de anii anteriori, se observă o scădere a concentrațiilor de pulberi PM10, însă nu este suficient, înregistrându-se încă mai mult de 35 de zile cu depășiri ale valorilor zilnice la unele stații de monitorizare.

În conformitate cu datele din raportul încheiat la finalizarea Programului, situația îndeplinirii măsurilor aferente anului 2009 a fost următoarea:

Număr măsuri	Măsuri realizate	Măsuri nerealizate sau fără răspuns	Măsuri în curs de realizare
47	15	12	20

Motivul principal invocat pentru **neimplementarea corespunzătoare de către autoritățile publice locale a măsurilor ce le revin** a fost lipsa banilor pentru realizarea măsurilor iar, în anumite cazuri, sunt invocate anumite aspecte legislative care au împiedicat implementarea măsurilor.

APM București a început în ianuarie 2009 etapa de monitorizare a Programului Integrat, fiecare instituție responsabilă de implementarea sau monitorizarea unor măsuri nominalizând persoana responsabilă cu raportarea stadiului îndeplinirii măsurilor din program.

Întrucât la finalul anului 2009 s-a constatat că se depășesc în continuare valorile limită, în special pentru pulberi, Programul a intrat în etapa de revizuire, revizuire finalizată în anul 2010 prin aprobarea programului revizuit și se desfășoară pe o perioadă de maxim cinci ani (**HCGMB nr. 234/2010**). Principalele obiective care trebuie realizate în cadrul programului integrat sunt:

1. *Reducerea poluării produsă de traficul auto prin încurajarea transportului în comun și reducerea numărului de autovehicule, creșterea numărului de străzi cu banda 1 alocată doar transportului în comun,*
2. *Salubritatea corespunzătoare a străzilor,*
3. **Creșterea suprafețelor de spații verzi.**

Deși există o prevedere legislativă în acest sens, respectiv art. 2 din OUG nr. 114 / 2007 pentru modificarea și completarea OUG nr. 195/2005 privind protecția mediului, care stipulează că autoritățile publice locale au obligația de a asigura din terenul intravilan o suprafață de spațiu verde de minimum 20 mp/locuitor, până la data de 31 decembrie 2010, și de minimum 26 mp/locuitor, până la data de 31 decembrie 2013, suprafețele totale de spații verzi au scăzut în principal datorită retrocedărilor. Creșterea suprafețelor de spații verzi s-ar putea realiza în principal prin demararea proiectului privind centura verde a Bucureștiului, proiect intens mediatizat

în anumite perioade de timp de către UATMB dar care a rămas tot în stadiul de proiect, fără soluții de realizare și fără finanțare.

Pentru a analiza impactul programelor pentru protejarea mediului derulate în Capitală, s-a considerat importantă analizarea modului în care este percepută calitatea vieții în București. În acest scop a fost analizat Chestionarul privind Calitatea vieții în orașe publicat de site-ul Eurostat. Direcția Generală Politică Regională și Urbană și TNS Politic & Social a realizat, la solicitarea Comisiei europene, un sondaj referitor la modul în care este percepută calitatea vieții în 79 orașe europene și 4 aglomerări urbane. Studiul s-a realizat în cadrul auditului urban european și a fost publicat în octombrie 2013. (*Quality of life in cities Perception survey in 79 European cities, October 2013*)

În cadrul acestui studiu, au fost intervievate 41.000 de persoane din 79 de orașe, printre care și București, precum și din 4 aglomerări urbane. Printr-o serie de întrebări, cetățenii au fost invitați să-și exprime opiniile cu privire la diferite aspecte ale vieții urbane. Astfel au fost adresate întrebări de tipul:

- Cum se evaluează calitatea serviciilor?
- Cum ar fi transportul public?
- Cum se percep disponibilitatea locurilor de muncă sau locuințe la prețuri accesibile în orașele lor?
- Sunt oameni mulțumiți cu locul în care trăiesc, de viața pe care o duc?
- Situația financiară a gospodăriei lor?

Concluzia generală a chestionarului a fost că 80% dintre persoanele intervievate sunt mulțumite de viața din orașele lor. În general, oamenii au fost foarte mulțumiți în legătura cu următoarele aspecte: spațiile publice, zonele verzi, curățenia și siguranța. Totuși există multe discrepanțe între locuitorii din orașele europene datorate în primul rând impactului crizei economice și resurselor financiare ale orașelor.

În cadrul capitolului III al sondajului au fost abordate mai multe aspecte legate de mediu, dintre care menționăm:

a) referitor la calitatea aerului, nivelul de mulțumire variază foarte mult între orașe de la 95% până la doar 5%.

În 58 din 83 de orașe, cel puțin jumătate din respondenți sunt mulțumiți de calitatea aerului, iar în 19 orașe nivelul de mulțumire este de peste 80%. În cazul Municipiului București, **82%** dintre respondenți nu sunt mulțumiți de calitatea aerului din oraș.

b) referitor la curățenie, în 60 de orașe, majoritatea respondenților sunt mulțumiți de starea de curățenie a orașului lor, iar în 28 de orașe nivelul de satisfacție este de cel puțin 70%. În 12 orașe, nivelul de satisfacție este egal sau depășește 80%.

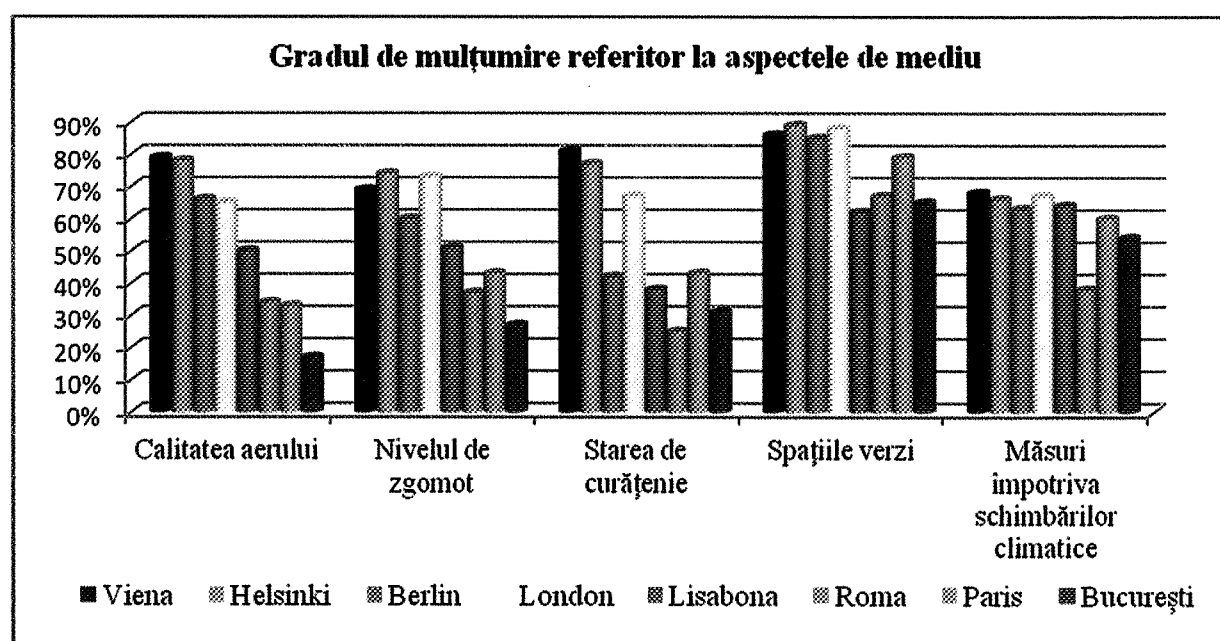
Pe de altă parte, majoritatea respondenților sunt nemulțumiți cu privire la acest aspect în 23 orașe. Cele mai ridicate niveluri de nemulțumire s-au înregistrat în Palermo (89%), Marsilia (79%), Napoli (78%), Atena (77%) și Roma (75%). În cazul Municipiului București, **73%** dintre respondenți nu sunt mulțumiți de starea de curățenie din oraș.

c) **Referitor la spațiile verzi**, satisfacția este în general ridicată: în 61 de orașe nivelul de satisfacție este de cel puțin 70%, în 45 dintre ele este egală sau mai mare de 80%. În 9 orașe, cel puțin 9 respondenți din 10 sunt mulțumiți de spațiile verzi din orașul lor (Munchen, Malmo, Oslo, Geneva, Luxemburg, Hamburg, etc.). Respondenții din Municipiul București, și-au exprimat satisfacția privind spațiile verzi ale orașului lor în procent de **65%**.

Sintetic, situația **gradului de mulțumire** referitor la aspectele de mediu, conform respondenților, se prezintă astfel:

Orașul	Calitatea aerului	Nivelul de zgomot	Starea de curățenie	Spațiile verzi	Măsuri împotriva schimbărilor climatice
Viena	79%	69%	81%	86%	68%
Helsinki	78%	74%	77%	89%	66%
Berlin	66%	60%	42%	85%	63%
London	65%	73%	67%	88%	67%
Lisabona	50%	51%	38%	62%	64%
Roma	34%	37%	25%	67%	38%
Paris	33%	43%	43%	79%	60%
București	17%	27%	31%	65%	54%

Grafic situația se prezintă astfel:



Din cele de mai sus se observă că locuitorii Bucureștiului sunt în general nemulțumiți de aspectele de mediu analizate (cu excepția spațiilor verzi) iar raportat la celelalte capitale europene, cu excepția a două aspecte, respectiv calitatea aerului și nivelului de zgomot, Municipiul București este pe ultimul loc.

Capitolul II. Obiectivele auditului

2.1. Obiectivul principal al auditului

Obiectivul principal al auditului îl reprezintă evaluarea modului de fundamenteare, alocare și utilizare a fondurilor bugetului local pentru amenajarea, întreținerea spațiilor verzi, amenajare și întreținere locuri de joacă și agrement, achiziție, întreținere și gestionare mobilier stradal și fântâni arteziene prin prisma economicității, eficienței și eficacității utilizării resurselor bugetare, precum și impactul acestora asupra îmbunătățirii factorilor de mediu, confortului și stării de sănătate a comunității locale în Municipiul București.

Prezenta acțiune de audit a fost inițiată în urma rezultatelor analizei cheltuielilor efectuate cu amenajările și întreținerea spațiilor verzi cât și a constatărilor cuprinse în actele de audit și control încheiate de Camera de Conturi București în ultimii ani.

Prin constatări, concluziile și recomandările formulate se urmărește diminuarea costului resurselor alocate și sporirea rezultatelor activității de administrare a spațiilor verzi din Municipiul București.

2.2. Obiectivele specifice ale auditului

1. Analizarea cadrului legislativ existent privind programe și politici de mediu cât și cel privind constituirea, alocarea și utilizarea fondurilor publice pentru cheltuieli și investiții în amenajarea și întreținerea spațiilor verzi, locuri de joacă și agrement, amenajări ambientale și achiziții mobilier stradal.

În cadrul acestui obiectiv vor fi prezentate programele, pe termen mediu și lung, indicatori de performanță și modul de monitorizare a acestora, standarde de cost și normative privind dotările, densitatea acestora, precum și celelalte măsuri care vizează îmbunătățirea factorilor de mediu, adoptate la nivelul fiecărui Sector.

2. Fundamentarea deciziei de externalizare a lucrărilor și serviciilor de amenajare și întreținere spații verzi și a locurilor de joacă, valoarea, ponderea și structura cheltuielilor efectuate în regie proprie și a celor contractate.

3. Evaluarea modului în care este organizată și condusă evidența contabilă, precum și tehnic-operativă a spațiilor verzi, precum și a stadiului lucrărilor de cadastru și intabulare a acestora, conform Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia.

4. Modul de planificare, fundamenteare, angajare și utilizare a fondurilor publice pentru investiții și cheltuieli de natura celor care fac obiectul acțiunii de audit.

5. Analizarea din punct de vedere al celor 3 „E” a investițiilor și cheltuielilor efectuate pentru:

- plantarea de arbori, plante, flori, arbuști și gazon în spațiile verzi;
- lucrări de amenajare, împrejmuiri etc. în zonele menționate;
- mobilier stradal și amenajări din spațiile verzi;
- locuri de joacă și spații de agrement;

Pentru evaluarea economicității, au fost solicitate organelor fiscale verificări punctuale, în temeiul art. 42 din Legea nr. 94/1992, republicată, la principalii furnizori de material dendro-floricol și de lucrări de amenajare a spațiilor verzi.

2.3. Abordarea auditului

Analizând contextul specific al temei de audit, în conformitate cu *Standardele Internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit (Standardul ISSAI 300)*, a fost aleasă **abordarea pe bază de probleme** a activității auditate.

Ca urmare, auditul se focalizează, în principal, pe identificarea, verificarea și analizarea problemelor, fără a face referiri la criterii de audit prestabilite. Accentul, în acest tip de abordare, s-a pus pe definirea corespunzătoare a problemelor, pe cauzele apariției acestora și pe consecințele lor.

Evaluarea, în acest mod de abordare, s-a făcut atât din perspectivă normativă (abateri de la normele legale), cât și din perspectivă analitică, în baza analizei cauzelor specifice și a consecințelor problemelor analizate.

Această evaluare complexă a stat la baza formulării de recomandări pentru rezolvarea problemelor specifice și remedierea unor consecințe nefaste ale acestora.

Capitolul III. Principalele constatări și concluzii referitoare la obiectivele specifice activității audiate

3.1. Analizarea cadrului legislativ existent privind programe și politici de mediu la nivel național și local

3.1.1. Legislația națională

Factorul legislativ deține un rol important în cadrul factorilor externi care influențează modul de îndeplinire a obiectivelor entităților auditate.

În conformitate cu prevederile **O.G. nr.71/2002 privind organizarea și funcționarea serviciilor publice de administrare a domeniului public și privat de interes local**, cu modificările și completările ulterioare, serviciile de administrare a domeniului public și privat se înființează și se organizează, ținându-se seama de mărimea, gradul de dezvoltare și de particularitățile economico-sociale ale localităților și în raport cu starea dotărilor și echipărilor edilitar-urbane existente și cu posibilitățile locale de finanțare a funcționării, exploatării și dezvoltării acestora.

Principalele activități edilitar-gospodărești desfășurate la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor, județelor și Municipiului București trebuie să asigure în Sectorul administrării domeniului public și privat printre altele:

- amenajarea, întreținerea și înfrumusețarea zonelor verzi, a parcurilor și grădinilor publice, a locurilor de joacă pentru copii;
- conservarea, protejarea și extinderea fondului vegetal existent;
- producerea materialului dendrofloricol necesar amenajării, decorării și înfrumusețării zonelor verzi adiacente tramei stradale și a locurilor de agrement;

- întreținerea și exploatarea lacurilor de agrement, a ștrandurilor și a celorlalte lacuri și bălți aparținând domeniului public al localităților;

- asanarea și amenajarea terenurilor mlăștinoase din perimetrul localităților, amenajarea și întreținerea cursurilor de apă ce traversează localitățile, prin lucrări de îndiguire, dirijare și asigurare a scurgerii apei.

Prin **Legea nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților**, cu modificările și completările ulterioare, a fost reglementată administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților, în vederea asigurării calității factorilor de mediu și a stării de sănătate a populației.

În conformitate cu prevederile acestei legi, prin administrarea spațiilor verzi se asigură îndeplinirea următoarelor obiective:

- a) protecția și conservarea spațiilor verzi pentru menținerea biodiversității lor;
- b) menținerea și dezvoltarea funcțiilor de protecție a spațiilor verzi privind apele, solul, schimbările climatice, menținerea peisajelor în scopul ocrotirii sănătății populației, protecției mediului și asigurării calității vieții;
- c) regenerarea, extinderea, ameliorarea compoziției și a calității spațiilor verzi;
- d) elaborarea și aplicarea unui complex de măsuri privind aducerea și menținerea spațiilor verzi în starea corespunzătoare funcțiilor lor;
- e) identificarea zonelor deficitare și realizarea de lucrări pentru extinderea suprafețelor acoperite cu vegetație;
- f) extinderea suprafețelor ocupate de spații verzi, prin includerea în categoria spațiilor verzi publice a terenurilor cu potențial ecologic sau sociocultural.

Legea nr. 104/2011 privind calitatea aerului înconjurător stabilește cadrul procedural general de elaborare și punere în aplicare a planurilor și a programelor de gestionare a calității aerului în vederea menținerii concentrațiilor poluanților în aerul înconjurător sub valoarea limită și sub valoarea țintă, stabilite prin reglementările în vigoare, și atingerii într-o perioadă dată a acestora, în cazul în care sunt depășite, precum și stabilirea responsabilităților ce revin autorităților implicate în elaborarea acestor planuri și programe de gestionare.

Anterior, aceste aspecte au fost reglementate conform prevederilor **H.G nr. 543 / 2004 privind elaborarea și punerea în aplicare a planurilor și programelor de gestionare a calității aerului**, în baza căruia a fost elaborat *Programul Integrat de Gestionare a Calității Aerului pentru Municipiul București*.

În data de 19 octombrie 2014 a intrat în vigoare **Legea nr. 135/15.10.2014** pentru modificarea alin (5) al art.21 din **Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989**, precum și pentru completarea art.18 din **Legea nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților** care aduce unele clarificări privind noțiune de „spații verzi” prin introducerea aliniatului (9) care prevede că „terenurile înscrise în cartea funciară ca fiind în categoria curți-construcții, **terenuri ce se află în proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice, nu pot fi inventariate sau declarate ca spații verzi**, în sensul legii, decât după îndeplinirea procedurii de expropriere conform legislației în domeniu”.

Ca urmare, Cadastrul verde al Municipiului București trebuie actualizat, prin eliminarea spațiilor verzi aflate în proprietate privată.

3.1.2. Proiecte sau programe de mediu finanțate sau derulate în Municipiul București

La nivelul Municipiului București au fost adoptate o serie de hotărâri ale CGMB având ca scop protejarea spațiilor verzi dintre care menționăm:

➤ HCGMB nr. 304/2009, privind normele de protecție a spațiilor verzi de pe teritoriul Municipiului București prin care s-au trasat principalele modalități de acțiune privind intervențiile asupra materialului dendrologic aflat pe teritoriul acestuia, măsurile necesare a fi întreprinse pentru protejarea spațiilor verzi publice și s-au stabilit contravențiile pentru faptele ce conduc la degradarea/distrugerea spațiilor verzi inclusiv a infrastructurii din parcuri.

Prin această hotărâre s-a impus plantarea în compensare în raport de 6 la 1 pentru fiecare arbore viabil defrișat, abrogându-se HCGMB nr.10/2001 care prevedea un raport de 4 la 1. Ca efect imediat, în 2012 s-au plantat în compensare, pe domeniul public, un număr de 9805 de arbori.

➤ HCGMB nr. 234/2010 privind Programul integrat de gestiune a Calității Aerului din Municipiul București – care la capitolul IV „Măsuri și responsabilități” stabilesc o serie de măsuri și indicatori de monitorizare a realizării acestora din care menționăm:

- Măsuri în cazul depășirii valorilor limită și/sau ale valorilor țintă, datorate traficului rutier:

- asigurarea suprafeței de spațiu verde de 26 mp/locuitor până la 31.12.2013 urmărindu-se distribuirea echilibrată a acestuia astfel încât fiecare locuitor al Municipiului București să poată accede la un spațiu verde amenajat cu destinație publică în maxim 15 minute de mers pe jos (indicator monitorizat – suprafața de spațiu verde și vegetație inventariată/ Sector);

- replantarea aliniamentelor stradale (indicator monitorizat – creșterea suprafețelor de spații verzi și numărul de copaci plantați);

- Alte măsuri, respectiv:

- înierbarea terenurilor virane, a pastilelor verzi din jurul arborilor din aliniamentul stradal (indicator monitorizat – suprafața terenurilor înierbate);

- plantări de arbori (indicator monitorizat – numărul de arbori plantați).

Din audit a rezultat că majoritatea entităților au pus în aplicare HCGMB nr. 234/2010 fiind monitorizată și transmisă trimestrial la Agenția pentru Protecția Mediului din Municipiul București evoluția indicatorilor monitorizați.

➤ Prin HCGMB nr.114/30.06.2011 a fost aprobat proiectul Direcției de Mediu intitulat *Amenajarea și întreținerea alveolelor stradale din cadrul plantațiilor de aliniament din Municipiul București*. Potrivit acestei hotărâri, toți administratorii legali ai fâșiilor plantate (plantațiilor de aliniament stradal), respectiv primăriile sectoarelor 1-6 și Administrația Lacuri Parcuri și Agreement București au obligația de

a planta arbori în aliniament și de a acoperi (amenaja) suprafața alveolei cu material dendrologic (arbuști, înlocuitor de gazon, gazon) și totodată de a le întreține.

➤ Prin H.C.G.M.B. 246/2013 s-a permis intervenția în regim de urgență asupra arborilor din speciile *populus* și a arborilor aflați în declin biologic, care pot pune în pericol viața oamenilor sau cauza pierderi materiale.

Distinct de hotărârile CGMB și urmare a acestora, unele sectoare au elaborat planuri strategice de acțiune pe perioade mai mari de timp, exemplu – Planul strategic de acțiune privind întreținerea spațiilor vezi la nivelul Administrației Domeniului Public Sector 2 pe perioada 2012-2016 și Strategia de dezvoltare durabilă pentru Sectorul 2, Planuri de acțiune anuale pentru realizarea obiectivelor Programului de guvernare 2013 – 2016 în Sectorul 6.

Din datele prezentate rezultă că a existat o anumită preocupare din partea UATMB și a Sectoarelor pentru elaborarea unor programe de îmbunătățire a condițiilor de mediu în Municipiul București, însă acestea au un rol formal și doar statistic având în vedere că:

– La obiectivele strategice monitorizate prin planurile multianuale, indicatorii selectați se referă la suprafața de spații verzi amenajată în fiecare an sau indicatori fără impact direct asupra factorilor de mediu (exemplu: locuri de joacă amenajate, echipamente și locuri de joacă montate, studii de fezabilitate realizate, lucrări de irigații realizate, etc.);

– În cazul unor indicatori raportați trimestrial la Agenția pentru Protecția Mediului din Municipiul București, cu toate că aceștia sunt corelați cu îmbunătățirea condițiilor de mediu (exemplu: suprafața terenuri înierbate, număr copaci plantați, suprafața spațiu verde /locuitor), în condițiile în care indicatorii nu se bazează pe o strategie de creștere a suprafețelor spațiilor verzi, valorile acestora creează o aparență falsă, conjuncturală și nu pot reflecta îmbunătățirea condițiilor de mediu.

Exemplificăm cazul Administrației Domeniului Public Sector 2:

Cu toate că indicatorul raportat „suprafața terenurilor înierbate” în perioada 2011-2014 a fost de 298.813 mp, acesta se referă la lucrările anuale de înierbare și întreținere a spațiilor verzi fără ca suprafața totală a acestora să crească. De asemenea, numărul de arbori plantați în aceeași perioadă de 3.867 bucăți, se referă la acțiuni de replantare sau la cei plantați în pastilele sau aliniamentele existente, fără a rezulta extinderea spațiilor verzi.

În consecință, indicatorii monitorizați și raportările întocmite au un rol mai mult statistic și reflectă doar îmbunătățirea caracteristicilor spațiului verde administrat, și nu o îmbunătățire a condițiilor de mediu în spiritul obiectivelor Uniunii Europene.

Auditul reține că în lipsa adoptării unor planuri cu măsuri concrete la nivelul fiecărui Sector privind țintele propuse pe etape și modalități de implementare, cu transpunere în fundamentarea prevederilor bugetare, monitorizarea indicatorilor din Programul Integrat de Gestiune a Calității Aerului are doar un caracter statistic.

Aceste planuri trebuie să fie unitare pentru toate sectoarele Municipiului București, să se adreseze tuturor persoanelor sau entităților implicate în administrarea

acestora (primăriile de Sector, ALPAB, persoane juridice, persoane fizice și celelalte entități care dețin în proprietate sau administrare terenuri) și să conțină în principal:

- Prevederi, direcții, etape privind înființarea, extinderea, amenajarea și întreținerea grădinilor, parcurilor și parcurilor tematice;
- Recomandări și normative privind speciile de arbori și arbuști rezistenți la condițiile macroclimatice și de mediu din Municipiul București, sau indicatori în funcție de soluțiile urbanistice stabilite pentru București;
- Condiții de plantare, garanții, întreținere și protejare a plantelor și arborilor;
- Având în vedere că principala condiționare a Uniunii Europene în acest domeniu se referă la **creșterea** suprafețelor de spații verzi din localități, se impune elaborarea de programe pentru reintroducerea în circuit a terenurilor degradate și amenajarea acestora precum și stabilirea unor direcții, obiective și politici de identificare, introducerea în domeniul public și amenajarea de noi spații verzi.

Concluzii:

➤ Atât la nivel național cât și la nivelul Municipiului București a existat o oarecare preocupare în reglementarea și implementarea unor politici și legislații coerente pentru îmbunătățirea condițiilor de mediu, din care o componentă importantă o reprezintă creșterea suprafețelor de spații verzi și îmbunătățirea calității acestora.

➤ Urmare a nerealizării indicatorilor de mediu conform standardelor europene, România riscă eventuale sancțiuni din partea Uniunii Europene.

➤ Abia în anul 2008, după patru ani de la emiterea H.G nr. 543 / 2004 privind elaborarea și punerea în aplicare a planurilor și programelor de gestionare a calității aerului, a fost aprobat și implementat la nivelul Municipiului București un program privind calitatea aerului. Din cele 47 de măsuri prevăzute în acest Program au fost realizate doar 15 măsuri, fapt care a dus la depășiri ale cantităților de poluanți din aerul Capitalei.

➤ În anul 2010, România a fost avertizată de Uniunea Europeană că urmează să se inițieze procedura de infringement datorită neluării măsurilor necesare pentru transpunerea în legislația națională a acquis-ului comunitar, dar și datorită depășirilor înregistrate la poluanții din aer, respectiv neducerea la îndeplinire a tuturor măsurilor din Programul Integrat de Gestionare a Calității Aerului pentru Municipiul București.

➤ Legislația internă este armonizată cu legislația europeană, fiind însă necorelată și emisă cu mare întârziere (2-4 ani diferență față normele europene), având drept consecință directă neimplementarea sau implementarea cu întârziere a standardelor europene privind calitatea mediului și suprafața spațiului verde/locuitor.

➤ Necorelarea normelor legale este exemplificată prin încadrarea cu mare întârziere în categoria spațiilor verzi a terenurilor din intravilanul localităților abia în anul 2014, prin Legea nr. 135/15.10.2014 dar cu excepția celor aflate în proprietate privată. Această întârziere a condus la necesitatea modificării și actualizării Cadastrului verde, care la acea dată fusese recepționat și achitat,

prin excluderea spațiilor verzi aflate în proprietate privată, generându-se astfel cheltuieli suplimentare.

➤ Un factor important, în cazul Municipiului București, care a determinat neîndeplinirea standardelor privind calitatea mediului, este că reglementările emise de Consiliul General al Municipiului București nu au fost structurate pe proiecte și etape stricte, stabilite în baza unei strategii cu obiective, termene și răspunderi concrete pe orizonturi scurte, medii și lungi de timp. Acest lucru era cu atât mai necesar în Municipiul București având în vedere organizarea administrativ-teritorială a acestuia în cele 6 sectoare, situație în care hotărârile CGMB trebuiau implementate și îndeplinite atât de UATMB cât și de Sectoare.

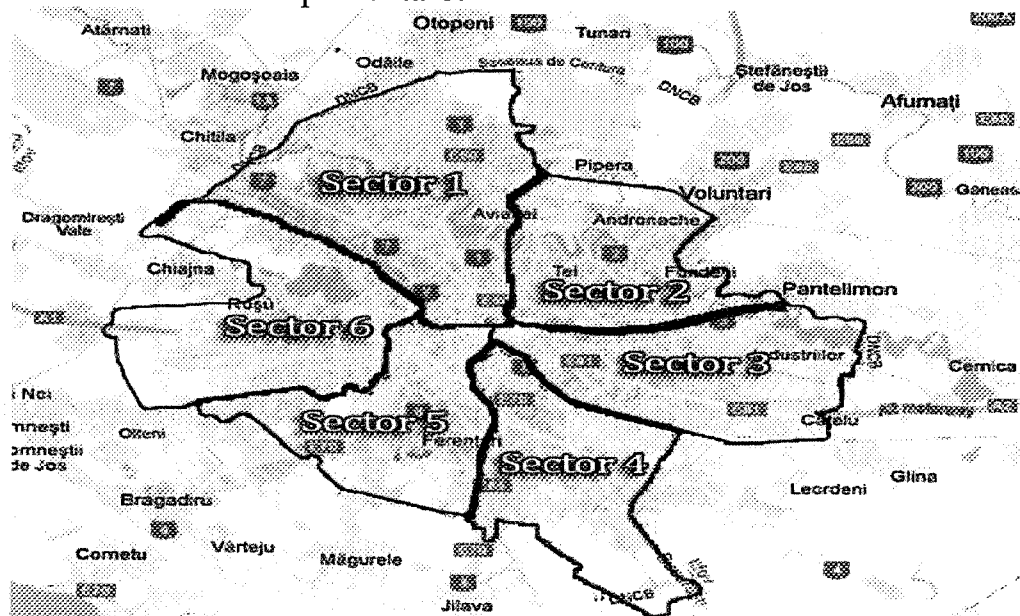
Lipsa unei strategii bazate pe proiecte este evidențiată în realizarea indicatorului privind spațiul verde / locuitor impus prin Directivă de UE, care a fost preluat mecanic, nefiind stabilite modalitățile concrete, politicile, etapele termene și răspunderile pentru fiecare entitate implicată în proces.

➤ Nu a existat o politică pentru creșterea suprafețelor de spații verzi, creșterea înregistrată în perioada auditului fiind pur conjuncturală; în fapt în perioada 2007-2014 spațiile verzi aparținând domeniului public au înregistrat scăderi considerabile așa cum se prezintă la capitolul 3.2 din Sinteză.

3.2. Modul de organizare și administrare a spațiilor verzi din Municipiul București

3.2.1. Structura și distribuția spațiilor verzi pe subunitățile administrativ teritoriale

Municipiul București - cel mai mare și important centru politic, economic, demografic, financiar - bancar, comercial, cultural – științific și de învățământ al țării, este structurat din punct de vedere administrativ în 6 sectoare. Distribuția și limitele teritoriale având următoarea reprezentare:

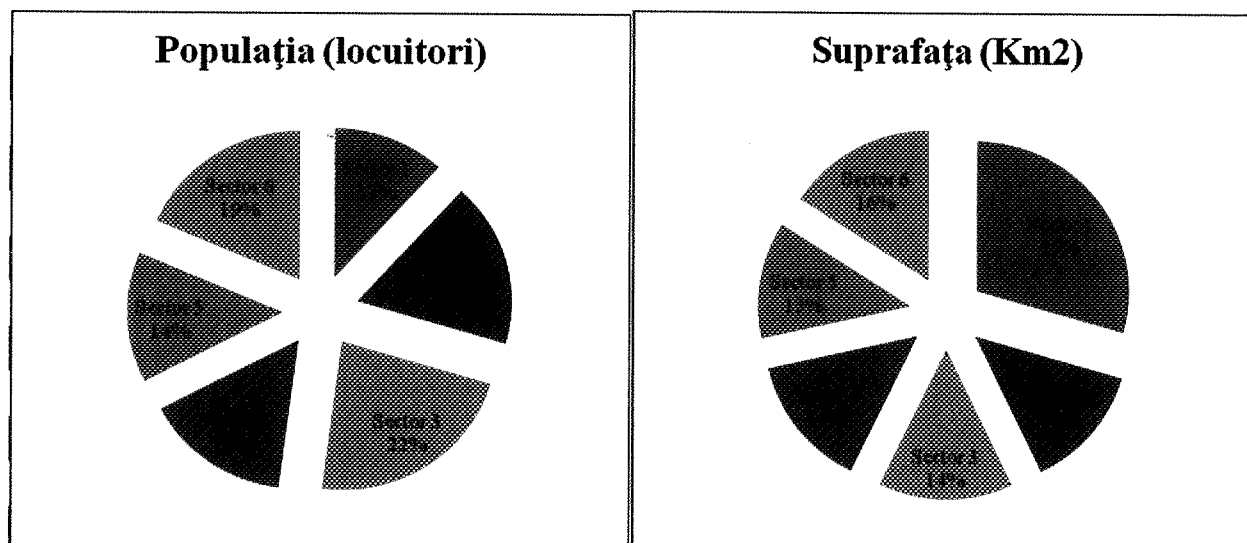


Sintetic, principalele date statistice privind cele șase sectoare, subdiviziuni administrativ teritoriale, se prezintă astfel:

Anul 2014	Populația (locuitori)	Suprafața (Km ²)	Densitatea (loc/km ²)
Sector 1	246.104	70	3.516
Sector 2	377.094	32	11.784
Sector 3	474.586	34	13.958
Sector 4	321.988	34	9.470
Sector 5	299.056	30	9.969
Sector 6	391.924	38	10.318
Municipiul București	2.110.752	238	8.869

Sursa: Direcția Generală de Statistică a Municipiului București

Grafic, repartizarea suprafețelor și a populației se prezintă în următoarea structură:



După anul 1990, fiecare primărie de Sector a înființat câte o instituție de administrare a domeniului public de pe raza Sectorului pentru întreținerea și gestionarea spațiilor verzi constând în: parcuri, scuaruri, locuri de joacă, parcări de reședință, spațiile verzi dintre blocuri, iar Municipiul București a înființat ALPAB care funcționează ca un serviciu public local care administrează în prezent un număr de 13 parcuri, majoritatea lacurilor din București și alte spații verzi aferente unor artere principale de circulație.

La nivelul sectoarelor 1, 2 și 6, administrarea spațiilor verzi se realizează de instituții publice, cu personalitate juridică și care se află sub autoritatea Consiliului Local de Sector.

Menționăm că în sectoarele 4 și 5, societăți comerciale cu capital majoritar al Consiliului Local de Sector funcționează în paralel cu instituțiile publice locale înființate cu acest scop.

La nivelul Sectorului 3 și 4 investițiile în parcuri sunt contractate la nivelul ordonatorului principal de credite. În cadrul Sectorului 4 a fost înființată o nouă entitate începând cu anul 2010 care are în administrare doar parcul „Lumea copiilor”

(298.000 mp), care reprezintă 17,3% din totalul suprafețelor aflate în administrarea Sectorului 4 în anul 2014.

Sectorul 3 a decis în anul 1999 transformarea Administrației Domeniului Public Sector 3 din instituție publică în societate comercială cu capital majoritar și sub coordonarea Consiliului Local Sector 3.

În anul 2010, Consiliul Local al Sectorului 5 a hotărât înființarea unei societăți comerciale pe acțiuni având ca acționari Consiliul Local al Sectorului 5 și Administrația Domeniului Public Sector 5, cu obiect principal de activitate colectarea deșeurilor nepericuloase fiind înființată SC Amenajare Edilitară și Salubritate SA. Această entitate execută, în baza comenzilor primite de la ADP Sectorul 5, lucrări de întreținere și salubritate a spațiilor verzi.

În administrarea Sectorului 5 (respectiv a Administrației Domeniului Public Sector 5) au rămas doar un număr de 4 parcuri și unele aliniamente stradale, iar SC Amenajare Edilitară și Salubritate SA are ca principală activitate salubritatea acestora.

ALPAB, aflată în subordinea CGMB, are în administrare parcurile istorice din Municipiul București precum și alte obiective importante, respectiv: Parcul Herăstrău, Parcul Cișmigiu, Parcul Floreasca, Parcul Circul de Stat, Parcul Carol I, Parcul Tineretului, Parcul Unirii, Stadionul Național „Lia Manoliu”, Satul francez, jardiniera și aliniamentul Râului Dâmbovița etc. De asemenea, ALPAB a preluat în administrare și spațiile verzi aferente principalelor artere rutiere din Sectorul 5 precum și unele parcuri din acest Sector, în conformitate cu HCGMB nr. 124/2010 (73.421 mp de spații verzi).

Cheltuielile pentru activitățile desfășurate de administrațiile domeniului public de Sector în îndeplinirea atribuțiilor ce le revin se finanțează de la bugetul local pentru lucrările efectuate pe domeniul public. Principalele obiective ale acestor entități sunt:

- administrarea domeniului public de pe raza Sectorului și asigurarea evidenței patrimoniului acestuia;
- asigurarea, în limita fondurilor bugetare aprobate a întreținerii și curățeniei spațiilor verzi, amenajarea și reamenajarea lor, precum și realizarea de lucrări privind parcaje, etc.

În conformitate cu prevederile Legii nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților (republicată) dar și ale Planului Local de Acțiune pentru Mediu al Municipiului București, aprobat prin HCGMB nr. 294/2005, în perioada 2009 - 2012, UATMB prin Direcția de Mediu a derulat contractul privind realizarea „**Cadastrului verde al Municipiului București - Registrul spațiilor verzi**”- un instrument modern de înregistrare și evidență a spațiilor publice și a vegetației la nivelul Municipality.

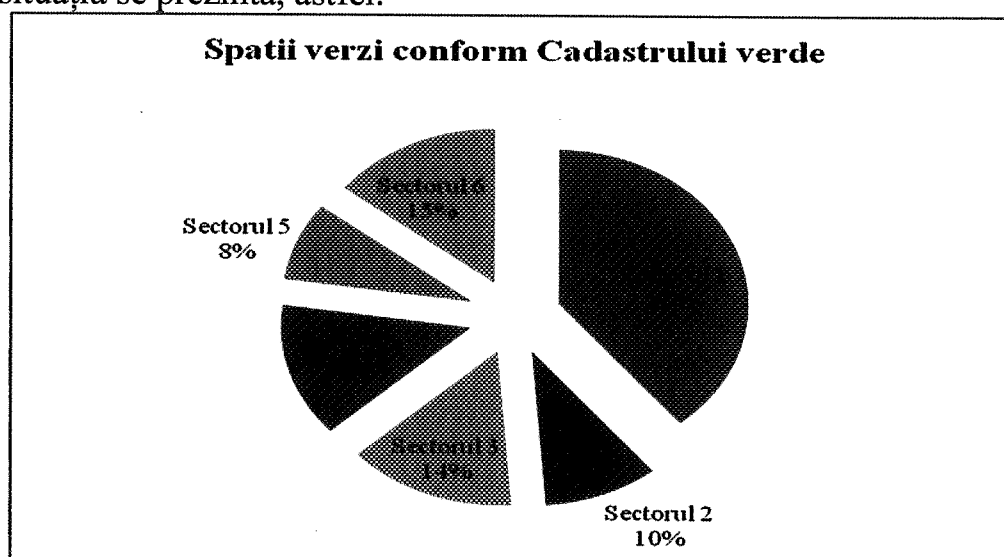
Prin centralizarea datelor rezultate în urma finalizării Cadastrului verde a rezultat un indice al spațiului verde total de **23,21 mp/locuitor**, astfel încât municipalitatea și-a îndeplinit obligațiile prevăzute în OUG nr. 114/2007 pentru modificarea și completarea OUG nr. 195/2005 privind protecția mediului, referitoare la obligația de a asigura din terenul intravilan o suprafață de spațiu verde de

minimum 20 mp/ locuitor până la 31 decembrie 2010, fără a fi atinsă însă ținta de 26 mp/locuitor fixată de O.U.G. nr. 114/2007 pentru data de 31.12.2013.

Situația pe sectoare a spațiilor verzi conform Cadastrului verde se prezintă după cum urmează:

	- hectare -			
	Spații verzi, locuri de joacă și squaruri	Parcuri	Pădure	Total
Sectorul 1	905,5	183,7	668,4	1.757,7
Sectorul 2	347,8	96,2	0	444,0
Sectorul 3	514,8	134,9	0	649,7
Sectorul 4	464,9	169,3	0	634,2
Sectorul 5	331,2	38,4	0	369,6
Sectorul 6	610,0	47,0	0	657,0
Total	3174,1	669,6	668,4	4.512,2

Grafic situația se prezintă, astfel:

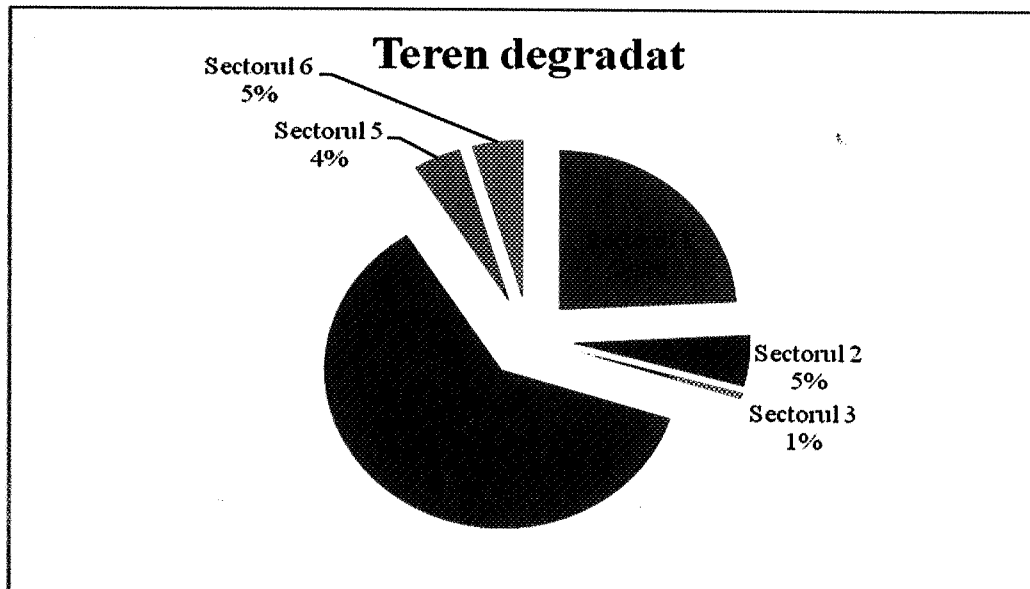


Din cele de mai sus se observă că dispersia spațiului verde pe sectoare este foarte dezechilibrată, astfel: locuitorii din Sectorul 1 al Capitalei beneficiază de cel mai mult spațiu verde, respectiv 39% din totalul spațiului verde din București în timp ce locuitorii Sectorului 5 beneficiază doar de 370 ha de spațiu verde, ceea ce reprezintă 8% din totalul spațiului verde din Capitală. Se face precizarea, că în cadrul spațiului verde al Sectorului 1 este inclusă și o parte din pădurea Băneasa, fiind și singurul Sector care deține pădure.

Așa cum se precizează în Raportul privind starea factorilor de mediu pe anul 2013, întocmit de Agenția pentru Protecția Mediului București: „*Tot arealul cuprins în raza Regiunii 8 (Regiunea de dezvoltare București – Ilfov) se situează sub media pe țară de 27% privind ponderea pădurilor. Ca urmare, se impune necesitatea împăduririi tuturor terenurilor degradate care nu mai pot fi date în producție, dar și reînființarea perdelelor silvice de protecție a câmpurilor agricole, precum și mărirea suprafeței cu vegetație forestieră care să îndeplinească rolul de “plămân verde” al Municipiului București. Cea mai expusă fenomenelor de aridizare și secetei este zona din partea de sud a Municipiului București.*”

Conform datelor înregistrate în Cadastrul verde al Municipiului București - Registrul spațiilor verzi, au fost identificate 368 ha teren degradat, aparținând domeniului public, teren care nu este administrat de niciunul dintre sectoarele Municipiului București.

Situația pe sectoare a terenurilor degradate inventariate se prezintă după cum urmează:



Din totalul de 368 hectare de teren degradat, 61% se regăsește în Sectorul 4 fiind vorba în special de Delta Bucureștiului, zona naturală care este situată pe arealul Lacului Văcărești pentru care situația juridică a terenului nu este definitivată.

Deși aceste spații degradate au fost inventariate din anul 2012, nu s-au luat în perioada auditată măsurile necesare pentru introducerea acestora în programele de amenajare ale Capitalei sau Sectoarelor și introducerea lor treptată în circuitul spațiilor verzi din Municipiul București.

Prin finalizarea **Cadastrului verde al Municipiului București - Registrul spațiilor verzi**, în anul 2012 s-a realizat inventarierea spațiilor verzi publice și a arborilor din perimetrul acestora pe baza unor măsurători exacte, putând astfel să se cunoască situația reală de pe teren.

Deși UATMB a considerat finalizat Cadastrul verde al Municipiului București - Registrul spațiilor verzi, acesta nu este disponibil utilizatorilor și nu poate servi scopului pentru care a fost întocmit întrucât:

- aplicația GIS dedicată registrului spațiilor verzi al Municipiului București este accesibilă doar la nivelul salariaților municipalității;
- site-ul web dedicat Cadastrului Verde al Municipiului București nu poate fi accesat la data realizării prezentului audit;
- există un ortofotoplan al Municipiului București care reproduce situația teritoriului doar la nivelul anului 2008;
- cadastrul verde nefiind disponibil la nivelul sectoarelor, nu sunt întocmite și conduse la acest nivel registrele locale ale spațiilor verzi;

- în categoria spații verzi – teren degradat - în cadastrul verde au fost incluse și terenuri care nu au clarificată situația juridică (Delta Bucureștiului) și nu făceau parte la data auditului din domeniul public;

- în suprafețele cuprinse în cadastrul verde au fost incluse și terenuri aflate în proprietatea privată a persoanelor fizice și juridice sau în categoria curți-construcții, care potrivit Legii nr 135/15.10.2014 pentru modificarea alin (5) al art.21 din Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, precum și pentru completarea art.18 din Legea nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților prin introducerea aliniatului (9) „**nu pot fi inventariate sau declarate ca spații verzi**, în sensul legii, decât după îndeplinirea procedurii de expropriere conform legislației în domeniu”.

Având în vedere prevederile legale mai sus menționate, Municipiul București, prin Direcția de Mediu, a încheiat în anul 2014 un nou contract de prestări servicii privind **Inventarierea spațiilor verzi private și actualizarea registrului spațiilor verzi al Municipiului București.**

Obiectivele generale ale contractului se referă la actualizarea la nivelul anilor 2014-2015 a evidențelor privind spațiile verzi/arborii de pe domeniul public și corelarea acestora cu Normele tehnice pentru elaborarea Registrului local al spațiilor verzi din intravilanul localităților, completarea evidențelor actuale prin inventarierea arborilor izolați/spațiilor verzi de pe domeniul privat, actualizarea și completarea aplicației GIS dedicate Registrului spațiilor verzi din intravilanul Municipiului București.

Până la finalizarea auditului, nu a fost emis ordinul de începere a lucrărilor aferente contractului de prestări servicii privind Inventarierea spațiilor verzi private și actualizarea registrului spațiilor verzi al Municipiului București.

Astfel, terenurile aparținând domeniului public încadrate în categoria „spații verzi” administrate efectiv de UATMB și sectoare prin structurile specializate, au o suprafață mult mai mică (cu 2.449,5 ha la nivelul anului 2012) decât suprafețele determinate pe baza Cadastrului verde.

Menționăm că suprafețele administrate sunt stabilite pe bază de măsurători realizate de sectoare și ALPAB și comunicate pentru înregistrarea în Cadastrul Domeniului Public al Municipiului București conform art. 21 din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia și H.G. nr. 1031/1999 pentru aprobarea Normelor metodologice privind înregistrarea în contabilitate a bunurilor care alcătuiesc domeniul public al statului și al unităților administrativ teritoriale.

3.2.2. Dinamica spațiilor verzi aparținând domeniului public administrate de ALPAB și Sectoarele Municipiului București în perioada auditată

Urmare a finalizării cu mare întârziere a Cadastrului verde (anul 2012) auditul a avut în vedere inițial datele raportate de sectoare și UATMB privind spațiile verzi pe care le administrează efectiv, așa cum au fost inventariate, înregistrate și raportate la UATMB pentru cuprinderea în domeniul public al Municipiului București conform

Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, cu modificările și completările ulterioare.

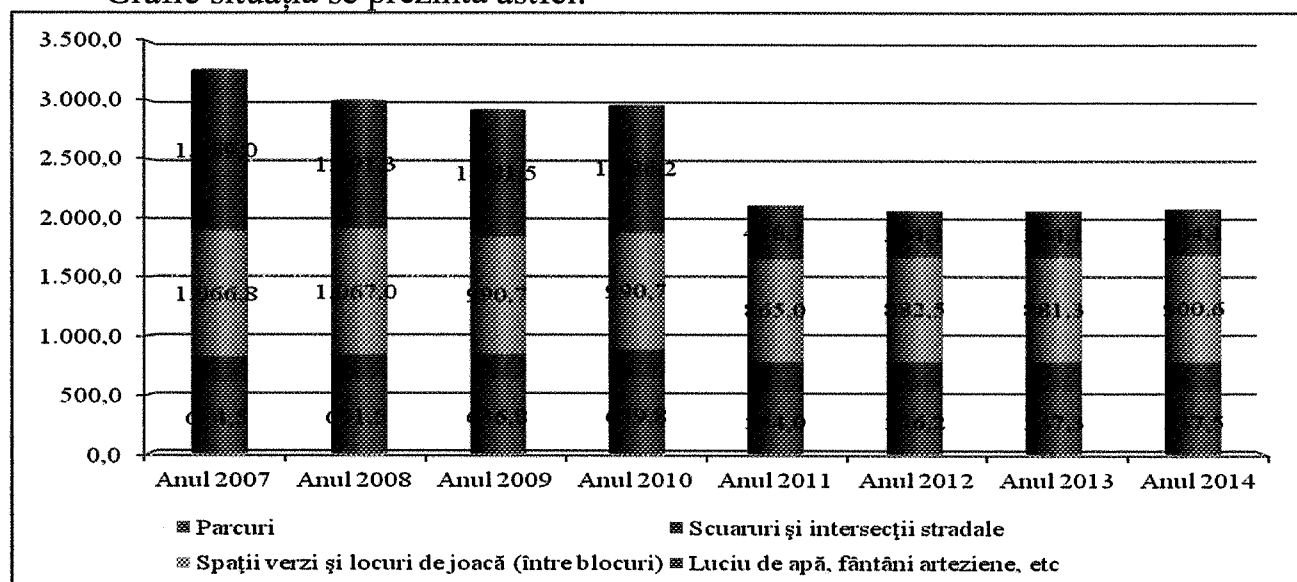
Fată de suprafețele determinate pe baza Cadastrului Verde, suprafețele administrate de subunitățile administrativ teritoriale ale Municipiului București și cele administrate de ALPAB nu cuprind pădurea Băneasa, spațiile verzi proprietate privată, cimitirele, etc.

Dinamica suprafețelor ocupate cu spații verzi (inclusiv lacurile), în perioada auditată, raportate ca fiind administrate de primăriile de Sector, respectiv administrațiile domeniului public și ALPAB se prezintă astfel:

- hectare -

	Suprafață aflată în administrare				
	Total din care:	Parcuri	Scuaruri și intersecții stradale	Spații verzi și locuri de joacă (între blocuri)	Alte suprafețe în administrare (luciu de apă, fântâni arteziene, etc.)
An 2007	3.262,3	614,5	211,9	1.066,8	1.369,0
An 2008	3.001,9	631,5	212,0	1.067,0	1.091,3
An 2009	2.921,3	636,8	212,2	990,7	1.081,5
An 2010	2.962,9	649,8	236,0	990,7	1.086,2
An 2011	2.108,6	544,0	241,6	865,0	458,1
An 2012	2.062,7	546,2	239,9	882,5	394,1
An 2013	2.062,7	547,3	239,9	881,3	394,1
An 2014	2.081,8	547,5	239,6	900,6	394,1

Grafic situația se prezintă astfel:



Din cele de mai sus se observă o scădere foarte mare a suprafeței spațiilor verzi administrate în anul 2011 față de anul 2010, scăderea fiind de 854,2 ha din care 628,1 ha reprezintă diminuarea luciului de apă, 105,7 ha reprezintă diminuarea parcurilor, 125,7 ha diminuare a spațiilor verzi parcuri și 5,6 ha reprezintă creșterea spațiului verde aferent scuarurilor și intersecțiilor stradale.

Diferențele înregistrate se datorează în principal următoarelor cauze:

- Înregistrarea eronată aferentă suprafețelor luciului de apă, respectiv includerea unor lacuri care nu se află pe suprafața administrativ teritorială a Municipiului București precum și dublarea suprafeței prin raportarea unor lacuri (din Sectorul 6) de către două entități (ALPAB și ADPDU Sector 6);

- Transferarea prin hotărâri ale CGMB a unor suprafețe de spații verzi aflate în administrarea ALPAB către Sectorul 6 în anul 2010, preluarea de către ALPAB în anul 2011 a unor suprafețe de spațiu verde din Sectorul 5 și jardiniera Râului Dâmbovița precum și aliniamentul stradal aferent acestuia;

- Retrocedarea către persoane fizice a unor terenuri din parcuri (de exemplu: Parcul Tineretului).

Facem precizarea că nici această analiză nu se bazează pe date certe, în anul 2010, majoritatea terenurilor aflate în administrarea primăriilor nefiind înscrise în Cartea funciară, situație care persistă și la momentul actual.

În Raportul de auditul performanței privind amenajarea spațiilor verzi încheiat de Camera de Conturi București în anul 2010, s-a avut în vedere indicele de spațiu verde public de **12,39 mp/locuitor** aferent Municipiului București (conform Raportului anual privind Starea Mediului în România pe anul 2009 - APM București 2009). La nivelul anului 2014, raportat la o populație de 2.110.752 persoane și un total de 2081,8 hectare spațiu verde administrat de sectoarele Municipiului București și ALPAB indicele de spațiu verde public este de 9,86 mp/locuitor.

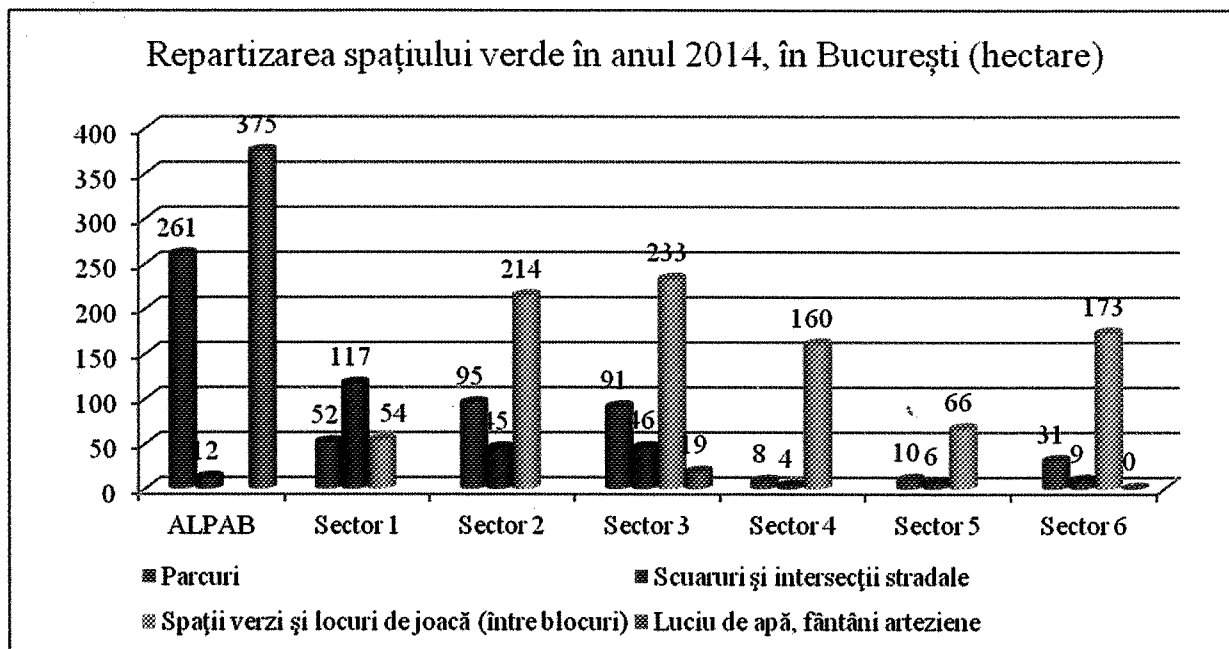
Potrivit Cadastrului verde, finalizat în anul 2012, a rezultat un indice de spațiu verde de 23,21 mp/locuitor, care include însă și terenurile proprietate privată.

Cu toate acestea, pentru fundamentarea constatărilor și concluziilor auditului, a fost avută în vedere suprafața efectiv administrată de entitățile auditate (de 2.081,8 ha în anul 2014) pentru determinarea și analizarea unor indicatori comparabili reali (exemplu cheltuieli/metru pătrat, densitate dotări și mobilier stradal, etc.)

Conform datelor raportate de entitățile publice auditate, repartizarea spațiului verde în anul 2014 între cele 7 entități care au atribuția de administrare a acestuia, este următoarea:

- hectare -					
Entitate	Parcuri	Scuaruri și intersecții stradale	Spații verzi și locuri de joacă (între blocuri)	Luciu de apă, fântâni arteziene	Total spațiu verde
ALPAB	260,58	12,45	x	375,26	648,29
Sector 1	51,74	117,08	54,02	x	222,84
Sector 2	95,14	45,15	214,21	x	354,5
Sector 3	90,95	45,88	232,75	18,57	388,15
Sector 4	8,39	3,59	160,26	x	172,24
Sector 5	9,79	6,32	66,37	x	82,48
Sector 6	30,96	9,09	172,97	0,29	213,31
Total	547,5	239,6	900,6	394,1	2.081,8

Grafic, distribuția spațiilor verzi și structura acestora are următoarea prezentare:



Din cele de mai sus se observă ca ALPAB are în administrare cele mai importate suprafețe din parcuri și administrează majoritatea lacurilor din Municipiul București, iar la nivelul sectoarelor suprafețele cele mai importante sunt cele aferente spațiilor verzi dintre blocuri.

3.2.3 Evaluarea modului în care este organizată și condusă evidența contabilă și tehnic-operativă a spațiilor verzi, precum și a stadiului efectuării lucrărilor de cadastru și intabulare a acestora, conform Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia

Potrivit art. 21 din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia primăriile de Sector au obligația să realizeze inventarul bunurilor care alcătuiesc domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, care să fie incluse apoi, după aprobarea CGMB, în inventarul domeniului public al Municipiului București.

În acest sens a fost aprobată H.C.G.M.B. nr.186/2008 privind însușirea inventarului bunurilor care alcătuiesc domeniul public al Municipiului București. Inventarul întocmit însă nu corespunde scopului stabilit prin Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, deoarece în cele mai multe cazuri anexele cuprind date de identificare incomplete referitoare la: denumirea bunului, data intrării în patrimoniu și suprafața acestuia, lipsește valoarea de inventar, ceea ce denotă că aceste bunuri patrimoniale nu au fost evaluate. Ca urmare inventarul nu a fost aprobat prin hotărâre de guvern iar terenurile nu au putut fi evidențiate în contabilitate ca aparținând domeniului public, potrivit HG nr. 1031/1999 pentru aprobarea Normelor metodologice privind înregistrarea în contabilitate a bunurilor care alcătuiesc domeniul public al statului și al unităților administrativ teritoriale.

Una din cauzele care au condus la această situație o constituie și lipsa unor norme clare în actele emise de Consiliul General al Municipiului București, privind evaluarea și înregistrarea bunurilor în contabilitate.

Pentru remedierea acestei deficiențe identificată la toate entitățile cuprinse în audit, în anul 2009, prin decizia directorului Camerei de Conturi București s-au dispus măsuri privind evaluarea, inventarierea și evidențierea potrivit prevederilor H.G. nr. 1031/1999 pentru aprobarea Normelor metodologice privind înregistrarea în contabilitate a bunurilor care alcătuiesc domeniul public al statului și al unităților administrativ teritoriale, măsura nefiind dusă la îndeplinire nici în prezent.

Consecința principală a abaterii o reprezintă faptul că evidențele contabile și în final situațiile financiar – contabile încheiate, nu au la bază date certe care să reflecte realitatea patrimoniului la instituțiile auditate.

De asemenea, neavând înregistrate în contabilitate aceste terenuri și nefiind intabulate în Cartea funciară, instituțiile care le administrează nu au avut dreptul să acceseze finanțări nerambursabile în cadrul Programului național de îmbunătățire a calității mediului prin realizarea de spații verzi în localități, aprobat prin OUG nr 59/2007, întrucât nu îndeplinesc condițiile de eligibilitate stabilite prin Ordinul ministrului mediului nr. 1107/2009.

Acesta este motivul pentru care la nivelul Municipiului București, cu o singură excepție (Parcul Drumul Taberei), nu s-a reușit atragerea de fonduri europene pentru realizarea unor proiecte de amenajare parcuri sau spații verzi în vederea îmbunătățirii condițiilor de mediu.

Mai mult, prin nefinalizarea procedurilor prevăzute de Legea nr. 213/1998 și neînregistrarea în domeniul public al terenurilor ocupate cu parcuri și spații verzi există riscul de a se pierde o parte din aceste spații în urma proceselor de reconstituire a dreptului de proprietate potrivit Legii nr. 10/2001.

Se face precizarea că potrivit art. 2 din H.G. nr. 1031/1999 pentru aprobarea Normelor metodologice privind înregistrarea în contabilitate a bunurilor care alcătuiesc domeniul public al statului și unităților teritorial administrative: „Evidențierea distinctă în contabilitate a bunurilor potrivit normelor metodologice prevăzute la art. 1 se face după definitivarea inventarelor și după atestarea lor, prin Hotărâre a Guvernului, ca bunuri aparținând domeniului public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale.”

În consecință, în lipsa unei Hotărâri de Guvern de validare a inventarului transmis de entitățile auditate nu se pot înregistra în contabilitate în conturi distincte bunurile de natura terenurilor aparținând domeniului public al unităților administrativ teritoriale.

De asemenea, neexistând o evidență clară a spațiilor verzi, primăriile de Sector, respectiv administrațiile domeniului public, nu sunt în măsură să planifice și să exercite un control asupra schimbărilor cantitative și calitative ale spațiilor verzi și respectiv asupra identificării, integrității și conservării acestora.

Operațiunea de cadastrare și intabulare a spațiilor verzi aparținând domeniului public a înregistrat mari întârzieri datorită și specificului organizării administrativ teritoriale a Municipiului București în care proprietarul este unitatea administrativ

teritorială, respectiv UATMB, iar administrarea, evidența și gestionarea revine Sectoarelor, care reprezintă subdiviziuni ale acesteia.

În aceste condiții, clarificarea regimului juridic al terenurilor aparținând domeniului public și cererea de intabulare a acestora trebuia făcută de UATMB, iar evidența și gestionarea acestora era în sarcina sectoarelor.

Față de această situație, UATMB a întârziat mult acest proces prin nepunerea la dispoziția Sectoarelor de documente și nedelegarea către sectoare a operațiunilor de cadastrare și intabulare a spațiilor verzi, motivat de efectuarea centralizată a acestei operațiuni odată cu finalizarea „Cadastrului verde”.

Auditul reține că nici la momentul actual, situația nu a fost remediată, urmare a nefinalizării acțiunii de actualizare a Cadastrului verde.

Concluzii:

➤ Datorită corelării cu întârziere a precizărilor legislative interne cu cele ale UE, referitoare la regimul spațiilor verzi aferente proprietarilor privați, la nivelul UATMB au fost efectuate plăți neeconomice pentru cadastrarea unor suprafețe cuprinse în Cadastrul verde, inclusiv din proprietate privată, fiind necesară în continuare cheltuirea inefficientă a unor sume importante pentru stabilirea corectă a suprafeței spațiului verde aparținând numai domeniului public din Capitală;

➤ Cu toate că, potrivit datelor oficiale, indicele privind spațiile verzi a crescut de la 12,39 mp/locuitor în anul 2009 (conform raportului anual privind starea mediului în România pe anul 2009 publicat de Agenția pentru Protecția Mediului București) la 23,21 mp/locuitor în anul 2012 (conform Cadastrului verde) această creștere este pur conjuncturală, bazată numai pe includerea unor suprafețe aparținând domeniului privat sau cu regim juridic incert, care nu au fost evaluate, inventariate și raportate conform prevederilor Legii nr. 213 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, cu modificările și completările ulterioare;

➤ Față de datele oficiale, situația spațiilor verzi aparținând domeniului public este îngrijorătoare, acestea diminuându-se în fiecare an pe perioada auditată, atât pe total cât și pe fiecare componentă (parcuri, scuaruri, spații între blocuri, alte spații);

Situația este consecința lipsei unor strategii și politici de identificare și amenajare de suprafețe noi de spații verzi.

➤ Acțiunea de întocmire a cadastrului verde și de intabulare a spațiilor verzi aparținând domeniului public poate fi apreciată până la momentul actual drept un eșec cu consecințe în utilizarea inefficientă și neeconomicoasă a fondurilor publice și a bunurilor aparținând domeniului public.

➤ La momentul actual, Bucureștiul și România nu îndeplinesc criteriul european privind suprafața de spațiu verde/locuitor de minimum 26 mp/cap de locuitor până la 31 decembrie 2013 (conform OUG nr. 114/2007), însă odată cu finalizarea Cadastrului verde și eliminarea suprafețelor care nu aparțin domeniului public, valorile reale vor fi mult mai mici decât acest indicator țintă.

În aceste condiții, cu atât mai stringent devine obiectivul elaborării și implementării unei strategii de identificare și amenajare de noi spații verzi precum și reintroducerea în circuit a terenurilor degradate.

Menționăm că pe plan internațional s-a constatat că prin restrângerea spațiilor verzi s-au accentuat riscurile ecologice urbane, având un impact negativ imediat asupra viabilității și sustenabilității acestora, asupra calității vieții și stării de sănătate a populației. Deja, de mai multe decenii, creșterea densității locuitorilor din zonele urbane produce o „foame” crescândă de spațiu. În paralel cu evoluția teritorială tentaculară a marilor orașe, s-au modificat structura, arhitectura și design-ul urbanistic, de cele mai multe ori, în detrimentul spațiilor verzi.

De aceea, în ultima vreme, numeroși agenți sociali se implică în ofensiva creșterii, prin diverse mijloace, a suprafețelor verzi urbane, în foarte multe țări ale lumii. Este vorba despre așa-numita „gherilă verde”, ce constă în crearea de spații verzi cât mai largi și cât mai numeroase, în special în zonele urbane cele mai aglomerate, din Japonia, Statele Unite, Marea Britanie, Germania, Canada, Australia, Libia ș.a.

Conceptul de gherilă verde (guerrilla gardening) a fost lansat de Liz Christy împreună cu grupul său Green Guerrilla, în anul 1973, prin inițiativa de a transforma, într-o adevărată grădină, o zonă întinsă din Bowery Houston – New York. Grupul respectiv a reușit să facă de nerecunoscut un uriaș teren viran din oraș, transformându-l într-o splendidă grădină, pe bază de voluntariat.

Conceptul de guerilă verde mai are și semnificația transformării unor spații abandonate, aflate în proprietate incertă ori aflate în litigiu, în spații verzi, adesea chiar fără permisiunea eventualilor proprietari. O asemenea practică este mult mai larg răspândită și mult mai veche decât s-ar putea crede, nu numai în New York (Gerrard Winstanley, The Diggers, în Surrey), dar și în Ohio (John „Appleseed” Chapman, în anul 1801), sau în Marea Britanie (încă din anul 1649), sau în Honduras (plantația Tacamiche, 1995) ș.a. (Kendall J., Crompton T., 2008).

Richard Reynolds a înființat, în octombrie 2004, un site GuerrillaGardening.org, unde un număr de 30 de țări dezbat și fac schimburi de experiență pe această temă (publicate în sinteză în Bloomsbury Publishing, în Marea Britanie și SUA, în luna mai 2008).

Subiectul acesta nu este lipsit de relevanță nici în cazul României. Dar a pune problemele în termeni similari pentru o țară ca România poate părea șocant, cel puțin la prima vedere. Totuși, nici măcar românii (larg recunoscuți pentru toleranța lor proverbială) nu pot ignora la nesfârșit faptul că, în orașele lor, pot fi întâlnite numeroase spații intravilane, de diverse mărimi, abandonate (aflate în litigiu sau în proprietatea nu se știe cui), nu rareori având rolul de depozit pentru gunoaie. Asta fără a mai aminti fenomenele clasice pentru agricultura românească de după anul 1989, când întinse suprafețe agricole sau despădurite, au rămas neutilizate și necultivate ani la rând.⁴

⁴ „Spațiile verzi – o problemă a urbanizării actuale” scrisă de Dumitru Chiriac, Cristina Humă și Mariana Stanciu

3.3 Modul de planificare, fundamentare, angajare și utilizare a fondurilor publice pentru investiții și cheltuieli pentru amenajarea și întreținerea spațiilor verzi

3.3.1 Cu privire la fundamentarea cheltuielilor cu întreținerea și amenajarea spațiilor verzi

Finanțarea lucrărilor de amenajarea spațiilor verzi de pe domeniul public s-a realizat din fondurile bugetelor locale ale Sectoarelor și respectiv ale Municipiului București.

În perioada 2007-2014 plățile efectuate la nivelul Municipiului București pentru întreținere și amenajare parcuri, spații verzi și locuri de joacă au totalizat 2.714.097 mii lei, astfel:

mii lei

Entitate	ALPAB	Sector 1	Sector 2	Sector 3	Sector 4	Sector 5	Sector 6	Total pe an
Anul 2007	20.529	6.759	36.708	61.529	21.786	19.022	35.879	202.212
Anul 2008	29.529	8.545	55.878	80.581	114.536	38.599	66.094	393.761
Anul 2009	23.454	36.195	16.872	100.798	75.854	10.810	40.028	304.009
Anul 2010*	17.628	37.180	12.761	34.683	63.450	4.235	21.894	191.832
Anul 2011	52.670	56.403	35.302	225.075	59.373	3.162	44.835	476.820
Anul 2012	42.833	69.990	27.868	115.392	60.061	3.232	39.347	358.722
Anul 2013	41.875	65.151	23.846	103.965	66.963	2.542	31.778	336.119
Anul 2014	31.751	74.755	22.812	192.597	90.642	6.713	31.350	450.621
Total	260.269	354.978	232.046	914.620	552.665	88.315	311.204	2.714.097

*Sumele se referă la perioada 01.01-30.09.2010

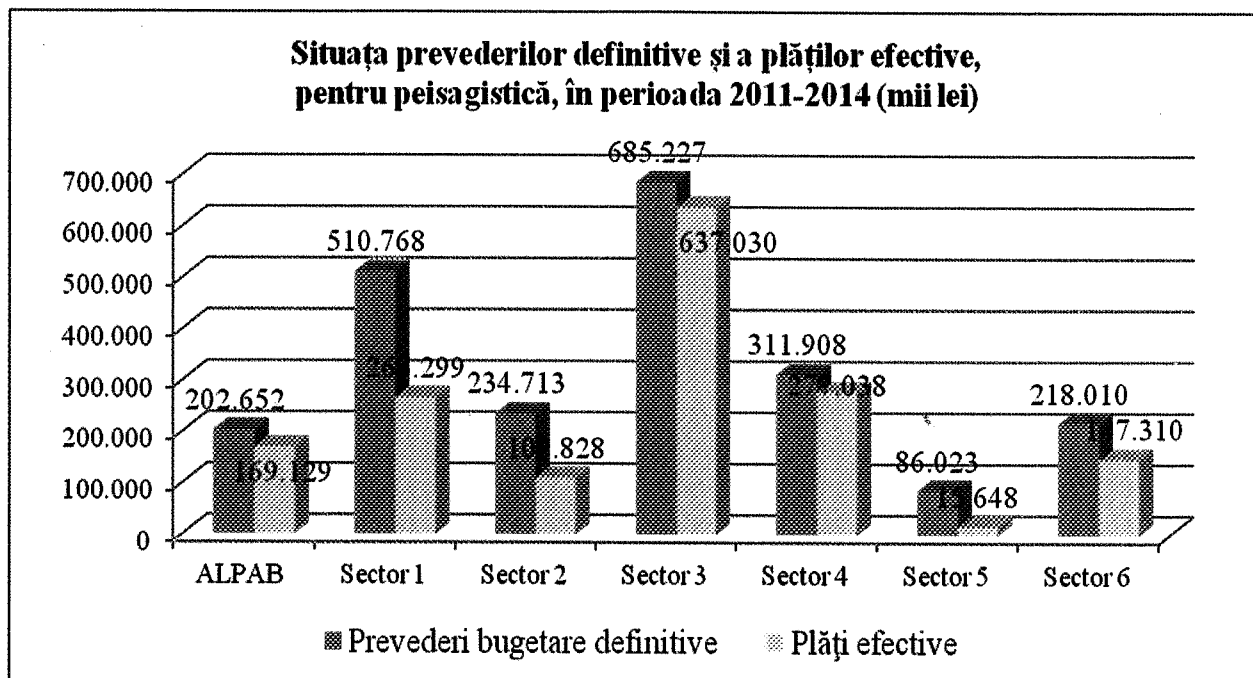
Așa cum s-a precizat la începutul prezentei sinteze, în misiunea de audit inițială perioada supusă auditului a fost 01.01.2007-30.09.2010, fiind analizate pentru anul 2010 plățile aferente primelor trei trimestre, aceasta fiind și explicația pentru care cheltuielile anului 2010 au nivelul cel mai mic comparativ cu ceilalți ani.

Raportat la un curs mediu de 4,13 lei/€⁵, suma utilizată reprezintă echivalentul a 657.166 mii €, rezultând o medie de 82.146 mii €/an.

Raportat la suprafața aparținând domeniului public administrată de cele 6 sectoare și de ALPAB rezultă un cost mediu de 20,67 lei/mp pe an, așa cum este prezentat detaliat la capitolul 3.4.1 din sinteză.

Referitor la modul de fundamentare a cheltuielilor cu întreținerea și amenajarea spațiilor verzi, este edificatoare următoarea comparație între prevederile bugetare definitive și plățile efective, realizată pentru perioada 2011-2014:

⁵ Curs valutar mediu stabilit ca media aritmetică a cursurilor medii anuale din perioada 2007 – 2014, publicate pe site-ul www.bnr.ro.



Din analiza graficului prezentat se pot concluziona următoarele:

- în medie, în perioada 2011-2014, plățile efectuate în total de 1.622.282 mii lei au reprezentat doar 72% din prevederile definitive aprobate de 2.249.301 mii lei, acest lucru datorându-se în principal fundamentării incorecte a acestor cheltuieli pornind de la valoarea acordurilor cadru aflate în derulare, și nu de la necesitățile efective, dar și datorită insuficienței resurselor (deschiderile de credite fiind sub valoarea prevederilor definitive);

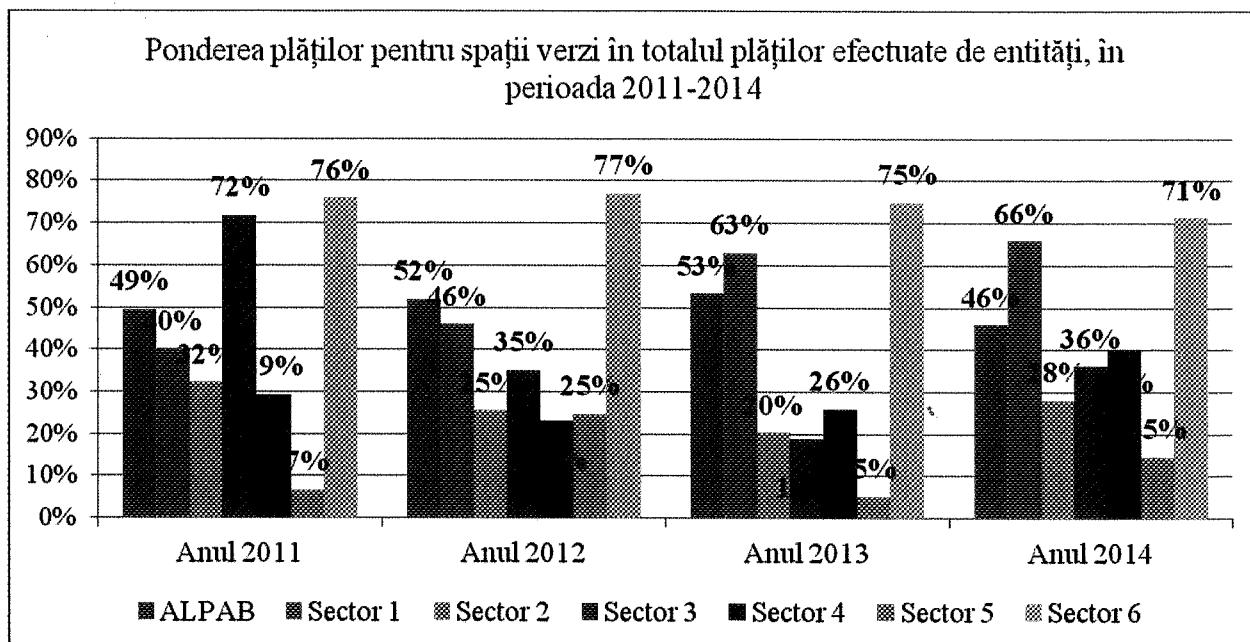
- așa cum rezultă din datele prezentate privind dinamica acestor cheltuieli, există diferențe și fluctuații mari de la an la an, care se explică tocmai prin lipsa unor programe concrete structurate pe orizonturi medii și mari de timp;

- și între sectoare se observă diferențieri mari în fundamentarea cheltuielilor, astfel în timp ce la nivelul Sectorului 3 (cu valorile cele mai mari) execuția bugetului a reprezentat 93% (plăți raportate la prevederi), la Sectorul 5 (cu valorile cele mai mici), execuția bugetară a fost de numai 18%;

- solicitările de fonduri cu această destinație au fost în toate cazurile mai mari decât creditele definitive aprobate. Exemplificăm cazul ALPAB unde bugetul inițial aprobat pentru anul 2012 a fost cu 44% mai mic decât cel detaliat în nota de fundamentare, iar bugetul final a fost cu 22% mai mic decât sumele solicitate. În anul 2014, bugetul definitiv aprobat a fost la nivelul bugetului inițial, respectiv cu 21% mai mic decât bugetul solicitat de ALPAB, însă valoarea deschiderilor bugetare a fost cu 40% mai mică decât bugetul solicitat.

Activitatea de amenajare și întreținere spații verzi a fost o acțiune prioritară în construcția bugetelor Sectoarelor Municipiului București, așa cum rezultă din structura cheltuielilor entităților auditate, în perioada 2011-2014, acestea având o pondere medie de aproximativ 40% din totalul plăților realizate.

Pentru exemplificare, prezentăm ponderea plăților efective realizate pentru spațiile verzi în totalul cheltuielilor entităților auditate, în perioada 2011-2014:



Din grafic se pot constata următoarele:

- În cazul Sectoarelor 3 și 4, unde plățile pentru spațiile verzi s-au realizat în principal de primăriile de Sector, valoarea lucrărilor pentru amenajarea spațiilor verzi a variat foarte mult de la un an la altul, de la 19% la 72% în cazul Sectorului 3 și de la 23% la 40% din totalul plăților realizate la Sectorul 4;
- În cazul Sectorului 6, ADPP 6 a alocat peste 70% din buget pentru amenajarea spațiilor verzi, în fiecare din cei patru ani, iar în cazul Sectorului 1, ADP Sector 1 a alocat între 40-66% din buget pentru amenajarea spațiilor verzi.
- În cazul Sectorului 5, ADP Sector 5 a alocat fondurile cele mai puține pentru lucrările aferente spațiilor verzi, acestea variind între 7%-25%, restul fondurilor fiind utilizate în principal pentru plata lucrărilor de asphaltare drumuri.

Menționăm că la nivelul Municipiului București nu există o strategie, un program sau politică unitară și nici normative, standarde de cost, norme calitative sau de dotare, pe baza cărora să fie fundamentate prevederile bugetare, fapt care se reflectă în rezultatele analizei prevederilor bugetare și a plăților cu această destinație pe perioada auditată.

Totodată, fundamentarea bugetului în general, nu a avut la bază planuri și studii privind materialul dendro-floricol care se plantează, amplasamentele, speciile și costurile estimate în funcție de tipul de sol și gradul de degradare al vegetației, fundamentarea făcându-se de obicei pe baza contractelor multianuale aflate în derulare, planurile de activitate cuprinzând de obicei același tip de lucrări cu cele din anul precedent.

De asemenea, în fundamentarea bugetelor nu au fost avute în vedere implementarea strategiilor și obiectivelor prevăzute în planul de acțiune pentru mediu așa cum rezultă din rapoartele Agenției pentru Protecția Mediului București, în care unul din obiectivele principale îl reprezintă reînființarea pepinierelor aparținând instituțiilor publice.

Totodată nu au fost planificate și bugetate cheltuieli pentru acțiuni de identificare și amenajare de noi spații verzi având în vedere raportul deficitar în care se găsește Municipiul București față de cerința Uniunii Europene transpusă în OUG nr. 114/2007, de 26 mp/locuitor la nivelul anului 2013 și pentru readucerea în circuit și amenajarea spațiilor degradate.

La unele instituții cuprinse în audit au fost întocmite și menționate în fundamentarea bugetului, programe sau planuri aprobate de ordonatorul principal sau de Consiliul Local (exemplu la ADPDU Sector 6 – Plan de acțiune pe anul 2013 și 2014 pentru realizarea Programului de Guvernare 2013-2016 pentru obiectivul „Mediu”, iar la ADP Sector 2 - Strategia de dezvoltare durabilă a Sectorului 2).

Cu toate acestea, în fundamentarea bugetului anual la aceste instituții, nu s-au putut stabili corespondențe sau acțiuni concrete pentru realizarea obiectivelor din aceste programe, cuantificate și cuprinse în propunerile bugetare.

Deși au fost elaborate și adoptate la unele instituții auditate programe și strategii care trebuiau să reprezinte baza fundamentării bugetare pentru cheltuieli de amenajare spații verzi, acestea nu și-au atins scopul în lipsa stabilirii și monitorizării unor indicatori de performanță cum ar fi:

- ✓ Preț amenajare/întreținere spații verzi pe metru pătrat;
- ✓ Număr arbori plantați anual stabilit pe bază de inventar la începutul și sfârșitul perioadei;
- ✓ Număr / valoare / densitate mobilier stradal – indicator stabilit pe bază de proiecte, baremuri, standarde de cost și inventar anual;
- ✓ Număr / valoare / densitate aparate și locuri de joacă - indicator stabilit în condiții similare cu mobilierul stradal.

A. Constatări cu caracter general privind fundamentarea necesarului de fonduri bugetare, pentru întreținerea și amenajarea spațiilor verzi:

❖ *În cadrul instituțiilor auditate, doar două au menționat în documentele privind fundamentarea prevederilor bugetare anuale anumite planuri și strategii adoptate la nivelul entităților și a ordonatorului principal de credite, respectiv:*

- Sector 2 – ADP Sector 2: Strategia de dezvoltare durabilă a Sectorului 2 aprobată în 2008;
- Sector 6 – ADPDU Sector 6: Planul de acțiune anual pentru realizarea programului de guvernare 2013-2016 pentru obiectivul „Mediu”.

În cazul ALPAB și a celorlalte patru sectoare, în fundamentarea bugetelor nu au fost elaborate și menționate planurile locale de acțiune pentru mediu, propunerile de buget făcându-se prin analizarea propunerilor serviciilor implicate, în funcție de execuția bugetară a anului anterior și a valorii contractelor multianuale aflate în derulare.

❖ *Un caz particular l-a reprezentat ALPAB, la care în anul 2011 s-a constatat depășirea prevederilor bugetare, fapt ce a generat afectarea tuturor exercițiilor bugetare ulterioare, prin achitarea unor datorii restante.*

❖ *La toate entitățile însă, s-a reținut că elaborarea bugetelor nu se bazează pe proiecte și programe concrete aprobate de ordonatorul principal, în scopul finanțării acțiunilor de îmbunătățire a condițiilor de mediu cărora să le fie*

asociate obiective precise și indicatori de rezultate și de eficiență. Totodată nu s-a făcut nicio estimare anuală a țintelor și performanțelor acestor programe, raportat la costuri și efecte sociale și de mediu nefiind analizată nici conformitatea acestora în condițiile inexistenței unor documentații de specialitate în domeniul amenajării peisagistice.

Această abordare generează riscuri de alocare și utilizare a unor fonduri publice în mod ineficient și ineficace.

❖ *În cazul Sectorului 3 a fost cuprinsă în buget și achiziționată anual o mare cantitate de mobilier stradal fără o strategie și un proiect în acest sens și în condițiile în care nu au fost clarificate lipsuri de valori foarte mari.*

Astfel, la nivelul Sectorului 3, bugetul pentru cheltuieli cu mobilier urban (bănci) a fost fundamentat fără existența unei strategii și a unor norme privind numărul și densitatea pe suprafață, a dotărilor din spațiile publice, aprobate de către Consiliul local de Sector.

Exemplificăm achizițiile de mobilier din anul 2013 când în vederea achiziționării mobilierului stradal, s-a întocmit un referat de necesitate la nivelul Direcției Utilități Publice, în care se menționează că este necesar ca pentru anul 2013 să fie achiziționate/montate un număr de 1400 bănci.

Acest referat nu conține decât o prezentare generică a noțiunii de „spațiu public” necesarul de bănci fiind stabilit urmare a verificărilor în teren, concluzionându-se că „este necesară achiziționarea unui număr de aproximativ 1400 bănci”.

Astfel, s-a constatat că achiziționarea mobilierului stradal, s-a realizat fără fundamentarea bugetului de cheltuieli pentru această categorie de bunuri bazată pe:

- o situație clară și exactă a stării de fapt din teren, respectiv numărul de bănci existent pe fiecare locație a Sectorului, răspândirea pe mp, distanța de amplasare între ele, starea de funcționare a respectivelor bunuri, precum și detalii referitoare la durata de funcționare, termenul de garanție, dacă este expirat sau nu și măsurile ce se impun după caz;

- studii/analize și proiecte de amenajare și dotare a spațiului public din Sector de natură să preîntâmpine utilizarea ineficientă a fondurilor bugetare;

- o strategie și norme privind numărul și densitatea pe suprafață a dotărilor cu bănci pentru fiecare locație din Sector;

- un plan de măsuri pentru eficientizarea și realizarea dotării spațiului public din Sector cu bănci, cu respectarea unui normativ unitar de amplasament al băncilor stabilit de entitatea auditată.

❖ *Altă constatare a auditului privind fundamentarea necorespunzătoare se referă la cantitatea mare de ghivece sau mobilier stradal achiziționat și amplasat direct pe spațiul verde sau în locuri în care obstrucționează circulația, așa cum este ilustrat în imaginile alăturate (Sector 6, zona Grozăvești):*



Se observă din imaginile prezentate că amplasarea acestor obiective are un efect contrar scopului propus, ducând la diminuarea și dezafectarea spațiului verde existent.

Din analizarea proiectelor de buget și al modului de fundamentare a acestora, a rezultat o schimbare a structurii și a ponderii anumitor categorii de cheltuieli din cadrul celor ocazionate de amenajarea și întreținerea spațiilor verzi. Este vorba de **cheltuieli privind curățenia și cele privind paza** efectuate în parcuri.

Astfel, dacă la începutul perioadei auditate, respectiv în anul 2007, aceste cheltuieli nu au putut fi cuantificate urmare a faptului că operațiunea de salubritate a parcurilor se realiza cu personal și utilajele proprii, iar paza era asigurată de Poliția Locală (Comunitară) a Municipiului București sau a sectoarelor, începând cu anul 2008 aceste cheltuieli au fost externalizate și au început să dețină ponderi importante, înregistrând creșteri de la an la an, cu toate că suprafețele parcurilor au rămas constante.

Auditul reține că fundamentarea acestor două categorii de cheltuieli nu are la bază o analiză a costurilor, necesității, oportunității și impactului acestor cheltuieli din punct de vedere al eficienței, eficacității și economicității.

Astfel, nu sunt prezentate studii comparative privind posibilitatea și costurile efectuării salubrității în regie proprie având în vedere că fiecare entitate dispune de dotări în acest sens iar această operație nu necesită un număr mare de personal, iar în cazul serviciilor de pază nu este definit scopul și nici obiectivele programate,

elemente în lipsa cărora nu poate fi stabilită nici eficiența și nici eficacitatea acestor servicii.

❖ *În concluzie, auditul a constatat că urmare a nefundamentării sau fundamentării necorespunzătoare a prevederilor bugetare au fost bugetate și efectuate cheltuieli substanțiale de la bugetul local neeconomice, ineficiente și ineficace, reprezentând servicii de pază, de salubritate sau chiar investiții de amenajare parcuri, așa cum se prezintă în continuare.*

B. Fundamentarea cheltuielilor privind salubritatea parcurilor.

Din audit s-a reținut că fundamentarea propunerilor bugetare pentru aceste cheltuieli externalizate nu are la bază o analiză comparativă a costurilor în situația realizării acestora în regie proprie față de valorile contractate cu terți și nici justificări privind creșterile anuale ale contractelor de salubritate.

Menționăm că această concluzie se susține pe bază de argumente numai în cazul ALPAB care a încheiat un contract distinct pentru salubritatea parcurilor administrate. În cazul celorlalte entități activitatea de curățenie și salubritate este inclusă în valoarea contractelor multianuale fără să fie individualizată, aceasta regăsindu-se în valoarea totală a prestațiilor împreună cu terțe operațiuni de dotare și întreținere spații verzi (cu excepția Sectorului 4 care efectuează curățenia în parcul Lumea Copiilor în regie proprie).

Pentru compararea economicității serviciilor de salubritate a parcurilor în cele două variante (regie proprie și delegare) au fost comparate costurile prestațiilor în cazul Parcului Lumea Copiilor din Sectorul 4 (efectuate în regie proprie) cu costurile achitate de ALPAB pentru parcurile administrate (se menționează că la nivelul sectoarelor 1, 2, 3 și 6 operațiunile de salubritate parcuri și spații verzi sunt incluse în valoarea acordurilor cadru care mai cuprind și operațiuni de toaletare, plantări de arbori și flori, dotări mobilier stradal și amenajări peisagistice, fără să poată fi făcută o delimitare a acestor cheltuieli și fără stabilirea și monitorizarea unor indicatori de performanță pentru aceste prestații).

Concluziile rezultate din comparația valorii serviciilor de salubritate în cele două variante, se prezintă sintetic astfel:

➤ Pentru salubritatea parcului Lumea Copiilor, în suprafață de 298.000 mp, cheltuielile efectuate în perioada 2011-2014 au însumat 373 mii lei, reprezentând în general contravaloarea materialelor de colectare, curățare și transport gunoi, rezultând astfel un cost anual mediu de 0,31 lei/mp, acesta fiind și un exemplu de bună practică privind minimizarea cheltuielilor bugetare.

➤ În cazul ALPAB, care administrează cele mai importante parcuri din Municipiul București, în anul 2006, activitatea de salubritate parcuri a fost externalizată. Până în data de 07.06.2010, la nivelul ALPAB, activitatea de salubritate a parcurilor din administrare a fost organizată și s-a desfășurat în baza unor contracte de prestări servicii, atribuite prin procedura de „negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț”.

De la această dată și până în prezent activitatea de salubritate a fost organizată și s-a desfășurat în baza unor Acorduri cadru încheiate ca urmare a procedurii de licitație organizate în anul 2010 și respectiv anul 2014 de entitatea auditată.

În conformitate cu prevederile Legii nr. 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice, republicată, indiferent de modalitatea de gestiune adoptată (gestiune directă sau delegată), *activitățile specifice componente ale serviciului de salubritate sunt organizate și se desfășoară pe baza regulamentului serviciului și a caietului de sarcini, aprobate prin hotărâre a consiliului local, elaborate în conformitate cu regulamentul-cadru, respectiv cu caietul de sarcini - cadru, elaborate și aprobate de A.N.R.S.C. prin ordin.*

Facem precizarea că în baza prevederilor HCGMB nr.351/25.11.2008 privind regulamentul de organizare și funcționare al ALPAB *autoritatea publică locală, a delegat activitatea de salubritate utilizând metoda gestiunii directe de către ALPAB, mai precis către Serviciul amenajare Întreținere Spații Verzi.* În aceste condiții, în care modalitatea de atribuire este gestiunea directă, sunt necesare adoptarea unui regulament al serviciilor aprobat în condițiile legii și a unui studiu de oportunitate prevăzute de Legea nr. 51/2006, republicată, HCGMB nr.120/2010 privind aprobarea Normelor de salubritate și igienizările Municipiului București și Ordinul ANRSC nr.110/2007 privind aprobarea Regulamentului cadru al serviciului de salubritate a localităților. Fără a fi întocmit un studiu de oportunitate, conducerea ALPAB a luat în anul 2006 inițiativa externalizării serviciilor de salubritate.

În perioada 2007-2009, atât previzionarea cât și cheltuiala efectivă cu acest serviciu a înregistrat o **tendință accentuată de creștere** de la an la an, în condițiile în care suprafața parcurilor din administrare nu s-a majorat semnificativ, cauzele identificate de audit fiind:

a) Stabilirea suprafețelor de intervenție fără o fundamentare bazată pe realitatea suprafețelor din administrare, determinate potrivit planurilor cadastrale și ridicărilor topografice pentru toate categoriile de teren aflate în administrare (spații verzi, suprafețe ocupate de clădiri, alei pietonale, scuaruri).

În perioada de derulare a contractelor de prestări servicii de salubritate, până la data organizării procedurii de licitație în anul 2010, prin caietul de sarcini nu s-a stabilit nicio suprafață de intervenție.

De asemenea, în fundamentarea suprafețelor de intervenție puse la dispoziția prestatorului, nu s-a procedat la excluderea suprafețelor ocupate de clădiri și construcții speciale edificate în parcurile din administrare.

În caietul de sarcini și documentația privind atribuirea prin licitație în anul 2010 a serviciilor de salubritate și întreținere parcuri, aflate în administrarea ALPAB, s-a prevăzut ca suprafață totală de lucru 125,26 ha gazon (peluze) și 54,45 ha alei pietonale.

În fundamentarea acestor suprafețe, entitatea auditată nu a efectuat o analiză privind o posibilă reducere a costurilor, pe baza unor elemente determinante cu impact asupra stabilirii volumului de lucrări, cât mai aproape de valoarea reală.

b) Volumul lucrărilor de întreținere și salubritate de efectuat, nu s-a stabilit în raport de necesarul real pentru fiecare parc din administrare.

Astfel, în lipsa unui studiu de oportunitate și a regulamentului serviciului, volumul lucrărilor de efectuat, nu s-a stabilit în raport de necesarul real pentru fiecare parc din administrare în funcție de anumite criterii, precum:

- suprafața de intervenție în raport de suprafața totală;
- identificarea punctelor aglomerate care necesită o intervenție zilnică față de zone mai puțin aglomerate care necesită o intervenție periodică;
- creșterea gradului de intervenție privind măturatul mecanizat acolo unde starea aleilor pietonale o permite, concomitent cu reducerea suprafețelor de intervenție cu operațiunea de măturat manual (știut fiind faptul că operațiunea mecanizată este tarifată la un cost substanțial mai redus față de măturatul manual, mai costisitor).

c) Costul prestației de salubritate în anul 2010 față de perioada precedentă a fost influențat prin utilizarea diferențiată a unor anumiți indicatori exprimați în unități de măsură.

Pentru prestațiile efectuate în semestrul II al anului 2010, în propunerea financiară și Formularul ofertei prestatorul și-a fundamentat tariful anumitor prestații prin utilizarea diferențiată, față de perioada precedentă, anumitor indicatori exprimați în unități de măsură.

Exemplificăm:

- Transport la groapa de gunoi ecologică – tarif stabilit pe tonă în perioada 2007-2009, iar ulterior din anul 2010 tariful s-a stabilit pe metru cub.

- Curățatul zăpezii - tariful stabilit inițial a fost la metru pătrat, pentru ca ulterior, tariful să fie stabilit la ora de activitate pentru realizarea prestației.

Fundamentarea tarifului la operațiunea de transport, în metri cubi, vine în contradicție cu recepția acestuia la groapa ecologică, care se face pe baza stabilirii greutății prin cântărire.

Tot astfel, operațiunea de curățat și transportat zăpada tarifată la ora de activitate nu poate conduce la realizarea acestei prestații în condiții de economicitate decât pe baza unor reglementări prevăzute în normative care să stabilească și suprafața curățată în unitatea de timp.

Referitor la plățile efectuate de entitate pentru aceste prestații, în perioada 2007-2009, înaintea încheierii acordului cadru, situația se prezintă astfel:

Anul	Costul total al prestației (mii lei)	Creștere față de anul anterior
2007	7.132	-
2008	10.019	+29%
2009	13.322	+25%

Abia începând cu anul 2013, în contractele subsecvente încheiate în baza acordului cadru din anul 2010, a fost estimată o valoare maximă a prestațiilor pentru fiecare an calendaristic.

Plățile efectuate către operatorul economic pentru salubritatea aleilor din parcurile aflate în administrarea ALPAB au fost în perioada 2011-2014 în sumă totală de 44.281 mii lei. În anul 2011 plățile pentru salubritate au fost de 5.354 mii lei, dar la finele anului valoarea prestațiilor neachitate pentru salubritatea au fost de aproximativ 7.000 mii lei.

În perioada 2011-2014, plățile cu această destinație au fost următoarele:

	Plăți totale (mii lei)	Plăți salubritare (mii lei)	Pondere plăților pentru salubritare în totalul plăților efectuate (%)
Anul 2011	106.478	5.354	5,03%
Anul 2012	82.659	10.797	13,06%
Anul 2013	78.612	16.769	21,33%
Anul 2014	69.086	11.361	16,44%
Total	336.835	44.281	13,15%

Având în vedere faptul că la nivelul ALPAB, suprafața spațiilor verzi aflate în administrare nu a suferit modificări în perioada 2011-2014, nu se justifică evoluția sinusoidală a acestor plăți. Totuși, datorită neînscrerii în contractele subsecvente în perioada 2010-2012 a valorii maxime a prestațiilor, dar și unui management defectuos, s-a ajuns în situația ca an de an valoarea prestațiilor neachitate la finele anului să fie foarte mari. Astfel, în anul 2013 valoarea plăților de 16.769 mii lei pentru salubritare, a fost cea mai mare din perioada auditată și a reprezentat 21% din plățile totale ale ALPAB, dar facem precizarea că doar suma de 6.163 mii lei a fost aferentă prestațiilor din anul respectiv, restul reprezentând plăți restante.

Având în vedere suprafața aleilor din parcurile administrate de ALPAB este de 427.979 mp, pentru care serviciul de salubritare a fost delegat și s-a achitat suma de 44.281 mii lei în perioada 2011 – 2014, rezultă un cost mediu anual de 26 lei/mp/an, incomparabil mai mare decât costul mediu realizat pentru același serviciu, executat în regie proprie de Direcția de Administrare Parcuri și Zone de Agreement Sector 4 de 0,31 lei/mp anual.

C. Fundamentarea cheltuielilor cu paza.

Bazat pe argumentul că firmele de pază angajate nu au atribuții și nu pot sancționa abateri de la ordinea și siguranța publică, singura justificare a acestui serviciu externalizat este de descurajare și prevenire a furturilor sau vandalizării bunurilor aflate pe domeniul public (mobilier stradal sau material dendro-floricol).

Astfel, pe fondul inexistenței, la niciun Sector, a unor analize a valorilor bunurilor distruse sau furate, fundamentarea acestor cheltuieli nu se bazează pe eficiența și economicitatea acestor cheltuieli.

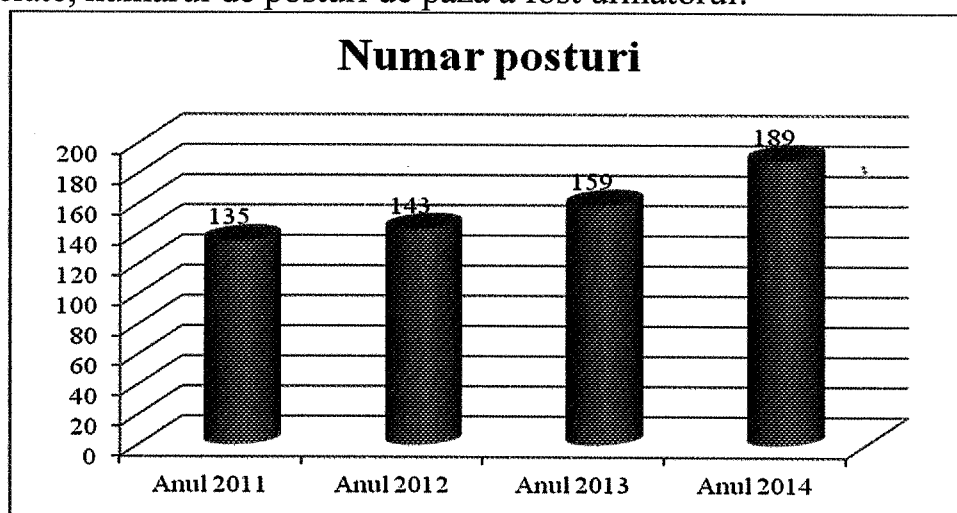
Mai mult decât atât, având în vedere că inițial paza parcurilor a fost asigurată de Poliția Locală (Comunitară), care are competență de aplicare de sancțiuni contravenționale, legitimare etc., se impunea o analiză a oportunității și costurilor în cele două variante.

Cu atât mai inexplicabil apare în aceste condiții, tendința de creștere de la an la an a valorii prestațiilor fără o fundamentare cost/eficiență a acestor cheltuieli.

Totodată, trebuie menționat că achiziția acestor servicii prezintă și potențiale riscuri de nerespectare a principiului economicității cheltuielilor bugetare, în condițiile în care serviciile de pază sunt exceptate de la obligația de atribuire conform procedurilor prevăzute de OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.

Prezentăm sintetic principalele constatări privind cheltuielile cu paza rezultate din auditurile efectuate:

➤ Referitor la serviciile de pază pentru spațiile verzi administrate de **ALPAB**, acestea au fost contractate începând cu anul 2009 în baza unui acord cadru pe patru ani și apoi a acordului cadru încheiat în anul 2014. Conform contractelor încheiate, numărul de posturi de pază a fost următorul:



Din cele de mai sus se observă o creștere a numărului de posturi deși aceasta nu poate fi justificată prin creșterea suprafețelor spațiilor verzi aflate în administrare, cu excepția anului 2012 când au fost contractate separat posturile de pază necesare obiectivului Stadionul Național „Lia Manoliu”.

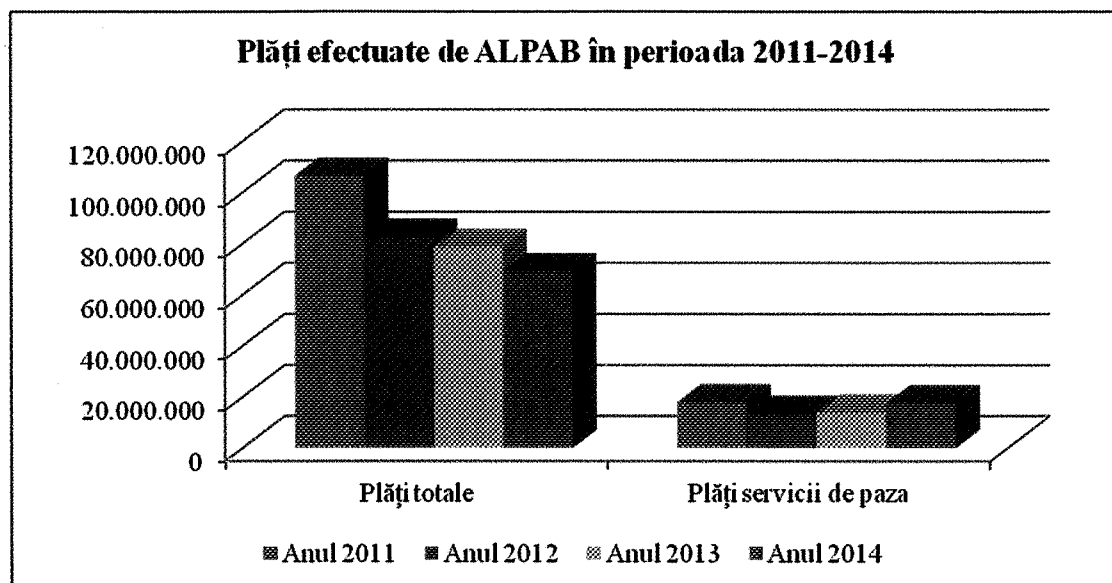
Această creștere poate fi aparent explicată prin faptul că planurile de pază au fost aprobate de reprezentanții Poliției Capitalei, dar acestea au fost realizate de reprezentanții firmelor în funcție de solicitările reprezentanților ALPAB, și nu în funcție de necesitățile stabilite de Poliție.

La nivelul ALPAB au fost efectuate anual plăți pentru paza spațiilor administrate de entitate, planurile de pază fiind aprobate în fiecare an în funcție de zona în care se afla obiectivul păzit. Plățile aferente perioadei 2011-2014 au fost în valoare totală de 62.216 mii lei.

Situația plăților efectuate pentru pază de entitățile auditate, precum și ponderea acestora în totalul plăților efectuate sunt prezentate în tabelul următor:

	Plăți totale (mii lei)	Plăți pază (mii lei)	Ponderea plăților pentru pază în totalul plăților efectuate (%)
Anul 2011	106.478	17.759	16,68%
Anul 2012	82.659	13.264	16,05%
Anul 2013	78.612	13.782	17,53%
Anul 2014	69.086	17.411	25,20%
Total	336.835	62.216	18,47%

Grafic situația se prezintă astfel:

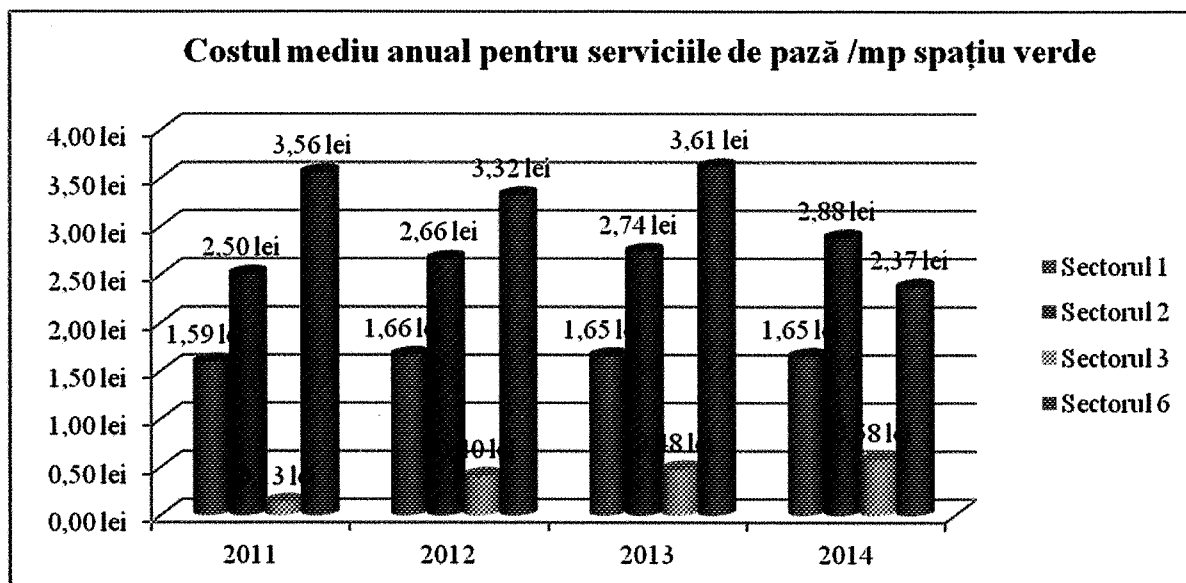


În condițiile în care plățile totale ale ALPAB au scăzut de la an la an, plățile pentru paza spațiilor verzi au ajuns să reprezinte 25% din total plăți, deși această activitate nu reprezintă unul din obiectivele principale de activitate ale entității, așa cum au fost definite în regulamentul de organizare și funcționare, respectiv „administrarea, exploatarea, întreținerea, repararea și protejarea lacurilor, ștrandurilor, spațiilor verzi, în scopul furnizării unor servicii de agrement, precum și activități de deservire, transport, reparații utilaje, întreținere și reparații dotări și producere de material dendro-floricol.”

Evoluția cheltuielilor pentru paza parcurilor la nivelul sectoarelor se prezintă după cum urmează:

Anul	Cheltuieli cu paza (mii lei)			
	ADP Sector 1	ADP Sector 2	Sector 3	ADPDU Sector 6
2011	3.548	8.880	508	7.589
2012	3.705	9.433	1.567	7.082
2013	3.683	9.708	1.852	7.707
2014	3.672	10.207	2.242	5.056
Total	14.608	38.228	6.169	27.434

În funcție de suprafața spațiilor verzi aflate în administrare și a plăților anuale efectuate pentru serviciile de pază, între cele patru sectoare există diferențe importante, privind costul/mp spațiu verde, astfel:



Din cele de mai sus se observă că în Sectorul 6 s-au efectuat, în medie plăți de 7.000 mii lei anual, care deși au fost mai mici decât cele efectuate de alte sectoare (exemplu Sectorul 2), costul mediu, calculat ca medie între valoarea plăților cu această destinație și suprafața spațiilor verzi aflate în administrare, a fost cel mai mare timp de trei ani (3,56 lei/mp în 2011, 3,32 lei/mp în 2012 și 3,61 lei/mp în 2013).

Ca medie, este urmat de Sectorul 2 (între 2,50-2,88 lei/mp spațiu verde), cu precizarea că acest sector totalizează cele mai mari valori ale plăților cu această destinație în fiecare din cei 4 ani analizați.

Referitor la serviciile de pază facem următoarele precizări:

Contractele încheiate pentru serviciile de pază nu prevăd clauze asiguratorii în sensul că prestatorul să răspundă și să suporte riscul și eventualele pagube produse ca urmare a desfășurării necorespunzătoare a activității sale.

Trebuie precizat că, agenții de pază nu aplică sancțiuni, nu au atribuții legale pe linie de ordine publică, ei putând doar semnaliza abateri către organele de poliție sau poliția locală. În această situație, nu au decât un rol preventiv în semnalarea furturilor sau vandalizărilor, situație în care se impune efectuarea unor calcule de eficiență și reducerea acestor cheltuieli prin achiziția unor sisteme de supraveghere și apelare la serviciile Poliției Locale de Sector.

*Un exemplu de bună practică îl reprezintă **DAPZA Sector 4** care nu a efectuat cheltuieli cu paza suprafețelor de spații verzi aflate în administrare, această activitate fiind realizată de Poliția Locală Sector 4, entitatea investind în achiziționarea unui sistem de supraveghere video (15 camere video fixe și o camera video rotativă) în valoare totală de 76 mii lei.*

D. Fundamentarea investițiilor pentru reamenajarea parcului Drumul Taberei din Sectorul 6.

Un exemplu de fundamentare nejudicioasă a cheltuielilor pentru amenajare spații verzi este chiar cea mai mare investiție realizată în București pentru amenajarea unui parc și singura finanțată din fonduri europene.

Din auditul efectuat a rezultat faptul că în cazul **parcului Drumul Taberei** lucrările de amenajare a terenului nu au avut ca rezultat creșterea suprafețelor verzi sau regenerarea vegetației în spațiile verzi degradate în conformitate cu cerințele Uniunii Europene.

În acest sens, Sectorul 6 nu a făcut o analiză judicioasă în ce privește decizia de a face o investiție în Parcul Drumul Taberei pe același amplasament, prin distrugerea totală a amenajărilor și dotărilor existente și lipsirea locuitorilor de beneficiul celui mai mare parc al Sectorului pentru o perioadă de minim 2 ani, în loc să reabiliteze alte spații verzi degradate sau să identifice alte amplasamente pentru un parc, cu atât mai mult cu cât în acest Sector indicele de spațiu verde per`capita, calculat în baza Cadastrului verde, este de 16,76 mp/locuitor, sub media Capitalei.

De asemenea s-a luat decizia înlocuirii unei vegetații abundente dezvoltată într-o perioadă lungă de timp, care a necesitat investiții și cheltuieli anuale însemnate, cu un parc tematic cu vegetație redusă, fapt discutabil din punct de vedere al protejării și îmbunătățirii condițiilor de mediu și care va genera creșterea cheltuielilor bugetare pentru întreținerea acestuia în perioada următoare.

Astfel, în scopul modernizării arhitecturale și peisagistice a parcului de agrement „Drumul Taberei”, prin Hotărârea Consiliului Local al Sectorului 6 nr. 13/25.02.2010 s-au aprobat documentația și indicatorii tehnico-economici pentru lucrarea de „Modernizare arhitecturală și peisagistică a Parcului Drumul Taberei”.

Prin Hotărârea Consiliului Local al Sectorului 6 nr. 15/25.02.2010 s-a aprobat Cofinanțarea proiectelor de „Modernizare arhitecturală și peisagistică a parcului Drumul Taberei” și „Achiziționarea și instalarea sistemului de supraveghere pentru creșterea siguranței și prevenirea criminalității în Parcul Drumul Taberei”.

Conform contractului de finanțare nr. 2210/01.09.2011 în valoare de 75.188 mii lei, din care contribuție nerambursabilă în sumă de 59.544 mii lei, încheiat de Primăria Sectorului 6, în Parcul Drumul Taberei au fost începute lucrări de modernizare arhitecturală și peisagistică a parcului conform contractului de execuție lucrări nr.24/17.04.2012 în valoare de 63.566 mii lei.

În scopul efectuării investiției, anul 2011, ADPDU Sector 6 a predat în administrare parcul Drumul Taberei către Direcția de Investiții din cadrul Primăriei Sectorului 6, ca titular al investiției.

Din procesul verbal privind predarea parcului de agrement „Drumul Taberei”, din administrarea ADPDU Sectorul 6 la Direcția de Investiții din Primăria Sectorului 6 rezultă că pe acest amplasament au fost realizate în perioada anterioară investiții importante concretizate în principal în: locuri de joacă pentru copii, zone de agrement, spații verzi amenajate integral cu gazon și material dendofloricol, rețele de alimentare cu apă pentru irigarea spațiilor verzi și alte elemente de mobilier urban. În evidența contabilă a ADPDU Sectorul 6, parcul „Drumul Taberei” figura la data de 31.12.2014 cu un patrimoniu în valoare totală de 3.392 mii lei.

În anul 2012, Primăria Sectorului 6 procedează la predarea amplasamentului Parc Drumul Taberei Sector 6 către firma care urma să realizeze lucrările contactate conform procesului verbal înregistrat sub nr. 4.096/13.12.2012. Predarea amplasamentului s-a făcut „în vederea începerii lucrărilor de modernizare

arhitecturală și peisagistică, achiziționarea și instalarea sistemului de supraveghere video pentru creșterea siguranței și prevenirea criminalității în Drumul Taberei”.

În condițiile menționate, Direcția de Investiții din cadrul Primăriei Sectorului 6 a efectuat, începând cu anul 2013, lucrări de modernizare arhitecturală și peisagistică în cadrul parcului de agrement „Drumul Taberei”. Din audit a rezultat că, în prezent, nu se cunoaște cu certitudine situația dotărilor anterioare din componența parcului „Drumul Taberei”, din situația prezentată de conducerea entității rezultând că elementele patrimoniale au fost parțial casate (fără a fi în totalitate dezmembrate), deteriorate, transferate la alte secții în vederea remontării sau existente în depozitele secțiilor „Semnalizare rutieră” și „Dotări”.

Începând cu anul 2013 în cadrul ADPDU Sectorul 6 nu s-au luat măsuri de clarificare a situației patrimoniale a parcului „Drumul Taberei” în condițiile în care, conform art. 23 al 4) lit. d) din Regulamentul de organizare și funcționare, directorul general răspunde de: *„integritatea bunurilor aflate în proprietatea sau în administrarea instituției pe care o conduce”*, existând o slabă preocupare din partea managementului în gospodărirea patrimoniului și asigurarea integrității acestuia.

Deși evidențiate scriptic în contabilitate, dotările din parcul „Drumul Taberei”, nu au fost cuprinse în operațiunea de inventariere pentru anul 2014, comisiile de inventariere, atât centrală, cât și subcomisia 8, Drumul Taberei 2, din cadrul ADPDU Sectorul 6 nefăcând nicio mențiune în acest sens.

Concluzii:

➤ **Fundamentarea necesarului de fonduri, respectiv a cotei din bugetul local alocată pentru finanțarea amenajării și întreținerii spațiilor verzi a avut la bază necesitățile generice ale fiecărei entități în parte, fără să existe o detaliere și o fundamentare analitică pe proiecte, pe fiecare obiectiv în parte și pe fiecare lucrare/ operațiune de executat.**

➤ **Suma consemnată ca fiind necesară în Notele de fundamentare a fost stabilită ca o sumă globală determinată de regulă prin comparație cu alocările de fonduri din perioadele anterioare și nu în funcție de operațiunile concrete de executat, respectiv dimensionarea (cantitate, număr, suprafețe etc.) concretă a acestora și perioadele de realizare a obiectivelor, prin raportarea la anumiți indicatori de performanță (de exemplu prețuri sau baremuri pentru amenajarea unui m.p. spațiu verde, pentru dotări cu mobilier urban și/sau locuri de joacă etc.).**

➤ **Sumele alocate de la bugetele locale au fost în general sub necesarul solicitat de către administratorii spațiilor verzi, și în cele mai multe cazuri alocările de fonduri au fost sub prevederile definitive aprobate.**

➤ **Fundamentarea cheltuielilor din fonduri publice nu a avut la bază o analiză a indicatorilor de performanță care să conducă la creșterea eficienței utilizării fondurilor, neavându-se în vedere limite maxime de costuri unitare pe tipuri de operațiuni, iar lucrările și operațiunile nu au fost clar definite și descrise, astfel încât să permită delimitarea lor.**

➤ **Fundamentarea cheltuielilor privind salubritatea parcurilor nu s-a realizat pornind de la o analiză comparativă a costurilor în situația realizării acestora în regie proprie față de valorile contractate, iar externalizarea integrală a serviciilor de salubritate parcuri nu a adus niciun beneficiu entităților auditate.**

➤ **Fundamentarea cheltuielilor cu serviciile de pază care au fost externalizate nu s-a bazat pe o analiză a valorii bunurilor constatate ca fiind vandalizate și furate din parcuri în anii anteriori, de aceea nu se poate justifica necesitatea, eficiența și economicitatea acestor cheltuieli efectuate cu prestatori privați în loc ca paza parcurilor să fie efectuată de Poliția Locală.**

➤ **Decizia Sectorului 6 al Municipiului București de a face o nouă investiție în Parcul Drumul Taberei prin distrugerea totală a amenajărilor și dotărilor existente, nu a respectat principiile economicității și eficienței în condițiile în care prin aceste lucrări nu a fost amenajat un spațiu verde nou sau unul degradat, investițiile anterioare de peste 3.000 mii lei fiind distruse în totalitate.**

3.3.2 Cu privire la externalizarea lucrărilor de amenajare și întreținere spații verzi

Urmare misiunilor de audit efectuate, s-a constatat că toate entitățile au luat măsura externalizării lucrărilor și serviciilor de amenajare și întreținere spații verzi, locuri de joacă și agrement, fiind încheiate contracte de achiziții publice având ca obiect amenajarea și întreținerea unor spații verzi cu societăți comerciale de profil.

Decizia de externalizare a lucrărilor de amenajare și întreținere a spațiilor verzi a fost motivată de autoritățile locale prin faptul că sunt administrate suprafețe mari de spații verzi ce necesită un volum mare de lucrări care trebuiau efectuate cu personal specializat în lucrări de proiectare, amenajare și întreținere a acestora, prin apariția unor noi standarde de calitate și siguranță în exploatarea aparatelor de joacă, ce impunea încheierea unor contracte cu societăți comerciale specializate precum și reducerea bazei materiale și a personalului contractual propriu.

Decizia de externalizare a lucrărilor de întreținere și amenajare spații verzi a fost luată prin Hotărâre a Consiliului Local – în cazul Sectorului 1, iar în cazul celorlalte sectoare și a ALPAB, prin Decizii ale conducerii entităților pe baza unor documente și analize interne, în perioada 2007-2008.

Trebuie menționat că la **Sectoarele 3 și 4**, unde Direcțiile de Administrare a Domeniului Public, s-au transformat în societăți comerciale cu capital majoritar al sectoarelor, externalizarea este implicită, având în vedere că cele două societăți trebuie să îndeplinească aceleași condiții cu toți ofertanții pentru câștigarea lucrărilor de amenajare, prevăzute de OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.

În cazul **Sectorului 6**, ADPDU a luat măsura externalizării lucrărilor și serviciilor de amenajare și întreținere spații verzi și locuri de joacă și agrement, fiind

încheiate contracte de achiziții publice cu acest obiect, cu societăți comerciale de profil, fără a fi efectuată nicio analiză privind valoarea, ponderea și structura cheltuielilor efectuate în regie proprie comparativ cu a celor contractate (externalizate).

În mod similar, la nivelul **ALPAB**, activitatea de salubritate și cea de întreținere parcuri au fost externalizate în anul 2006 către un operator economic care a preluat responsabilitatea executării acestor prestații în parcurile din administrarea instituției publice.

În urma verificărilor realizate a rezultat că, pe acest segment de activitate, managementul entității auditate nu a acționat în toate situațiile în vederea îmbunătățirii activității de o maniera economica, eficientă și eficientă.

În susținerea acestei concluzii menționăm următoarele:

- Managementul nu s-a preocupat de organizarea serviciului de salubritate în acord cu prevederile legale și normele emise în materia salubrității.

- În perioada 2007-2010, decizia de management privind externalizarea integrală a serviciilor de salubritate și întreținere parcuri nu a adus niciun beneficiu entității auditate cu privire la desfășurarea acestei activități de o maniera economica și eficientă.

Menționăm că, strategia externalizării ar trebui să își găsească justificarea în scăderea costurilor pe termen mediu și lung, ori în cazul de față s-a înregistrat o creștere accentuată a acestora, de la an la an, cu consecințe negative în utilizarea banului public și un control ineficient asupra limitei cheltuielilor bugetare.

- Decizia de management privind externalizarea acestor servicii, nu s-a efectuat pe baza unui studiu de oportunitate și a stabilirii costurilor în condiții de eficiență și economicitate.

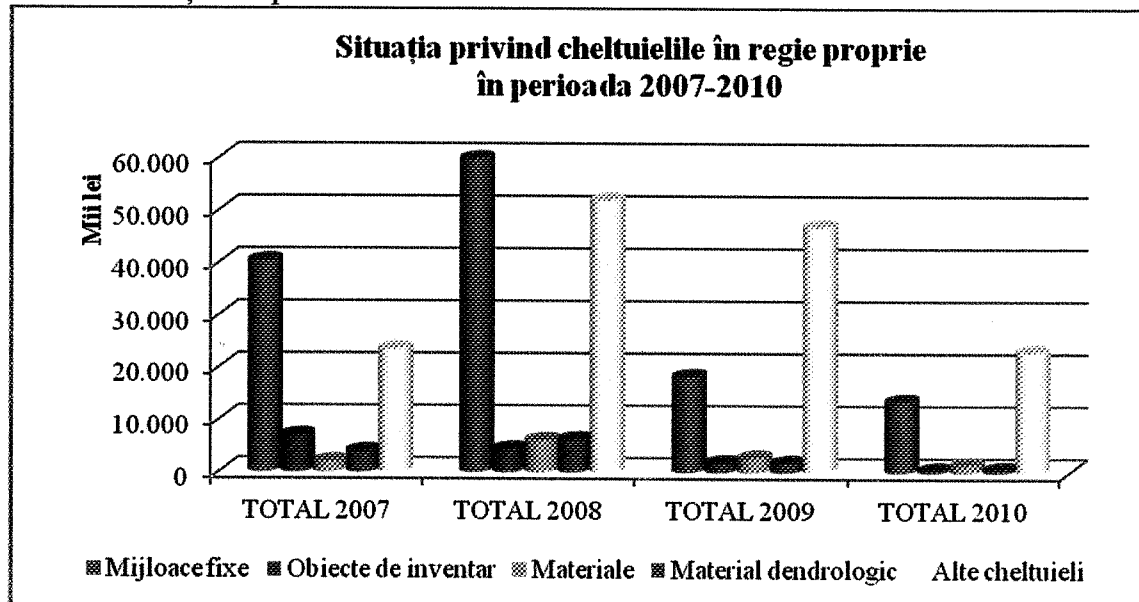
În asumarea unei decizii atât de importante, persoanele care au asigurat managementul entității auditate în perioada 2007-2010, nu au analizat și pus în balanță costurile, avantajele și dezavantajele celor două variante de efectuare a lucrărilor de salubritate.

- Tendința accentuată de creștere de la an la an a cheltuielilor cu salubritatea parcurilor în perioada auditată a fost determinată, pe de o parte, de o insuficientă monitorizare de către factorii responsabili în urmărirea desfășurării acestei activități, iar pe de alta parte de lipsa unor reglementări interne (regulamentul serviciului aprobat în condițiile legii) și a unor indicatori de performanță privind calitatea serviciului, a căror implementare era necesară pentru atingerea scopului principal de reducere a costurilor.

Urmare a externalizării, în mare parte, a lucrărilor de amenajare și întreținere a spațiilor verzi a scăzut foarte mult și valoarea cheltuielilor efectuate în regie proprie, așa cum rezultă din situația alăturată, în care se prezintă dinamica acestor cheltuieli în perioada 2007-2010 pentru sectoarele 1, 2, 5 și 6 (la sectoarele 3 și 4 activitatea a fost externalizată integral prin transformarea ADP-urilor în societăți comerciale):

Perioada	Total Cheltuieli în regie proprie din care:	Mijloace fixe	Obiecte de inventar	Materiale	Material dendrologic	Alte cheltuieli
An 2007	76.921	40.379	7.038	1.986	4.017	23.501
An 2008	128.594	59.848	4.440	6.095	6.291	51.920
An 2009	71.543	18.308	1.857	2.763	1.772	46.843
An 2010	39.185	13.608	498	1.436	615	23.028

Grafic situația se prezintă astfel:



Din cele de mai sus se observă o scădere mare a cheltuielilor pentru achiziționarea utilajelor și a obiectelor de inventar necesare entităților pentru realizarea activităților aferente spațiilor verzi, astfel, cheltuielile cu mijloacele fixe au scăzut cu 46.240 mii lei în anul 2010 față de anul 2008, respectiv cu 77%, iar cheltuielile cu obiectele de inventar au scăzut cu 3.942 mii lei în aceeași perioadă, înregistrând astfel o scădere cu 89%.

În total, plățile efectuate pentru lucrările de amenajare și întreținere spații verzi în regie proprie au scăzut în anul 2010 cu 89.409 mii lei față de cele din anul 2008, ceea ce reprezintă o scădere cu 70% a acestora.

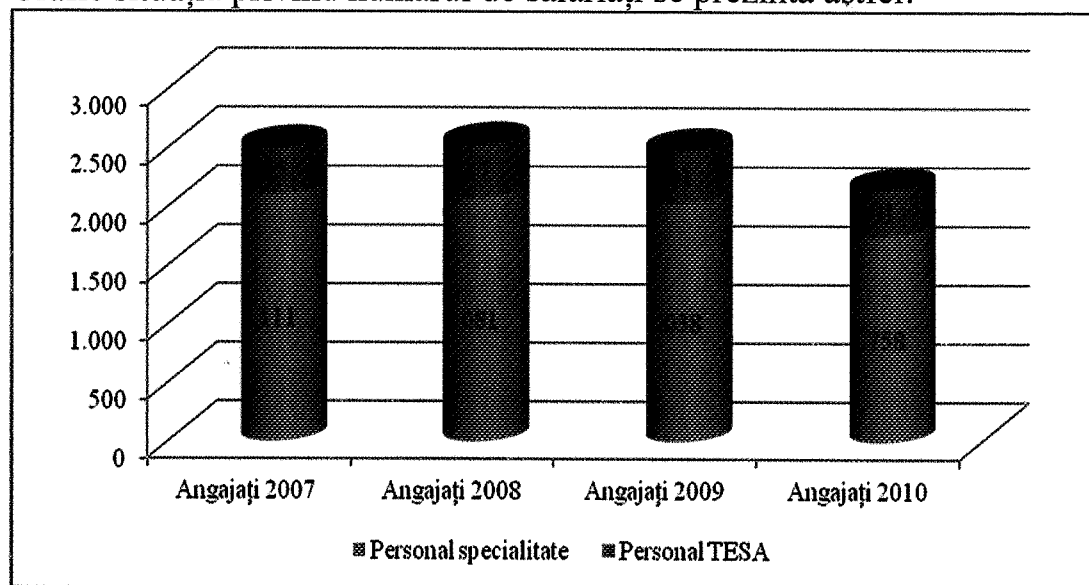
Principala motivație a factorilor de decizie cu privire la externalizarea lucrărilor de amenajare și întreținere spații verzi a fost reducerea numărului de personal urmare a măsurilor legislative de reducere a cheltuielilor bugetare precum și a reducerii bazei materiale prin retrocedarea unor terenuri și active.

Auditul reține însă că în perioada în care s-a procedat la contractarea cu terți a majorității lucrărilor care făceau obiectul de activitate al instituțiilor de administrare a domeniului public, aceste argumente nu se susțin după cum rezultă din situația evoluției personalului și a bazei materiale proprii în perioada 2007-2010. Pentru ALPAB, Sectorul 1, 2, 5 și 6 situația se prezintă astfel:

Anul	Număr salariați			Cheltuieli de personal (mii lei)
	Total din care:	Personal specialitate	Personal TESA	
Total salariați 2007	2.496	2.111	385	33.602
Total salariați 2008	2.528	2.081	447	47.537
Total salariați 2009	2.479	2.038	441	46.723
Total salariați 2010	2.149	1.758	391	31.459

Sectoarele 3 și 4 nu au fost cuprinse în analiză deoarece instituțiile publice de administrare a domeniului public au fost reorganizate ca societăți comerciale în anul 1999 și respectiv 2002.

Grafic situația privind numărul de salariați se prezintă astfel:



Așa cum rezultă din aceste situații numărul total de personal a înregistrat o scădere în această perioadă cu numai 13,9% (347 persoane) scăderea fiind în special la personalul de specialitate. Reducerile de personal s-au datorat disponibilizărilor efectuate urmare închiderii unor unități de producție cât și măsurilor de reducere a cheltuielilor bugetare locale dispuse prin O.U.G. nr. 63/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale.

În această perioadă s-a reținut diminuarea în unele cazuri a bazei materiale urmare a reorganizării și retrocedării unor terenuri aferente unităților de producție (serelor sau pepinierelor), astfel:

Anul	Unități productive		Utilaje (număr)	Mijloace de transport (număr)
	Sere (mp)	Pepiniere (mp)		
2007	249.237	962.233	110	73
2008	249.237	957.258	128	84
2009	247.637	957.258	140	84
2010	247.037	957.258	126	81

➤ Cea mai mare diminuare de patrimoniu a înregistrat-o **ADP Sector 1** urmare a retrocedării în perioada 2006-2008 a unor suprafețe de producție de 5.100 mp prin decizii ale instanțelor și ale Primarului General al Municipiului București de punere în posesie (serele din strada Jimbolia nr. 103, Sos București - Ploiești nr. 139 și pepiniera din strada Tribunei nr. 32).

Începând cu luna august 2010, datorită restructurării personalului instituției, conform prevederilor O.U.G. nr.63/ 2010, activitatea proprie de producție a materialului dendro-floricol a fost întreruptă, singura seră din administrarea entității fiind în conservare.

Auditul a reținut că în cazul sectoarelor care au păstrat și utilizat baza proprie de producție, respectiv Sectoarele 2, 6 și ALPAB, prețurile de producție realizate sunt mult mai mici, acestea reușind să se aprovizioneze în mare parte cu material floricol din sere proprii după cum se prezintă mai jos:

➤ La **ADP Sectorul 2** sunt funcționale două sere, respectiv sera Voluntari și sera Pantelimon. Cheltuielile pentru activitatea desfășurată la sere a cuprins cheltuieli pentru material dendrofloricol, butași, ghivece, mraniță, turbă, unelte, folie plastic, rogojini, energie electrică, gaze, chirie spațiu (Sera Pantelimon), pază.

Dacă se raportează numai cantitatea de flori produsă în serele proprii la total cantitate de flori achiziționată se constată că ponderea a fost cuprinsă anual între 19% și 45% ceea ce conduce la concluzia că activitatea din serele proprii a fost eficientă, având în vedere și reducerea numărului de salariați.

Referitor la evoluția numărului de personal la ADP Sector 2 în perioada 2010-2014, situația s-a prezentat astfel:

Anul	Număr mediu salariați, din care:	Secția spații verzi	Număr muncitori din totalul salariaților, din care:		
			Spații verzi	ADP S2 - fără sp. verzi	Total muncitori
2010	464	139	129	223	352
2011	277	61	51	134	185
2012	271	62	51	131	182
2013	261	63	51	124	175
2014	258	61	49	121	170

Trebuie reținut totodată că numai o mică parte din numărul total de personal lucrează în domeniul spațiilor verzi (49 din 258 la Administrația Domeniului Public Sector 2) restul fiind personal administrativ, Tesa sau personal care lucrează în alte compartimente (auto, drumuri, rețele edilitare, etc.).

➤ La **ADPDU Sector 6** a existat o preocupare din partea entității în ceea ce privește producerea de material dendro floricol atât pe terenul deținut în suprafață de 10.000 mp cât și în cele 4 sere situate în B-dul Timișoara, nr.139. Totuși, achizițiile de material dendro-floricol la nivelul ADPDU Sector 6 se situează la un nivel destul de ridicat, peste 80 % din necesar.

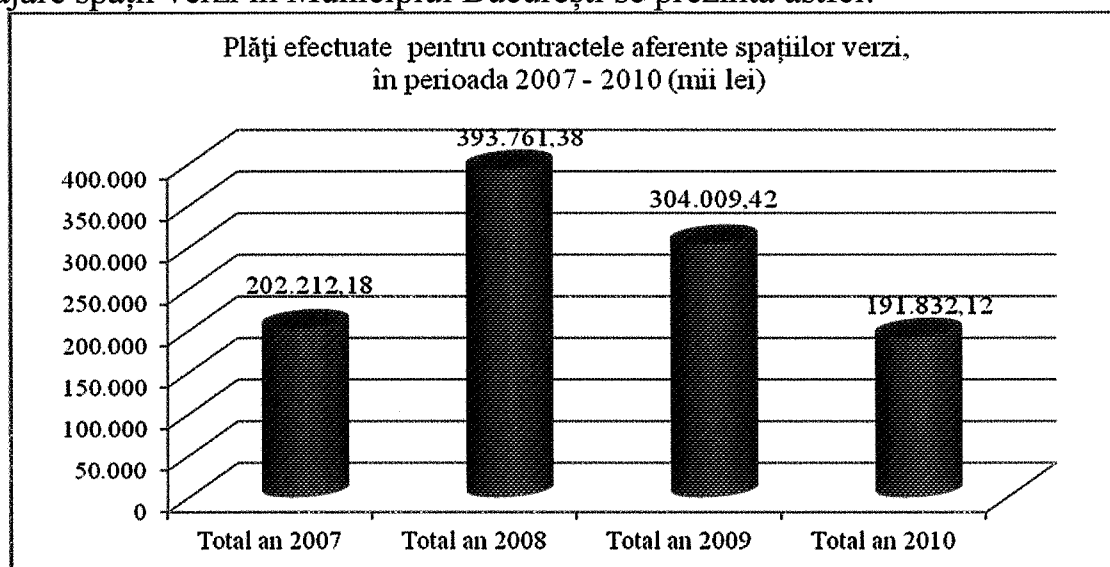
➤ **ALPAB** are în administrare cinci sere cu o suprafață totală de 127.663 mp din care sera acoperită – 14.914 mp și teren de cultura – 112.749 mp, fiind produse anual mai mult de 2 milioane de fire de flori. Materialul floricol produs în sere se repartizează către serviciul spații verzi care efectuează plantările de flori în regie proprie.



Foto: imagine din sera ALPAB

Facem precizarea că pe spațiile verzi administrate de ALPAB au fost plantate în ultimii ani flori provenite exclusiv din serele proprii.

Pentru aceeași perioadă, situația privind lucrările contractate de întreținere și amenajare spații verzi în Municipiul București se prezintă astfel:



Din cele de mai sus se observă o creștere a plăților efectuate către terți în anul 2008 cu 96% față de cele efectuate în anul 2007, urmată de o scădere în perioada 2009 – 2010, astfel încât nivelul plăților către terți în anul 2010 a fost apropiat de nivelul celor din anul 2007. Având în vedere că externalizarea lucrărilor și serviciilor s-a realizat în perioada 2007-2010, analiza realizată și concluziile desprinse se bazează pe datele din acest interval.

Concluzii:

➤ **Decizia de externalizare a serviciilor de amenajare și întreținere spații verzi, cu toate că produce implicații bugetare majore, nu a avut o fundamentare bazată pe strategii, politici, calcule de eficiență, de economicitate sau studii comparative.**

➤ La toate entitățile, cu excepția Sectorului 1 unde a existat o Hotărâre a Consiliului Local în acest sens, această decizie a fost luată de conducerea executivă a instituțiilor în cauză, motivat de inexistența resurselor pentru efectuarea în regie proprie a acestor activități. Așa cum rezultă din situația întocmită pentru perioada 2007-2010 privind evoluția personalului și a bazei materiale a entităților, acest argument nu se susține, constatare care este valabilă și în cazul Sectorului 1.

➤ Există și unele situații obiective, cum ar fi restrângerea bazei de producție, retrocedarea unor sere, pepiniere sau terenuri, precum și reducerea personalului în baza unor acte normative emise de legislativ, dar acestea au produs efecte ulterior (începând cu 2010) și nu la momentul externalizării acestor activități.

➤ Decizia de externalizare nu poate fi susținută de argumente privind creșterea eficienței și economicității cheltuielilor bugetare în condițiile în care din audit a rezultat tendința clară de creștere a acestor cheltuieli precum și contractarea unor servicii conexe a căror valoare a crescut exponențial cum ar fi serviciile de pază și salubritate a parcurilor, care la începutul perioadei analizate erau nesemnificative.

➤ Contractarea serviciilor de amenajare și întreținere spații verzi cu firme specializate este în contradicție cu obiectivele prevăzute în Planul de Acțiuni pentru Mediu, unde unul din obiectivele principale îl reprezintă reînființarea pepinierelelor aparținând instituțiilor publice.

➤ Nici decizia de transformare a instituțiilor de administrare a domeniului public în societăți comerciale nu se poate justifica și nu este de natură a conduce la eficientizarea și reducerea cheltuielilor bugetare, această situație având un efect contrar, de creștere și utilizare inefficientă a fondurilor bugetului local.

3.3.3 Cu privire la angajarea și utilizarea fondurilor bugetului local pentru întreținere spații verzi

De la momentul externalizării lucrărilor de amenajare și întreținere spații verzi, începând cu anul 2008, Sectoarele și ALPAB au încheiat acorduri-cadru pe trei sau patru ani pentru întreținerea spațiilor verzi. Adjudecarea contactelor s-a făcut prin organizarea de licitații publice, fiecare Sector încheind mai multe contracte prin împărțirea Sectorului în mai multe zone.

Separat de aceste contracte multianuale, în perioada 2008-2012, entitățile au încheiat contracte pentru lucrările de amenajare a acestor spații (inclusiv dotările cu locuri de joacă și mobilier urban), prin achiziție directă sau cerere de ofertă. Ulterior, din anul 2012 s-au încheiat și pentru aceste lucrări acorduri cadru, pe patru ani, atribuite în urma organizării unor licitații deschise.

Valoarea contractelor încheiate în perioada 2007-2014 au însumat 2.718.706 mii lei pentru lucrările de peisagistică, și au reprezentat 20% din totalul prevederilor bugetare ale entităților auditate.

Din audit a rezultat că a fost respectată, în general, procedura și metodologia de atribuire a contractelor conform OUG 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii și H.G. nr. 925/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din OUG 34/2006.

În general modul de atribuire a contractelor nu a fost contestat, fiind doar două cazuri în care au fost constatate abateri și aplicate sancțiuni de către Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, respectiv câte o amendă la ADP Sector 2 și la ALPAB.

Din verificarea modului de încheiere a contractelor, a rezultat însă o serie de neajunsuri, deficiențe, abordări și politici neadecvate atât la fundamentarea cât și la stabilirea clauzelor din contracte, cu impact în economicitatea și eficiența achizițiilor derulate, astfel:

❖ *La stabilirea condițiilor obligatorii de participare la procedura de achiziție nu a fost avută în vedere calitatea de producător a ofertanților, și nici restricționată subcontractarea achizițiilor sau lucrărilor.*

Așa cum rezultă din verificările efectuate de ANAF la o parte din societățile care derulează contracte de amenajare și întreținere spații verzi, acestea nu sunt producătoare de material dendro-floricol, materialele comercializate fiind achiziționate de la producători interni sau importate, situație în care **prețurile** achitate sunt **mult mai mari** față de cele de achiziție de la producători (și **de 20 de ori** în unele cazuri).

❖ *Niciuna dintre entități auditate nu și-a constituit o bază de date cu firme producătoare de material dendro-floricol sau mobilier specific, și nu a stabilit repere sau standarde de cost pentru materialele sau obiectele achiziționate, existând astfel diferențe semnificative între prețurile de achiziție pentru produse similare de la o entitate la alta sau uneori și în cadrul aceleiași entități de la furnizori diferiți.*

❖ *În cazul materialelor de import, nu s-a avut în vedere procedura de achiziție directă de la producători sau organizarea de licitație internațională pentru reducerea cheltuielilor bugetare.*

Se menționează că locurile de joacă din parcuri și suprafața antitraumă provin de regulă din import, la fel și o foarte mare gamă de flori și arbuști.

❖ *Contractarea și derularea achizițiilor pentru amenajare peisagistică, prin societățile în care acționarul majoritar este Consiliul Local al Sectorului, a avut un efect contrar scopului declarat de înființare a acestor societăți, anume de reducere a cheltuielilor bugetare și de eficientizare a acestor activități.*

Concluzia a fost reținută din auditul efectuat la SC ADPB SA, care a derulat contracte de valori foarte mari cu acționarul principal Sectorul 3 și are la bază următoarele argumente:

- De regulă societatea a acționat ca o verigă intermediară între beneficiar (Sectorul 3 al Municipiului București) și furnizori, prețurile achitate de Sector fiind mult majorate prin adăugarea cotei de profit de către intermediar la prețurile de achiziție, (adaosul practicat de SC ADPB SA fiind cuprins în general între 31-38%).

Mai mult, nici furnizorii SC ADPB SA nu au de regulă calitatea de producători, așa cum s-a reținut din verificările ANAF.

Exemplificăm în acest sens modul în care SC ADPB SA revinde la prețuri mult mai mari Sectorului 3 al Municipiului București, în baza contractelor de delegare a gestiunii, mobilierul urban cumpărat de la partenerii comerciali:

Nr. crt.	Anul achiziției	Denumire mobilier stradal	Cant. (buc.)	Preț unitar de vânzare către Sectorul 3 (lei)	Preț unitar de achiziție pentru ADPB (lei)	Diferență (lei)	Profit ADPB (lei)
0	1	2	3	4	5	6=4-5	7=6*3
1	2012	Bănci din oțel galvanizat și lemn	300	1.600	1.520	80	24.000
2	2013	Bănci din oțel galvanizat și lemn	1.111	1.600	1.520	80	88.880
3	2014	Bănci din oțel galvanizat și lemn	734	1.600	1.520	80	58.720
4	2013	Coșuri de gunoi	537	800	760	40	21.480
5	2014	Coșuri de gunoi	601	800	760	40	24.040

Menționăm că valoarea contractelor atribuite de Sectorul 3 către SC ADPB SA în perioada 2011-2014 însumează 227.900 mii lei, din care 95.200 mii lei au fost achitați numai în anul 2014, an în care lucrările și achizițiile au fost subcontractate în proporție de peste 90%.

Comparativ cu aceeași perioadă personalul societății a scăzut de la 222 persoane angajate în anul 2011 la 86 în anul 2014 (din care 35 de salariați sunt detașați la Sectorul 3).

❖ *Lipsa unor clauze asiguratorii privind înlocuirea materialului dendrofloricol achiziționat cu termene extinse, mai ales în cazul arborilor și arbuștilor plantați, a fost un alt element care a generat cheltuieli neeconomice și utilizarea ineficientă a fondurilor bugetare.*

Auditul a reținut în foarte multe cazuri, că arbuștii sau arborii plantați atât în parcuri cât și pe aliniamente stradale au fost înlocuiți anul următor sau după o perioadă chiar mai scurtă, urmare a neîntreținerii corespunzătoare sau a condițiilor din timpul iernii (condiții climatice deosebite sau utilizarea de materiale antiderapante); astfel în perioada auditată, în urma verificărilor s-au constatat plăți ineficiente cuantificate în sumă de **7.164 mii lei**.

Exemplificăm următoarele cazuri:

➤ În Sectorul 3 urmare a verificărilor și inspecțiilor pe teren au fost întocmite mai multe procese verbale de către inspectorii responsabili de zonă, prin care s-a constatat uscarea sau degradarea materialului dendrologic plantat sau furtul acestuia. Astfel, în cursul anului 2012 a fost semnalată degradarea unui număr de 89.158 arbuști, în valoare de **4.400 mii lei** și furtul a 11.522 plante în valoare de aproximativ **962 mii lei**.

În fapt, Sectorul 3 a plantat în anul 2012, printre altele, arbuști taxus baccata, arbuști ligustrum și arbuști hibiscus (în cantități de ordinul zecilor de mii și chiar a sutelor de mii de bucăți) în condițiile în care în anii anteriori aceștia s-au uscat în foarte mare parte.

Urmare verificării efectuate pe teren, cu ocazia auditului financiar efectuat în anul 2013, s-a constatat faptul că pe aliniamentul Theodor Pallady nu mai exista niciun arbust *Taxus Baccata*. Valoarea arbuștilor uscați la nici 3 luni de la plantare pe aliniamentul Theodor Pallady și care la data auditului nu mai erau pe aliniament, însumează 1.545 mii lei.

De asemenea, s-a constatat din verificările efectuate pe teren faptul că foarte mulți din acești arbuști, în special *taxus baccata* și *hibiscus* plantați în anii 2011 și 2012 sunt uscați sau lipsă din aliniamente, fiind observați ca fiind lipsă, degradați vizibil sau uscați un număr de aproximativ 5.000 bucăți arbuști *taxus baccata* (în plus față de cei constatați lipsă pe aliniament Theodor Pallady) și cel puțin 78.800 bucăți arbuști *hibiscus*.

Mai mult, și arbuștii plantați în anul 2013 s-au uscat în proporție foarte mare și nu au fost înlocuiți pe cheltuiala furnizorului, neexistând în contractele încheiate între Sectorul 3 și SC ADPB SA clauze care să prevadă o perioadă de garanție pentru materialul dendrofloricol plantat. Pentru niciuna din plantele contractate, Sectorul 3 nu a primit garanție de la furnizor astfel că, deși s-au uscat cu zecile de mii, nicio plantă uscată sau degradată vizibil nu a fost înlocuită pe cheltuiala furnizorului SC ADPB SA.

Toate decontările între Primărie și furnizorul de material dendrologic s-au făcut la intervale de timp foarte scurte față de momentul plantării, astfel că nu s-a așteptat de către Sectorul 3 o durată de timp rezonabilă care ar fi permis să se observe dacă aceste plante sunt viabile (biologic) și astfel să existe posibilitatea de a fi plătite doar acele plante care au rezistat pe aliniamente fără a se fi uscat.

Precizăm că Sectorul 3 plătește către SC ADPB SA și servicii constând în îngrijirea acestor plante (udatul și operațiunile de tuns, lucrări sol, fertilizare etc.).

Suma plătită, doar pentru achiziționarea de flori, arbori și arbuști (fără cheltuielile de îngrijire a materialului dendrofloricol), de către Sectorul 3 în anii 2011 și 2012 a însumat 39.514 mii lei, rezultând astfel că Sectorul 3 a dovedit o vădită lipsă de responsabilitate și dezinteres față de banii contribuabililor.

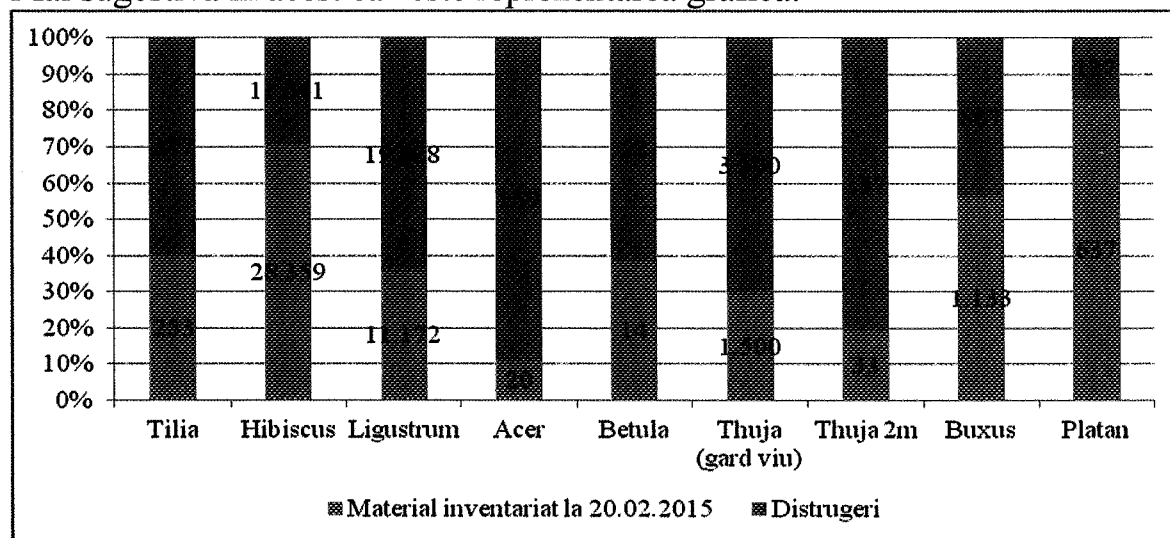
➤ La Sectorul 6

Din verificarea materialului dendro-floricol existent pe teren în anul 2015, aflat în administrarea ADPDU Sector 6-Serviciul Spații Verzi, în afara celui predat pe bază de proces verbal asociațiilor de proprietari, a rezultat faptul că în mare parte aceste plante au fost distruse, degradate, situația prezentându-se astfel:

Denumirea materialului dendro-floricol	Plantări 2013-2014 (buc.)	Material inventariat la 20.02.2015 (buc.)	Distrugerii (buc.)	Distrugerii (%)
Tilia	665	253	377	56,7
Hibiscus	40.000	28.359	11.641	29,1
Ligustrum	40.000	11.172	19.828	49,6
Acer	265	20	159	88,8
Betula	300	14	22	7,3
Thuja (gard viu)	5.000	1.500	3.500	70,0

Thuja 2m	200	33	137	68,5
Buxus	2.000	1.133	867	43,3
Platan	764	637	127	16,6

Mai sugestivă în acest caz este reprezentarea grafică:



Cele mai mari distrugerii au fost constatate la Thuja la care din cele 5000 fire au fost găsite pe teren doar 1500 fire, paguba reprezentând un procent de **70%** din cantitatea plantată în anii 2013-2014 și la arborii Acer, la care procentul distrugerilor și furturilor, pe o perioadă de doi ani, a fost de **88,8%**.

➤ La **Sectorul 4**, în anul 2010 s-au constatat plante perene și rulouri de gazon în valoare de **354 mii lei** care nu au fost găsite de auditori pe amplasamente, conducerea entității motivând că acestea fie au fost furate, fie s-au uscat datorită condițiilor pedoclimatice.

Tot la Sectorul 4 s-a constatat efectuarea unei investiții privind amenajări peisagistice efectuate în anul 2008 în valoare de 263 mii lei, cu recepții finale în 2009, care au fost înlocuite total în 2009 urmare lucrărilor de „modernizare” efectuate de SC ADPP 4 SA, în baza comenzilor lansate de Sectorul 4.

De asemenea s-a reținut efectuarea unor amenajări peisagistice constând în: sistem automatizat pentru irigații, arbuști, rulouri de gazon în sumă de **1.088 mii lei** achitată de Sectorul 4, efectuate în mai 2008 la scuarul de pe toată lungimea Șoselei Berceni, distruse în 2010 urmare a lucrărilor de supralărgire efectuate de Administrația Străzilor. Aceste cheltuieli ineficiente s-au datorat lipsei de comunicare dintre Sectorul 4, Primăria Capitalei și Administrația Străzilor care a dus la efectuarea de cheltuieli cu lucrări de modernizare a unor spații verzi care au fost distruse în totalitate, înaintea expirării duratei de folosință a acestora, demonstrând lipsa de viziune și risipa banilor cetățenilor.

➤ O situație similară cu cea prezentată mai sus s-a constatat și la **Sectorul 1**, unde spațiile verzi amenajate de Administrația Domeniului Public au fost deteriorate în proporție de peste 50% cu ocazia lucrărilor de reabilitare a sistemului rutier pe Bd. C-tin Prezan și Bd. Aviatorilor, fără ca agenții economici care au produs deteriorările să aibă obligația aducerii la starea inițială a suprafețelor verzi.

➤ Aceeași situație și la **Sectorul 2**, care pentru obiectivul amenajarea Platbanda de pe Șoseaua Fundeni a achitat suma de **360 mii lei** în anul 2009. Datorită unor lucrări efectuate de S.C. Electromontaj S.A., spațiul verde a fost distrus în totalitate. Menționăm că pentru efectuarea lucrărilor, S.C. Electromontaj S.A. a avut autorizație eliberată de Primăria Municipiului București

ADP Sectorul 2, a solicitat S.C. Electromontaj S.A. readucerea zonei la starea inițială, lucru ce nu s-a realizat până la data finalizării acțiunii de audit.

O parte din materialul dendro-floricol (magnolii, rododendroni, trandafiri, buxus forme, buxus gard viu, plante perene), cuprins în situațiile de lucrări, decontate de ADP Sectorul 2 în anii 2009 și 2010 nu se mai regăsea pe teren la data auditului (2011), lipsa acestuia fiind explicată de reprezentanții instituției atât ca urmare a condițiilor meteo din iarna anului 2009 - 2010 cât și a furturilor.

Tot cu această ocazie s-a constatat că porțiuni din parcul Tei (zonele împădurite) au gazonul parțial distrus. Angajații ADP Sectorul 2 au motivat distrugerea gazonului datorită condițiilor meteo din vara anului 2010, respectiv variația temperaturilor și ploile abundente, în zonele împădurite razele soarelui nepermițând evaporarea apei din sol și ca urmare producerea mucegaiului (ciupercilor) care au distrus ruloul de gazon.

❖ *Contractarea unor lucrări și servicii, care în paralel erau efectuate și în regie proprie de instituțiile publice sau încheierea unor contracte pe aceleași amplasamente cu mai mulți prestatori reprezintă un alt potențial risc de plăți neeconomice identificat cu ocazia auditului.*

În cazul a două entități s-a constatat faptul că, datorită lipsei unei analize pertinente privind oportunitatea și necesitatea externalizării tuturor activităților de întreținere spații verzi din partea entităților verificate, unele lucrări se realizează în paralel atât de furnizorii externi cât și de angajații instituțiilor publice, fără a exista o delimitarea clară, astfel:

➤ În **Sectorul 6** activitatea de amenajare și întreținere a spațiilor verzi s-a realizat în perioada 2007-2010 atât de către **Primărie** cât și de **Administrația Domeniului Public și Dezvoltare Urbană Sector 6**, această situație coroborată cu inexistența unei strategii pe termen mediu și lung privind amenajarea peisagistică și urbanistică a Sectorului, a avut consecințe negative asupra modului de utilizare a fondurilor bugetare, astfel:

- Încheierea de contracte de amenajare peisagistică pentru aceleași zone și aceleași perioade, atât de Primăria Sectorului 6 cât și de ADPDU Sector 6.

Exemplificăm în acest sens:

- Contractul nr.74/15.07.2009 încheiat de ADPDU Sector 6 în valoare totală de 3.588 mii lei, pentru „Lucrări de modernizare peisagistică, spații verzi și parcuri” la un număr de 19 poziții, din care poziția „Plaza România” cu lucrări pe o suprafață de 2.500 mp în valoare de 463 mii lei, așa cum rezultă din extrasul din contract, Anexa A, și Contractul nr.101/6.11 2009 încheiat de Sectorul 6 cu același obiectiv denumit “Mall Plaza” cu lucrări pe o suprafață de 3.000 mp în valoare de 337 mii lei.

De subliniat este faptul că suprafața totală de spații verzi, la nivelul anului 2009 pentru zona Plaza era de 3.155 mp, așa cum rezultă din datele puse la dispoziția echipei de audit de ADPDU Sector 6.

Faptul că nici în contracte, nici în devizele-ofertă și nici în situațiile de lucrări nu sunt delimitate cu precizie suprafețele și nici nu conțin repere clare de delimitare (vecinătăți, adrese, străzi, etc.) duce la concluzia existenței riscurilor de suprapunere a lucrărilor, cu consecințe negative privind cheltuirea banilor publici.

Tot în acest context, este de menționat faptul că s-au mai identificat contracte având ca obiective aceeași zonă de amenajare peisagistică, respectiv Intersecția Iuliu Maniu x Str. Lujerului, pentru care în intervalul 2007-2009, s-au efectuat lucrări de amenajare peisagistică atât de Sectorul 6 cât și de ADPDU Sector 6, după cum urmează:

- Contractul nr. 2012/90/28.11.2007 încheiat de Sectorul 6 cu o valoare de 592 mii lei pentru Intersecția Iuliu Maniu cu Str. Lujerului;
- Contractul nr. 2012/11/21.04.2008 încheiat de Sectorul 6 cu o valoare de 871 mii lei pentru Intersecția Iuliu Maniu cu Str. Lujerului;
- Contractul nr. 74/15.07.2009 încheiat de ADPDU Sector 6 cu SC Eco Horticultura SRL pentru Zona Cora Militari (aceeași intersecție, sub altă denumire, așa cum a rezultat din informațiile primite de la factori de specialitate din ADPDU Sector 6), cu o valoare de 138 mii lei;
- Contractul nr. 101/6.11.2009 încheiat de Sectorul 6 pentru "Iuliu Maniu Intersecție Str. Lujerului" cu o valoare de 460 mii lei.

De subliniat este faptul că, în cursul anului 2010, întreaga suprafață reprezentând spațiul verde "Intersecția Iuliu Maniu x Str. Lujerului" a fost defrișată întrucât au avut loc lucrări de reabilitare a pasajului Lujerului, efectuate de Administrația Străzilor, suma totală de **2.061 mii lei** cheltuită în perioada 2007 – 2009 devenind o cheltuială neperformantă.

- Încheierea de contracte de entități diferite pe suprafețe care nu pot fi identificate concret pe bază de proiecte

Exemplificăm în acest sens:

- Actul adițional nr. 2/31.12.2007 la Contractul de lucrări nr. 61/2.11.2007 încheiat de ADP Sector 6 pentru lucrări de arhitectură peisagistică Rond central Piața Danny Huwe, cu o valoare de 46 mii lei precum și lucrări de arhitectură peisagistică Scuar central Str. Sibiu (între Bd. Timișoara și Drumul Taberei), cu o valoare de 343 mii lei și Contractul nr. 74/15.07.2009 încheiat de ADPDU Sector 6 în care este inclus obiectivul "Răzoare" care este același, denumit și "Rond central Piața Danny Huwe", cu o valoare de 471 mii lei, precum și Contractul nr. 75/15.07.2009 încheiat pentru lucrări de modernizare peisagistică Scuar str. Sibiu cu o valoare de 1.224 mii lei.

➤ În perioada 2011-2014, au fost încheiate contracte de **ADPDU Sector 6** pentru executarea serviciilor de silvicultură, respectiv tăieri de arbori, reduceri ale coronamentului arborilor, toaletări, extrageri buturugi și rădăcini, lucrări care se realizează în paralel și cu angajații proprii ai entității.

În referatele de achiziție și notele de fundamentare întocmite anual de Serviciul spații verzi nu se precizează cât din totalul lucrărilor de executat să se realizeze cu forțele proprii ale ADPDU Sector 6 și cât dintre aceste servicii să fie externalizate, astfel încât să se folosească eficient forța de muncă a entității.

Din analiza realizată la finalul anului a rezultat faptul că activitatea desfășurată cu forțe proprii a fost foarte redusă față de cea contractată, deși entitatea are în dotare mijloacele necesare pentru realizarea activităților de silvicultură iar numărul angajaților care realizează aceste activități este destul de ridicat, respectiv 145 de angajați.

Din cele de mai sus rezultă faptul că la angajarea lucrărilor de silvicultură de pe raza administrativ teritorială a Sectorului 6 nu s-a efectuat un calcul de economicitate, eficacitate și eficiență, ținând cont de forța de muncă existentă la nivelul ADPDU Sector 6, estimarea volumului lucrărilor și nu au fost stabiliți indicatori de performanță, respectiv obiectivele concrete ale Secției Defrișări.

➤ La **ALPAB**, activitățile de salubritate și cea de întreținere parcuri, au fost externalizate, fiind încheiate două acorduri cadru cu același operator economic.

Lucrările de întreținere realizate cu furnizorul extern s-au realizat pe bază de comandă lunară emisă de seful serviciului spații verzi, pentru lucrările necesare, pentru fiecare locație în parte (parcuri și aliniamente stradale). Lucrările de întreținere realizate cu terții se referă, în principal, la cosit, tăierile de corecție la arbori, săparea gropilor pentru plantat trandafiri și altele.

Facem precizarea că, în conformitate cu Regulamentul de organizare și funcționare al ALPAB, atribuțiile Serviciul Întreținere, Amenajare Spații Verzi și Tratamente fitosanitare, sunt similare cu activitățile care sunt prevăzute în acordul cadru cu operatorul economic.

Din verificările realizate s-a constatat faptul că în regie proprie se efectuează, de regulă, lucrările de plantare (material floricol și arbori și arbuști) precum și lucrările de întreținere ale plantelor.

În acordurile cadru încheiate pentru întreținerea spațiilor verzi au fost incluse și următoarele operațiuni, care pot fi realizate de angajații operatorului economic: mobilizat sol, plivit, prăsit trandafiri, săparea gropilor pentru arborii cu balot, săparea gropilor pentru trandafiri și arbuști.

Aceste activități se realizează în continuare și cu angajații entității, dar din verificările efectuate a rezultat că operațiunile au fost incluse în Acordurile cadru, având în vedere faptul că numărul angajaților de la Serviciul spații verzi este în continua scădere, iar media de vârstă este una înaintată, existând astfel riscul ca în cadrul campaniilor de plantare să nu se poată realiza întregul volum de activități necesare cu angajații proprii.

În concluzie, este necesară o identificare și o stabilire strictă (pe zone și operații) a activităților realizate în regie proprie și cele realizate cu terții, existând riscuri mari de suprapunere.

❖ *Estimarea valorii contractelor de achiziție publică nu are la bază, în toate cazurile, date certe care să conducă la corecta fundamentare a necesarului de*

credite solicitat (exemplu: suprafețe, cote, specii și varietăți de plante) astfel încât caietele de sarcini care au stat la baza încheierii acordurilor cadru sunt incomplete.

Această situație a fost constatată la licitațiile organizate de ALPAB, ADP Sectorul 1, ADP Sectorul 5 și Sectorul 3 al Municipiului București, astfel:

➤ La **A.L.P.A.B.** s-a constatat utilizarea la estimarea contractelor, atât a unor prețuri unitare diferite pentru articole de lucrări care deși definite identic, conțin operații diferite (ca fel și întindere), cât și a unor norme de consum de resurse neunitare și neuniforme, referitor la același tip de operație, așa cum au fost înscrise în devizele estimative.

Din analiza devizelor estimative elaborate de instituția auditată, s-a constatat că nu în toate cazurile categoriile de lucrări au fost corect definite și cu încadrarea strictă în norme de deviz unitare. Au fost situații în care deși s-a indicat același simbol de lucrare, pentru locații diferite și pentru lucrări executate în aceeași perioadă, estimarea a diferit substanțial de la o lucrare la alta. În acest sens se exemplifică: Contractul nr.84/07.04.2008 – „Amenajare peisagistică, reabilitare alei, spații de joacă, mobilier - Parc Giulești” în valoare de 1.851 mii lei și Contractul nr.86/07.04.2008 – „Reparații parțiale alei, lucrări de amenajare peisagistică, reparații spații de joacă, mobilier parc, inclusiv proiectare - Oala Băneasa” în valoare de 1.856 mii lei. Analiza comparativă a articolelor de lucrări, consemnate în devizele estimative, scoate în evidența următoarea situație, privind prețul unitar utilizat:

- lei/UM -

Nr. Crt.	Articol de lucrări	U.M.	Parc Giulești	Oala Băneasa
1.	Defrișare manuală a suprafețelor cu tufișuri și arbuști-cod TSG03B1	100 mp	589,15	335,56
2.	Finisarea (politura) manuală a platformelor în teren mijlociu-cod TSE02XB	100 mp	3509,56	85,98
3.	Semănarea gazonului pe suprafețe orizontale - codTSH06XA	100 mp	719,55	3409,74
4.	Amenajare teren joacă cu nisip-cod TSH32B1	Mp	139,11	90,76

Din interviurile efectuate cu persoane cu atribuții privind activitatea de spații verzi, a rezultat că deși sunt indicate punctual anumite articole de lucrări, în realitate articolul de deviz prins în devizul estimativ, a inclus și alte operații decât cele prevăzute de Indicatorul republican de norme de deviz, a cărui simbolistică a fost utilizată, precum și operațiuni diferite de la lucrare la lucrare. Altfel spus, se folosește simbolul din Indicatoarele de norme republicane, dar conținutul este diferit de cel din normele indicate.

Tot la **ALPAB** s-au constatat situații în care entitatea auditată nu a definit corect și concret întinderea obiectului achiziției și nu a stabilit adecvat criteriile de atribuire, cu efect în angajarea fondurilor în mod inefficient.

În acest sens exemplificăm Contractul nr.14/03.03.2008 „Toaletări plante”, prin care s-au angajat lucrări fără a se stabili, nici anterior și nici în faza de organizare a procedurii de achiziție, întinderea reală a obiectului contractului, astfel încât determinarea necesarului de fonduri să se facă cât mai exact. Procedura s-a organizat de așa manieră încât au fost stabilite doar prețurile unitare pe categorii de operații de

toaletare plante pentru fiecare categorie de arbori structurați în diverse categorii funcție de dimensiunea tulpinii, fără a se preciza întinderea exactă a lucrărilor de realizat (și anume numărul de arbori de toaletat pentru fiecare din sorto-tipo-dimensiunile menționate în caietul de sarcini). În aceste condiții criteriul de adjudecare s-a stabilit că fiind prețul cel mai mic, dar stabilit ca medie aritmetică a prețurilor unitare pentru fiecare tipodimensiune în parte, fără a se ține seama de numărul de arbori de toaletat din fiecare categorie. Din analiza documentară, precum și din interviuri cu persoane din conducerea instituției a rezultat că situația este generată de lipsa unei evidențe a arborilor pe fiecare parc sau zona verde în parte, structurată după anumite criterii (specia, dimensiunea tulpinii, vârstă etc.). Această manieră de angajare a fondurilor publice a condus la situații în care, la anumite categorii în care s-au încadrat arborii asupra cărora s-a intervenit, prețul unitar la care s-a adjudecat și s-a executat lucrarea, a fost mai mare decât un alt preț unitar concurent pentru aceeași tipodimensiune și operație asupra arborelui.

➤ Referitor la modul de organizare a licitațiilor deschise organizate de **ADP Sectorul 1**, s-a constatat că nu au fost stabilite prin caietele de sarcini toate specificațiile tehnice respectiv, caracteristici de natură tehnică ce permit fiecărui produs, serviciu sau lucrare să fie descris, în mod obiectiv, în așa manieră încât să corespundă necesității autorității contractante.

Din auditul efectuat a rezultat că estimarea valorii contractelor de achiziție publică nu are la bază, în toate cazurile, date certe care să conducă la o corectă fundamentare a necesarului de credite solicitat (ex: suprafețe, cote specii și varietăți de plante), astfel caietele de sarcini care au stat la baza încheierii acordurilor cadru pentru întreținere spații verzi sunt incomplete.

La stabilirea denumirilor materialului dendrofloricol ce urmează a fi plantat se utilizează în multe cazuri doar denumirea generică a familiei, genului și speciei plantelor, fără a se specifica și alte varietăți ale speciei, deși la condițiile climatice ale țării noastre se pot adapta mai multe varietăți. În condițiile în care pe piața materialului dendrofloricol prețurile variază foarte mult în cadrul unei specii prin definirea incompleta a varietăților speciilor nu se poate estima în funcție de raportul calitate – preț, valoarea contractelor și deci necesarul creditelor solicitate.

În caietele de sarcini aferente licitațiilor desfășurate în anii 2009 și 2012 în urma cărora s-au încheiat contracte subsecvente cu patru firme printr-o asociere a acestora, nu se stabilesc cantitățile de lucrări decât global, nu pentru fiecare locație în parte, fapt ce face dificilă verificarea realității lucrărilor ce au fost estimate.

Se impune precizarea că individualizarea cantităților de lucrări pe fiecare locație în parte s-a realizat în baza acordului cadru și a contractelor subsecvente încheiate.

Acest mod de lucru a avut drept consecință apariția unor note de renunțare și note de comandă suplimentară, care au modificat structura lucrărilor oferite inițial, ducând în unele cazuri la o majorare a valorii inițiale a contractelor.

În aceste condiții, estimarea valorii contractelor de achiziție publică nu cuprinde toate sumele plătibile pentru îndeplinirea contractelor respective, neluând în

considerare toate opțiunile și, în măsura în care acestea pot fi anticipate la momentul estimării, orice eventuale majorări ale valorii.

Exemplificăm în acest sens următoarele:

- lucrări de întreținere spații verzi, pentru anii 2013 – 2014:
 - degajarea terenului de corpuri străine, îngrijire și curățenie: suprafețe cuprinse între 100 mp și 1.318.927 mp;
 - tăieri corecție la trandafiri 3 ori/an: cantități cuprinse între 100 bucăți și 26.333 bucăți;
 - tundere gard viu, borduri chenare, forme: cantități cuprinse între 100 ml și 44.270 ml.
- lucrări de amenajare - plantari arbori, arbuști, rășinoase, trandafiri, flori anuale pentru perioada 2013 - 2014:
 - arbori – cantități între 384 bucăți și 29.600 bucăți;
 - arbuști – cantități cuprinse între 912 bucăți și 108.500 bucăți;
 - rășinoase – cantități cuprinse între 252 bucăți și 17.000 bucăți;
 - trandafiri – cantități cuprinse între 36 bucăți și 35.000 bucăți;
 - flori anuale – cantități cuprinse între 3.600 bucăți și 11.190.000 bucăți.

De asemenea, tot la **ADP Sector 1**, în cazul licitațiilor organizate pentru atribuirea contractelor de achiziție a mobilierului stradal și pentru amenajarea de locuri de joacă s-a constatat că în caietele de sarcini au fost prevăzute condiții restrictive, deși natura relativ simplă a bunurilor achiziționate ar fi permis participarea la procedura a unui număr mult mai mare de agenți economici asigurându-se un cadru concurențial mai larg, și care ar fi avut drept consecință unele economii de fonduri publice.

În urma procedurilor de licitație deschisă organizate în anii 2007, 2008, 2009 și 2010 toate contractele au fost adjudecate de un agent economic, cele mai multe în condițiile în care această firmă a fost singurul participant la licitație, iar în cazul în care au fost mai mulți ofertanți, aceștia nu au îndeplinit cerințele minime de calificare.

Astfel pentru participarea la licitația ce a dus la încheierea contractului nr.53/27.08.2007 în valoare de 438 mii lei cifra medie de afaceri pe ultimii 3 ani solicitată a fost de 1.148 mii lei.

Pentru participarea la licitația ce a dus la încheierea contractului nr.41/29.04.2007 în valoare de 799 mii lei cifra medie de afaceri pe ultimii 3 ani impusă a fost de 2.100 mii lei.

În lipsa unei concurențe reale, prețurile la care s-au câștigat licitațiile au fost foarte apropiate de valoarea estimată a contractelor.

➤ La **Sectorul 3** s-a reținut că, în perioada 2007-2010, au fost plantați un număr de 4.506 bucăți platani și tei, din care un număr de 2.042 buc arbori au fost achiziționați la un preț cuprins între 20-30 lei/buc (platani și tei) în intervalul 2007-2008 iar un număr de 2.464 buc arbori au fost achiziționați la un preț cuprins între 1.559 și 2.419 lei/buc, în intervalul 2009-2010, deci la un preț de 100 de ori mai mare.

Achiziția arborilor efectuată în anul 2009 a fost aprobată prin H.C.L. Sector 3 nr. 61/28.05.2009, în care s-a stabilit ca achiziția să se realizeze cu prețul cel mai scăzut, care în cazul de față a reprezentat, în fapt, o majorare față de prețurile de achiziție din anii anteriori, de aproximativ 100 ori în cazul platanilor și teilor.

Din documentele prezentate și probele de audit analizate, echipa de auditori externi nu a putut obține elemente din care să rezulte caracteristicile tehnice ale acestor arbori (înălțime, circumferință, etc.) și care prin comparații să justifice diferențele de preț.

S-a constatat că pentru intervalul 2007-2009 tarifele de plantare (manopera) a acestor arbori au fost aceleași, deși arborii au avut caracteristici diferite ca înălțime, cu sau fără balot.

➤ La **Sectorul 5**, din verificarea efectuată la Administrația Domeniului Public asupra valorii estimate de proiectant pentru două contracte privind plantări de material dendrologic, în parcurile Romniceanu și Pecineaga, au rezultat următoarele aspecte:

Cu toate că cele două proiecte au fost realizate în aceeași perioadă (martie 2008), prețurile unitare estimate ale unor arbuști, copaci, care se regăsesc în ambele parcuri, au fost diferite astfel:

Denumirea plantei	Preț unitar estimat (lei/bucată)	
	Parcul Romniceanu	Parcul Pecineaga
Magnolia x Soulangeana 150	405,72	35
Chamaecyparis gold	243,43	162
Euonymus fortunei enerald'n gold	46,36	31
Forsythia x intermedia	52,99	35
Weigela florida	52,99	35
Juniperus sp. in verieta	127,01	85
Picea pungens glauca globosa	198	35

Nespecificarea în proiectele tehnice elaborate a unor caracteristici ale arbuștilor, arborilor ornamentali și copacilor ce urmau a fi plantați (talie, circumferință etc.) nu a făcut posibilă o analiză comparativă a diferențelor existente la materialul sădit pe cele două locații.

Rezultă că, prin modul de a estima valoarea achizițiilor, mai sus prezentat, nu s-a putut asigura o fundamentare corespunzătoare a necesarului de fonduri destinate acestor categorii de lucrări și cu atât mai puțin pentru utilizarea cu economicitate și eficiență a fondurilor publice.

❖ *Utilizarea într-o măsură foarte mare, uneori cu încălcarea prevederilor legale, a procedurii de achiziție directă, cu riscul achitării unor prețuri mult mai mari urmare a inexistenței unei concurențe reale.*

Exemplificăm în acest sens:

➤ La **Administrația Domeniului Public Sector 2** angajarea fondurilor bugetului local pentru amenajarea spațiilor verzi s-a realizat în principal în anii 2011-2012 prin utilizarea procedurii de achiziție directă, în proporție de 72% din totalul contractelor încheiate.

Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, a efectuat în luna decembrie 2012 un control privind procedurile de achiziție publică aplicate de ADP Sector 2, urmare căruia a constatat mai multe abateri de la prevederile OUG nr.34/2006 (cu modificările și completările ulterioare) pentru care s-a întocmit un proces verbal de constatare și sancționare a contravențiilor.

S-a constatat cu această ocazie că aplicarea procedurii de achiziție directă, s-a realizat prin divizarea contractului de achiziție publică în contracte distincte de valoare mai mică, cu scopul de a evita prevederile OUG nr.34/2006 (cu modificările și completările ulterioare) care instituie obligații ale autorității contractante în raport cu anumite praguri valorice. Exemplificăm achiziția pentru realizarea sistemelor de irigație, în cazul cărora în anul 2011 au fost încheiate prin achiziție directă un număr de 42 contracte (cu valori cuprinse între 10 mii lei - 76 mii lei, deși pragul valoric stabilit în cazul atribuirii contractului prin această procedură era de 15.000 Euro, respectiv 64 mii lei, calculat la un curs de 4,2379 lei/euro).

Sintetic abaterile constatate de ANRMAP se referă la:

- divizarea contractului de achiziție publică în mai multe contracte distincte de valoare mai mică, cu scopul de a evita aplicarea prevederilor OUG nr.34/2006 cu modificările și completările ulterioare;
- solicitarea unor criterii de calificare astfel încât a fost restricționată participarea unor eventuali ofertanți la procedura de atribuire;
- restricționarea participării operatorilor economici la procedura de atribuire prin introducerea unor cerințe minime de calificare care nu prezintă relevanță în raport cu natura și complexitatea contractului ce urma a fi atribuit;
- netransmiterea spre publicare în SEAP, în termenul legal, a anunțurilor de atribuire ale contractelor;
- contracte încheiate fără aplicarea unei proceduri de achiziție publică.

Începând cu anul 2014, s-a constatat că în cadrul entității a fost utilizată procedura de achiziție „licitație deschisă” în procent de 50%, achizițiile directe fiind în procent de 16% iar diferența de 34% reprezentând procedura „cerere de ofertă”.

➤ La **ALPAB**, referitor la contractele și plățile efectuate în perioada 2011-2014 pentru amenajare și întreținere parcuri, spații verzi și locuri de joacă facem următoarele precizări:

- În perioada 2011-2012 contractarea s-a realizat doar prin achiziții directe, fără accesarea SEAP, iar în unele cazuri au fost divizate contractele de achiziție publică în mai multe contracte distincte de valoare mai mică. Astfel în anul 2011 au fost încheiate un număr de 40 de contracte prin achiziții directe iar în patru cazuri nu au fost încheiate acte bilaterale între furnizor și ALPAB, fiind emise doar comenzi.

- Entitatea a înregistrat angajamente de plătit la finele fiecărui an în perioada auditată, astfel că plățile efectuate în cursul anului bugetar se referă și la contracte încheiate anterior. O mare parte din plățile restante provin în urma lucrărilor de „regenerare urbana” (lucrări de amenajare a parcurilor și dotare cu mobilier urban) realizate în baza unui acord cadru încheiat în anul 2009. Procedura de atribuire a acestui acord cadru a fost analizată de ANRMAP care a constatat unele nereguli referitoare la completarea documentației de atribuire a contractului și a aplicat o

amendă de 35 mii lei. Suma a fost achitată de entitate iar pentru recuperarea fondurilor publice a fost acționată în instanță persoana răspunzătoare.

❖ *Contractarea și decontarea unor proiecte tehnice pentru amenajări peisagistice, constând în documentații foarte sumare, fără întocmirea unui proiect tehnic de execuție, studii de rezistență și stabilitate și indicatori tehnico-economici ai investiției au fost o altă cauză identificată de încălcare a principiilor economicității, eficienței și eficacității utilizării fondurilor publice.*

Astfel la **Sectorul 4**, urmare auditului efectuat a rezultat că, deși la „proiectarea” obiectivelor de investiții privind amenajări peisagistice nu au fost parcurse fazele de studiu de fezabilitate, proiect tehnic, detalii de execuție, nominalizate la art. 5 al H.G. nr. 28/2008 și nici nu s-au întocmit planuri și secțiuni generale de arhitectură, rezistență, instalații, inclusiv planuri de coordonare a tuturor specialităților ce concură la realizarea proiectului (planuri speciale, profile longitudinale, profile transversale, enumerate în anexa nr. 3 „*Conținutul cadru al documentației de avizare a lucrărilor de intervenții - B. Piese desenate*” la H.G. nr. 28/2008), Sectorul 4 a alocat pentru lucrări de „proiectare” o cotă de 3,5 % din valoarea fiecărei investiții.

În fapt sumele alocate „proiectării” au fost justificate prin completarea unui set de înscrisuri alcătuit din: formulare de deviz, 3 planșe desenate (schița amplasamentului, aleile și așezarea plantelor), fotografii cu modele de bănci, coșuri, pergole, etc și un memoriu general - cuprinzând cca 20 pagini, întocmit, în cazul unor executanți, de același proiectant.

În aceste condiții angajarea și plata unor cheltuieli de proiectare, în contextul întocmirii unei documentații sumare, fără întocmirea unui proiect tehnic, detalii de execuție, studii de rezistență și stabilitate, elaborare indicatori tehnico-economici ai investiției (cerințe precizate în H.G. nr. 28/2008), s-a făcut cu încălcarea principiilor economicității, eficienței și eficacității utilizării fondurilor publice.

Concluzii:

Cu toate că atribuirea contractelor de achiziție publică pentru amenajare și întreținere spații verzi s-a făcut în general cu respectarea prevederilor OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, au fost identificate o gamă largă de procedee și modalități care sunt de natură a limita concurența și a genera riscuri și vulnerabilități privind utilizarea eficientă și economică a fondurilor bugetului local, din care enumerăm:

- **Limitarea unei concurențe reale prin prevederea unor condiții restrictive de participare la licitații;**
- **Folosirea într-o proporție foarte mare a procedurii de achiziție directă;**
- **Lipsa unor politici și strategii privind contractarea și aprovizionarea cu materiale de la producători direcți și limitarea intermediarilor prin restricționarea subcontractării;**
- **Achiziția materialelor, investițiilor sau lucrărilor de amenajare spații verzi, prin societățile cu capital majoritar al Consiliilor locale, de natură a crește**

necontrolat prețul achizițiilor prin lipsa aproape în totalitate a controlului asupra procedurilor de achiziție și a firmelor de intermediere implicate;

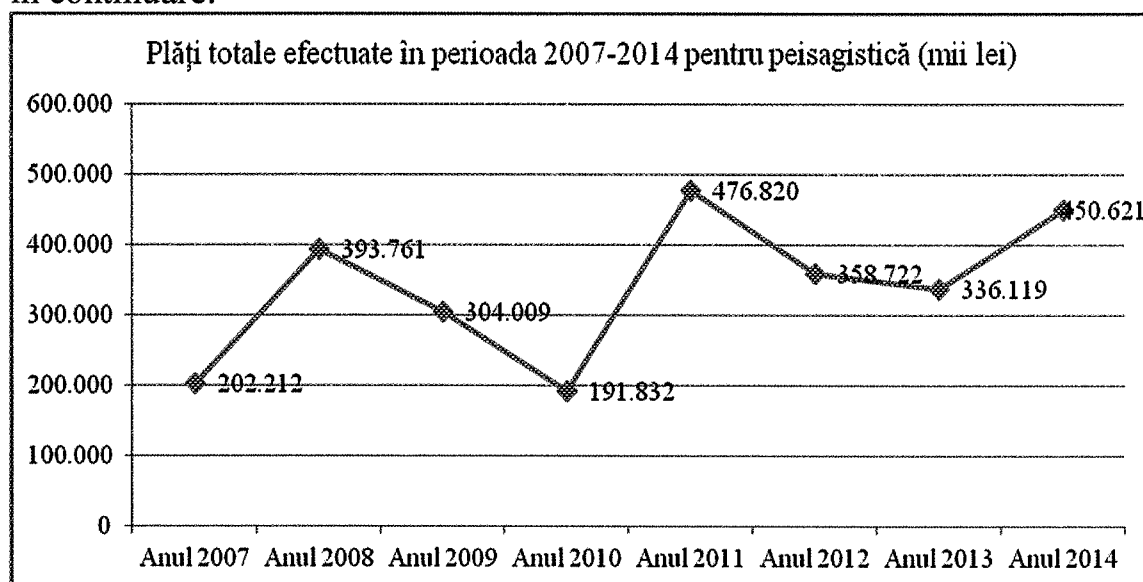
➤ Suprapuneri privind amplasamentul pe care efectuează lucrări mai multe societăți, sau a serviciilor sau lucrărilor contractate cu diverși furnizori și efectuate totodată și în regie proprie;

➤ Nefundamentarea riguroasă a valorii achizițiilor, atât urmare a lipsei unor proiecte detaliate și complete, cât și prin nedetalierea, în toate cazurile, prin caietele de sarcini, a datelor exacte privind achiziția (suprafețe, specii, dimensiuni, caracteristici, etc.);

➤ Neprevăderea, de regulă, prin contracte, a unor clauze privind monitorizarea și înlocuirea materialului degradat și distrus, pe o perioadă de timp rezonabil de mare, mai ales în cazul arborilor și arbuștilor.

3.3.4 Structura și dinamica plăților efectuate

În perioada 2007 – 2014, valoarea plăților efectuate la nivelul Municipiului București, pentru întreținere și amenajare parcuri, spații verzi și locuri de joacă, au fost în sumă totală de **2.714.097 mii lei**. Evoluția sumelor plătite este prezentată grafic în continuare:



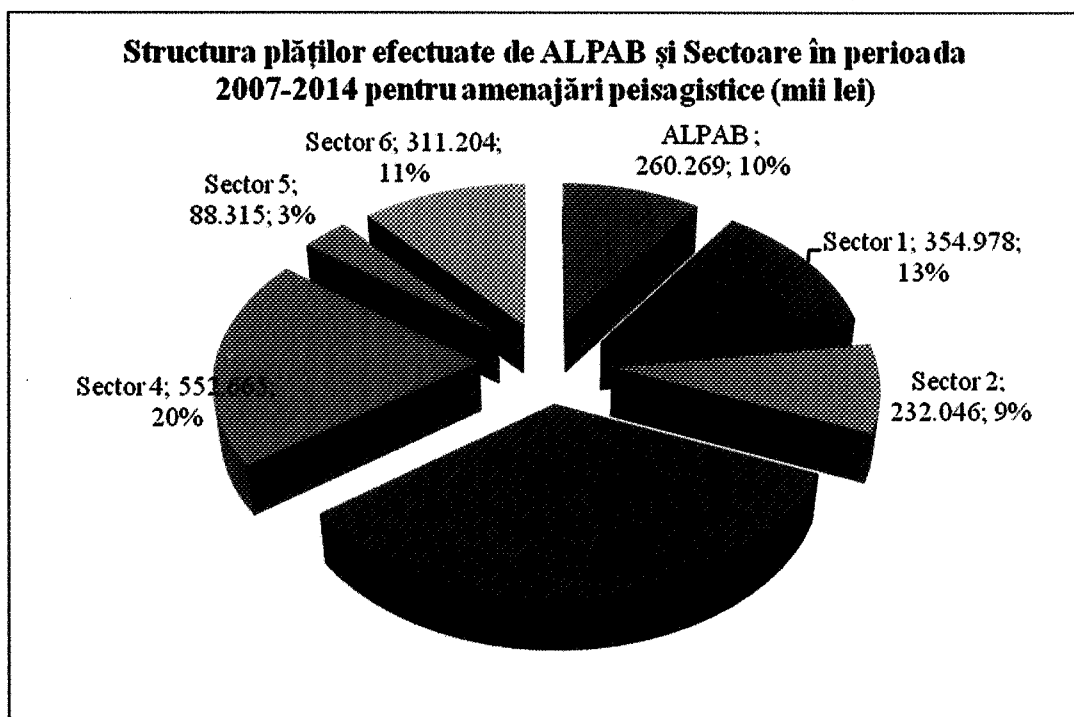
Se constată o evoluție sinusoidală a sumelor totale plătite în perioada 2007 – 2014, cu diferențe de aproximativ 200.000 mii lei între creșterile și descreșterile sumelor plătite anual, cu următoarele caracteristici:

- cele mai mici sume au fost plătite în anii 2007 și 2010, acestea fiind de 202.212 mii lei și respectiv 191.832 mii lei, sume care reprezintă, fiecare în parte, o pondere de 7% în totalul sumelor plătite în perioada 2007 – 2014,

- cele mai mari sume au fost plătite în anii 2008, 2011 și 2014, acestea fiind de 393.761 mii lei, 476.820 mii lei și respectiv 450.621 mii lei, sume care reprezintă, fiecare în parte, o pondere de 15%, 18%, 17% în totalul sumelor plătite în perioada 2007 – 2014,

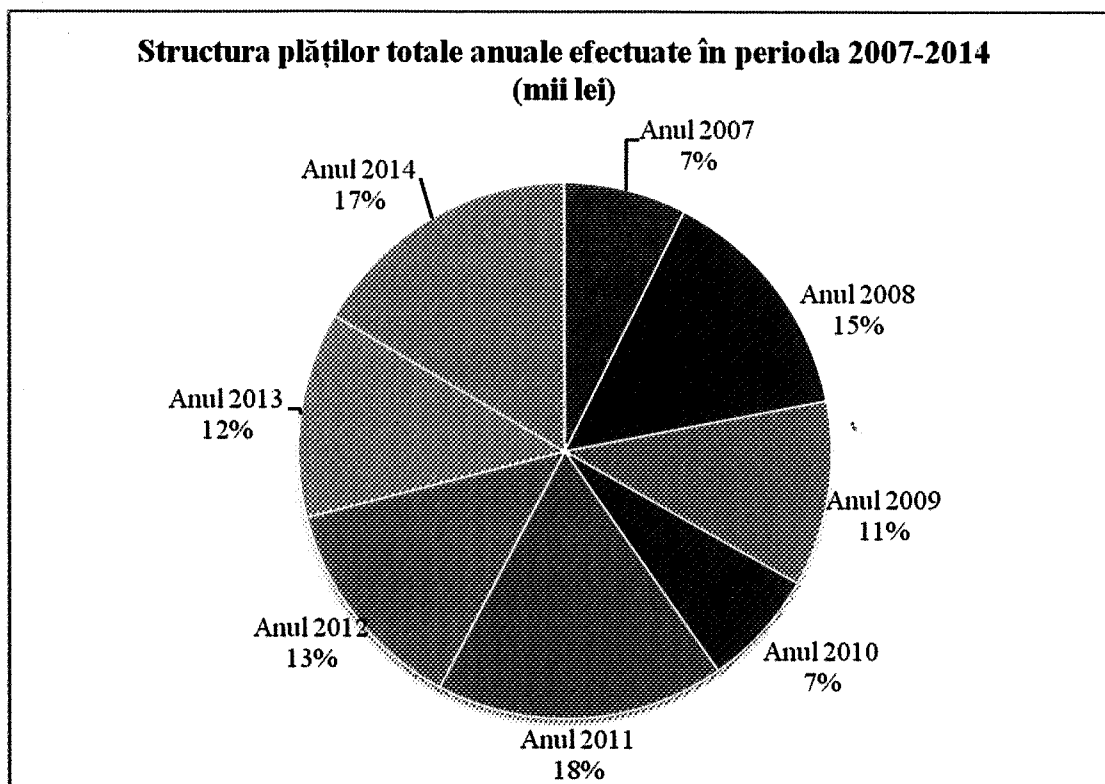
- în anii 2008 și 2011 plățile efectuate au înregistrat o creștere foarte mare față de anii precedenți, respectiv o creștere de 95% în anul 2008 față de 2007, respectiv de 149% în anul 2011 față de 2010.

Structura plăților totale efectuate de ALPAB și Sectoarele Municipiului București în perioada auditată, relevă următoarea ierarhie: Sectorul 3 care deține o pondere de 34% din plățile totale efectuate la nivelul Municipiului București, urmat de Sectorul 4 cu o pondere de 20%, Sectoarele 1, 6 și ALPAB care au avut ponderi de 13%, 11% și 10% și Sectoarele 2 și 5 care dețin cele mai mici ponderi, respectiv 9% și 3%, așa cum se prezintă în graficul următor:



Astfel, se constată că 54% din totalul plăților efectuate în perioada 2007-2014 pentru amenajări peisagistice au fost efectuate în sectoarele 3 și 4.

Din punct de vedere al ponderilor anuale ale plăților efectuate în totalul plăților efectuate în perioada 2007 – 2014 situația este prezentată în graficul următor:



Din evoluția plăților efectuate în perioada 2007 - 2014, care au înregistrat creșteri și descreșteri neobișnuit de mari de la un an la altul rezultă cu claritate lipsa unor planuri și programe de dezvoltare pe termen mediu și lung.

Totodată din verificările efectuate de Camera de Conturi București, pentru perioada auditată, s-a constatat un volum important de plăți nelegale, argument de natură a susține concluzia că plățile efectuate cu această destinație au un grad ridicat de risc de prejudiciere a bugetului local.

3.3.5 Constatările consemnate în procesele verbale de constatare întocmite la entitățile auditate, de Camera de Conturi București urmare acțiunilor de audit financiar asupra situațiilor financiare întocmite pentru perioada 2007-2014 și a acțiunilor de auditul performanței cu privire la amenajări peisagistice și întreținere spații verzi

În perioada 2008-2015, Camera de Conturi București a realizat mai multe misiuni de audit financiar (asupra plăților efectuate de entități în perioada 2007/2014) și auditul performanței la Sectoarele 3, 4 și 6 ale Municipiului București, Administrația Domeniului Public Sector 1, Administrația Domeniului Public Sector 2, Direcția Parcurilor Sector 3, SC Administrarea Domeniului Public București SA, Direcția de Administrare Parcuri și Zone de Agreement Sector 4, Administrația Domeniului Public și Dezvoltare Urbană Sector 6 și Administrația Lacuri, Parcuri și Agreement București.

În urma verificărilor realizate au fost consemnate în procesele verbale mai multe nereguli financiar contabile și prejudicii, pentru remedierea cărora directorul Camerei

de Conturi a emis decizii în care au fost dispuse măsurile care trebuiesc luate de conducerea entităților pentru intrarea în legalitate.

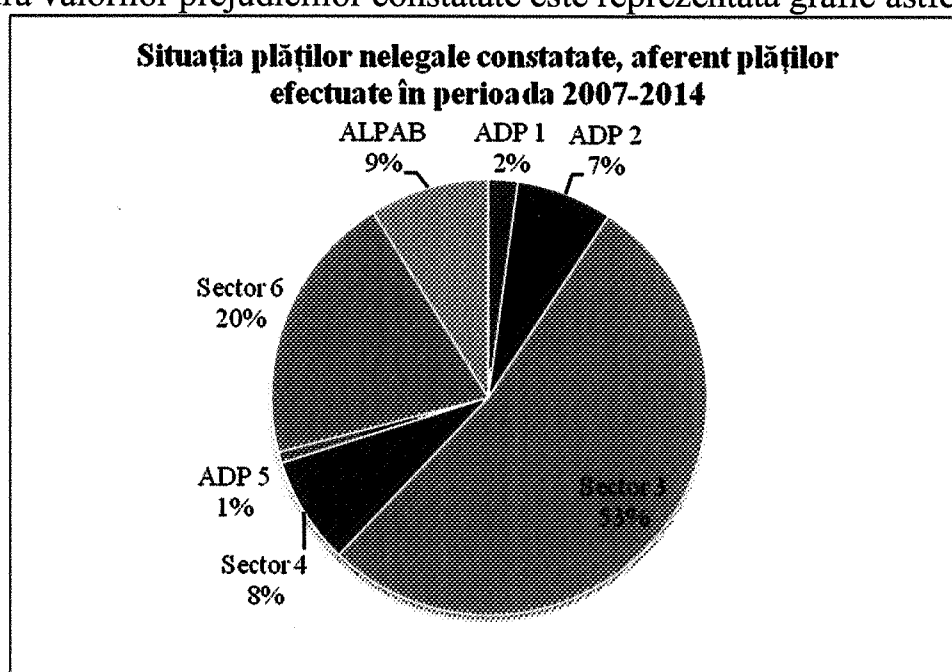
Valoarea prejudiciilor constatate la aceste entități, din eșantioanele care au cuprins plăți efectuate **în perioada 2007-2014**, a fost de **14.861 mii lei**, în următoarea structură:

- Lei -

Entitatea	Sector 1	Sector 2	Sector 3	Sector 4	Sector 5	Sector 6	ALPAB
Prejudicii constatate	325.209	1.057.644	7.845.211	1.188.884	119.357	3.005.776	1.318.577

Facem precizarea că în cazul Sectoarelor 3, 4 și 6, plățile nelegale au fost constatate atât la aparatul de specialitate al primăriei cât și la entitățile din subordine (ADP), la Sectoarele 1, 2 și 5 doar la administrațiile domeniului public.

Structura valorilor prejudiciilor constatate este reprezentată grafic astfel:



Din cele de mai sus se observă că cele mai reprezentative ponderi le reprezintă:

- 53% din valoarea plăților nelegale constatate au fost identificate în Sectorul 3, în urma misiunilor de audit efectuate la Direcția Parcuri, SC ADPB SA și primărie în sumă totală de 7.845 mii lei,
- 20% din valoarea plăților nelegale constatate au fost identificate în Sectorul 6, în urma misiunilor de audit efectuate la ADPDU și primărie în sumă totală de 3.006 mii lei.

Facem precizarea că toate sumele constatate ca plăți nelegale au fost recuperate până la data întocmirii prezentei sinteze.

Majoritatea prejudiciilor se referă la decontarea unor categorii de lucrări de întreținere, reamenajare și plantări, neefectuate, prin acceptarea la decontare a unor cantități de lucrări mai mari decât cele real executate. Exemplificăm cele mai importante constatări, astfel:

- La **ADP Sectorul 1** s-a constatat plata nelegală a sumei totale de **325 mii lei** reprezentând majorarea prețului unui articol de deviz față de devizul ofertă și decontarea unor cantități de lucrări neexecutate la articolul de deviz „Semănarea gazonului pe suprafețe plane“, decontarea contravalorii unor panouri gard care nu au fost identificate pe teren urmare a verificărilor efectuate.

- La **ADP Sectorul 2** s-a constatat efectuarea unor plăți nelegale în sumă totală de **1.058 mii lei**, prin decontarea unor lucrări pe suprafețe mai mari decât cele amenajate în realitate sau prin plantarea unui număr mai mic de plante, arbuști sau arbori față de cantitățile facturate și decontate.

- La **Sectorul 3 al Municipiului București, Direcția Parcurilor Sector 3, și SC Administrarea Domeniului Public București SA** s-a constatat efectuarea unor plăți nelegale în sumă totală de **7.845 mii lei**. Dintre acestea, suma de 3.064 mii lei, a fost constată în urma controlului efectuat în anul 2013 la SC ADPB SA și se referă în principal la decontarea unor lucrări de gazonare pe suprafețe mai mari decât cele pe care s-au realizat lucrările, plantarea unui număr mai mic de arbuști sau trandafiri față de cantitățile facturate și decontate sau decontarea aceleiași lucrări de două ori.

Cea mai mare parte a plăților nelegale la acest Sector, a fost constatată cu ocazia auditurilor financiare din anul 2013 la Sectorului 3, în valoare de 4.515 mii lei și se referă în principal la decontarea în cadrul lucrărilor de întreținere spații verzi a unor operațiuni care se suprapun, rezultând plata dublă pentru aceeași prestație, material dendrologic nelivrat, dar facturat și decontat integral, precum și supradimensionarea lucrărilor de decolmatare și întărirea malurilor lacurilor din Parcurile A.I. Cuza si Titan.

- La **Sectorul 4 al Municipiului București** s-au constatat plăți nedatorate în sumă totală de **1.189 mii lei** reprezentând mobilier stradal și materiale nepuse în operă precum și lucrări de întreținere și salubritate aferente unei suprafețe de teren retrocedat. Dintre acestea cea mai mare pondere, respectiv 66% (786 mii lei) au reprezentat-o plățile identificate cu ocazia auditurilor financiare efectuate în anul 2010 și 2013 pentru unele lucrări neefectuate sau materiale nepuse în operă la amenajarea parcului „Orășelul Copiilor”.

- La **ADP Sectorul 5** s-au constatat plăți nedatorate efectuate în anul 2008 în sumă totală de **119 mii lei** reprezentând contravaloarea unor contribuții ale angajatorului, respectiv, CAS, șomaj și sănătate, mai mari decât cele legale, aplicate asupra manoperei directe înscrise în situațiile de plată întocmite pentru amenajarea unor spații verzi.

- La **Sectorul 6 al Municipiului București și ADPDU Sectorul 6** s-au constatat plăți nejustificate în sumă totală de **3.006 mii lei**, astfel:

În cazul primăriei, plățile nelegale constatate au fost în valoare de 973 mii lei și se referă în principal la decontarea unor cantități de materiale pentru care nu există documente care să ateste existența acestora, majorarea nejustificată a unor cantități de materiale comparativ cu cantitatea prevăzută de proiectant, decontate în anii 2012 și 2014.

La **ADPDU Sectorul 6** s-au constatat plăți nejustificate în sumă totală de 2.032.260 lei reprezentând, în principal, nepunerea în operă a unor materiale și

material dentro-floricol, majorarea suprafețelor amenajate decontate dar neexecutate, nelivrarea unor obiecte de joacă, dotări și mobilier stradal.

➤ La **ALPAB** s-a constatat plata nelegală a sumei totale de **1.319 mii lei**, din care 439 mii lei în anul 2012 și 493 mii lei în anul 2014 provenind în principal din supradimensionarea situațiilor de plată la unele obiective prin aplicarea unor cote de cheltuieli indirecte și profit mai mari decât cele din devizul ofertă, prin decontarea integrala a serviciilor de pază efectuate în condițiile efectuării necorespunzătoare a acestora, cu consecința unor pagube patrimoniale suferite prin distrugerea/lipsa unor bunuri, prin decontarea integrala a unor lucrări de reparații curente alei ce cuprind cantități de lucrări mai mari decât cele real executate.

3.4 Analizarea din punct de vedere al celor 3 „E” a cheltuielilor efectuate pentru amenajări peisagistice, întreținerea spațiilor verzi, mobilier stradal, amenajare locuri de joacă și spații de agrement

3.4.1 Referitor la eficiența și economicitatea plăților efectuate pentru amenajarea peisagistică și întreținerea spațiilor verzi

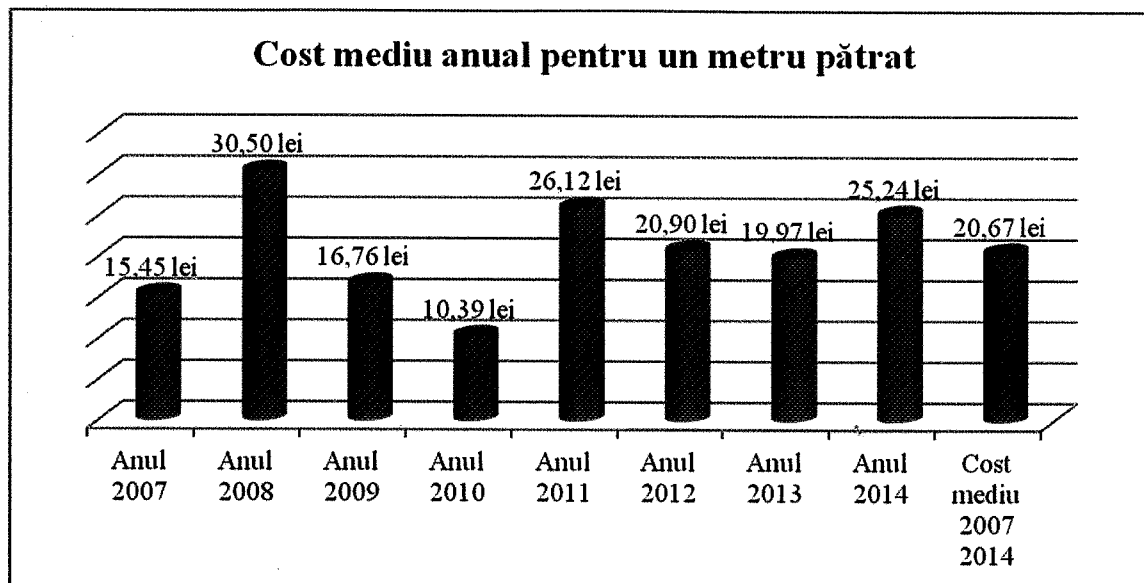
Analizarea eficienței și economicității cheltuielilor cu spațiile verzi, s-a făcut prin calcularea și respectiv compararea, costului de amenajare per metru pătrat de spațiu verde deținut în administrare, pe fiecare Sector.

Având în vedere că fiecare Sector, respectiv ALPAB, are în administrare suprafețe de spații verzi diferite iar finanțarea activităților se face în primul rând în funcție de veniturile fiecărui ordonator principal de credite, auditul a considerat importantă calcularea indicatorului **cost amenajare și întreținere spații verzi /metru pătrat** pentru fiecare administrator al spațiilor verzi prin raportarea valorii plăților efectuate cu această destinație la suprafața aflată în administrare (în calcul nu a fost inclusă și suprafața aferentă luciul de apă).

La nivelul Municipiului București, costul mediu pentru întreținerea și amenajarea unui metru pătrat de spațiu verde în perioada 2007-2014 se prezintă după cum urmează:

lei/mp								
Bugetul/Anul	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ALPAB	6,75	9,56	7,12	6,06	19,29	15,69	15,34	11,63
Sector 1	3,04	3,84	16,24	16,68	25,31	31,41	29,24	33,55
Sector 2	10,30	15,68	4,73	3,58	10,04	7,86	6,73	6,44
Sector 3	13,29	17,50	25,68	8,84	57,99	29,73	26,78	49,62
Sector 4	8,87	38,14	25,26	21,13	46,25	39,21	43,72	52,62
Sector 5	56,68	113,62	31,82	12,47	3,83	3,92	3,08	8,14
Sector 6	9,19	15,16	6,50	4,00	20,11	18,45	14,90	14,70
Media	15,45	30,50	16,76	10,39	26,12	20,90	19,97	25,24

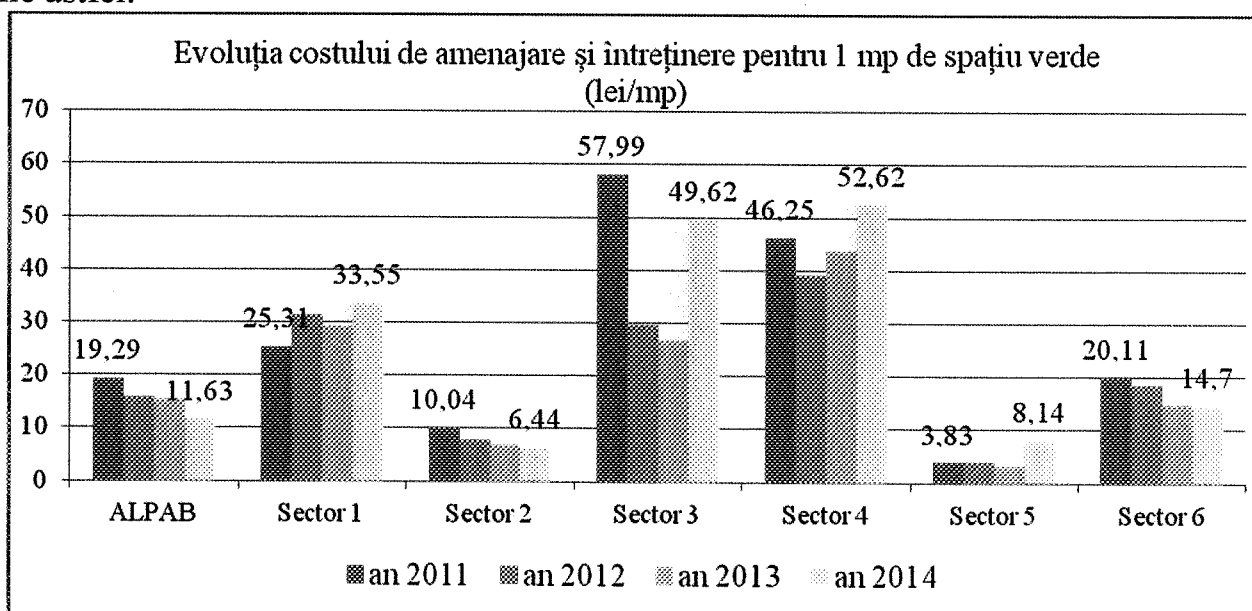
Din analiza costului mediu / metru pătrat calculat pentru perioada auditată se constată o evoluție sinusoidală a acestuia, după cum rezultă din graficul de mai jos.



Față de intervalul 2007-2010, în perioada 2011-2014, costul mediu anual pentru amenajarea și întreținerea spațiului verde în Municipiul București a crescut, deși așa cum s-a precizat la capitolul 1, suprafața spațiului verde aflată în administrarea sectoarelor și ALPAB a scăzut. Costul mediu de amenajare și întreținere a spațiilor verzi pe întreg Municipiul București în perioada 2007 – 2014 a fost de **20,67 lei/mp** (media aritmetică a mediilor prezentate în tabelul anterior), fiind incluse în acest cost și investițiile pentru locurile de joacă și mobilier urban.

Din datele defalcate pe ani și entități se observă o creștere importantă a costului mediu/mp în anul 2008 față de anul 2007 (aproape dublu) și în anul 2014 față de anul 2007 (aproximativ 40%). Acest lucru se datorează în principal faptului că acordurile cadru pentru externalizarea lucrărilor de întreținere spații verzi s-au realizat în anii 2007-2008 și 2010-2011.

Pentru perioada 2011-2014, valorile costurilor medii pentru întreținerea și amenajarea unui metru pătrat de spațiu verde la entitățile auditate este reprezentată grafic astfel:



Din analiza evoluțiilor costurilor medii pentru întreținerea și amenajarea unui metru pătrat de spațiu verde la entitățile auditate, prezentate grafic, se observă o evoluție neuniformă a acestora, astfel:

- o scădere constantă a fost înregistrată de ALPAB, Sectorul 2 și Sectorul 6;
- Sectorul 1 a înregistrat o evoluție sinusoidală, dar cu tendința generală de creștere;
- evoluția costurilor în Sectoarele 3 și 4 au înregistrat o scădere urmată de o creștere, pe fondul celor mai mari costuri înregistrate în Municipiul București, respectiv 57,99 lei/mp în anul 2011 și 49,62 lei/mp în anul 2014 (Sectorul 3), urmat de Sectorul 4 unde costul pe metru pătrat a fost de 46,25 lei/mp în anul 2011 și 52,62 lei/mp în anul 2014;
- cele mai mici costuri s-au înregistrat în Sectorul 5, însă datele prezentate nu sunt comparabile având în vedere că o parte importantă din costuri au fost transferate din anul 2011 către ALPAB, care a preluat în administrare o mare parte din spațiile verzi din Sectorul 5.
- ALPAB, deși are în administrare cele mai mari parcuri din Municipiul București, reușește să realizeze întreținerea lor cu costuri relativ reduse, respectiv o medie de 15 lei/mp.

Trebuie menționat însă că, indicatorul „cost mediu” calculat de audit, include atât cheltuielile de întreținere cât și investițiile pentru amenajarea spațiilor verzi sau a parcurilor, aceasta fiind și explicația principală a costurilor ridicate în cazul sectoarelor 3 și 4 care au derulat investiții importante în perioada auditată.

În concluzie, se reține că indicatorul costului pe metru pătrat s-a situat între 10,39 lei în anul 2010 și 30,50 lei în anul 2008, fără a avea însă un rol nici în fundamentarea cheltuielilor bugetare și nici pe parcursul execuției bugetare. Acest fapt rezultă din diferențele foarte mari înregistrate pe total de la un an la altul, cât și între entitățile cuprinse în acțiunea de audit, și chiar la aceeași entitate pe parcursul perioadei auditate.

Totodată, variațiile foarte mari ale indicatorului arată lipsa unei strategii pe termen mediu și lung și rezerve importante de reducere a cheltuielilor bugetare cu această destinație.

Exemple de utilizare inefficientă a fondurilor publice

➤ La **Sectorul 3** s-a constatat o situație deosebită referitoare la amenajările spațiilor verzi realizate în baza Programului de reabilitare a domeniului public și a spațiilor verzi la nivelul Sectorului 3, unul dintre obiectivele principale urmărite fiind ecologizarea spațiilor verzi și transformarea acestora în miniparcuri.

Sectorul 3 al Municipiului București a efectuat plăți către SC ADPB SA pentru amenajarea peisagistică și întreținere spații verzi în perioada 2011-2014 cuprinse între 184.332 mii lei în anul 2011 și 120.184 mii lei în anul 2014.

În perioada 2011-2014, utilizarea fondurilor de la bugetul local în baza comenzilor emise de Sectorul 3 al Municipiului București către SC ADPB SA s-a

localizat în principal pe b-dul Unirii, pe ambele alinamente de la Piața Alba Iulia și până la Magazinul Unirea.

Din analiza modului în care au fost efectuate aceste cheltuieli s-a ajuns la concluzia că *în anul 2014 din totalul cheltuielilor cu lucrările de amenajări și întreținere spații verzi, 26,79% dintre acestea au fost numai pe o singură arteră principală din Sectorul 3, respectiv B-dul Unirii.*

Analizând structura cheltuielilor efectuate pe diverse categorii de lucrări de amenajare și reamenajare pe B-dul Unirii, în anul 2014, situația se prezintă după cum urmează:

- mii lei -

Nr.crt.	Categoria de lucrări	Cheltuieli efectuate
1	Lucrări amenajare structuri de beton diverse culori, borduri și rigole din granit, pavaj ornamental din granit, leduri, garduri metalice	20.406
2	Lucrări de amenajare (umplere pământ)	3.744
3	Lucrări de reamenajare pergola (14 bucăți)	681
4	Lucrări de realizare sistem de irigații automatizate	451
5	Lucrări diverse de amenajare peisagistică și întreținere spații verzi	6.917
	Total	32.199

Astfel, se poate observa că peste 63% din lucrările efectuate în anul 2014 sunt lucrări de amenajare structuri de beton diverse culori, borduri și rigole din granit, pavaj ornamental din granit și garduri metalice care sunt lucrări de investiții de amenajare a trotuarelor pe această arteră și doar 37% reprezintă amenajare de spații verzi.

Trebuie menționat că la data auditului, spațiul verde adiacent Bulevardului Unirii, se află în administrarea UATMB prin Administrația Străzilor, nefiind perfectat un protocol cu Sectorul 3 pentru predarea acestuia.

În concluzie, din acest exemplu, se reține efectuarea unor cheltuieli ineficiente și neeconomice prin utilizarea de sume importante pentru lucrări de construcții și reamenajarea unor spații verzi pietonale, nedeținute în administrare, în contradicție cu obiectivele din programul de reabilitare a domeniului public și spațiilor verzi aprobat de Sector.

➤ La **Direcția Parcuri Sector 3** s-a constatat **în anul 2013** nerespectarea principiului eficacității în utilizarea unor fonduri publice locale, în sumă totală de **3.128 mii lei**, pentru achiziția de echipamente pentru amenajarea parcurilor, care sunt date în custodie sau sunt demontate și retrase în magazia entității și astfel nu își îndeplinesc scopul pentru care a fost efectuată această investiție constând în:

- un număr de 427 bănci în valoare de 2.904 mii lei, achiziționate în perioada 2010 – 2012 aflate în perioada de garanție care au fost scoase de pe teren și transmise în custodie la SC ADPB SA.

Reprezentanții entității au motivat scoaterea din funcțiune a acestora și utilizarea băncilor pentru reamenajarea Parcului Pantelimon. Facem precizarea că Parcul Pantelimon a fost modernizat în anul 2012, valoarea mijloacelor fixe achiziționate pentru această investiție fiind de 23.157 mii lei (în care era inclus un

număr de 292 “Bănci stradale cu spătar confecționate din lemn exotic și metal cu brațe din otel și lemn” în valoare totală de 1.481 mii lei).

Cu ocazia verificării pe teren efectuate în timpul auditului realizat în anul 2013 s-a reținut că aceste argumente nu se susțin având în vedere că în Parcul Pantelimon există o mare densitate de locuri de joacă, terenuri de sport, aleile sunt asfaltate și pavate, fiind montate un număr mare de bănci, relativ noi și nedeteriorate, iar la nivelul entității auditate nu era elaborat un proiect de reamenajare a acestui parc.

Cu toate acestea, entitatea a procedat la scoaterea din folosință a următoarelor active fixe, care aveau o durată de funcționare de 8 ani:

- 4 bănci achiziționate în mai 2012, în valoare de 20 mii lei,
- 410 bănci înregistrate sub denumirea “complex ornamental compus dintr-un ghiveci și bancă betonată”, achiziționate în 2010 și 2011, în valoare de 2.847 mii lei,
- 13 bucăți „Coșuri de gunoi din lemn exotic și metal”, achiziționate în anul 2010, în valoare de 37 mii lei.

Bunurile au fost predate, cu aprobarea ordonatorului principal de credite, de către Direcția Parcurilor Sector 3 în custodia SC ADPB SA în vederea „predării fără plată conform legii, către alte instituții unde există necesar pentru asemenea active”.

Trebuie precizat faptul că ordonatorul principal de credite a avut în fapt inițiativa de amplasare a mobilierului stradal menționat „în diferite locații publice din Sectorul 3” așa cum rezultă din Dispoziția Primarului Sectorului 3.

• un mijloc fix „Patinoar sintetic 30*40m” în valoare de 224 mii lei, achiziționat în anul 2008, cu perioada de garanție 7 ani, neutilizat și care era demontat și depozitat în magazia entității.

Patinoarul sintetic cu dimensiunea 30*40m, funcțional 365 zile/an, a fost achiziționat în septembrie 2008, dar în decembrie 2011 acesta a fost demontat și depozitat în magazia parcului unde se afla și la momentul realizării misiunii de audit.

În concluzie, entitatea auditată a gestionat în condiții de nerespectare a principiilor economicității, eficienței și eficacității alocării bugetare în suma totală de 3.128 mii lei prin disponibilizarea unui număr de 427 mijloace fixe (bănci și prin demontarea și depozitarea în magazie a unui patinoar) efectul proiectat la achiziția acestora fiind nerealizat.

➤ În anul 2010, **Consiliul Local Sector 5** a aprobat înființarea Societății Comerciale „Amenajare Edilitară și Salubritate” S.A. cu capital social în sumă de 150 mii lei, constituit prin aportul Consiliului Local al Sectorului 5 (67%) și al A.D.P. Sector 5 (din subordinea C.L. Sector 5) cu 33% al cărui obiect principal de activitate îl reprezintă colectarea deșeurilor nepericuloase. Ulterior, în perioada 2011-2013 au avut loc trei majorări de capital în valoare totală de 46.855 mii lei.

Deși, C.L.S Sector 5 a considerat necesară înființarea societății susmenționate, în baza Legii nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice, totuși potrivit datelor înscrise în situațiile financiare încheiate la 31.12.2013, strategia adoptată de către managementul societății și implicit majorările de capital social efectuate până la această dată de către Consiliul Local Sector 5, nu au condus la îmbunătățirea performanței financiare a societății, fapt demonstrat de menținerea pierderii contabile înregistrate și anterior, anului 2013.

La data de 31.12.2013, societatea înregistra o pierdere în suma de 6.172 mii lei. Prin urmare, rezultă că majorarea de capital social nu a avut efectul scontat de către Consiliul Local Sector 5, respectiv creșterea performanței financiare a societății ci numai acela de asigurare a resurselor financiare necesare susținerii cheltuielilor de personal, ceea ce indică nerespectarea principiului eficacității.

Mai mult, dezinteresul managementului față de realizarea performanței financiare a societarii, și susținerea cu precădere de către Consiliul Local Sector 5, a cheltuielilor de personal, demonstrează că înființarea acestei societăți, (al cărui personal angajat sunt foști salariați ai A.D.P Sector 5), a reprezentat doar o alternativă la indisponibilizarea de personal ca urmare a respectării aplicării prevederilor O.U.G nr. 63/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr.273/2006 privind finanțele publice locale, precum și pentru stabilirea unor măsuri financiare - potrivit cărora autoritățile publice, aveau obligația încadrării în numărul maxim de posturi prevăzut de acest act normativ și asigurării reducerii cheltuielilor de personal prin modificarea în mod corespunzător a organigramelor.

În perioada 2011 – 2013, veniturile realizate de societate au fost în medie anual doar 5% din totalul cheltuielilor efectuate, iar în cadrul cheltuielilor cea mai mare pondere o au cheltuielile de personal, respectiv 67% din total.

În concluzie, în perioada 2011-2013, societatea „Amenajare Edilitară și Salubritate” S.A. a utilizat capitalul social vărsat de către autoritatea publică locală fără a avea în vedere principiile bunei gestiuni financiare.

3.4.2 Referitor la economicitatea și eficiența cheltuielilor efectuate cu mobilierul urban și locurile de joacă

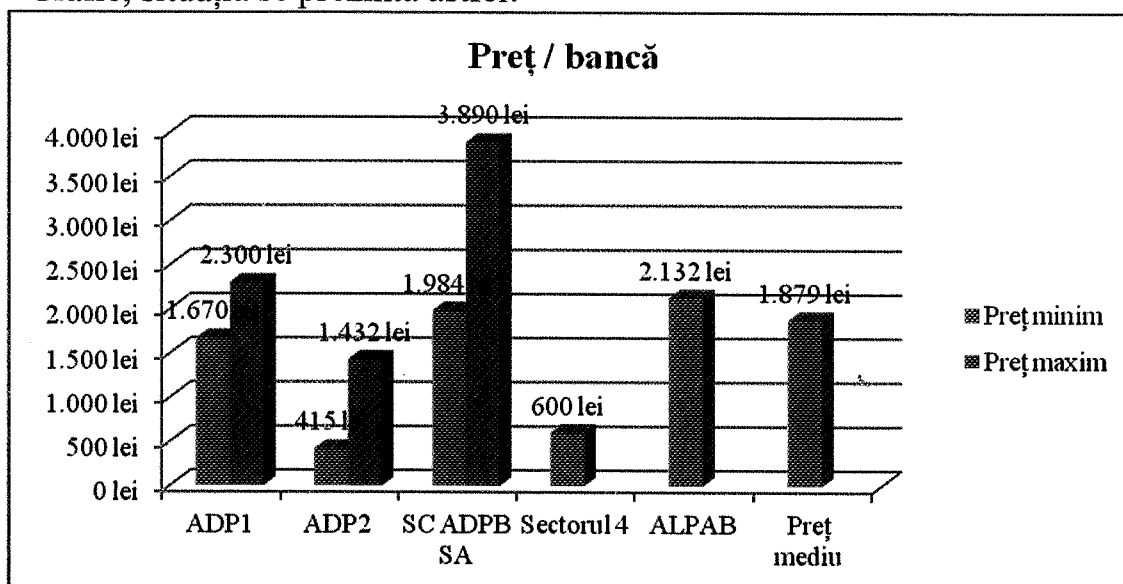
Din auditurile efectuate s-a reținut că încheierea contractelor care au ca obiect amenajarea spațiilor verzi precum și dotarea cu mobilier urban s-a realizat de fiecare entitate, pentru terenul deținut în administrare la prețuri mult diferite.

Trebuie menționat că prețurile sunt foarte diferite și datorită materialelor și caracteristicilor tehnice care diferă foarte mult între entități. În aceste condiții prețurile nu sunt comparabile având în vedere că datele tehnice ale achizițiilor nu sunt similare.

Totuși, compararea prețurilor de achiziție între sectoare are relevanță având în vedere funcționalitatea și densitatea dotărilor, bazat pe faptul că obiectele comparate au aceeași destinație și funcționalitate și pot aduce elemente de apreciere a eficienței și economicității acestor achiziții.

În acest sens exemplificăm, prețurile achitate în anul 2014 pentru băncile amplasate în parcuri pe domeniul public cu precizarea că de la fiecare instituție au fost considerate prețurile minime și cele maxime comunicate de entități.

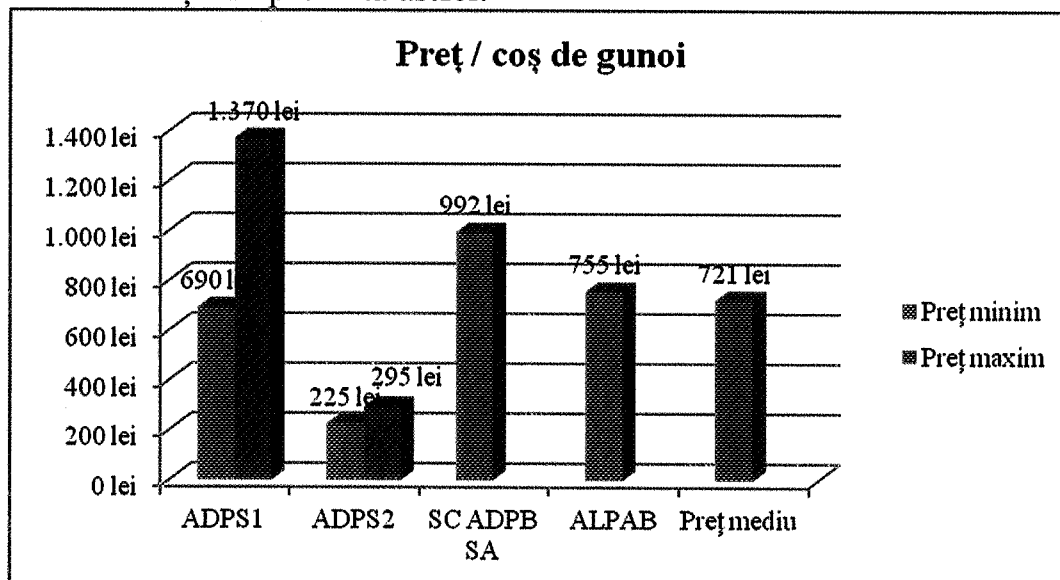
Grafic, situația se prezintă astfel:



Din cele de mai sus se observă că prețul minim a fost achitat de ADP Sectorul 2, unde prețul băncilor variază de la 415 lei (bancă cu spătar de lemn și schelet metalic) la 1.432 lei (banca cu spătar, material plastic reciclat). La polul opus se află SC ADPB SA (din Sectorul 3), la care prețul de achiziție al băncilor a fost de 3.890 lei, un preț de 9 ori mai mare decât cel achitat de ADP Sector 2, și dublu față de celelalte sectoare.

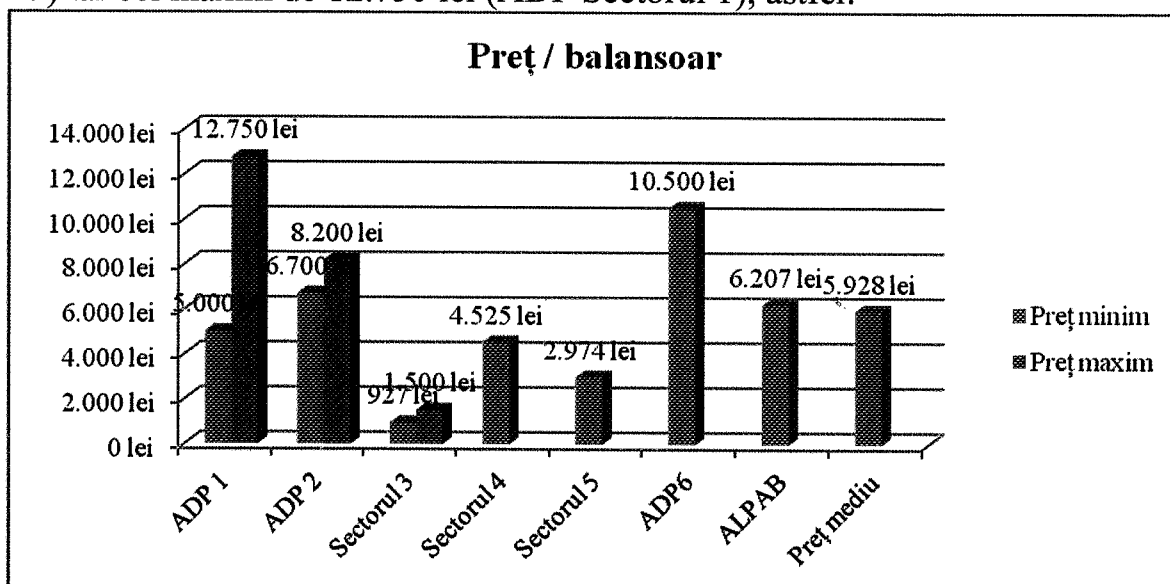
Situația este asemănătoare și în cazul coșurilor de gunoi, în sensul că acestea au fost achiziționate de autoritățile locale din capitală la prețuri foarte diferite. Astfel, ADP Sectorul 2 a plătit pentru un coș de gunoi prețul de 225 lei, iar ADP Sectorul 1 a achitat suma de 1.370 lei/coș de gunoi, de aproape 6 ori mai mult.

Grafic situația se prezintă astfel:

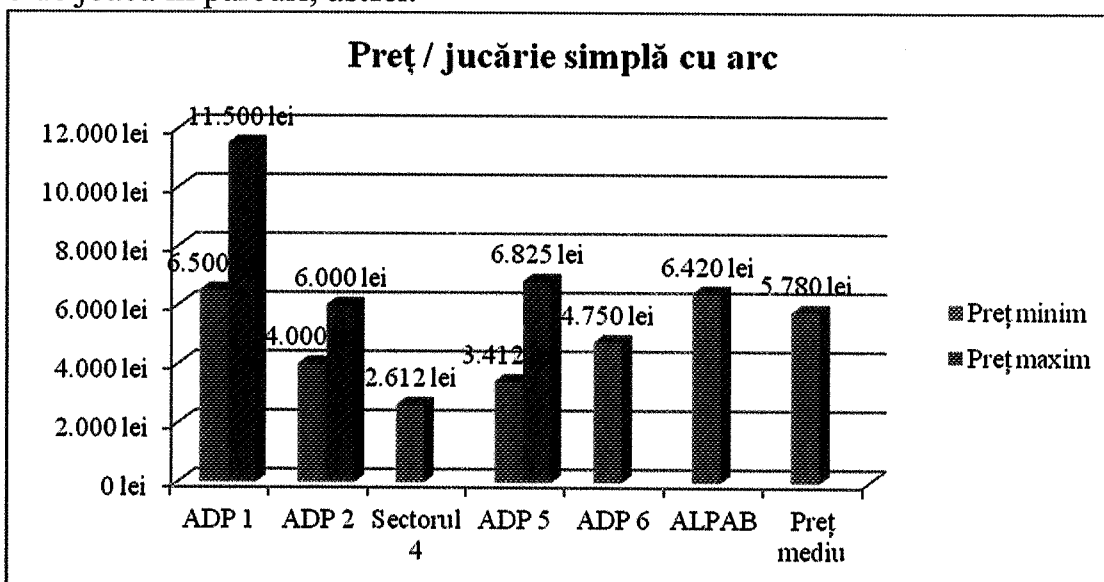


În Municipiul București, majoritatea lucrărilor pentru amenajarea locurilor de joacă pentru copii s-au realizat în perioada 2007 -2011, din acest motiv comparația de prețuri s-a făcut pentru această perioadă.

Astfel, în cadrul achizițiilor realizate pentru amenajarea locurilor de joacă, prețurile pentru un balansoar variază, prețul cel mai mic achitat fiind de 927 lei (Sector 3) iar cel maxim de 12.750 lei (ADP Sectorul 1), astfel:



Situație similară se constată și în cazul jucăriilor pe arc simple montate în locurile de joacă în parcuri, astfel:



Se observă că pentru o jucărie pe arc simplă prețul minim achitat a fost de 2.612 lei constat în Sectorul 4 iar prețul maxim pentru o jucărie similară a fost de 11.500 lei, achitat de Sectorul 1 (de cinci ori mai mare).

În concluzie, prețurile de achiziție a mobilierului stradal, și a dotărilor pentru locurile de joacă, înregistrează diferențe foarte mari între sectoare, acesta fiind un indiciu privind folosirea inefficientă și neeconomicoasă a fondurilor publice.

Deficiența a fost posibilă urmare a neelaborării și neaprobării unor standarde de cost pentru aceste achiziții, precum și nestabilirii unor criterii și caracteristici tehnice ale acestor dotări, unitare pe tot teritoriul Municipiului București.

3.4.3 Referitor la economicitatea și eficiența achizițiilor de material dendrofloricol

Având în vedere că nu a existat o bază de comparație privind nivelul prețurilor, urmare a faptului că achizițiile de material dendro-floricol s-a făcut de la diverși furnizori la prețuri diferite, ponderea materialului produs în serele și pepinierele proprii fiind foarte mică, pentru aprecierea economicității acestor achiziții a fost solicitată ANAF efectuarea unei verificări la principalii furnizori de pe piață privind prețurile practicate de aceștia în perioada 2011-2014.

Principalele concluzii rezultate din verificări au fost că:

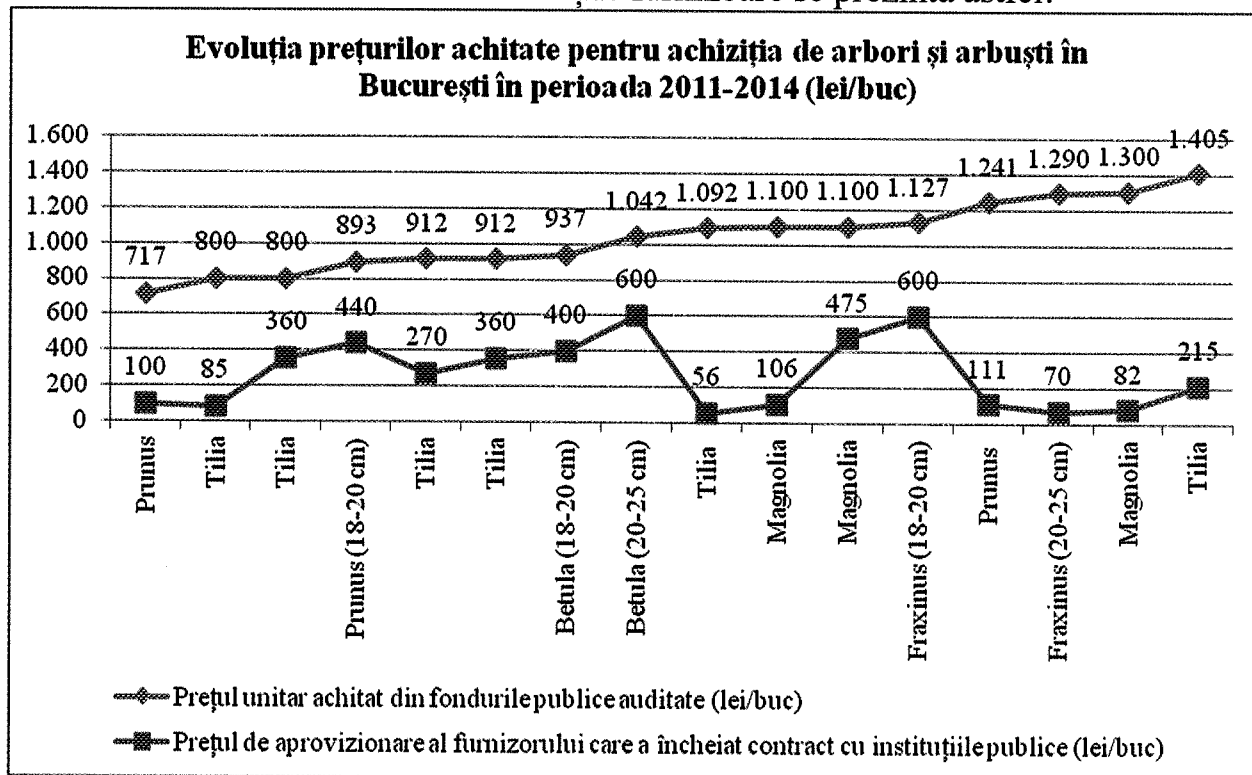
➤ Majoritatea furnizorilor de material dendro-floricol nu sunt și producătorii acestuia, plantele și arborii fiind achiziționați de la producători interni sau din import (de regulă din Bulgaria sau Italia).

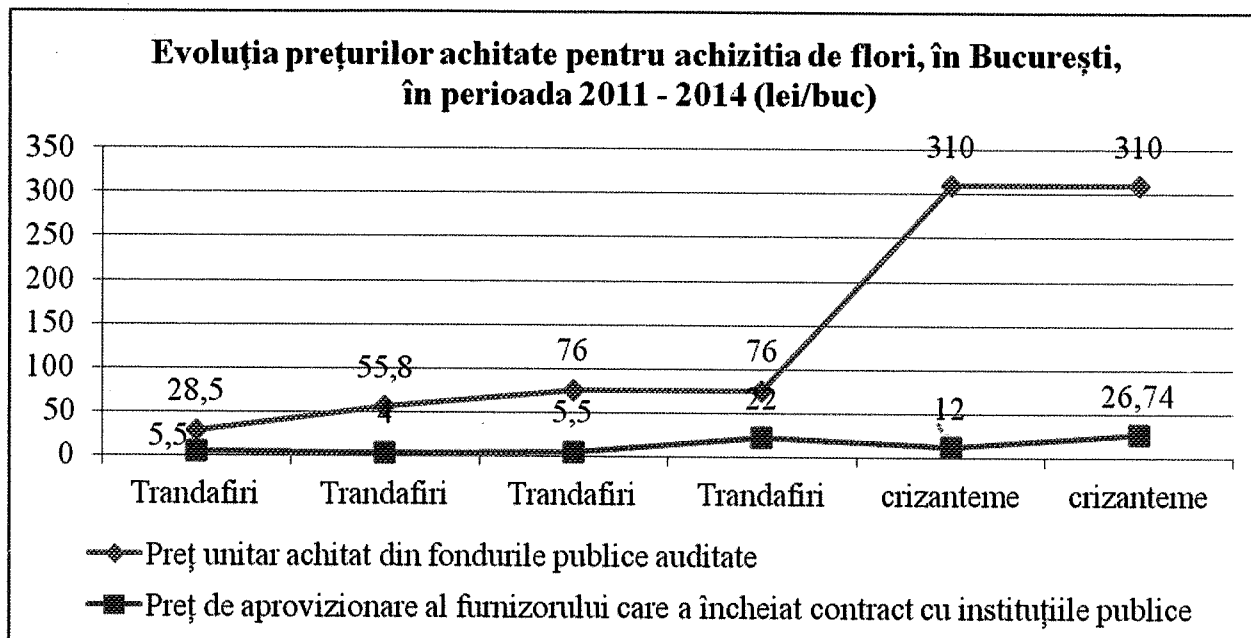
Astfel, din cele 8 societăți la care s-au efectuat verificări, conform declarațiilor acestora consemnate în actele de control, o singură societate are și calitatea de producător a plantelor comercializate.

➤ Adaosurile practicate de societățile furnizoare sunt de regulă foarte mari, ajungând până la 2000%.

Pentru exemplificare au fost selectate un număr de 16 specii de arbori și arbuști și 6 specii de flori, cu pondere importantă în volumul total al achizițiilor derulate de Sectoarele Municipiului București.

Grafic situația comparativă a prețurilor de aprovizionare și livrare a materialului dendro-floricol la societățile furnizoare se prezintă astfel:

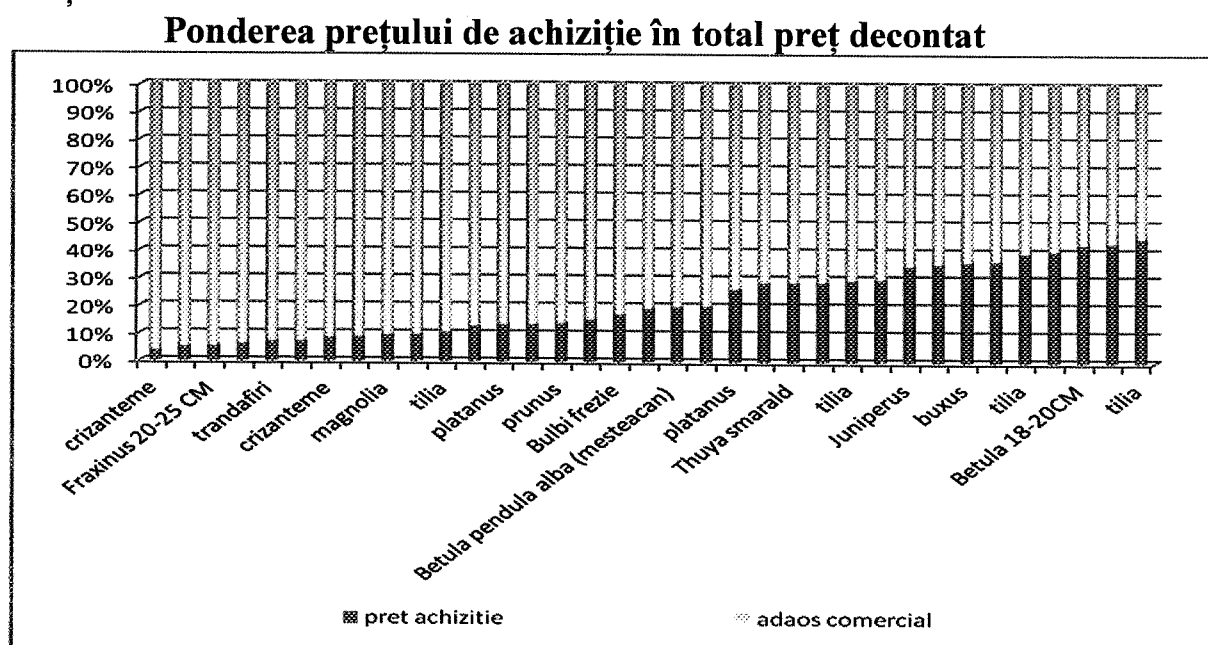




Așa cum rezultă din graficele prezentate, adaosurile practicate de furnizori variază între 418 % în cazul trandafirilor (achiziționați cu 5,5 lei bucata și revânduți cu 28,5 lei / bucata) până la 2.483% în cazul crizantemei (achiziționată cu 12 lei bucata și revândută cu 310 lei / bucata).

Trebuie menționat că, de regulă, prețul de livrare achitat de instituțiile publice include și operațiunea de transport, manipulare, plantare și garanția produselor, conform contractului, dar și în aceste condiții diferențele de preț achitate furnizorilor față de prețurile de producție sunt foarte mari.

Pentru exemplificare prezentăm în graficul de mai jos structura prețurilor furnizorilor pentru speciile de arbori și flori supuse analizei, din care rezultă foarte evident supraevaluarea prețurilor achitate de instituțiile publice pentru aceste achiziții.

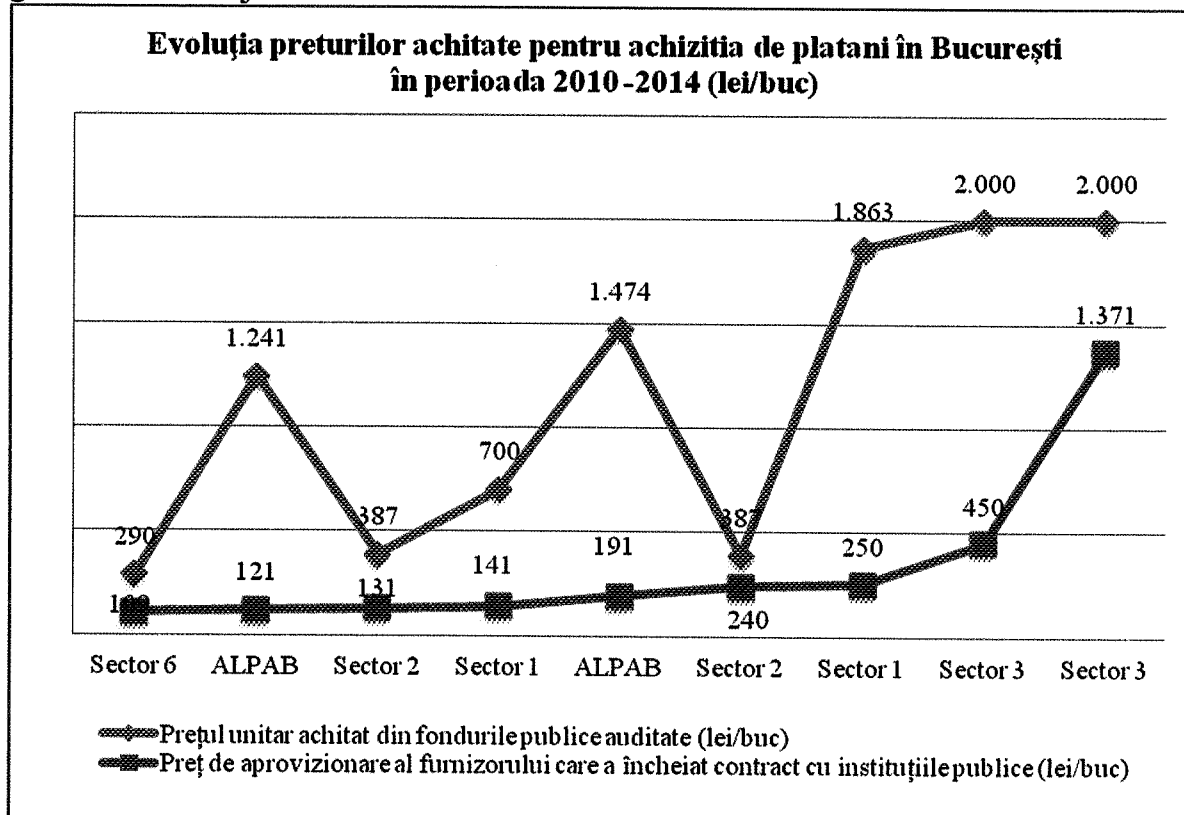


➤ Au fost constatate și diferențe mari, între prețurile achitate de sectoare pentru același tip de plantă. Astfel, din analiza speciilor de arbori achiziționați și plantați de Sectoare și ALPAB în perioada 2011-2014 conform proceselor verbale încheiate de ANAF, a fost identificat platanul ca specie care a fost achiziționată și plantată de majoritatea instituțiilor publice implicate conform tabelului de mai jos:

Arbori	ALPAB	Sector1	Sector2	Sector3	Sector4	Sector6
Betula (Mesteacăn)	x		x			
Buxus		x			x	
Fraxinus (Frasin)	x				x	
Juniperus (Ienupăr)					x	
Ligustrum				x		x
Magnolia		x				
Platanus (Platan)	x	x	x	x		x
Prunus	x		x			x
Thuya (Tuia)	x				x	
Tilia (Tei)	x	x			x	

Pentru analiza comparativă a prețurilor de aprovizionare și livrare practicate de societățile furnizoare, au fost avute în vedere prețurile de aprovizionare de la ultimul furnizor, neavând informații privind prețul de producție.

Situația comparativă a prețurilor achitate de sectoare pentru același produs, comparativ cu nivelul prețului de aprovizionare al furnizorilor este prezentat în graficul de mai jos:



Și în cazul acestei comparații trebuie menționat că pot exista influențe datorită dimensiunilor (care nu sunt menționate în toate cazurile în documente), a condițiilor

și termenilor de asigurare și garanții, care nu sunt unitari, sau a condițiilor de plantare și întreținere.

Cu toate acestea, pentru acest singur exemplu, se poate constata că există diferențe foarte mari între prețurile achitate de sectoare, prețurile cele mai mari fiind achitate de Sectoarele 3 și 1, care cuprind și cele mai mari adaosuri comerciale incluse în preț de furnizori.

➤ Clienții societăților furnizoare de material dendro-floricol verificate, sunt în proporție de peste 50% instituții publice. În unele cazuri procentul clienților de stat este de 81%-89% și doar în două cazuri procentul este de 10%. Facem precizarea că din verificările realizate de ANAF a rezultat și faptul că unele dintre aceste societăți comerciale reprezintă clienți pentru celelalte societăți, acestea furnizând materialul dendro – floricol care este ulterior livrat către instituțiile de stat. Astfel, în cazul a 6 din cele 8 societăți comerciale verificate, administratorii au declarat că societățile nu desfășoară activități în sere și pepiniere.

Concluzii:

Prin calcularea indicatorului costului mediu pe metru pătrat de spațiu verde pentru perioada auditată, rezultă diferențe foarte mari atât între sectoare cât și de la un an la altul, fapt care indică atât lipsa unei strategii coerente cât și potențialele plăți neeconomice și inefficiente.

Cauzele identificate în efectuarea de cheltuieli inefficiente și neeconomice se referă la:

➤ Fundamentarea necorespunzătoare a investițiilor în acest domeniu prin efectuarea unor lucrări de construcții și amenajări pietonale, în zone deja amenajate, în contradicție cu obiectivele strategice privind extinderea spațiilor verzi sau prin efectuarea unor achiziții de mobilier urban, care nu sunt puse în funcțiune și nu servesc scopului declarat (Sectorul 3).

➤ Înființarea unor societăți comerciale cu capital majoritar al bugetului local pentru administrarea domeniului public, inefficiente și necompetitive, care an de an produc pierderi tot mai mari finanțate de sectoare prin majorări de capital (Sectorul 3, Sectorul 4, Sectorul 5).

➤ În lipsa unor standarde de cost și normative, prețurile la care instituțiile publice implicate au achiziționat atât dotările cât și materialul dendro-floricol diferă foarte mult de la o entitate la alta, acesta fiind un indiciu evident privind efectuarea unor cheltuieli neeconomice.

➤ Decontarea din bugetul local a unor prețuri supraevaluate și mărite artificial este consecința lipsei unei concurențe reale între firmele participante la procesul de achiziție publică, precum și a subcontractării lucrărilor și serviciilor, existența unor verigi intermediare între beneficiari (autorități publice locale, instituții publice de profil) și producători fiind un factor de creștere al pretului.

➤ Reducerea drastică a producției materialului dendro-floricol în regie proprie a avut drept consecință directă creșterea cheltuielilor cu amenajarea și întreținerea spațiilor verzi.

Capitolul IV. Concluziile generale privind utilizarea fondurilor publice ale bugetelor locale pentru amenajarea și întreținerea spațiilor verzi

➤ La nivelul Municipiului București există o anumită preocupare pentru îmbunătățirea condițiilor de mediu, fiind elaborate și în curs de derulare mai multe programe în această direcție, astfel:

- Planul Local de acțiune pentru mediu aprobat prin HCGMB nr. 294/2005 elaborat în cadrul Programului PHARE în care au fost implicate Primăria Municipiului București și Primăriile sectoarelor 1-6 prin care au fost identificate principalele probleme, punctele slabe, privind spațiile verzi din Capitală și direcțiile de acțiune pentru remedierea acestora și îmbunătățirea condițiilor de mediu;

- Programul integrat de gestiune a calității aerului în Municipiul București, aprobat prin HCGMB nr. 347/2008 și HCGMB nr. 234/2010, care a propus, de asemenea, măsuri de îmbunătățire a mediului cum ar fi: înierbarea terenurilor virane, a pastilelor verzi din jurul arborilor de aliniament stradal; plantări de arbori; acordarea de facilități la impozitarea pentru clădirile care au amenajate terase verzi;

- Planul Regional de acțiune pentru protecția mediului pentru Regiunea 8 București – Ilfov, aprobat prin Hotărârea ADR București – Ilfov nr. 95/2008, prin care s-au stabilit o serie de măsuri în sarcina administratorilor legali ai spațiilor verzi de a produce sau achiziționa material dendrologic rezistent la poluare și la condițiile climatice și de reabilitare a zonelor verzi publice;

- Plan de Dezvoltarea Durabilă a Municipiului București 2009-2012.

Cu toate aceste măsuri, Bucureștiul este cea mai poluată capitală din Europa, țara noastră riscând sancțiuni din partea Uniunii Europene de 100.000 euro/zi dacă se declanșează procedura de infringement pe mediu, urmare a nereducerii poluării din Municipiul București.

Potrivit Agenției pentru Protecția Mediului, Bucureștiul ocupă primul loc în topul orașelor poluate din Uniunea Europeană, depășind Sofia, Atena și Roma.

Ca să fie evitată procedura, Capitala ar fi trebuit să aplice 47 de măsuri antipoluare încă din 2009, din care au fost realizate numai 15.

În acest sens, din auditurile efectuate a rezultat o preocupare a autorităților locale pentru întreținerea, dotarea și amenajarea spațiilor verzi existente, având în vedere creșterea semnificativă a bugetelor cu această destinație, dar nu și pentru identificarea de noi spații, amplasamente sau de noi soluții pentru creșterea suprafețelor ocupate cu spații verzi și parcuri.

Mai mult, în perioada auditată s-a reținut chiar o diminuare a suprafețelor ocupate cu spații verzi, urmare a retrocedării către foștii proprietari a unor terenuri cu această destinație.

➤ Urmare a nerealizării indicatorilor de mediu conform standardelor europene, Romania riscă eventuale sancțiuni din partea Uniunii Europene.

În baza prevederilor H.G nr. 543 / 2004 privind elaborarea și punerea în aplicare a planurilor și programelor de gestionare a calității aerului, la nivelul Municipiului București a fost aprobat și implementat un program privind calitatea aerului abia în anul 2008, după 4 ani de la emiterea hotărârii de Guvern. Din cele 47

de măsuri prevăzute în acest Program (PIGA) au fost realizate doar 15 măsuri, fapt care a dus la depășiri ale cantităților de poluanți din aerul Capitalei.

În anul 2010, România a fost avertizată de Uniunea Europeană că urmează să se inițieze procedura de infringement datorită neluării măsurilor necesare pentru transpunerea în legislația națională a acquis-ului comunitar, dar și datorită depășirilor înregistrate la poluanții din aer, respectiv neaducerea la îndeplinire a tuturor măsurilor din Programul Integrat de Gestionare a Calității Aerului pentru Municipiul București.

➤ Legislația internă este în curs de armonizare cu legislația europeană, fiind însă necorelată și emisă cu mare întârziere (2-4 ani diferență față normele europene), având drept consecință directă neimplementarea sau implementarea cu întârziere a standardelor europene privind calitatea mediului și a indicatorului „suprafața spațiului verde/locuitor”.

➤ Necorelarea normelor legale este exemplificată prin clarificarea cu mare întârziere a încadrării în categoria spațiilor verzi a terenurilor din intravilanul localităților abia în anul 2014 prin Legea nr. 135/15.10.2014 momentul în care Cadastrul verde, recepționat și achitat de la bugetul local, nu mai este real, acesta urmând să fie reactualizat și completat, prin excluderea abaterilor și a spațiilor verzi aflate în proprietate privată care au fost cuprinse inițial în lucrarea de cadastru decontată de UATMB, refacere ce generează cheltuieli suplimentare.

➤ În cazul Municipiului București, un factor important care a determinat neîndeplinirea standardelor privind calitatea mediului, este că reglementările emise de Consiliul General al Municipiului București nu au fost structurate pe proiecte și etape stricte, stabilite în baza unei strategii cu obiective, termene și răspunderi concrete, pe orizonturi scurte și lungi de timp. Acest lucru era cu atât mai necesar în Municipiul București având în vedere organizarea administrativ-teritorială a acestuia în cele 6 sectoare, situație în care Hotărârile CGMB trebuiau implementate și îndeplinite atât de UATMB cât și de Sectoare.

Lipsa unei strategii bazate pe proiecte este evidențiată în transpunerea indicatorului privind spațiul verde / locuitor impus prin Directivă de UE, care a fost preluat mecanic, nefiind stabilite modalitățile concrete, politicile, etapele, termenele și răspunderile pentru fiecare entitate implicată în proces.

➤ Nu există o politică pentru creșterea suprafețelor de spații verzi, cea înregistrată în perioada auditului fiind pur conjuncturală, prin includerea spațiilor verzi aflate în proprietate privată, în fapt în perioada 2007-2014 spațiile verzi aparținând domeniului public înregistrând scăderi considerabile.

➤ Nu a fost depus niciun proiect pentru obținerea unor finanțări rambursabile în cadrul „Programului național de îmbunătățire a calității mediului prin realizarea de spații verzi în localități”, aprobat prin OUG nr. 59/2007 întrucât nu sunt îndeplinite condițiile de eligibilitate stabilite atât în normele europene cât și în Ordinul Ministrului Mediului nr. 1107/2007, deoarece terenurile aferente spațiilor verzi din administrarea autorităților locale din Municipiul București nu sunt înregistrate în patrimoniul entității și nici în Cartea funciară a localității, astfel că nu

se pot prezenta documente de atestare a regimului juridic al terenurilor pe care să se realizeze respectivele proiecte.

În aceste condiții se reține că autoritățile locale și Primăriile de Sector nu au întreprins nicio acțiune pentru identificarea tuturor proiectelor de mediu a căror finanțare putea fi asigurată prin surse nerambursabile, toate cheltuielile efectuate fiind fundamentate și decontate din fonduri de la bugetul local.

Se face precizarea că „neidentificarea de către Primăriile de Sector a tuturor tipurilor de proiecte de mediu care necesită fonduri de finanțare” a fost unul din punctele slabe identificate prin Planul local de acțiune pentru mediu, aprobat prin HCGMB nr. 294/2005.

➤ La toate entitățile cuprinse în audit s-a reținut că nu au fost evaluate și inventariate, în vederea înregistrării în contabilitate, terenurile aparținând domeniului public reprezentând parcuri, grădini și spații verzi.

Deasemenea, nu au fost luate măsuri de întocmire a documentelor topografice pentru aceste terenuri și de intabulare a acestora.

Consecința acestei deficiențe este cu atât mai importantă întrucât urmare a neevidențierii și neintabulării terenurilor ca domeniu public, acestea pot fi considerate de instanțe sau administrații locale ca domeniu privat al municipalității și retrocedate, iar pe de altă parte, nu pot fi întocmite proiecte în vederea obținerii de finanțări nerambursabile pentru amenajarea acestor suprafețe, sarcină care ar trebui să fie o prioritate pentru fiecare autoritate locală.

În acest sens, prin decizie, directorul Camerei de Conturi București a dispus măsuri de reevaluare a terenurilor deținute în administrare, inventarierea și înregistrarea acestora atât în contabilitate cât și în cartea funciară.

O parte din entitățile auditate au întocmit un inventar al terenurilor ocupate cu spații verzi (Sectorul 1, 2 3 și 4) incomplet însă și fără valori, care au fost incluse de Primăria Municipiului București în „inventarul bunurilor care alcătuiesc domeniul public al Municipiului București” aprobat prin H.C.G.M.B. nr. 186/2008.

Cu toate acestea, nici până în prezent nu a fost emisă o Hotărâre de Guvern pentru validarea inventarului (incomplet) transmis de Consiliul General al Municipiului București.

➤ Nu a fost organizată evidența tehnic-operativă a spațiilor verzi cu ajutorul Registrului local, conform prevederilor Legii nr. 24/15.01.2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților.

În acest context nu au putut fi realizate obiectivele urmărite prin organizarea registrelor locale, respectiv:

- identificarea zonelor deficitare și realizarea de lucrări pentru extinderea suprafețelor acoperite cu vegetație;
- extinderea suprafețelor ocupate cu spații verzi prin includerea în categoria spațiilor verzi a terenurilor cu potențial ecologic și sociocultural;
- elaborarea și aplicarea unui complex de măsuri privind aducerea și menținerea spațiilor verzi în starea corespunzătoare funcției lor;
- regenerarea, extinderea, ameliorarea compoziției și a calității spațiilor verzi;

- protecția și conservarea spațiilor verzi pentru menținerea biodiversității lor.

➤ La nivelul instituțiilor care administrează spațiile verzi de pe raza Municipiului București a existat o anumită preocupare pentru întreținerea acestora, efectuarea de amenajări peisagistice și dotarea cu mobilier stradal precum și pentru amenajarea de locuri de joacă.

Această concluzie rezultă din creșterea bugetelor alocate acestor acțiuni în perioada auditată precum și din îmbunătățirea semnificativă a aspectului parcurilor și zonelor verzi în ultimii ani.

Din acest punct de vedere se poate constata că în privința florilor, arbuștilor și copacilor plantați, mobilierului urban și a amenajărilor peisagistice, Bucureștiul se poate compara cu celelalte capitale ale țărilor din Uniunea Europeană.

➤ Însă din punct de vedere al economicității, eficienței și eficacității utilizării fondurilor bugetare pentru amenajări peisagistice și întreținerea spațiilor verzi, concluziile desprinse din auditul efectuat reflectă slaba performanță a utilizării fondurilor bugetare, consemnându-se deficiențe și un management neperformant pe toate fazele execuției cheltuielilor bugetare, după cum urmează:

A. În faza de fundamentare a cheltuielilor s-au reținut următoarele:

➤ Necesarul de fonduri pentru realizarea activităților de întreținere spații verzi și amenajări peisagistice, nu are drept suport principii rigurose stabilite, astfel încât managementul unității să poată exercita un control riguros al fondurilor cu această destinație și să poată acționa în spiritul creșterii performanței utilizării acestor fonduri, astfel:

- entitățile auditate nu au definit corect și concret obiectul achiziției și nu au stabilit adecvat criteriile de atribuire;
- nu sunt stabiliți indicatori de performanță care să stea la baza fundamentării solicitării de fonduri, respectiv utilizării acestora;
- nu există o bază de date privind prețurile practicate pentru materialele dendro-floricole și mobilier stradal la furnizorii și producătorii din domeniu, atât interni cât și de pe piața externă;

➤ Toate entitățile au procedat la externalizarea masivă a serviciilor de amenajare și întreținere spații verzi, prin încheierea unor acorduri-cadru pe mai mulți ani, cu valori foarte mari, fără o analiză comparativă a costurilor acestora în cazul în care ar fi fost efectuate în regie proprie.

Un exemplu de cheltuială neeconomică îl reprezintă salubritatea în parcuri care a fost contractată cu sume foarte mari, când această activitate putea fi organizată la nivelul instituțiilor publice, aceasta implicând costuri relativ reduse atât cu forța de muncă cât și cu utilajele.

➤ Fundamentarea sumelor pentru investiții peisagistice nu are la bază date concrete privind locații stabilite pe zone și adrese precise, iar sumele prevăzute în bugete se estimează în general în funcție de resursele bugetare și de cheltuielile anilor precedenți neexistând strategii și planuri pe termen mediu și lung.

➤ În general, pentru lucrările de peisagistică au fost contractate și decontate și proiecte pentru aceste lucrări, cu valori relativ ridicate (3,5% - 6,6% din valoarea lucrărilor) care cuprind o documentație sumară întocmită prin completarea unor formulare de deviz, a unor planșe ale amplasamentului și schițe sau fotografii cu mobilierul stradal, întocmite de regulă de același proiectant sau de firma care a contractat și execuția lucrărilor.

În condițiile în care nu se întocmește un proiect tehnic, detalii de execuție, studii de rezistență și stabilitate, elaborarea indicatorilor tehnici și economici ai investiției etc., așa cum prevede H.G. nr. 28/2008 privind aprobarea conținutului-cadru al documentației tehnico-economice aferente investițiilor publice, precum și a structurii și metodologiei de elaborare a devizului general pentru obiective de investiții și lucrări de intervenții, considerăm că nu se justifică acordarea unor cote de 3,5% din valoarea investițiilor pentru aceste proiecte, acestea fiind cheltuieli neeconomice și ineficiente.

Mai mult, în condițiile în care lucrările de proiectare sunt efectuate de același executant care a contractat și achizițiile respective, și sunt contractate în același moment (de multe ori încheindu-se un singur contract atât pentru proiectare cât și pentru execuție) considerăm că nu sunt îndeplinite condițiile unei transparențe și concurențe reale pentru adjudecarea achizițiilor publice respective.

În fapt, lucrările de proiectare trebuie să preceadă începerea procedurilor de achiziții pentru obiectivele de investiții și să cuprindă prevederi clare, obligatorii pentru ofertele de bază și cele alternative privind parametrii și costurile calculate și înscrise în devizul general și să fie efectuate de societăți de profil fără legătură cu firmele care se înscriu în selecția pentru executarea lucrărilor.

➤ S-a constatat, de asemenea, că în general nivelul prețurilor/tarifelor pentru produse și lucrări/servicii de amenajare și întreținere a spațiilor verzi nu au fost fundamentate pe baza costurilor procesului tehnologic în care să fie incluse cheltuielile cu materiale, manoperă și transport și o cotă de cheltuieli indirecte evaluate la prețuri unitare uniforme stabilite în concordanță cu informațiile obținute în urma cercetărilor de piață, iar cantitățile de lucrări au fost fundamentate de multe ori pe bază de estimări sau de planuri nereale.

➤ Fundamentarea cheltuielilor privind salubritatea parcurilor nu s-a realizat pornind de la o analiză comparativă a costurilor în situația realizării acestora în regie proprie față de valorile contractate.

➤ Fundamentarea cheltuielilor cu serviciile de pază nu se bazează pe un calcul de eficiență pornind de la valoarea bunurilor constatate ca fiind vandalizate și furate din parcuri în anii anteriori și nici nu s-a analizat posibilitatea desfășurării activității de către Poliția locală (instituție publică), fără costuri suplimentare.

➤ Decizia Sectorului 6 de a face o nouă investiție în Parcul Drumul Taberei prin distrugerea totală a amenajărilor și dotărilor existente, nu a respectat principiile economicității și eficienței în condițiile în care prin aceste lucrări nu s-a amenajat un spațiu verde degradat, aici existând investiții anterioare de peste 3 milioane de lei, care au fost distruse, iar investiția efectuată în parcul tematic efectuată va genera costuri mult mai mari de întreținere și funcționare.

B. În faza de angajare a cheltuielilor s-au constatat următoarele:

Deși **scopul** legislației în domeniul achizițiilor publice îl constituie „*asigurarea utilizării eficiente a fondurilor publice*” iar **principiul** care trebuie să stea la baza atribuirii contractelor de achiziții publice este „*eficiența utilizării fondurilor publice*”, din audit a rezultat că acest principiu nu a fost respectat, având în vedere următoarele argumente:

➤ Entitățile auditate nu au un sistem de indicatori de performanță și nici criterii de atribuire a contractelor, care să conducă cu claritate la alegerea ofertei celei mai favorabile din punct de vedere al performanței utilizării fondurilor publice;

➤ Deasemenea, nu există un sistem de date și informații care să permită cunoașterea nivelului real al prețurilor practicate în mod curent pe piață în cazul achizițiilor de material dendro-floricol;

➤ La nivelul entităților auditate sunt aplicate, proceduri de achiziții care nu permit o concurență reală, respectiv licitație restrânsă accelerată; negociere cu o singură sursă sau chiar atribuire directă, având drept consecință contractarea unor lucrări de peisagistică neeconomicoase pentru autoritatea publică;

➤ Impunerea prin caietul de sarcini a unor condiții de calificare restrictive, care, fără a fi nelegale, elimină participarea firmelor mici și mijlocii, neexistând o concurență reală. În aceste condiții licitațiile sunt câștigate de singura firmă participantă, iar în cazul acordurilor multianuale fiecare participant câștigă câte un pachet de lucrări;

În lipsa unei concurențe reale, prețurile la care s-au câștigat licitațiile au fost apropiate de valorile estimate ale contractelor. Totodată, în lipsa unor standarde valorice, în condițiile unor caracteristici tehnice aproximativ identice stabilite prin caietele de sarcini, prețurile la care se adjudecă diferite dotări, mobilier sau lucrări, sunt semnificativ diferite, factor generator de risc al efectuării unor cheltuieli neeconomice.

C. În faza de execuție a cheltuielilor s-a constatat că:

➤ La nivelul entităților auditate nu este instituit și nu se urmărește pentru producția realizată în regie proprie un sistem de indicatori prin care să se cuantifice costurile cu realizarea producției dendro-floricole, prin care să se urmărească eficiența activității respective și nu este organizat un sistem de indicatori de performanță prin care să se urmărească în principal: durata procesului tehnologic, costul procesului tehnologic, precum și sincronizarea procesului de producție dendro-floricolă cu necesitățile de amenajare peisagistică, atât cantitativ cât și ca structură a plantelor, astfel încât să se elimine într-o mare măsură achizițiile de la terți furnizori.

Astfel de disfuncții afectează utilizarea performantă a fondurilor acordate de la bugetul local, în sensul că, pe de o parte nu există posibilitatea comparării datelor privind producția dendro-floricola cu cele privind achiziția de astfel de materiale, iar pe de altă parte nu se au în vedere eventualele costuri suplimentare pentru menținerea în stare de viabilitate a producției dendro-floricole proprii (urmare decalajului între data optimă de plantare și data plantării efective – neconcordanțe în timp a producției cu necesarul de amenajat) și pentru realizarea de achiziții de material dendro-floricol

de la terțe persoane juridice pentru a asigura necesarul curent de amenajări peisagistice.

Drept urmare, conducerea entităților nu are pârghiile necesare pentru a detecta și a aplica măsuri de eficientizare a activității respective, prin creșterea producției la nivelul necesarului de material dendro-floricol și reducerea achizițiilor de la terți a acestuia, cât și a reducerii prețurilor de achiziție.

➤ În ceea ce privește salubritatea spațiilor verzi și a parcurilor, managementul entităților auditate nu a acționat în toate situațiile pentru îmbunătățirea activității de o manieră economică, eficientă și eficientă în sensul reducerii cheltuielilor bugetare.

➤ Tendința accentuată de creștere de la an la an a cheltuielilor cu salubritatea parcurilor în perioada auditată a fost determinată, pe de o parte, de o insuficientă monitorizare de către factorii responsabili a desfășurării acestei activități, iar pe de altă parte, de lipsa unor reglementări interne (regulamentul serviciului aprobat în condițiile legii) și a unor indicatori de performanță a cantității și calității serviciului, a căror implementare era necesară pentru atingerea scopului principal de reducere a costurilor.

➤ La nivelul celor șase Sectoare și ALPAB au fost constatate plăți nelegale în sumă totală de 10.786 mii lei care s-au datorat în principal decontării unor categorii de lucrări de întreținere, reamenajare și plantări, neefectuate, prin acceptarea la decontare a unor cantități de lucrări mai mari decât cele real executate, nelivrarea unor obiecte de joacă, dotări și mobilier stradal, decontarea unor servicii de curățenie neefectuate sau supradimensionarea situațiilor de lucrări prin folosirea unor cote pentru fondul de risc și accidente mai mari decât cele legale.

➤ De asemenea, au fost constatate la entitățile auditate o serie de cheltuieli ineficiente și neeconomice, prin amenajarea unor spații verzi care ulterior au fost deteriorate chiar și în proporție de 100% prin realizarea lucrărilor de reabilitare a sistemului rutier. Aceste cheltuieli neeconomice s-au datorat lipsei de comunicare dintre Primăriile de Sector și Primăria Capitalei, care a dus la efectuarea de cheltuieli cu lucrări de amenajare a unor spații verzi care au fost distruse în totalitate, înaintea expirării duratei de folosință a acestora.

➤ Cheltuieli ineficiente și neeconomice au fost reținute și ca urmare a nefundamentării corespunzătoare a deciziei privind speciile de arbori sau flori contractate precum și în locațiile alese, coroborate cu neprevăderea prin contract a unor garanții de natură a amortiza cheltuielile efectuate. Consecința acestor deficiențe a fost plantarea de flori, gazon, arbuști sau arbori, de valori foarte mari, care s-au degradat, uscat sau au fost furati, cheltuielile efectuate devenind pagubă pentru entități.

➤ Achitarea unor prețuri supraevaluate și mărite artificial este consecința lipsei unei concurențe reale între firmele participante la procesul de achiziție publică, urmare a faptului că societățile nu sunt și producătoare ale materialelor comercializate, iar clienții acestora sunt de regulă numai instituții publice.

Capitolul V. Principalele recomandări formulate prin rapoartele de audit

® Evaluarea terenurilor deținute în administrare conform prevederilor O.G. nr. 81/2003 privind reevaluarea și amortizarea activelor aflate în patrimoniul instituțiilor publice cu modificările și completările ulterioare și inventarierea acestora potrivit Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridica al acesteia.

Transmiterea inventarului terenurilor aparținând domeniului public către Municipiul București pentru pregătirea documentației necesare validării și evidențierii în contabilitate a acestora, în conformitate cu prevederile H.G. nr. 1031/1999.

® Creșterea preocupării pentru identificarea de noi suprafețe care să fie amenajate și să conducă la extinderea spațiilor verzi din Municipiului București.

® Alegerea procedurilor de achiziție publică care să permită o concurență cât mai mare prin impunerea unor condiții mai puțin restrictive pentru calificare și care să stimuleze participarea producătorilor direcți.

® Pentru atribuirea contractelor de achiziție se recomandă ca stabilirea criteriilor de atribuire să se facă astfel încât să răspundă concret cerințelor de evaluare a ofertei cea mai favorabilă entității achizitoare prin prisma indicatorilor de performanță a utilizării fondurilor publice.

® Stabilirea unei perioade mai mari de garanție, în funcție de obiectul investiției, având în vedere și faptul că întreținerea zonelor respective a fost atribuită prin acorduri multianuale aceluiași executant.

® Luarea măsurilor necesare de către managementul entităților auditate pentru angajarea și utilizarea fondurilor privind salubritatea spațiilor verzi prin prisma economicității, eficienței și eficacității prin:

- revizuirea suprafețelor de intervenție, pentru eliminarea zonelor care nu se mai afla în administrarea entității;

- inventarierea suprafețelor clădirilor și construcțiilor edificate în parcuri și comunicarea rezultatului acestei operațiuni, operatorului de salubritate, în vederea excluderii acestora din Centralizatoarele de lucrări;

- dispunerea măsurilor privind finalizarea operațiunii de stabilire a măsurătorilor topografice a parcurilor și revizuirea suprafețelor de intervenție;

- elaborarea unui studiu privind clasificarea suprafețelor în funcție de gradul de aglomerare, ca element necesar în stabilirea frecvenței pe suprafețele de intervenție;

- întreprinderea diligențelor necesare, în acord cu operatorul de servicii, pentru creșterea suprafețelor de măturat mecanizat și reducerea concomitentă a suprafețelor de intervenție manuală;

- stabilirea prin regulamentul serviciului a unor frecvențe de intervenție diferențiată asupra suprafețelor din parcurile aflate în administrare, al căror grad de aglomerare este diferit în cursul săptămânii, în scopul de eficientizarea activității de salubritate și realizarea acesteia la costuri mai reduse;

- utilizarea unor indicatori exprimați în unități de măsură, care să reflecte realitatea în raport de proprietățile deșeurilor colectate, și în concordanță cu modul de măsurare practicat de groapa de gunoi ecologică;

- efectuarea de calculații și studii privind necesarul de personal, dotări și logistică pentru efectuarea salubrității în regie proprie, sau prin societățile de profil, înființate de Consiliile Locale.

® Revizuirea modului de stabilire a tarifelor, prin detalierea și explicitarea elementelor componente, în acord cu normative de consum, în conformitate cu cerințele prevăzute de art.11 din Ordinul 109/2007 al autorității de reglementare A.N.R.S.C., privind modul de stabilire a tarifelor specifice activității de salubritate.

® Instituirea unui sistem organizat de schimb de informații între autoritățile locale ale Sectoarelor și cele ale Municipiului București, pentru evitarea cheltuielilor neoportune și neeconomice pentru amenajarea și întreținerea unor spații verzi pe care urmează să se efectueze lucrări edilitare de infrastructură. În condițiile apariției unor astfel de situații să se întreprindă toate demersurile legale astfel încât terenul să fie readus la starea inițială.

® Fundamentarea Planului anual de Plantări pe studii asupra calității solului și asupra condițiilor pedo-climatice astfel încât să fie plantate doar specii adaptate solului și condițiilor pedoclimatice.

® Măsurile de organizare a evidenței tehnico-operative a spațiilor verzi administrate din punct de vedere a vegetației (arbuști, plante perene, arbori, inclusiv arbori ocrotiți) prezente pe spațiile administrate de entitățile auditate, în scopul planificării și exercitării unui control asupra schimbărilor cantitative și calitative a spațiilor verzi și respectiv asupra identificării, integrității și conservării acestora.

® Elaborarea unui sistem de indicatori tehnici și economici prin care să se asigure:

- înregistrarea și urmărirea costurilor cu realizarea producției dendrofloricole;
- optimizarea procesului de producție dendro-floricolă;
- punerea de acord, în timp și cantitativ a producției proprii dendro-floricole cu necesarul de amenajare peisagistică a spațiilor cu această destinație, astfel încât opțiunea achiziției de materiale dendro-floricole să se diminueze și/sau să fie eliminată.

® Referitor la evaluarea performanței utilizării fondurilor publice, pentru a putea face aprecieri cu privire la performanța cu care sunt cheltuite fondurile bugetului local pe acest segment de activitate, se recomandă adoptarea și monitorizarea unor serii de indicatori de performanță, neimplementați până la data prezentă, care să ofere informații relevante asupra:

- economicității – indicator care să arate dacă serviciul de amenajare și întreținere a spațiilor verzi finanțat, s-a făcut în structura, cantitatea și calitatea corespunzătoare, la cele mai scăzute costuri;

- eficienței – indicator care să reflecte dacă în urma activității de finanțare a amenajării și întreținerii spațiilor verzi a fost obținut un rezultat optim din punct de vedere al cantității și calității serviciului prestat de operatorul economic;

- eficacității – indicator care să exprime măsura în care entitatea și-a atins obiectivele fixate în raport cu costurile generate de acestea, în speță calitatea suprafețelor de spații verzi și implicit calitatea și starea de sănătate a populației.

Acești indicatori, prin analiza lor, vor reliefa dacă rezultatele obținute în activitatea de administrare a spațiilor verzi, pot fi atribuite politicii manageriale a entității și nu unor circumstanțe independente de aceasta.

® De asemenea, se recomandă implementarea și monitorizarea indicatorilor de performanță recomandați de Eurostat respectiv: metri pătrați de spațiu verde/cap de locuitor; lifestyle horticulture index⁶; număr de locuri de joacă din zonă/ număr copii 2-7 ani arondați.

® Includerea în planul de activitate al auditului intern a unor misiuni de audit cu obiective în domeniul activității de amenajare și întreținere spații verzi, amenajare și întreținere locuri de joacă/agrement, achiziție, întreținere și gestionare mobilier stradal.

® Elaborarea unei strategii pe termen scurt, mediu și lung care să stabilească indicatori tehnico economici și de performanță specifici activității de administrare, amenajare și întreținere spații verzi avându-se în vedere:

- utilizarea cu eficiență, economicitate și eficacitate a fondurilor publice alocate;
- readucerea în circuit și ameliorarea spațiilor degradate, identificarea și amenajarea de noi amplasamente pentru parcuri sau amenajări de noi spații verzi, având în vedere raportul deficitar al indicatorului spațiu verde/locuitor față de cerința Uniunii Europene de a asigura 26 mp spații verzi/locuitor, transpusă în O.U.G. nr. 114/2007 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului;
- dezvoltarea în condiții de eficiență a producției în pepiniere aparținând instituțiilor publice.

® Achiziționarea de servicii privind amenajarea și întreținerea spațiilor verzi să aibă la bază un studiu de oportunitate și necesitate ținând cont de capacitatea de realizare a acestora în regie proprie și având în vedere specificul domeniului de activitate, precum și pe baza unor proiecte pentru fiecare locație în parte, cu stabilirea și delimitarea clară a obiectivelor și lucrărilor executate în regie proprie de cele contractate cu terți.

® Elaborarea și implementarea de proceduri operaționale privind modul de achiziție a lucrărilor de amenajare peisagistică, prin care atât în faza de fundamentare, de încheiere și derulare a contractelor, să fie prevăzute caracteristicile și tipodimensiunile plantelor, precum și condiții și clauze specifice domeniului privind: garanția pentru o perioadă rezonabilă de timp, care să permită observarea viabilității plantelor și materialului dendrologic precum și specificarea tehnologiilor obligatorii de respectat pentru plantare și întreținere.

⁶ Indexul lifestyle horticulture este adoptat în ultimii ani și de Uniunea Europeană, având în vedere creștere profitabilității pe termen scurt și lung înregistrată de fondatorul acesteia Queensland – Statele Unite.