

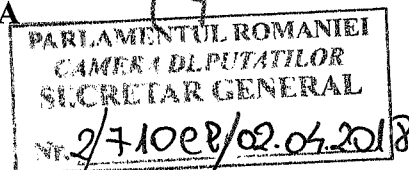
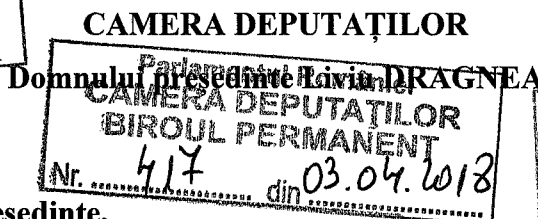
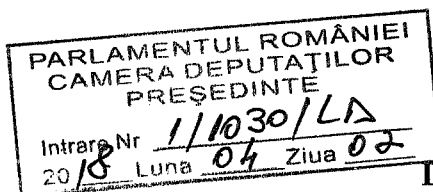
CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

Strada Lev Tolstoi, nr. 22-24, Sector 1,
cod 011948, București
Telefon: +(40) 21.3078.818; Fax: +(40) 21.307.875
Website: www.curteadeconturi.ro,
E-mail: rei@rcc.ro



CABINET PREȘEDINTE

Nr. 3230 /MB/29 03 2018



Stimate Domnule Președinte,

Având în vedere misiunea Curții de Conturi de a susține promovarea responsabilității, a corectitudinii și a celor mai bune practici în gestionarea performantă a resurselor publice, pentru consolidarea managementului financiar, **vă transmitem, alăturat, Sinteza rapoartelor de auditul performanței utilizării fondurilor publice de la bugetul local pentru achiziția serviciilor de pază în perioada 2010-2016 la nivelul Municipiului București.**

Această sinteză conține o analiză a cheltuielilor efectuate de la bugetul local al municipiului București sub aspectul economicității, eficienței și eficacității, în scopul identificării căilor și mijloacelor prin care entitățile și administrațiile publice locale ar putea să-și maximizeze rezultatele și să-și reducă cheltuielile cu serviciile de pază.

Din informațiile dezvoltate în secțiunile sintezei, se desprinde aspectul că angajarea și efectuarea cheltuielilor cu serviciile de pază prezintă riscuri de utilizare neeconomică și inefficientă a fondurilor publice, în condițiile în care achiziția acestora s-a putut face prin încredințare directă și în lipsa unor norme, standarde de cost și criterii care să stea la baza alocării și, ulterior, efectuării acestor cheltuieli.

Externalizarea serviciilor de pază poate fi o soluție în unele situații, dar este necesară o analiză mai complexă pentru a putea aprecia dacă această soluție asigură desfășurarea activității de pază în condiții de eficiență, eficacitate și economicitate.

În acest context, Curtea de Conturi apreciază că legislația în domeniul pazei obiectivelor, bunurilor și valorilor și protecția persoanelor ar trebui să facă obiectul unei evaluări, simplificări și armonizări cu legislația europeană, prin restrângerea sferei de aplicare doar la entitățile cu riscuri ridicate de securitate și nu la toate entitățile publice și societățile comerciale, inclusiv prin eliminarea premiselor de cheltuire neeconomicoasă și inefficientă a fondurilor publice prin neclarificarea competențelor și obligațiilor privind paza domeniului public.

În speranța că elementele expuse în sinteză pot contribui la edificarea unei poziții corecte din partea autorității legislative și executive asupra fenomenelor semnalate, vă asigurăm de colaborarea și expertiza noastră în continuare.

Cu deosebită considerație,





CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

CAMERA DE CONTURI BUCUREȘTI

București, Strada Georges Clemenceau nr.3, Sector 1, Cod 010295

Telefon: +(40) 21.312.1464, Fax: +(40) 21.312.3278

www.curteadeconturi.ro, E-mail: ccbucuresti@rcc.ro

SINTEZA

**Rapoartelor de auditul performanței
utilizării fondurilor publice de la bugetul local pentru achiziția
serviciilor de pază în perioada 2010-2016**

Cuprins

	Pagina
<i>Capitolul I. Prezentarea generală a misiunii de auditul performanței utilizării fondurilor publice de la bugetul local pentru achiziția serviciului de pază</i>	5
1.1. Motivarea selectării temei de auditul performanței	5
1.2. Prezentarea sintetică a contextului în care își desfășoară activitatea entitățile cuprinse în audit	5
1.2.1 – Scopul, obiectivele și atribuțiile entităților auditate	6
1.2.2 – Principalele date din situațiile financiare ale entităților cuprinse în audit	8
 <i>Capitolul II. Obiectivele auditului, criteriile și metodologia de audit</i>	 11
2.1. Obiectivul principal, obiectivele specifice ale auditului, identificarea și evaluarea riscurilor	11
2.2. Criteriile de audit	12
2.3. Metodologia de audit	13
2.4. Întrebările auditului	15
 <i>Capitolul III. Principalele constatări și concluzii ale auditului</i>	 16
3.1. Evoluția indicatorilor economico-financiar care caracterizează serviciile de pază	16
3.2. Respectarea principiului economicității în fundamentarea deciziei de externalizare a serviciilor de pază și în derularea procesului de fundamentare, întocmire a documentației tehnico-economice, derulare a procedurii și atribuirea contractului de achiziție publică	21
3.2.1. Modul de fundamentare a achiziției serviciului de pază și factorii care au influențat evoluția cheltuielilor cu paza	21
3.2.2. Fundamentarea deciziei de externalizare a activităților de pază, prin analizarea respectării criteriilor de legalitate, economicitate și eficiență a cheltuielilor bugetare generate de acest proces	33
3.2.3. Cu privire la modul de contractare a serviciilor de pază și de angajare a creditelor bugetare cu această destinație	39
3.2.4. Modul de confirmare și verificare respectiv de lichidare și ordonanțare la plată a prestațiilor de pază	46
3.2.5. Tarifele și indicatorii specifici ai serviciilor de pază	49
3.3. Eficacitatea programului de efectuare a pazei de către firme specializate prin compararea obiectivelor și rezultatelor planificate cu cele efectiv realizate, precum și a impactului programului, raportat la efortul bugetar suportat de autoritățile locale	54
3.3.1. Referitor la strategia, obiectivele pe termen scurt, mediu și lung, impactul planificat și cel efectiv al serviciilor de pază a spațiilor verzi administrate de cele șase entități auditate	54
3.3.2 Referitor la strategia, obiectivele pe termen scurt, mediu și lung, impactul planificat și cel efectiv al serviciilor de pază a unităților de învățământ preuniversitar administrate de cele șase entități auditate	57
3.4. Eficiența cheltuielilor efectuate cu paza prin raportarea rezultatelor obținute la costul resurselor utilizate în scopul obținerii acestora, precum și analizarea indicatorului prin utilizarea unor soluții alternative	61
3.4.1. Referitor la eficiența serviciilor de pază a spațiilor verzi administrate de	

cele șase entități auditate	61
3.4.2. Referitor la achizițiile de sisteme electronice de supraveghere video pentru domeniul public (spații verzi)	67
3.4.3. Referitor la eficiența serviciilor de pază a unităților de învățământ preuniversitar administrate de cele șase entități auditate	67
3.4.4. Referitor la achizițiile de sisteme electronice antiefracție și supraveghere video pentru unitățile de învățământ preuniversitar din municipiul București	70

<i>Capitolul IV. Concluziile generale privind utilizarea fondurilor publice de la bugetul local pentru achiziția serviciului de pază</i>	71
<i>Capitolul V. Principalele recomandări formulate în rapoartele de audit</i>	74

Abrevieri utilizate

- ADP- Administrația Domeniului Public
- ADP Sector 1- Administrația Domeniului Public Sector 1
- ADP Sector 2- Administrația Domeniului Public Sector 2
- ADPDU Sector 6- Administrația Domeniului Public și Dezvoltare Urbană Sector 6
- ALPAB -Administrația Lacuri, Parcuri și Agrement București
- AS Sector 6 - Administrația Școlilor Sector 6
- AUIPUSP Sector 1 -Administrația Unităților de Învățământ Preuniversitar și Unităților Sanitare Publice Sector 1
- CGMB – Consiliul General al Municipiului București
- DGAPI Sector 2 - Direcția Generală pentru Administrarea Patrimoniului Imobiliar Sector 2
- DIT Sector 4 - Direcția Învățământ și Tineret Sector 4
- INTOSAI – Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit
- ISA – Instituție Supremă de Audit
- ISMB – Inspectoratul Școlar al Municipiului București
- ONG – Organizații Non Guvernamentale
- TVA – taxa pe valoarea adăugată
- UATMB – Unitatea Administrativ Teritorială a Municipiului București
- UE – Uniunea Europeană

Capitolul I. Prezentarea generală a misiunii de auditul performanței utilizării fondurilor publice de la bugetul local pentru achiziția serviciilor de pază

În programul de activitate al Curții de Conturi pe anul 2017 a fost cuprinsă acțiunea de auditul performanței utilizării fondurilor publice de la bugetul local pentru achiziția serviciului de pază, la un număr de zece ordonatori de credite ai bugetului local de pe raza municipiului București, respectiv: Administrația Lacuri, Parcuri și Agrement București (ALPAB), Administrația Domeniului Public (ADP) Sector 1, Administrația Domeniului Public (ADP) Sector 2, Administrația Domeniului Public și Dezvoltare Urbană (ADPDU) Sector 6, Administrația Unităților de Învățământ Preuniversitar și Unităților Sanitare Publice (AUIPUSP) Sector 1, Direcția Generală pentru Administrarea Patrimoniului Imobiliar (DGAPI) Sector 2, Direcția Învățământ și Tineret (DIT) Sector 4, Administrația Școlilor (AS) Sector 6, Sectorul 3 al Municipiului București și Sectorul 5 al Municipiului București.

Totodată pentru a avea o imagine de ansamblu privind prestațiile de pază decontate de la bugetul local, au fost solicitate atât celor șase sectoare ale Municipiului București, cât și Municipiului București, situația cheltuielilor efectuate cu paza în regie proprie, cât și cu firme specializate, atât pentru activitatea proprie cât și pentru ordonatorii subordonați.

Perioada cuprinsă în analiză a fost de 7 ani, respectiv 2010-2016.

1.1. Motivarea selectării temei de auditul performanței

Din analiza situațiilor financiare ale entităților locale efectuate cu ocazia auditurilor financiare cuprinse în Programul de activitate al Camerei de Conturi București în ultimii ani, s-a remarcat o tendință accentuată de creștere a volumului și ponderii cheltuielilor cu paza în totalul cheltuielilor bugetului local.

Pornind de la această realitate și de la faptul că inițial paza clădirilor și a obiectivelor situate pe domeniul public (parcuri, locuri de joacă, etc) a fost asigurată cu angajați proprii, gardieni publici și ulterior Poliție Locală, s-a impus efectuarea prezentei analize privind motivele și criteriile care au stat la baza externalizării serviciilor de pază, precum și a economicității, eficienței și eficacității acestor cheltuieli, prin prisma ponderii însemnate pe care o dețin în bugetul local.

A fost avut în vedere și aspectul că angajarea și efectuarea cheltuielilor cu serviciile de pază, prezintă riscuri majore de utilizare neeconomică și ineficientă a fondurilor publice, în condițiile în care achiziția acestora s-a putut face prin încredințare directă (conform art. 16 din OG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, cu modificările și completările ulterioare – în vigoare până la 21.5.2016) și în lipsa unor norme, standarde de cost și criterii care să stea la baza alocării și ulterior, efectuării acestor cheltuieli.

Nu în ultimul rând, a fost luat în considerare și riscul de fraudă și de corupție, bazat pe relatările din mass-media privind practicile evazioniste și procesele penale în care sunt implicate mai multe firme de pază, care prestează servicii și în municipiul București.

1.2. Prezentarea sintetică a contextului în care își desfășoară activitatea entitățile cuprinse în audit

Pentru reprezentativitate au fost selectate și cuprinse în acțiunea de audit, entitățile care administrează unitățile de învățământ preuniversitar de la fiecare sector care de regulă au calitatea de ordonatori secundari ai bugetului local (AUIPUSP Sector 1, DGAPI Sector 2, DIT Sector 4, AS Sector 6) și cele care administrează domeniul public al sectoarelor și al Municipiului București (ADP 1, ADP 2, ADPDU Sector 6, ALPAB) care au calitatea de ordonatori terțiari ai bugetului local.

Având în vedere că Sectoarele 3 și 5 nu au înființat ordonatori secundari pentru administrarea clădirilor unităților de învățământ preuniversitar, care au calitatea de ordonatori terțieri ai sectoarelor, au fost cuprinse în audit cele două unități administrativ teritoriale, care coordonează prin direcții specializate această activitate.

Trebuie menționat însă că analiza cheltuielilor cu paza efectuate de la bugetul local nu este exhaustivă, în sensul că nu au fost cuprinse în audit și societățile și regiile înființate de Consiliile locale care au capitalul subscris de la bugetul local și funcționează pe bază de subvenții sau vărsăminte de la bugetul local.

Aceasta este și motivația pentru care Sectorul 3 și 4 nu apar cu instituții publice care administrează domeniul public cuprinse în audit, la aceste sectoare administrarea domeniului public făcându-se prin societăți cu capital majoritar sau integral al Consiliilor locale.

1.2.1. Scopul, obiectivele și atribuțiile entităților auditate

A. Administrațiile Unităților de Învățământ Preuniversitar sunt instituții publice în subordinea Consiliilor locale de sector fiind înființate prin Hotărâri ale Consiliilor locale, în scopul gestionării problemelor economico-financiare și tehnice ale unităților de învățământ, și al administrării clădirilor și terenurilor deținute de unitățile de învățământ preuniversitar.

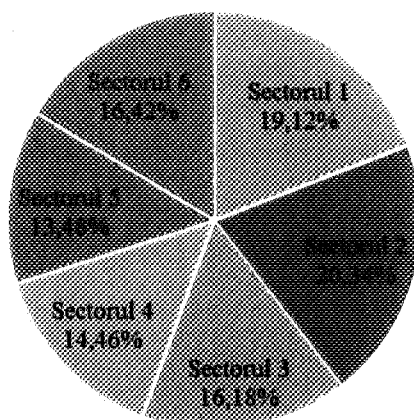
Se face precizarea că potrivit art. 112 (2) din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, clădirile și terenurile în care funcționează unitățile de învățământ preuniversitar, aparțin domeniului public local și sunt administrate de consiliile locale.

Directorii acestor instituții au de regulă calitatea de ordonatori secundari de credite, având în subordine unitățile de învățământ preuniversitar de pe raza sectorului ai căror directori au calitatea de ordonatori terțieri.

Numărul unităților de învățământ preuniversitar diferă de la un sector la altul în funcție de condițiile concrete ale fiecărei subdiviziuni administrativ-teritoriale (demografice, suprafață, dotări și mod de organizare), la nivelul municipiului București funcționând la finele anului 2016 un număr de 408 unități de învățământ preuniversitar din care 125 grădinițe, 180 școli gimnaziale și școli speciale și 103 licee și colegii conform tabelului și graficului de mai jos.

Unități de învățământ preuniversitar	SECTORUL						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
Grădinițe	20	20	21	18	20	26	125
Școli Gimnaziale și speciale	33	37	31	26	26	27	180
Licee și colegii	25	26	14	15	9	14	103
TOTAL	78	83	66	59	55	67	408

Tabelul nr. 1 -Situația unităților de învățământ preuniversitar - 2016



Graficul nr. 1- Ponderea numărului de unități de învățământ în fiecare sector

Din tabelul de mai sus se constată că cel mai mare număr de unități de învățământ preuniversitar funcționează în sectorul 2 – 83 unități, urmat de Sectorul 1 cu 78 unități, celelalte sectoare având un număr mai mic de unități de învățământ, cele mai puține funcționând în Sectorul 5 – respectiv 55 unități de învățământ.

Pentru analiza cheltuielilor cu paza efectuate de instituțiile publice locale pentru protecția bunurilor din unitățile de învățământ preuniversitar, are mare importanță numărul și structura acestor obiective, pornind de la ideea că, de regulă, activitățile unităților de învățământ preuniversitar se realizează într-o singură clădire la care paza este organizată la cele două intrări, având în acest fel o bază pentru compararea cheltuielilor efectuate de fiecare sector sau tipuri de unități.

Pe perioada auditată numărul unităților de învățământ preuniversitar a înregistrat o tendință ușoară de scădere de la 419 în 2010 la 408 în 2016, modificarea cea mai semnificativă localizându-se la Sectorul 3 unde numărul grădinițelor și școlilor a scăzut cu 8 unități, sectorul 6 a mai înființat o grădiniță în această perioadă, în timp ce Sectorul 5 a desființat două școli generale, iar la Sectoarele 1, 2 și 4 numărul unităților preuniversitare a rămas constant (anexa nr. 1 – Situația numărului unităților de învățământ preuniversitar în perioada 2010-2016).

De altfel, argumentul principal pentru cuprinderea în audit a acestor instituții a fost acela că aici se localizează ponderea cea mai însemnată a cheltuielilor cu paza efectuate de la bugetul local, urmată de entitățile locale care administrează domeniul public al municipiului și sectoarelor municipiului București.

Se face precizarea că în cazul sectoarelor 3 și 5 care nu au înființat instituții pentru coordonarea și administrarea unităților de învățământ preuniversitar datele au fost centralizate din auditurile desfășurate la cele două primării de sector.

B. Instituțiile de administrare a domeniului public al sectoarelor și al municipiului București se ocupă cu amenajarea și administrarea spațiilor verzi și parcurilor aparținând domeniului public, precum și de administrarea și amenajarea rețelei stradale și pietonale, în baza nominalizării, a competențelor și atribuțiilor stabilite prin hotărâri ale Consiliului General al Municipiului București.

Spre deosebire de administrațiile domeniului public de sector, Administrația Lacuri, Parcuri și Agreement București, conform Regulamentului de organizare și funcționare aprobat de Consiliul General al Municipiului București, are atribuții numai în amenajarea și administrarea domeniului public (un număr de 11 parcuri, aliniamente stradale de pe principalele bulevarde, lacurile din municipiul București, stadionul Național Arena și „Satul Francez”), neavând atribuții și

în amenajarea, repararea și întreținerea rețelei stradale administrate de Unitatea Administrativ-Teritorială Municipiul București.

Suprafața obiectivelor pentru care a fost asigurată paza de către instituțiile care administrează domeniul public local, la nivelul municipiului București, însumează 6916,7 ha în anul 2016, cu o creștere de 10% față de anul de referință 2010 când suprafața obiectivelor pentru care s-au încheiat contracte de pază a fost de 6690 ha.

Se precizează că instituțiile auditate, au inclus în suprafețele pentru care asigură serviciul de pază atât suprafețele parcurilor și locurilor de joacă, cât și celelalte obiective cuprinse în contractele de pază (sere, stăvilare, fântâni ornamentale, ștranduri, clădiri, debarcadere, sau „Satul Francez” și stadionul Arena Națională în cazul ALPAB).

Stabilirea suprafeței obiectivelor pe fiecare entitate și unitate administrativ-teritorială, are relevanță în cadrul prezentului audit pentru determinarea unor indicatori de performanță (preț pază/mp, preț pază/obiectiv, tarife/entitate, tarif/post pază etc), în scopul analizării și comparării datelor și a evoluției acestora.

Raportat la suprafețele obiectivelor, comunicate de entitățile cuprinse în audit, ponderea cea mai însemnată o deține ALPAB cu 56,5% din totalul suprafețelor pentru care se asigură paza în anul 2016, respectiv 3907,4 ha din totalul de 6916,7 ha, urmat de Sectorul 3 cu 17,5% (1212,4 ha), Sectorul 2 – 13,1% (908,1 ha), Sectorul 1 – 6,1% (425,7 ha) și Sectoarele 5 și 4 cu suprafețe comparabile și ponderi asemănătoare respectiv 1,4% și 1,2% (97,9 ha, respectiv 83,9 ha).

Suprafața obiectivelor aparținând domeniului public pentru care a fost asigurată paza în perioada auditată este prezentată sintetic în tabelul de mai jos.

		ha							
		ALPAB	ADP 1	ADP 2	SECTOR 3	SECTOR 4	SECTOR 5	ADPP 6	TOTAL
2010	SUPRAFATA	3670,6	374,6	908,1	1155,4	83,9	97,9	399,6	6690,1
	PONDERE	54,87%	5,60%	13,57%	17,27%	1,25%	1,46%	5,97%	100%
2011	SUPRAFATA	3913,2	410,8	908,1	1157,9	83,9	97,9	440,5	7012,3
	PONDERE	55,80%	5,86%	12,95%	16,51%	1,20%	1,40%	6,28%	100%
2012	SUPRAFATA	3933,3	410,8	908,1	1167,1	83,9	97,9	405,8	7006,9
	PONDERE	56,13%	5,86%	12,96%	16,66%	1,20%	1,40%	5,79%	100%
2013	SUPRAFATA	3872,4	411,9	908,1	1212,4	83,9	97,9	290,8	6877,4
	PONDERE	56,31%	5,99%	13,20%	17,63%	1,22%	1,42%	4,23%	100%
2014	SUPRAFATA	3892,4	409,5	908,1	1212,4	83,9	97,9	223,9	6828,1
	PONDERE	57,01%	6,00%	13,30%	17,76%	1,23%	1,43%	3,28%	100%
2015	SUPRAFATA	3907,4	411,9	908,1	1212,4	83,9	97,9	267,5	6889,1
	PONDERE	56,72%	5,98%	13,18%	17,60%	1,22%	1,42%	3,88%	100%
2016	SUPRAFATA	3907,4	425,7	908,1	1212,4	83,9	97,9	281,3	6916,7
	PONDERE	56,49%	6,15%	13,13%	17,53%	1,21%	1,42%	4,07%	100%

Tabelul nr. 2 -Situția suprafețelor obiectivelor aparținând domeniului public

1.2.2. Principalele date din situațiile financiare ale entităților cuprinse în audit

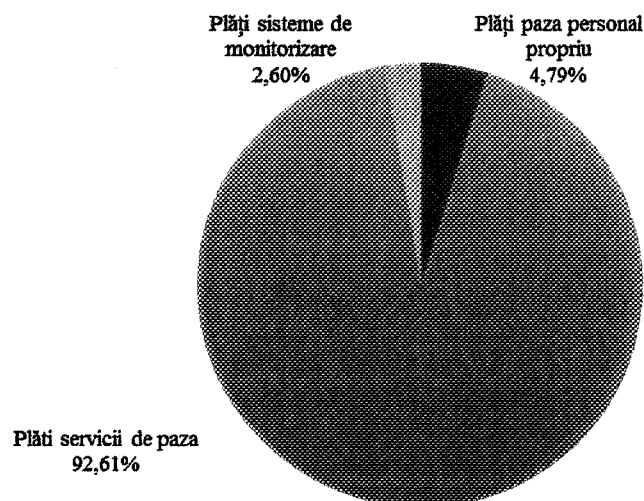
În perioada 2010-2016 plățile efectuate pentru serviciile de pază la nivelul municipiului București, de cele 10 entități cuprinse în audit au totalizat **824.259.096 lei**, din care 39.488.478 lei reprezintă plăți pentru pază cu personal propriu, 763.369.300 lei plăți pentru servicii de pază externe și 21.401.318 lei plăți pentru sisteme de supraveghere și monitorizare video.

Pe cele șase sectoare și ALPAB situația se prezintă astfel:

Entitate	Plăți paza pentru entitățile auditate, din care:	Plăți paza personal propriu	Plăți servicii de paza contractate	Plăți sisteme de monitorizare
AUIPUSP Sector 1	154.700.555	8.028.810	144.571.822	2.099.923
ADP Sector 1	30.586.213		30.032.776	553.437
DGAPI Sector 2	140.540.297	8.454.270	127.544.992	4.541.035
ADP Sector 2	76.928.899		76.928.899	
Sectorul 3	77.807.847	3.841.381	62.535.750	11.430.716
DIT Sectorul 4	127.409.226	610.816	126.140.690	657.720
Sectorul 5	35.843.604	9.052.483	25.433.682	1.357.439
AS Sector 6	37.790.920	9.437.552	27.610.628	742.740
ADPDU Sector 6	41.514.335		41.496.027	18.308
ALPAB	101.137.200	63.166	101.074.034	0
TOTAL	824.259.096	39.488.478	763.369.300	21.401.318

Tabelul nr. 3-Plățile efectuate pentru serviciile de pază la nivelul municipiului București la cele 10 entități auditate

Reprezentarea grafică a datelor din tabelul nr. 3:



Grafic nr. 2 – Repartizarea plăților pentru pază la cele 10 entități auditate

Din cele de mai sus se poate observa că plățile efectuate pentru plata serviciilor externalizate de pază reprezintă 92,61% din total, plățile pentru paza realizată cu salariații proprii are o pondere de 4,79%, iar cele mai mici plăți s-au realizat pentru sistemele de monitorizare video, respectiv doar 2,60% din total plăți cu această destinație.

Facem precizarea că plățile pentru pază realizată cu personalul propriu s-au realizat în special în cazul unităților de învățământ preuniversitar.

De asemenea, în cazul sistemelor de monitorizare video, achizițiile s-au realizat aproape exclusiv tot la unitățile de învățământ preuniversitar, cu excepția ADP Sector 1 care a realizat o achiziție în anul 2015 și ADPDU sector 6 care a realizat anual cheltuieli cu sisteme monitorizare și alarme.

Față de plățile totale raportate prin conturile de execuție a cheltuielilor de cele 10 entități auditate, plățile pentru pază reprezintă 6,15%, conform tabelului de mai jos:

Entitate	Total plăți din Contul de execuție	Plăți paza pentru entitățile auditate, din care:	Procent plăți paza fata de plăți totale	Plăți paza personal propriu	Procent plăți paza cu personal propriu fata de plăți totale	Plăți servicii de paza	Procent plăți paza externă fata de plăți totale	Plăți sisteme de monitorizare	Procent plăți sisteme monit. fata de plăți totale
Sectorul 1	2.371.942.467	185.286.768	7,81%	8.028.810	0,34%	174.604.598	7,36%	2.653.360	0,11%
Sectorul 2	1.943.721.285	217.469.196	11,19%	8.454.270	0,43%	204.473.891	10,52%	4.541.035	0,23%
Sectorul 3	4.829.757.880	77.807.847	1,61%	3.841.381	0,08%	62.535.750	1,29%	11.430.716	0,24%
Sectorul 4	1.171.156.384	127.409.226	10,88%	610.816	0,05%	126.140.690	10,77%	657.720	0,06%
Sectorul 5	1.063.991.502	35.843.604	3,37%	9.052.483	0,85%	25.433.682	2,39%	1.357.439	0,13%
Sectorul 6	1.396.561.204	79.305.255	5,68%	9.437.552	0,68%	69.106.655	4,95%	761.048	0,05%
ALPAB	630.680.193	101.137.200	16,04%	63.166	0,01%	101.074.034	16,03%		0,00%
TOTAL	13.407.810.915	824.259.096	6,15%	39.488.478	0,29%	763.369.300	5,69%	21.401.318	0,16%

Tabelul nr. 4- Ponderea plăților pentru paza în contul de execuție

Așa cum rezultă din datele prezentate, cele mai mari plăți din Contul de execuție sunt cele de la Sectorul 3, având în vedere că atât cheltuielile cu paza, cât și cele totale au fost centralizate pentru întreg Consiliul Local Sector 3, cu toți ordonatorii subordonați.

Din tabelul de mai sus se observă că valoarea plăților pentru pază reprezintă 6,15% din totalul plăților efectuate de cele 10 entități auditate, dar trebuie reținut faptul că toate entitățile auditate au efectuat plăți pentru serviciile de pază, în timp ce plățile pentru paza cu personal propriu și achizițiile de sisteme de monitorizare și alarmare au fost realizate în procent de peste 95% doar de unitățile de învățământ preuniversitar.

Față de plățile totale înregistrate de entități la Titlul II – Bunuri și servicii, din care au fost efectuate plățile pentru serviciile de pază externalizate, situația este următoarea:

Entitate	Plăți Titlul II Bunuri și servicii	Plăți servicii de pază	Procent paza din Titlul II- Bunuri și servicii
AUIPUSP Sector 1	492.448.942	144.571.822	29,36%
ADP Sector 1	767.954.227	30.032.776	3,91%
DGAPI Sector 2	424.382.632	127.544.992	30,05%
ADP Sector 2	329.599.528	76.928.899	23,34%
Sectorul 3	1.730.576.419	62.535.750	3,61%
DIT Sector 4	328.010.065	126.140.690	38,46%
Sectorul 5	187.038.060	25.433.682	13,60%
AS Sector 6	229.058.819	27.610.628	12,05%
ADPDU Sector 6	260.071.394	41.496.027	15,96%
ALPAB	506.634.902	101.074.034	19,95%
TOTAL	5.255.774.988	763.369.300	14,52%

Tabelul nr. 5- Ponderea plăților pentru serviciile de pază în Titlul II „Bunuri și servicii”

În cazul cheltuielilor de personal ponderea cheltuielilor salariale efectuate cu personalul propriu de pază a fost sub 1%, respectiv 0,80%, așa cum se prezintă în tabelul următor:

Entitate	Total plăți	Cheltuieli de personal	Plăți paza personal propriu	Procent paza din total plăți	Procent paza din „Titlul I”
AUIPUSP Sector 1	1.509.837.848	880.630.885	8.028.810	0,53%	0,91%
DGAPI Sector 2	1.309.972.031	1.071.181.961	8.454.270	0,65%	0,79%
Sectorul 3 (Direcția de învățământ)	1.264.140.859	711.453.265	3.841.381	0,30%	0,54%
DIT Sector 4	1.171.156.384	738.589.838	610.816	0,05%	0,08%
Sectorul 5 (Direcția de învățământ)	818.453.586	699.921.151	9.052.483	1,11%	1,29%
AS Sector 6	1.041.182.550	760.557.673	9.437.552	0,91%	1,24%
ALPAB	630.680.193	101.137.200	63.166	0,01%	0,06%
Total	7.745.423.451	4.963.471.973	39.488.478	0,51%	0,80%

Tabelul nr. 6- Ponderea plăților pentru paza cu personal propriu în contul de execuție

A treia componentă a cheltuielilor cu paza, respectiv achiziția de echipamente și aparatură de supraveghere și monitorizare, deține ponderea cea mai mică în cadrul acestor cheltuieli, totalul acestor achiziții pe perioada auditată fiind de 21.401 mii lei, așa cum rezultă din tabelul de mai jos.

Lei

Entitate	Plăți efectuate
AUIPUSP Sector 1	2.099.923
DGAPI Sector 2	4.541.035
Sectorul 3(Direcția de învățământ)	11.430.716
DIT Sector 4	657.720
Sectorul 5(Direcția de învățământ)	1.357.439
AS Sector 6	742.740
ADP Sector 1	553.437
ADPDU Sector 6	18.308
Total	21.401.318

Tabelul nr. 7- Situația plăților pentru achiziție sisteme de monitorizare perioada 2010-2016

Se constată că din totalul plăților de 21.401 mii lei efectuate în perioada 2010-2016, mai mult de jumătate au fost realizate de Sectorul 3 al Municipiului București, respectiv 11.430 mii lei.

În cazul unităților de învățământ, au fost achiziționate în principal sisteme de semnalizare stare de urgență („buton de panică”), sisteme antiefracție și de supraveghere video.

ADPDU sector 6 a realizat investiții în valoare de 18 mii lei, sistemele de monitorizare video în anii 2012 (6 mii lei – 4 camere video exterior) și 2015 (12 mii lei 8 camere CCTV exterior și altele) și au fost înregistrate în patrimoniul entității.

Capitolul II. Obiectivele auditului, criteriile și metodologia de audit

2.1. Obiectivul principal și obiectivele specifice ale auditului, identificarea și evaluarea riscurilor

Obiectivul principal al auditului îl reprezintă analizarea cheltuielilor efectuate de la bugetul local sub aspectul economicității, eficienței și a eficacității, în scopul identificării unor pârgii și soluții adresate conducerii entităților și administrațiilor publice locale, de maximizare a rezultatelor și de reducere a cheltuielilor din fondurile bugetare.

Obiectivele specifice au fost stabilite prin evaluarea separată, a celor trei componente analizate în cadrul auditului performanței, pentru a desprinde concluzii privind modul de utilizare a fondurilor publice, precum și atingerea scopului și a rezultatelor propuse ale programului, în cazul de față programul de pază a bunurilor deținute în administrare, respectiv:

1. Respectarea principiului economicității în fundamentarea deciziei de externalizare a serviciilor de pază și în derularea procesului de fundamentare și atribuire a contractului de achiziție publică;

2. Eficacitatea programului de efectuare a pazei de către firme specializate prin compararea obiectivelor, ȳntelor, rezultatelor și impactului planificat cu impactul efectiv realizat;

3. Eficienȳa cheltuielilor efectuate cu paza prin compararea rezultatelor obȳnute și costul resurselor utilizate în scopul obȳinerii acestora, comparativ cu cheltuielile care ar fi fost efectuate în regie proprie.

Riscurile care au fost testate cu ocazia auditului, urmare a ȳncadrării acestora din punct de vedere a semnificaȳiei, în categoria riscurilor critice, au fost identificate cu ocazia auditurilor financiare efectuate de Camera de Conturi București în perioadele anterioare la entităȳile locale, și au fost grupate în două categorii, respectiv riscuri generale – comune tuturor entităȳilor cuprinse în audit și riscuri specifice – care se verifică numai la anumite entităȳi.

Riscuri generale:

- modalitatea de atribuire a contractului prin utilizarea unei proceduri netransparente și care nu asigură o concurenȳă reală;

- lipsa unor standarde și criterii de performanȳă, precum și a unor obiective pe termen mediu și lung la care să se poată face raportarea pentru aprecierea eficacității programului și a deciziei de externalizare a serviciului de pază;

- contractarea serviciului de pază în lipsa unui plan de pază aprobat de organele abilitate;

- depășirea numărului de posturi de pază contractate, comparativ cu planul de pază aprobat;

- contractarea unor echipaje de pază mobile fără fundamentarea necesarului și fără justificarea necesității acestora;

- atribuirea contractului unor societăȳi fără capacitate tehnico-economică de realizare;

- nefundamentarea și nejustificarea economicității și eficienȳei externalizării serviciului de pază, față de varianta realizării acestuia cu angajaȳii proprii;

- creșterea în timp a valorii contractelor fără justificarea acestor modificări;

- neurmărirea și neȳntocmirea documentelor justificative privind realitatea prestaȳiilor decontate;

- legislaȳie permisivă și lipsa unor standarde de cost pentru aceste activități;

- contractarea unor servicii de pază pentru obiective care nu aparȳin entităȳii (spaȳii comerciale în pieȳe, restaurante – chioșcuri în parcuri) – etc.

Riscuri specifice:

- atribuirea contractului unor societăȳi care nu dispun de numărul de personal și de dotările necesare, nu figurează cu raportările obligatorii depuse la organele fiscale sau au situaȳia incertă (insolvabilitate, lichidare, popriri etc);

- contractarea de servicii de pază cu firme care au legături cu persoane din cadrul entităȳii;

- modul de reziliere, prelungire a contractelor de schimbare a operatorului, modificare a tarifului sau a cantităȳilor din contractele de pază;

- cazuri semnalate în mass-media privind circuite financiare frauduloase pentru evitarea plăȳii obligaȳiilor fiscale către stat, puse în practică de firma de pază.

2.2. Criteriile de audit

ȳn lipsa unor ghiduri, standarde, audituri de performanȳă anterioare în acest domeniu, criteriile au fost selectate avȳnd la bază următoarele surse:

Legislaȳia și reglementările legale în domeniu cu referire la:

- Legea nr. 333 din 2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, republicată;
- Legea nr. 218 din 2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, republicată;
- Legea nr. 155 din 2010 privind organizarea și funcționarea poliției locale, republicată;
- Legea nr. 550 din 2004 privind organizarea și funcționarea Jandarmeriei Române;
- HG nr. 301 din 2012 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor;
- HG nr. 1332 din 2010 privind aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a poliției locale;
- OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată;
- OMFP nr. 1792/2002 privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice, precum și organizarea, evidența și raportarea angajamentelor bugetare și legale, cu modificările și completările ulterioare.

Au fost stabiliți o serie de indicatori de performanță pentru perioada în care paza a fost realizată cu angajații proprii (cost total/post pază, cost total/obiectiv, număr incidente/intervenții/an; număr posturi de pază; obligații personal conform fișei postului și condiții de angajare; dotări și sisteme de alarmă sau monitorizare video), indicatori specifici obiectivelor fiecărui tip de entitate – parcuri, școli, creșe, obiectiv cultural, care au fost comparați cu indicatorii calculați în aceleași condiții, pentru perioada în care serviciile de pază au fost externalizate.

2.3. Metodologia de audit

Stabilirea metodologiei de audit presupune identificarea procedurilor necesare obținerii probelor de audit în vederea fundamentării constatărilor și concluziilor auditului și formulării recomandărilor.

În cazul de față, analiza s-a făcut pe baza probelor colectate de la fiecare entitate (documente privind achiziția, contracte, acte de control întocmite de Curtea de Conturi a României sau alte organe de control, rapoarte de audit, situații centralizatoare, note de interviuri, chestionare și machete).

Echipele de audit au utilizat raționamentul profesional pentru stabilirea concluziilor și formularea recomandărilor prin proceduri analitice cantitative și calitative prin care au fost prezentate constatările și stabilită legătura dintre cauză și efect (prin analiza comparativă, analiza înainte și după, analiza cost-beneficiu, cost-eficacitate, gradul de îndeplinire a obiectivelor etc).

Pe baza datelor din tabel s-a făcut un capitol distinct în act în care au fost identificate și detaliate/comentate următoarele elemente:

a) **Scopul, obiectivele/țintele activității de pază** în care s-au prezentat modificări/schimbări legislative în domeniul pazei sau reglementări privind calitatea în acest domeniu.

Au fost avute în vedere cu precădere reglementările de nivel local (Hotărâri ale Consiliilor Locale ale sectoarelor municipiului București și Hotărâri ale Consiliului General al Municipiului București).

S-a verificat totodată dacă există o strategie la nivelul sectorului, sau al entității auditate, privind paza obiectivelor în funcție de destinație, scopul social și particularitățile acestora și dacă au fost fixate obiective pe termen mediu și lung.

Privind acest aspect au fost analizate referatele, rapoartele, notele justificative întocmite pentru contractarea serviciilor de pază, baza legală a solicitărilor, criterii de performanță, motivația externalizării acestor servicii, calculele economice care au stat la bază și eventuale criterii care vizează eficiența și economicitatea cheltuielilor bugetare efectuate cu această destinație.

Argumentele prezentate au fost testate din punct de vedere al realității și obiectivității în sensul identificării și probării elementelor concrete prezentate în referate și rapoarte (statistici, număr incidente, studii, documente justificative, note sau rapoarte de la instituții de specialitate sau organe cu atribuții ale statului, protocoale sau convenții etc).

b) Resurse utilizate – au fost cuantificate, comparate și comentate, resursele proprii angajate (cheltuieli cu salariile paznicilor, dotări, cheltuieli de funcționare și indirecte) și cheltuielile contractate cu firme de pază.

Pentru comparabilitate s-a calculat costul total/paznic pentru angajații proprii și plățile efectuate cu firmele de pază.

c) Activități, proceduri, sisteme. La acest subpunct au fost prezentate activitățile derulate de angajații proprii privind programul de activitate, obiectivele din fișa postului, rapoartele întocmite, subordonarea, pregătirea etc, în mod distinct fiind prezentate și analizate contractele încheiate pentru activitatea de pază.

Privind contractele încheiate au fost prezentate analitic toate informațiile relevante privind derularea procesului de achiziție și atribuire a contractului, respectiv:

- modalitatea de atribuire, prevederile caietului de sarcini, condițiile de participare, garanții etc;

- planul de pază întocmit și aprobat potrivit legii care a stat la baza întocmirii caietului de sarcini;

- caracteristicile obiectivului/obiectivelor care fac obiectul contractului de pază (specific, suprafață, dispersie, risc etc), eventuale criterii de determinare a numărului de posturi și stabilirea unor criterii de comparație (ex. număr paznici/mp, număr paznici/obiectiv etc, corelat și cu factorul de risc al obiectivului);

- criterii privind opțiunea de contractare a unor servicii cu echipaje de pază mobile (modalitatea de fundamentare, verificare, certificare și ordonanțare a acestor prestații).

d) Eficacitatea serviciilor oferite de entitate urmare implementării programului (gradul de atingere a obiectivelor).

Prezentarea s-a făcut pentru cele două situații, respectiv pentru perioada în care paza a fost realizată cu angajații proprii și pentru perioada în care serviciul de pază a fost externalizat cu referire la:

- număr de incidente raportate și semnalate, evenimente deosebite, sustrageri, furturi etc;
- sondaje de opinie efectuate, sesizări, reclamații etc;
- consultări, programe, parteneriate derulate cu beneficiarii programului sau cu publicul țintă.

e) Rezultate

S-a urmărit identificarea unor indicatori de performanță stabiliți pentru justificarea externalizării acestor servicii (ex: scăderea cheltuielilor bugetare, scăderea numărului de incidente într-o anumită proporție, creșterea gradului de siguranță etc) și modul de testare și probă pentru îndeplinirea obiectivelor, calcularea impactului bugetar în cazul în care această abordare se datorează unor norme legale imperative sau a unor motivații subiective (ex: creșterea siguranței populației, prevenirea apariției unor incidente sau furtului de pe domeniul public).

S-a comparat situația rezultatelor serviciilor de pază în cele două variante (înainte și după externalizare) prin raportare la elementele concrete deținute – statistici privind evenimente, reclamații, incidente, rapoarte ale unor organe de ordine sau autorități ale statului.

Au fost inventariate, descrise, detaliate celelalte investiții efectuate în domeniu – sisteme de supraveghere video, alarme cu senzor de mișcare etc, pentru care au fost analizate motivațiile din documentele de achiziție (referate, note justificative privind investițiile).

Au fost verificate cazurile de majorare a valorii contractelor și analizate cauzele care au generat majorarea, precum și modul de justificare și aprobare a acestor modificări.

În final au fost analizate și comentate pe baza criteriilor de comparație selectate, indicatorii calculați în cele două modalități de efectuare a pazei, respectiv cu angajații proprii sau prin contractarea serviciului cu firme specializate.

2.4. Întrebările auditului

Întrebările auditului au fost formulate pentru a răspunde și clarifica obiectivele misiunii de audit, iar în cazul obiectivelor specifice, întrebările specifice au fost detaliate în analitic pentru documentarea corespunzătoare a răspunsurilor și concluziilor, astfel:

A. Întrebarea principală a auditului

- Cheltuielile efectuate de la bugetul local pentru paza obiectivelor au respectat principiile economicității, eficienței și eficacității angajării și efectuării cheltuielilor bugetare?

B. Întrebări secundare

B.1 A fost respectat principiul economicității în fundamentarea deciziei de externalizare a serviciilor de pază?

- Care au fost criteriile economice, standardele, studiile, calculațiile și argumentele din Notele de fundamentare a achizițiilor care au stat la baza deciziei de achiziție/externalizare a acestor prestații?

- Au fost contractate numai serviciile strict necesare?

- Au fost prezentate variante alternative privind realizarea de angajații proprii a acestui serviciu?

- Atribuirea contractului de pază s-a făcut în mod transparent, concurențial și la prețul cel mai scăzut?

- În contractul de pază au fost prevăzute numai activitățile strict necesare, cuantificabile și pentru care entitatea are capacitatea de verificare și confirmare a realității prestațiilor; numărul posturilor de pază contractat corespunde cu numărul din planul de pază aprobat?

- Care au fost cheltuielile și indicatorii specifici comparați ai costurilor prestațiilor de pază în cazul realizării în regie proprie a pazei față de externalizarea serviciului?

- Modificările în structura cheltuielilor (număr posturi, tarife) sunt obiective și cuantificabile și au justificări reale?

B.2 Contractarea serviciilor de pază cu firme specializate a fost eficace?

- Care sunt strategia, obiectivele pe termen scurt, mediu și lung ale entității privind paza obiectivelor deținute în administrare?

- Care au fost indicatorii de performanță, termenele de realizare, precum și modul de monitorizare a acestora conform strategiei și contractelor încheiate?

- Care a fost impactul și rezultatul planificat avut în vedere la încheierea contractelor de pază?

- Care este rezultatul efectiv al achiziției serviciului de pază?

- Există diferențe de eficacitate între rezultatele serviciului de pază efectuat în regie proprie și cel cu firme specializate? Care a fost eficacitatea serviciului în cele două variante cu raportare și la sarcina bugetară?

B.3 Cheltuielile efectuate cu serviciul de pază au fost eficiente?

- Cu ocazia contractării serviciului de pază au fost stabiliți indicatorii de eficiență? (ex. Cost/post pază, cost/obiectiv, etc).

- A existat o monitorizare a rezultatelor serviciului de pază pe perioada auditată?

- S-a realizat o comparație între indicatorii de eficiență în cele două variante a realizării serviciului de pază (regie proprie sau firme specializate)?

- A existat o preocupare sau programe alternative pentru reducerea costurilor și a cheltuielilor decontate pentru pază? (ex. monitorizare video, centru alarmare, inițiative civice etc).
- Cheltuielile suplimentare pentru programe și echipamente auxiliare au avut impact în reducerea cheltuielilor cu paza?
- Rezultatele efective ale serviciului de pază justifică costurile și efortul bugetar al autorităților locale?

Capitolul III. Principalele constatări și concluzii ale auditului

3.1. Evoluția indicatorilor economico-financiari care caracterizează serviciile de pază

Pentru cristalizarea unor constatări și a unor concluzii privind tema abordată de audit, s-a încercat formularea de răspunsuri la întrebările specifice ale auditului așa cum au fost identificate în etapa de planificare operațională a auditului, respectiv:

- care au fost principalii indicatori economico-financiari specifici activității de pază, și care a fost dinamica și structura acestora în perioada auditată?
- care au fost factorii care au influențat evoluția cheltuielilor cu serviciile de pază, dacă aceștia sunt obiectivi, cuantificabili și au justificări reale?

În perioada auditată (2010-2016), la nivelul municipiului București, unitățile administrativ-teritoriale prin entitățile subordonate, au încheiat contracte și au efectuat plăți pentru asigurarea pazei clădirilor și a domeniului public, în sumă totală de 1.292.958 mii lei (aprox. 295.196 mii euro raportat la un curs mediu¹ pentru aceeași perioadă de 4,38 lei/€), sumele anuale variind de la 135.045 mii lei în anul 2010 la 204.293 mii lei în 2015 cu o scădere ușoară în 2016 până la 196.330 mii lei.

Pe total perioadă, plățile efectuate, pentru asigurarea pazei, pe unități administrativ-teritoriale, precum și ponderea în total a acestora se prezintă conform situațiilor și graficului de mai jos.

Lei

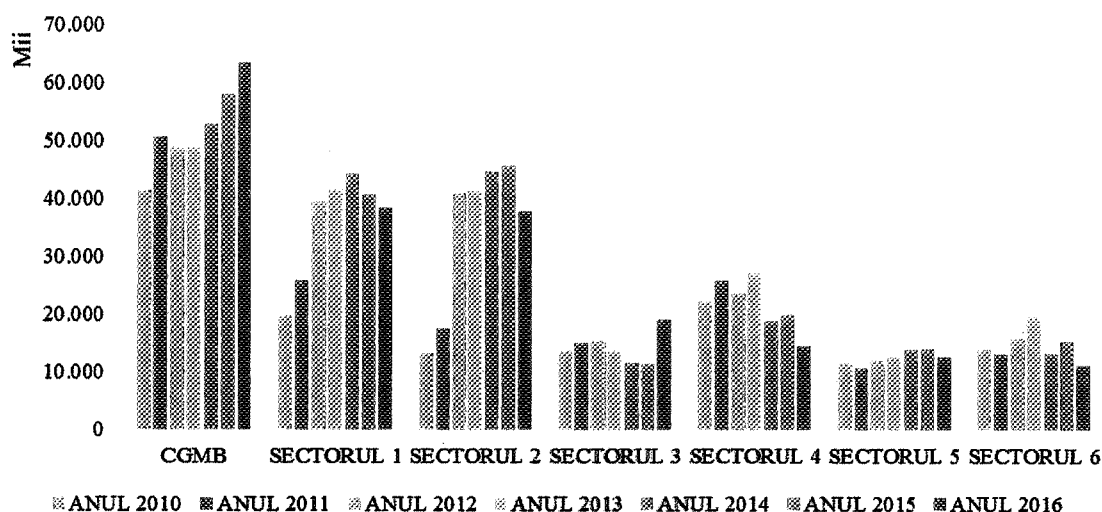
	Anul 2010	Anul 2011	Anul 2012	Anul 2013	Anul 2014	Anul 2015	Anul 2016	Total
CGMB	41.327.155	50.610.902	48.811.500	48.770.113	52.632.364	57.881.948	63.383.498	363.417.480
SECTOR 1	19.587.299	25.930.481	39.460.463	41.477.390	44.232.724	40.683.153	38.401.782	249.773.292
SECTOR 2	13.178.443	17.598.485	40.898.077	41.163.603	44.471.817	45.642.972	37.661.508	240.614.906
SECTOR 3	13.637.671	14.916.963	15.459.399	13.469.468	11.494.517	11.161.358	18.851.010	98.990.386
SECTOR 4	22.047.969	25.884.156	23.622.902	27.172.955	18.820.420	19.757.576	14.422.764	151.728.745
SECTOR 5	11.516.927	10.569.631	11.926.109	12.446.624	13.796.438	14.011.952	12.564.216	86.831.897
SECTOR 6	13.749.573	13.096.376	15.842.852	19.569.146	13.144.319	15.154.059	11.044.895	101.601.220
TOTAL	135.045.037	158.606.994	196.021.302	204.069.299	198.592.600	204.293.019	196.329.674	1.292.957.925

Tabelul nr. 8 – Situația plăților efectuate pentru servicii de pază pe subunități administrativ – teritoriale și Municipiul București pe perioada 2010-2016

Reprezentarea grafică a datelor prezentate în tabelul de mai sus este următoarea:

Mii lei

¹ <http://www.bnr.ro/Cursul-de-schimb-3544.aspx>



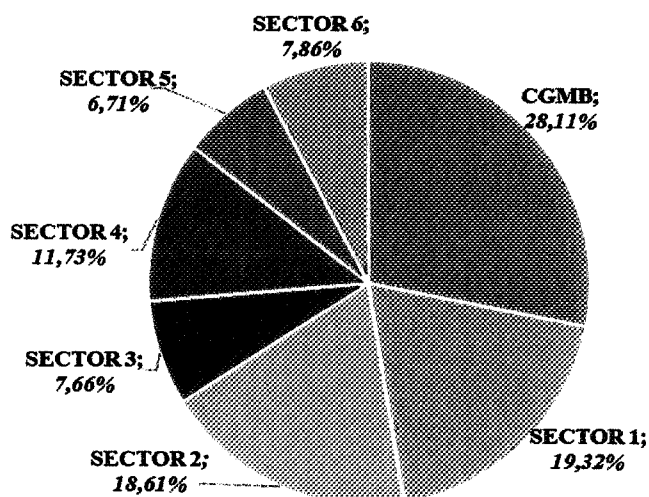
Graficul nr. 3 – Situația privind plățile totale efectuate pentru servicii de paza

Ponderea plăților efectuate de subunitățile administrativ teritoriale și Municipiul București din total plăți în perioada 2010-2016 pentru asigurarea pazei, este prezentată în tabelul următor:

	Anul 2010	Anul 2011	Anul 2012	Anul 2013	Anul 2014	Anul 2015	Anul 2016	Perioada 2010-2016
CGMB	30,60%	31,91%	24,90%	23,90%	26,50%	28,33%	32,28%	28,11%
SECTOR 1	14,50%	16,35%	20,13%	20,33%	22,27%	19,91%	19,56%	19,32%
SECTOR 2	9,76%	11,10%	20,86%	20,17%	22,39%	22,34%	19,18%	18,61%
SECTOR 3	10,10%	9,40%	7,89%	6,60%	5,79%	5,46%	9,60%	7,66%
SECTOR 4	16,33%	16,32%	12,05%	13,32%	9,48%	9,67%	7,35%	11,73%
SECTOR 5	8,53%	6,66%	6,08%	6,10%	6,95%	6,86%	6,40%	6,71%
SECTOR 6	10,18%	8,26%	8,09%	9,58%	6,62%	7,43%	5,63%	7,86%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabelul nr. 9 – Ponderea plăților efectuate pentru servicii de pază pe subunități administrativ – teritoriale și Municipiul București pe perioada 2010-2016

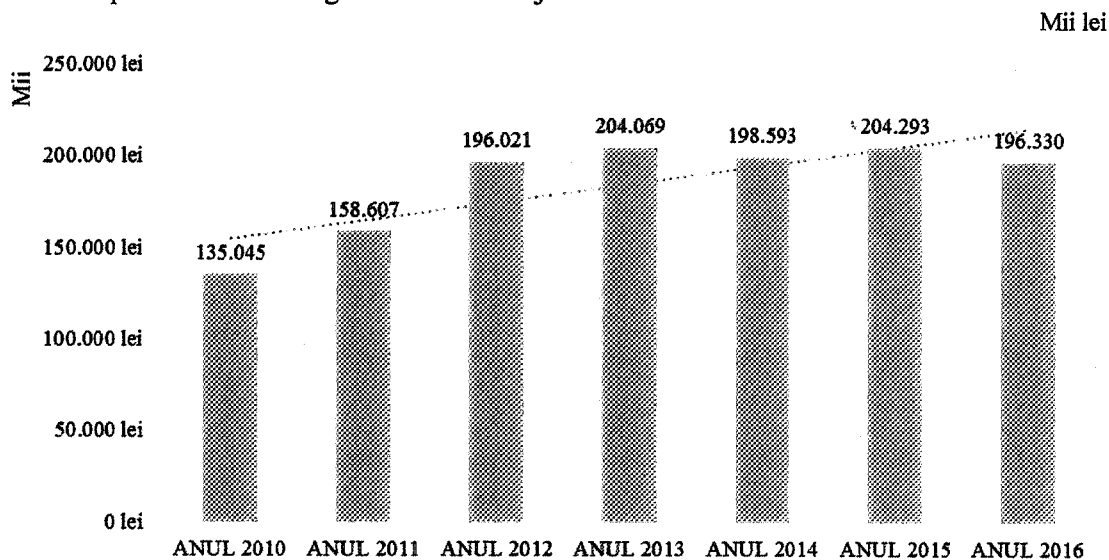
Reprezentarea grafică a datelor prezentate în tabelul de mai sus este următoarea:



Graficul nr. 4 – Ponderea plăților totale efectuate pentru servicii de pază

Așa cum rezultă din tabelele prezentate, volumul cel mai mare al plăților cu paza – 363.417 mii lei reprezentând 28,11% din total plăți, o deține Municipiul București, urmat de Sectoarele 1 și 2 cu 19,32% și 18,61% (249.773 mii lei și 240.615 mii lei), Sectorul 4 cu 11,73% (151.729 mii lei), Sectoarele 6 și 3 cu procente apropiate de 7,86% și 7,66% (101.601 mii lei, respectiv 98.990 mii lei) și Sectorul 5 cu 6,71% (86.832 mii lei).

Dinamica și evoluția cheltuielilor cu paza la nivelul municipiului București pe perioada auditată se prezintă conform graficului de mai jos:



Graficul nr. 5 – Dinamica și evoluția cheltuielilor cu paza la nivelul municipiului București pe perioada auditată

Așa cum rezultă din grafic, pe perioada auditată cheltuielile cu paza au înregistrat o creștere cu 45% de la 135.045 mii lei, în anul 2010, la 196.330 mii lei, în 2016, cu observația că în anul 2016 s-a înregistrat o scădere față de anii 2012-2015, creșterea cea mai mare față de anul de referință fiind în anul 2015 când aceste cheltuieli au atins un maxim de 204.293 mii lei, respectiv o creștere cu 51%.

Din audit a rezultat că evoluția sinusoidală a cheltuielilor cu paza nu poate fi argumentată și susținută pe baza unor factori obiectivi (modificări legislative, modificări în structura patrimoniului care face obiectul prestației, modificări ale cursului leu/euro etc), evoluția în timp a acestor cheltuieli fiind pur subiectivă și rezultată din creșterea volumului prestației în funcție de fondurile alocate de la bugetul local, așa cum se va prezenta detaliat la Cap. 3.2. din prezentul raport.

Se face precizarea că datele prezentate (plăți totale de 1.292.958 mii lei) au fost centralizate din situațiile transmise de sectoarele și respectiv Municipiul București de la toate entitățile subordonate. Față de aceste sume, plățile cu paza efectuate de cele 10 entități cuprinse în audit totalizează 824.259 mii lei. Având în vedere gradul mare de cuprindere în audit a acestor cheltuieli de 64% rezultă că atât constatările, cât și concluziile rezultate din rapoartele de audit sunt reprezentative pentru analiza programelor de pază la nivelul municipiului București.

Situația cheltuielilor cu paza cuprinse în audit față de cheltuielile totale cu această destinație la nivelul municipiului București este prezentată în tabelul de mai jos:

Lei

	Anul 2010	Anul 2011	Anul 2012	Anul 2013	Anul 2014	Anul 2015	Anul 2016	Total perioada
ALPAB	10.921.358	16.251.310	11.498.104	12.291.681	12.717.768	18.345.540	19.111.439	101.137.200
ADP Sector 1	3.609.453	4.632.114	4.767.039	4.801.181	4.801.180	4.569.535	3.405.711	30.586.213
AUIPUSP Sector 1	10.587.024	13.507.850	25.408.119	27.820.331	26.841.990	25.530.312	25.004.929	154.700.555
ADP Sector 2	9.582.503	10.412.558	10.965.498	11.241.281	11.298.582	12.402.570	11.025.907	76.928.899
DGAPI Sector 2	1.981.747	5.856.834	24.699.269	28.010.817	27.180.742	29.946.749	22.864.139	140.540.297
SECTOR 3, din care:	9.669.932	11.790.873	12.104.196	10.206.916	9.683.432	8.696.235	15.656.263	77.807.847
Școli:	6.406.724	8.000.754	8.740.952	5.525.643	3.980.545	4.327.010	12.006.361	48.987.989
Parcuri	3.263.208	3.790.119	3.363.244	4.681.273	5.702.887	4.369.225	3.649.902	28.819.858
DIT Sector 4	20.568.672	20.102.686	22.628.215	19.382.304	17.059.651	16.084.613	11.583.085	127.409.226
SECTOR 5; din care:	4.834.269	3.936.601	5.112.301	5.886.146	6.654.540	5.755.334	3.664.413	35.843.604
Școli:	1.695.814	1.406.214	1.517.216	1.635.404	1.761.588	2.937.548	3.376.874	14.330.658
ADP5	3.138.455	2.530.387	3.595.085	4.250.742	4.892.952	2.817.786	287.539	21.512.946
ADPDU Sector 6	6.530.123	6.475.416	6.501.859	7.211.212	4.963.722	4.608.878	5.223.125	41.514.335
AS sector 6	5.089.034	3.819.849	5.746.717	8.705.733	5.125.857	5.872.331	3.431.399	37.790.920
TOTAL	83.374.115	96.786.091	129.431.317	135.557.602	126.327.464	131.812.097	120.970.410	824.259.096
TOTAL general	135.045.037	158.606.994	196.021.302	204.069.299	198.592.600	204.293.019	196.329.674	1.292.957.925
PROCENT AUDIT	61,74%	61,02%	66,03%	66,43%	63,61%	64,52%	61,62%	63,75%

Tabelul nr. 10 - Situația cheltuielilor cu paza cuprinse în audit față de cheltuielile totale cu această destinație la nivelul municipiului București

Din cele de mai sus se observă că entitățile care administrează unitățile de învățământ preuniversitar din municipiul București au efectuat cele mai mari plăți în perioada 2010-2016 pentru serviciile de pază, ponderea cea mai mare regăsindu-se la Sectorul 1 suma de 154.701 mii lei, Sectorul 2 suma de 140.540 mii lei și Sectorul 4 suma de 127.409 mii lei.

Facem precizarea că în cazul Sectorului 2 în anul 2010 nu au fost contractate servicii de pază pentru școli, acest serviciu fiind realizat doar cu paznicii proprii.

În cazul entităților care administrează domeniul public din municipiul București cele mai mari plăți pentru servicii de pază în perioada auditată au fost efectuate de ALPAB respectiv suma de 101.137 mii lei, de ADP sector 2 suma de 76.929 mii lei și ADP sector 1 suma de 30.586 mii lei.

Pentru Sectorul 3 și Sectorul 5, misiunile de auditul performanței s-au desfășurat la primării având în vedere că în cazul acestor sectoare nu sunt organizate ca servicii publice cu personalitate juridică administrații ale unităților de învățământ și nici ale domeniului public.

Din entitățile cuprinse în audit, ponderea mai însemnată a cheltuielilor cu paza o dețin unitățile de învățământ preuniversitar cu 60,7% din totalul plăților efectuate 523.759.645 lei față de 300.499.451 lei cheltuieli efectuate pentru paza domeniului public, așa cum rezultă din tabelul de mai jos:

	Cheltuieli pază unități de învățământ preuniversitar	Cheltuieli pază domeniul public	Total
CGMB		101.137.200	101.137.200
SECTORUL 1	154.700.555	30.586.213	185.286.768
SECTORUL 2	140.540.297	76.928.899	217.469.196
SECTORUL 3	48.987.989	28.819.858	77.807.847
SECTORUL 4	127.409.226	-	127.409.226
SECTORUL 5	14.330.658	21.512.946	35.843.604
SECTORUL 6	37.790.920	41.514.335	79.305.255
TOTAL	523.759.645	300.499.451	824.259.096

Tabelul nr. 11- Situația centralizată a cheltuielilor cu paza în perioada 2010-2016 pe cele două tipuri de obiective

Față de plățile totale efectuate de ordonatorii de credite cuprinși în audit, cheltuielile totale cu paza pe perioada auditată au reprezentat 6,15% din totalul cheltuielilor (așa cum rezultă din tabelul nr. 4), respectiv ponderea serviciilor de pază plătite fiind de 5,69% din totalul plăților. Procentul poate fi apreciat ca fiind semnificativ mai ales dacă plățile cu paza se raportează la cheltuielile curente de funcționare ale entităților, respectiv la Capitolul II din bugetul de venituri și cheltuieli - „Bunuri și servicii” unde aceste cheltuieli reprezintă 14,52%. Situația este prezentată detaliat în anexa 2 și sintetic după cum urmează:

Entitate	Total plăți	Plăți Bunuri și servicii	Plăți cu servicii de pază	Procent servicii paza din total plăți	Procent paza din „Bunuri și Servicii”
Sectorul 1	2.371.942.467	1.260.403.169	174.604.598	7,36%	13,85%
Sectorul 2	1.943.721.285	753.982.160	204.473.891	10,52%	27,12%
Sectorul 3	4.829.757.880	1.730.576.419	62.535.750	1,29%	3,61%
Sectorul 4	1.171.156.384	328.010.065	126.140.690	10,77%	38,46%
Sectorul 5	1.063.991.502	187.038.060	25.433.682	2,39%	13,60%
Sectorul 6	1.396.561.204	489.130.213	69.106.655	4,95%	14,13%
ALPAB	630.680.193	506.634.902	101.074.034	16,03%	19,95%
TOTAL	13.407.810.915	5.255.774.988	763.369.300	5,69%	14,52%

Tabelul nr. 12- Ponderea plăților pentru servicii de pază în total plăți și plăți de la Titlul II „Bunuri și servicii”

În cazul sectoarelor 3 și 5, ponderile reduse ale plăților serviciilor de pază în total plăți (1,29%, respectiv 2,39%) se datorează faptului că plățile totale ale primăriilor includ și investițiile, serviciile de salubritate - în cazul sectorului 3 și altele.

Concluzii:

Cheltuielile cu paza efectuate de entitățile de subordonare locală în perioada 2010-2016, au avut un volum și o pondere însemnată în structura bugetului acestor entități, care totalizează 1.292.958 mii lei (aprox. 295.196 mii Euro raportat la un curs mediu² de 4,38 lei/€).

Față de această sumă, cheltuielile cu paza efectuate la cele 10 entități cuprinse în audit au totalizat 824.259 mii lei (63,75% din total) și au avut o pondere de 6,15% din totalul cheltuielilor prevăzute în bugetele de venituri și cheltuieli ale acestora, respectiv 14,52% din totalul cheltuielilor efectuate la Titlul II „Bunuri și servicii”.

În perioada cuprinsă în audit aceste cheltuieli au înregistrat o tendință de creștere și o evoluție sinusoidală, dinamica și evoluția acestora fiind subiectivă și conjuncturală, creșterile

² <http://www.bnr.ro/Cursul-de-schimb-3544.aspx>

înregistrate nefiind generate de factori obiectivi (modificări legislative, schimbări în structura patrimoniului, modificări semnificative ale cursului de schimb etc).

3.2. Respectarea principiului economicității în fundamentarea deciziei de externalizare a serviciului de pază și în derularea procesului de fundamentare, întocmire a documentației tehnico-economice, derulare a procedurii și atribuirea contractelor de achiziție publică

3.2.1. Modul de fundamentare a achiziției serviciului de pază și factorii care au influențat evoluția cheltuielilor cu paza

Întrebările specifice la care trebuie să răspundă auditul la acest subcapitol se referă la:

- Au fost contractate numai serviciile strict necesare?*
- A fost respectat principiul economicității în fundamentarea deciziei de externalizare a serviciilor de pază?*
- Care au fost criteriile economice, standardele, studiile, calculațiile și argumentele din Notele de fundamentare a achizițiilor care au stat la baza deciziei de achiziție/externalizare a acestor prestații?*

În cazul unităților de învățământ preuniversitar, baza legală avută în vedere la fundamentarea cheltuielilor cu paza, pe lângă Legea 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor a fost și Legea nr. 35/2007 privind creșterea siguranței în unitățile de învățământ completată și modificată prin Legea nr. 29/2010, care prevede că „siguranța în unitățile de învățământ se realizează sub coordonarea prefectului și este responsabilitatea autorităților administrației publice locale, a Inspectoratelor Școlare, a Direcției Generale de Poliție a Municipiului București sau a inspectoratelor județene de poliție, a Direcției Generale de Jandarmi a Municipiului București ori a inspectoratelor județene de jandarmerie și a unităților școlare”.

Conform art. 4 (1) din lege „Consiliul General al Municipiului București și consiliile locale alocă, în limita bugetelor aprobate, resurse financiare necesare pentru realizarea împrejmuirilor, securizarea clădirilor unităților de învățământ, pentru iluminat și pentru alte măsuri prin care crește siguranța unităților de învățământ preuniversitar, la solicitarea Consiliului de administrație al unităților de învățământ preuniversitar, cu sprijinul de specialitate acordat de poliție, conform prevederilor Legii nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor”.

Prin Ordinul Ministrului Educației, Cercetării și Tineretului nr. 1409/2007 s-a aprobat Strategia Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului cu privire la reducerea fenomenului de violență în unitățile de învățământ preuniversitar care printre recomandări prevede și „asigurarea unui serviciu de pază permanent și încadrarea de personal de supraveghere și securitate suficient”.

Așa cum rezultă din reglementările legale prezentate, ordonatorii de credite ai instituțiilor de subordonare locală au obligația și răspunderea asigurării pazei și a integrității patrimoniului deținut în administrare, respectiv clădiri și bunuri. Totodată se reține că legiuitorul a lăsat la dispoziția consiliilor locale modalitatea concretă prin care să realizeze paza în instituțiile publice, opțiunile fiind: paza cu polițiști locali, paza cu angajații proprii sau cu firme specializate.

A. Fundamentarea cheltuielilor cu paza la unitățile de învățământ preuniversitar

Așa cum rezultă din Strategia Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului aprobată prin OMECT nr. 1409/2007 unitățile de învățământ trebuie să „asigure un serviciu de pază

permanent și să încadreze personal de supraveghere și securitate suficient”. Conform legislației în domeniul învățământului, cheltuielile de personal se asigură din fonduri alocate de la bugetul de stat repartizate prin Inspectoratul Școlar al Municipiului București, celelalte cheltuieli de dotare și funcționare a bazei tehnico-materială (terenuri, clădiri, mobilier, mijloace fixe etc) fiind finanțate de la bugetul local, de regulă prin intermediul unui ordonator secundar care administrează școlile și grădinițele din sector (așa cum au procedat sectoarele 1, 2, 4 – până în anul 2016 – și 6).

Din audit a rezultat că Inspectoratul Școlar al Municipiului București și Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului nu au luat măsuri pentru implementarea strategiei aprobate prin OMECT nr. 1409/2007 prin prevederea de posturi pentru personalul nedidactic de pază și asigurarea cheltuielilor de personal, posturile de pază fiind reduse semnificativ prin organigramele unităților de învățământ preuniversitar, sau fiind blocată angajarea de personal în cazurile în care acestea erau vacante.

Având în vedere dubla subordonare a unităților de învățământ preuniversitar și faptul că toate clădirile acestora aparțin domeniului public și sunt în administrarea Primăriilor de sector conform Legii învățământului nr. 1/2011, directorii unităților de învățământ preuniversitar au solicitat asigurarea pazei din fonduri de la bugetul local.

Deși în legislația specifică, asigurarea pazei cu firme specializate, era prevăzută ca o ultimă opțiune, din audit a rezultat că toți ordonatorii secundari înființați pentru administrarea unităților de învățământ preuniversitar, subordonați Sectoarelor municipiului București, au contractat și decontat servicii cu firme de pază. În cazul Sectoarelor 3 și 5 care nu au înființat ordonatori secundari pentru administrarea unităților de învățământ preuniversitar din sector, operațiunea s-a realizat prin alocare de credite bugetare și decontarea cheltuielilor cu această destinație în bugetul fiecărei unități de învățământ preuniversitar conduse de ordonatori terțiari de credite.

Cu o singură excepție (Sectorul 5), niciunul din sectoarele municipiului București nu a luat decizia utilizării poliției locale pentru paza unităților de învățământ preuniversitar. Se face precizarea că obiectivele la care asigură paza poliția locală de sector sunt nominalizate prin hotărâri ale consiliilor locale. Pentru exemplificare, prezentăm cazul Sectorului 6 unde prin Hotărârea Consiliului Local Sector 6 nr. 46/2011 obiectivele stabilite pentru asigurarea gratuită a pazei de către Poliția Locală Sector 6 sunt Primăria Sector 6, Serviciul Birou Unic Sector 6, Serviciul de Stare Civilă Sector 6 și Arhiva Primăriei sector 6.

Se menționează că poliția locală nu a fost implicată și nu are atribuții nici în elaborarea planurilor de pază pentru unitățile de învățământ preuniversitar.

Chiar dacă unitățile de învățământ preuniversitar mai au încă angajat și personal propriu de pază, în toate cazurile au fost contractate și servicii cu firme de pază care să asigure paza, de regulă 24 ore/zi, personalul propriu fiind folosit în completare pentru acoperirea unuia din schimburile de 8 ore.

La toate entitățile cuprinse în audit, în notele de fundamentare care au stat la baza achiziției serviciului de pază cu firme specializate, argumentele invocate au fost lipsa personalului de pază propriu și obligativitatea asigurării pazei conform Legii nr. 333/2003 privind paza obiectivelor și a Legii nr. 35/2007 privind creșterea siguranței în unitățile de învățământ completată și modificată prin Legea nr. 29/2010.

În toate cazurile nu au fost identificate și avute în vedere anumite standarde sau criterii de performanță.

Din structura plăților efectuate pentru asigurarea pazei de către unitățile de învățământ preuniversitar, în perioada auditată, rezultă că plățile efectuate cu personalul propriu de pază, reprezintă doar 8% din totalul plăților cu paza, potrivit datelor din tabelul de mai jos:

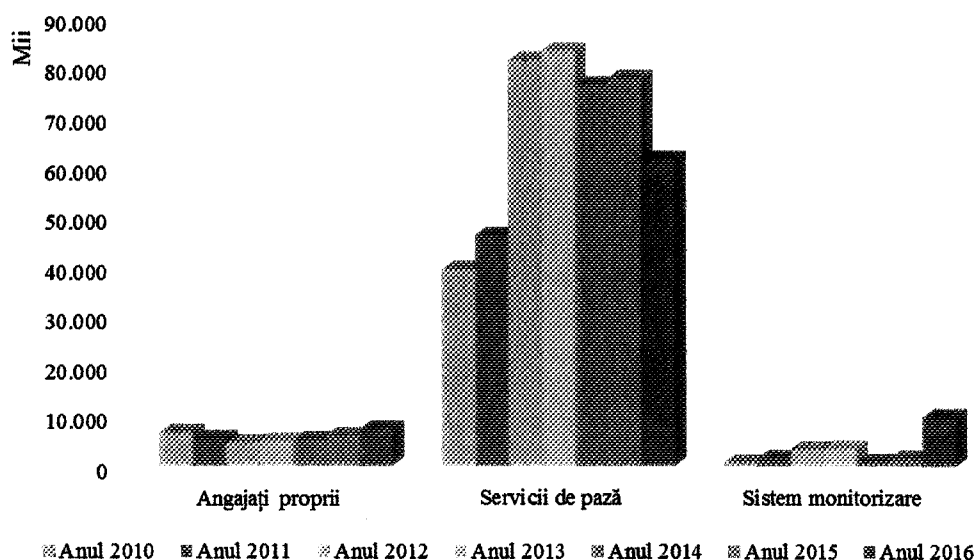
Entitate	Total plăți	Plăți servicii de pază	Plăți paza personal propriu	Plăți sisteme monitorizare
AUIPUSP Sectorul 1	154.700.555	144.571.822	8.028.810	2.099.923
DGAPI Sector 2	140.540.297	127.544.992	8.454.270	4.541.035
Sectorul 3	48.987.989	33.715.892	3.841.381	11.430.716
DIT Sectorul 4	127.409.226	126.140.690	610.816	657.720
Sectorul 5	14.330.658	3.920.736	9.052.483	1.357.439
AS Sectorul 6	37.790.920	27.610.628	9.437.552	742.740
Total învățământ	523.759.645	463.504.760	39.425.312	20.829.573

Tabelul nr. 13- Situația privind plățile pentru servicii de paza în pentru unitățile de învățământ preuniversitar

Evoluția în timp a cheltuielilor de personal pentru angajații proprii de pază, a înregistrat o ușoară tendință de scădere de la 6.528 mii lei în anul 2010 la 4.796 mii lei în anul 2013 ajungând însă la un maxim (7.298 mii lei) în anul 2016, așa cum se prezintă în situația și graficul de mai jos.

Anul	Plăți servicii pază			
	TOTAL	Angajați proprii	Firme pază	Sistem monitorizare
2010	46.329.015	6.528.105	39.139.209	661.701
2011	52.694.187	5.296.575	45.905.483	1.492.129
2012	88.740.488	4.480.054	80.969.168	3.291.266
2013	91.080.232	4.796.214	82.837.033	3.446.985
2014	81.950.373	5.098.929	76.084.130	767.314
2015	84.698.563	5.927.330	77.384.258	1.386.975
2016	78.266.787	7.298.105	61.185.479	9.783.203
TOTAL	523.759.645	39.425.312	463.504.760	20.829.573

Tabelul nr. 14- Situația privind evoluția în timp a cheltuielilor de personal pentru angajații proprii de pază la unitățile de învățământ preuniversitar



Grafic nr. 6 – Evoluția plăților pentru pază la unitățile de învățământ preuniversitar

Auditul a reținut că nu există o corelație sau o proporționalitate în structura cheltuielilor de pază, în sensul compensării efortului bugetar suplimentar generat prin contractarea serviciului de pază pe seama reducerii cheltuielilor efectuate cu personalul propriu.

Exemplificăm în acest sens DGAPI Sector 2, care a contractat servicii de pază începând cu luna noiembrie 2011, serviciile contractate în anul 2012 însumând 22.242 mii lei în timp ce valoarea plăților efectuate cu personalul propriu de pază a scăzut numai cu 916 mii lei, așa cum rezultă din tabelul de mai jos.

Lei

An	Total plăți efectuate Titlul II "Bunuri și servicii"	Plăți efectuate pentru servicii de paza			Pondere cheltuielilor cu paza în total cheltuieli cu bunuri și servicii	Total plăți efectuate Titlul I "Cheltuieli de personal"	Servicii de paza efectuate cu salariați proprii	Pondere cheltuielilor cu paza în total cheltuieli de personal	Total plăți efectuate pentru servicii de paza
		Total, din care:	Servicii de paza efectuate cu firme externe	Sisteme de monitorizare, alarmare, etc					
A	1	2=3+4	3	4	5=2/1*100	6	7	8=7/1*100	9=2+7
2010	24.753.202	147.984	0	147.984	1	142.360.422	1.833.763	1	1.981.747
2011	46.546.748	4.346.732	3.689.347	657.385	9	121.812.278	1.510.102	1	5.856.834
2012	85.988.074	23.782.050	22.241.926	1.540.124	28	125.916.544	917.219	1	24.699.269
2013	80.150.232	27.058.504	26.566.072	492.432	34	143.624.511	952.313	1	28.010.817
2014	75.155.627	26.167.932	25.627.813	540.119	35	168.571.051	1.012.810	1	27.180.742
2015	81.571.783	28.912.127	28.535.730	376.397	35	179.224.973	1.034.622	1	29.946.749
2016	54.970.168	21.670.698	20.884.104	786.594	39	189.672.182	1.193.441	1	22.864.139
	449.135.834	132.086.027	127.544.992	4.541.035	29	1.071.181.961	8.454.270	1	140.540.297

Tabelul nr. 15 – Situația plăților pentru paza realizate de DGAPI Sector 2

Din exemplul prezentat se constată că externalizarea serviciului de pază, în cazul unităților de învățământ preuniversitar din Sectorul 2 a generat cheltuieli suplimentare suportate de la bugetul local în sumă de minim 21.326 mii lei începând cu anul 2012, ajungând până la 27.736 mii lei în anul 2015 (28.536 mii lei cheltuieli servicii pază ponderată cu diferența cheltuielilor cu paza proprie din anul 2015, față de anul de referință 2010).

În cazul celorlalte Direcții de administrare a unităților de învățământ preuniversitar cuprinse în audit, nu s-a putut face această analiză, deoarece decizia externalizării serviciilor de pază a fost anterioară anului 2010.

Se remarcă însă că diminuarea numărului de paznici proprii pe perioada auditată a fost relativ constantă, aceasta situându-se între 25% și 38%, tendința de scădere fiind liniară, așa cum se exemplifică cu DIT Sector 4 și AUIPUSP Sector 1.

Anul	Număr salariați pază	
	DIT Sector 4	AUIPUSP Sector 1
2010	96	105
2011	91	95
2012	87	80
2013	80	73
2014	77	72
2015	74	68
2016	71	65

Tabelul nr. 16 – Situația numărului de angajați proprii pentru pază la unitățile de învățământ preuniversitar din sectorul 1 și 4

În aceeași perioadă pentru cele două entități prezentate, numărul posturilor de pază contractate a avut tendințe și evoluții contradictorii astfel:

Anul	Număr posturi de paza	
	DIT Sector 4	AUIPUSP Sector 1
2010	210	202
2011	150	240
2012	215	296
2013	197	340
2014	146	356
2015	150	303
2016	98	312

Tabelul nr. 17 – Situația numărului de posturi la unitățile de învățământ preuniversitar din sectorul 1 și 4

Din exemplul prezentat se constată că nu există nicio corelație între reducerea numărului salariaților proprii afectați pazei obiectivelor și numărul posturilor de pază contractate, neexistând la nivelul entităților auditate strategii sau programe în acest sens. În acest context, scăderea numărului paznicilor proprii s-a făcut în condițiile eliberării posturilor (prin plecări voluntare, ieșire la pensie sau transformarea posturilor în funcții administrative) și neangajării de noi persoane pe posturile vacante.

Din auditurile efectuate s-a reținut că nu s-a efectuat o fundamentare reală a necesității contractării serviciilor de pază, prin analizarea și compararea diferitelor posibilități și variante de realizare a pazei bunurilor, pe baza unor strategii coerente și a unor criterii de eficiență și economicitate.

Începând cu anul 2015 Sectorul 4 a avut un program de reducere a numărului de paznici contractați și de achiziție de sisteme de supraveghere și butoane de panică, care s-a materializat într-o strategie în acest domeniu supusă aprobării Consiliului Local, în anul 2017.

Contractarea acestor servicii s-a făcut în toate cazurile în funcție de creditele aprobate cu această destinație prin bugetul de venituri și cheltuieli de către ordonatorul principal de credite, contractele fiind modificate anual în funcție de sumele alocate, necesitățile obiective nefiind în acest caz criteriul principal.

Cu toate că pentru majoritatea obiectivelor, entitățile au întocmit planuri de pază, avizate de către organele de poliție, acestea au un grad foarte mare de formalism, în condițiile în care planurile se întocmesc de regulă de către firma de pază care a contractat aceste servicii și se modifică ulterior (uneori chiar pe parcursul aceluiași an) în funcție de fondurile alocate prin mărirea sau diminuarea numărului de posturi sau a duratei (12 sau 24 ore), fără să existe modificări ale datelor topografice ale obiectivelor sau a regulilor de acces în clădiri.

Mai mult, majoritatea entităților auditate au prevăzut în contractul încheiat cu firmele de pază un nivel minim și unul maxim pentru valoarea prestației, corespunzător unui număr minim și maxim de posturi de pază, valoarea contractelor stabilindu-se la nivelul sumelor alocate și nu în funcție de necesitățile reale pentru atingerea scopului propus.

Trebuie menționat că majoritatea entităților auditate nu au întocmit și supus aprobării organelor de poliție pentru toate unitățile de învățământ preuniversitar și „Analiza de risc la securitate fizică”, care potrivit HG nr. 301/2012 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, trebuie să stea la baza întocmirii planurilor de pază prin identificarea vulnerabilităților și a riscurilor, determinarea nivelului de expunere la producerea unor incidente de securitate fizică și să indice măsurile de protecție necesare obiectivului analizat.

Același act normativ prevede și că actualizarea planului de pază se face numai în situația modificării suprafeței, topografiei obiectivului, a dispozitivului de pază, a regulilor de acces, ori la schimbarea prestatorului, în baza unor acte adiționale.

Din audit s-a reținut însă că și în cazurile în care s-a întocmit analiza de risc la securitate fizică și acest document a avut un caracter formal, neconducând la o stabilitate și predictibilitate a

valorilor și volumului acestor prestații, numărul de posturi contractate fiind stabilit în funcție de fondurile alocate.

Aceste constatări sunt ilustrate foarte concludent de exemplul prezentat anterior, pe baza datelor selectate de la Administrațiile unităților de învățământ preuniversitar ale sectoarelor 1 și 4.

Se face precizarea că numărul unităților de învățământ preuniversitar din cele două sectoare este comparabil, Sectorul 4 având un număr de 59 unități de învățământ preuniversitar, iar Sectorul 1 – 78 unități, în următoarea structură:

Entitate	Licee	Școli gimnaziale	Grădinițe	Total
DIT Sector 4	15	26	18	59
AUIPUSP Sector 1	25	33	20	78
TOTAL	40	59	38	137

Tabel nr. 18– Situația privind numărul unităților de învățământ preuniversitar în sectoarele 1 și 4

Se constată că în condiții relativ similare, numărul posturilor de pază contractate inițial au fost apropiate, respectiv 210 la DIT Sector 4 și 202 la AUIPUSP Sector 1 în anul 2010, ajungând însă în anul 2016, prin modificări succesive ale contractelor, la 98 la DIT Sector 4 și 312 la AUIPUSP Sector 1.

Corespunzător și sumele achitate pentru aceste servicii au cunoscut o evoluție sinusoidală cu o tendință descrescătoare în cazul DIT sector 4, respectiv crescătoare la AUIPUSP sector 1, după cum rezultă din situația de mai jos:

Mii lei

Anul	Plăți efectuate	
	DIT Sector 4	AUIPUSP Sector 1
2010	20.495	8.839
2011	20.025	11.541
2012	22.550	23.941
2013	19.302	26.597
2014	16.973	25.730
2015	15.988	24.290
2016	10.808	23.635

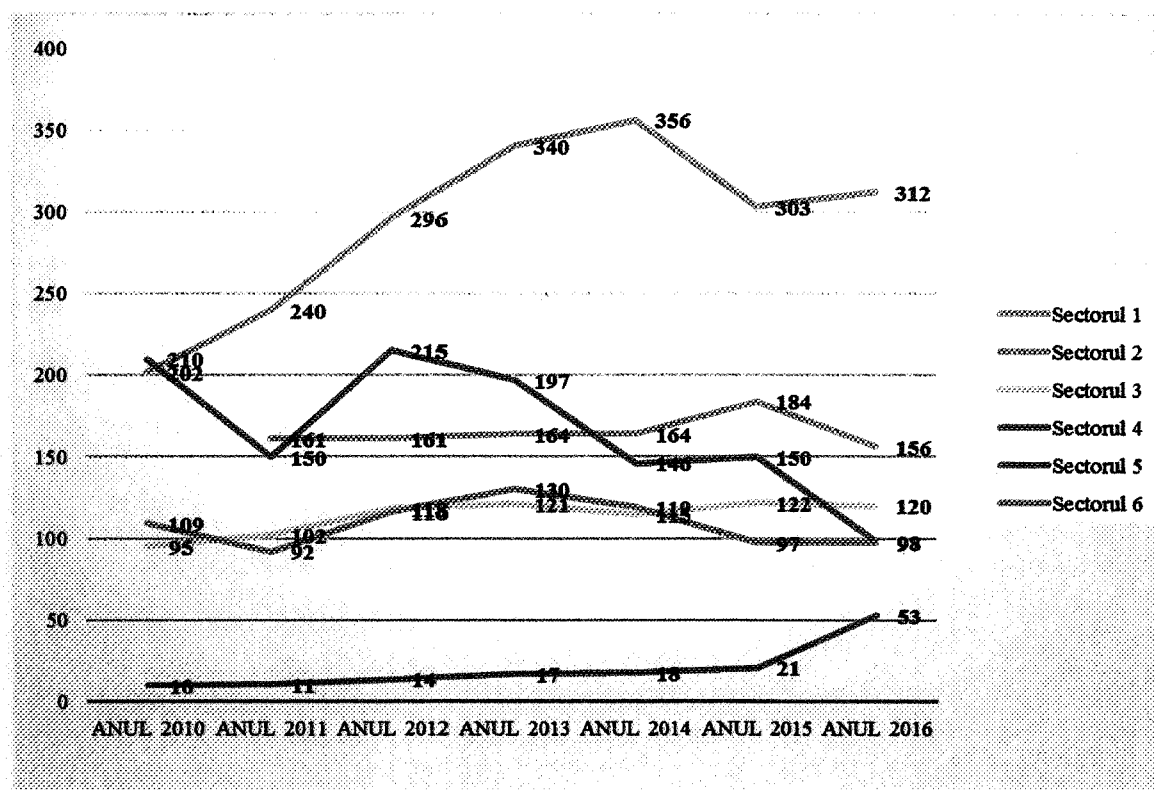
Tabelul nr. 19 – Situația plăților efectuate pentru servicii de pază la unitățile de învățământ preuniversitar din sectorul 1 și 4

Trebuie precizat că valoarea plăților efectuate, a mai fost influențată și de valoarea diferită a tarifelor pe oră/pază, a programului de pază stabilit prin contracte, precum și a altor elemente specifice (pază cu echipaje mobile etc.) însă este evident că pornind de la cele două cazuri prezentate, în care o entitate a redus cu jumătate numărul de posturi de pază, iar cealaltă a suplimentat cu o treime acest număr, serviciul fiind prestat pentru un număr comparabil de obiective, rezultă că fundamentarea cheltuielilor cu această destinație este pur formală.

Această concluzie este susținută și prin compararea aceluiași indicatori (valoare plăți servicii de pază și numărul de posturi contractate) realizat și de celelalte 4 sectoare, din care rezultă de asemenea diferențe semnificative, în condițiile unui număr de unități de învățământ preuniversitar comparabile, astfel:

Anul	Entitate							
	DGAPI 2		Sectorul 3		Sectorul 5		AS 6	
	Plăți servicii de pază (mii lei)	Nr. posturi pază	Plăți servicii de pază (mii lei)	Nr. posturi pază	Plăți servicii de pază (mii lei)	Nr. posturi pază	Plăți servicii de pază (mii lei)	Nr. posturi pază
2010			5.786	95	226	10	3.794	109
2011	3.689	161	7.554	102	324	11	2.772	92
2012	22.242	161	7.212	118	386	14	4.638	116
2013	26.566	164	2.859	121	533	17	6.980	130
2014	25.628	164	3.431	115	536	18	3.786	119
2015	28.536	184	3.458	122	819	21	4.293	97
2016	20.884	156	3.415	120	1.096	53	1.347	97
TOTAL	127.545		33.715		3.920		27.610	

Tabelul nr. 20 – Situația plăților efectuate pentru servicii de pază la unitățile de învățământ preuniversitar din sectorul 2, 3, 5 și 6



Graficul nr. 7- Evoluția numărului de posturi de pază la unitățile de învățământ preuniversitar

Din datele prezentate se constată că și în cazul sectoarelor care au alocat fonduri reduse pentru pază, **fundamentarea acestor cheltuieli a fost superficială și formală**, având în vedere diferențele mari între fondurile alocate în fiecare an pentru aceleași obiective.

B. Fundamentarea cheltuielilor contracte cu firme specializate de pază la entitățile care administrează domeniul public

Și în cazul acestor entități, din auditurile efectuate a rezultat că **fundamentarea cheltuielilor cu această destinație a fost formală**, constatându-se variații mari ale plăților de la un an la altul pentru aceleași obiective, precum și a numărului posturilor de pază contractate, astfel:

	ALPAB	ADP Sector 1	ADP Sector 2	Sectorul 3	ADP sector 5	ADPDU Sector 6	TOTAL
Anul 2010	10.921.358	3.609.453	9.582.503	3.263.208	3.138.455	6.530.123	37.045.100
Anul 2011	16.251.310	4.632.114	10.412.558	3.790.119	2.530.387	6.475.416	44.091.904
Anul 2012	11.498.104	4.767.039	10.965.498	3.363.244	3.595.085	6.501.859	40.690.829
Anul 2013	12.291.681	4.801.181	11.241.281	4.681.273	4.250.742	7.211.212	44.477.370
Anul 2014	12.717.768	4.801.180	11.298.582	5.702.887	4.892.952	4.963.722	44.377.091
Anul 2015	18.345.540	4.569.535	12.402.570	4.369.225	2.817.786	4.608.878	47.113.534
Anul 2016	19.111.439	3.405.711	11.025.907	3.649.902	287.539	5.223.125	42.703.623
TOTAL	101.137.200	30.586.213	76.928.899	28.819.858	21.512.946	41.514.335	300.499.451

Tabelul nr. 21 – Situația plăților pentru servicii de pază pentru domeniul public

Este de remarcat că plățile pentru paza domeniului public au avut în general o tendință de creștere pe perioada auditată, tendință contradictorie evoluției bugetelor acestor entități, care au înregistrat reduceri semnificative.

Astfel, dacă în anul 2010 plățile pentru prestații de pază la ALPAB au fost de 10.921 mii lei reprezentând 6,69% din bugetul instituției de 162.227 mii lei, în anul 2016 plățile au fost de 19.111 mii lei reprezentând 28,76% din bugetul de 66.445 mii lei.

În mod similar și la ADP Sector 2 ponderea acestor cheltuieli a crescut de la 12,72% în anul 2010 la 19,33% din total buget, în anul 2016.

În concluzie și pentru aceste entități, fundamentarea cheltuielilor cu paza nu a fost făcută pe baza unor criterii, principii și elemente concrete și reale, nivelul acestora fiind stabilit în funcție de fondurile aprobate de ordonatorul principal.

Și aici, în mod similar cu unitățile de învățământ preuniversitar, planurile de pază nu constituie, în mod real, un element de fundamentare a cheltuielilor bugetare, în condițiile în care acesta se întocmește ulterior contractării serviciilor, de către firmele care prestează acest serviciu, în funcție de fondurile alocate și valoarea contractelor.

Totuși, în cazul asigurării pazei domeniului public, analiza trebuie nuanțată, pornind de la regimul diferit al bunurilor pentru care se prestează acest serviciu.

Așa cum s-a prezentat, baza legală pentru prevederea în bugetul instituțiilor publice locale a acestor cheltuieli este Legea nr. 333/2003, care la art. 2 (1) prevede că „Ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, regiile autonome, companiile și societățile naționale, institutele naționale de cercetare-dezvoltare, societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, indiferent de natura capitalului social, precum și alte organizații care dețin bunuri ori valori cu orice titlu, denumite în prezenta lege unități, sunt obligate să asigure paza acestora.”

La articolul 1 din aceeași lege se definesc noțiunile de pază și protecție care fac obiectul legii respectiv „paza și protecția sunt activități desfășurate prin forțe și mijloace specifice în scopul asigurării siguranței obiectivelor, bunurilor și valorilor împotriva oricăror acțiuni ilicite care lezează dreptul de proprietate, existența materială a acestora, precum și a protejării persoanelor împotriva oricăror acte ostile care le periclitizează integritatea fizică sau sănătatea”.

Articolul 3 din lege stabilește răspunderea conducătorilor unităților pentru asigurarea pazei bunurilor și valorilor deținute în funcție de importanța, specificul și valoarea acestora „cu sprijinul de specialitate al poliției, pentru sistemele civile de pază, sau al jandarmeriei, pentru cele militare, prin stabilirea modalităților concrete de organizare și executare a pazei, după caz, cu efectivele de jandarmi, pază cu polițiști locali, pază proprie sau pază prin societăți specializate”.

Coroborând prevederile legale citate rezultă fără echivoc obligația asigurării pazei pentru clădirile aparținând unităților de învățământ preuniversitar, însă asigurarea pazei bunurilor amplasate pe domeniul public (bănci, plante, locuri de joacă, mobilier stradal), cu societăți de pază

ridică numeroase semne de întrebare din punct de vedere al legalității și economicității acestui demers.

Se face precizarea că firmele de pază sunt societăți comerciale, agenții angajați fiind personal civil care nu are atribuții de constatare sancționare sau reținere a persoanelor care comit contravenții sau infracțiuni pe domeniul public, aceste atribuții fiind în sarcina exclusivă a Poliției, Jandarmeriei sau Poliției Locale.

În consecință, angajarea unor firme de pază pentru asigurarea pazei unor bunuri amplasate pe domeniul public este foarte discutabilă, agenții de pază putând avea cel mult un rol de descurajare a distrugerii sau furturilor unor bunuri amplasate în parcuri.

Totodată, firmele de pază nu au nicio atribuție și competență în asigurarea protecției persoanelor aflate pe domeniul public, această atribuție revenind exclusiv organelor de ordine ale statului.

Din această perspectivă rezultă că fundamentarea cheltuielilor efectuate cu paza contractată cu firme specializate pentru bunurile amplasate pe domeniul public (în parcuri) nu respectă în totalitate criteriile de legalitate, această activitate fiind de competența organelor de specialitate ale poliției, poliției locale sau cea realizată cu efective de jandarmi.

Totodată, auditul a reținut că fundamentarea acestor cheltuieli s-a făcut doar pe baza planurilor de pază întocmite de societățile contractante sau alte firme, neexistând o cuantificare a pagubelor înregistrate pe an, raportat la valoarea serviciilor contractate pentru pază, care reprezenta singurul element economic de natură să susțină contractarea acestor servicii.

Subliniem că singurul argument pentru efectuarea unor cheltuieli pentru paza bunurilor în cazul de față este de prevenire a furtului sau distrugerii unor bunuri amplasate pe domeniul public.

De altfel, în majoritatea țărilor din Uniunea Europeană, aceste servicii de prevenire a furturilor și distrugerilor de bunuri amplasate pe domeniul public, cât și de protecție a persoanelor, se realizează prin mijloace de supraveghere și echipaje mobile de poliție, existența unor posturi fixe de pază, amplasate în parcuri și deservite de agenți de pază privați, nefiind identificată în alte capitale europene.

Din auditul efectuat la instituțiile locale care administrează domeniul public, s-a reținut că în notele de fundamentare a propunerilor bugetare pentru fondurile destinate achiziției serviciilor de pază, au fost invocate prevederile art. 1, 2 și 3 din Legea nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, cota parte din buget destinată finanțării serviciilor de pază fiind calculată pe baza numărului de posturi de pază, prevăzută în planurile de pază aprobate de secțiile de poliție, și tarifului orar din contracte, posturile fiind acoperite 365 zile/an și 24h/zi.

Așa cum s-a menționat anterior, nu a fost avută în vedere o comparație a valorii bunurilor distruse sau furate, cu valoarea serviciilor contractate, sau elemente concrete privind implementarea unor strategii și politici în domeniu și îndeplinirea unor indicatori de performanță.

Totodată, invocarea prevederilor Legii nr. 333/2003 în sensul creșterii siguranței cetățenilor și pazei unor dotări și mobilier amplasat pe domeniul public, exced cadrului legal invocat, așa cum s-a prezentat anterior.

Prin extensie, în cazul acceptării acestei teze, autoritățile locale ar trebui să asigure paza cu societăți de pază pentru toate bunurile amplasate pe domeniul public, respectiv mobilier stradal, arbuști amplasați pe aliniamentele stradale, ceasuri ornamentale, stații RATB etc., lucru care evident nu poate fi decât de competența organelor de ordine ale statului.

Auditul constată că mai cu seamă în acest domeniu era necesară elaborarea și implementarea unei strategii locale pentru stabilirea condițiilor, criteriilor și indicatorilor de performanță pentru fiecare tip de activitate și unitate, care să stea la baza fundamentării cheltuielilor cu paza, precum și la încheierea de acorduri și protocoale cu organele de poliție și din cadrul Jandarmeriei.

Mai mult, în cazul Poliției Locale, obiectivele trebuiau stabilite direct prin hotărâri ale Consiliului local și ar fi trebuit să aibă la bază tocmai această strategie.

Totodată, strategia trebuia să aibă în vedere criteriile de economicitate și eficiență prin diminuarea costurilor, fără afectarea rezultatelor și realizarea obiectivelor programului pe termen mediu și lung.

În cadrul acestei strategii, paza cu societăți de pază a unor obiective amplasate pe domeniul public ar putea fi asigurată doar în cazuri punctuale (magazii, sere, stăvilare etc.), paza efectivă a parcurilor din domeniul public urmând să fie efectuată de instituțiile statului cu atribuții și competențe în acest domeniu.

De altfel, din audit a rezultat că Sectorul 4 a organizat și derulează paza în parcurile din sector, deținute în administrare, cu Poliția Locală Sector 4, și are în vedere un program pentru îngrădirea și închiderea spațiilor verzi și a locurilor de joacă pe timpul nopții.

Din punct de vedere al economicității și eficienței se poate aprecia că programul îndeplinește criteriile de performanță, dar așa cum s-a menționat anterior acesta trebuie înglobat într-o strategie transparentă dezbătută și aprobată de Consiliul Local al sectorului, prin care să fie stabilite, urmărite și implementate criterii de performanță specifice.

De altfel, legislația privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, ar trebui să facă obiectul unei evaluări, simplificări și armonizări cu legislația europeană în domeniu, precum și al unei dezbateri publice, având în vedere valoarea mare a cheltuielilor publice efectuate cu această destinație, precum și gradul foarte mare de afectare a societății civile, prin obligațiile prevăzute pentru toate societățile comerciale.

Menționăm că potrivit HG nr. 301/2012 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, termenul până la care societățile comerciale și entitățile publice trebuie să obțină „analiza de risc la securitatea fizică” este iulie 2017 (existând intenția de prelungire a termenului cu încă un an), după care acestea riscă amenzi de până la 20.000 lei.

În aceste condiții, pe lângă entitățile publice, aproximativ 1,5 milioane de societăți cu capital privat ar trebui să obțină până vara viitoare o analiză de risc la securitate fizică, realizată de către evaluatorii de risc înregistrați în Registrul Național al Evaluatorilor de Risc la Securitate Fizică (RNERSF).

Având în vedere tariful relativ ridicat al evaluatorilor (care pornește de la 95 Euro, iar pentru un spațiu ce depășește 200 mp poate ajunge la 5000 lei) rezultă că numai piața evaluărilor pentru cele 1,5 milioane societăți poate depăși 150 milioane Euro (calculată numai pe baza tarifului minim), existând mari riscuri de falimentare a micilor întreprinzători în condițiile în care la prețul analizei se adaugă și celelalte cheltuieli obligatorii impuse prin planul de măsuri (achiziție de buton de panică, camere de supraveghere și încheierea de contracte cu firme de pază). Se precizează că nerespectarea și neimplementarea măsurilor de securitate prevăzute în Raporturile de evaluare se sancționează cu amenzi de până la 20.000 lei.

În acest context, există tot mai multe abordări și dezbateri publice³ pe această temă, în care se vehiculează ideea modificării acestei legislații și armonizării ei cu legislația europeană, în care obiectul unor astfel de prevederi, pot fi doar unitățile cu riscuri de securitate ridicate și nu toate societățile și entitățile publice indiferent de obiectul de activitate și de natura bunurilor deținute sau administrate.

Din aceeași sursă se menționează că această legislație în România a fost introdusă în anul 2003 la inițiativa fostului ministru de interne „cu dedicație pentru foștii polițiști care ies la pensie și este o măsură care există doar în România”.

C. Factorii care au influențat evoluția cheltuielilor cu serviciile de pază

- Includerea în contractele de pază și decontarea pe lângă posturile fixe de pază, și a unor activități de pază efectuate cu mașini de intervenție (mobile), care pe lângă faptul că nu se justifică

³ Ziarul Adevărul din 29.6.2017

suprapunându-se cu atribuțiile Poliției și Poliției Locale, nici nu pot fi verificate și confirmate din punct de vedere al realizării prestației.

Exemplificăm atribuțiile echipajelor de intervenție (mobile) prevăzute în contractele de pază pe baza contractelor încheiate în perioada 2010-2016 de DIT Sector 4 cu SC Scorenze SRL:

- „ - realizarea de elemente noi de dispozitiv;
- intervenția în sprijinul dispozitivului deja existent;
- cooperarea cu alte forțe specializate care acționează pentru rezolvarea eventualelor situații de criză;
- patrularea în perimetrul dintre posturile mai multor obiective;
- activități de observare în zona apropiată mai multor obiective;
- activități de observare în zona apropiată unităților de învățământ;
- asigurarea suportului logistic suplimentar pentru agenții de pază aflați în posturi fixe, în situații de urgență;
- în situația unor disfuncționalități ale sistemelor de comunicații, echipajele auto de intervenție rapidă vor asigura legătura între persoanele cu funcții de conducere din cadrul societății de pază și agenții aflați în post”.

Suma totală achitată pentru paza cu echipaje mobile de intervenție totalizează 29.975 mii lei și a fost identificată la 4 din entitățile cuprinse în audit, respectiv AUIPUSP Sector 1, DIT Sector 4, ALPAB, Sectorul 5 al municipiului București (contractele de la ADP sector 5), prezentată în anexa nr. 3.

Pentru exemplificare, prezentăm tot cazul DIT Sector 4, care în perioada 2010-2016 a contractat și achitat servicii de intervenție cu echipaje mobile, în sumă de 18.036 mii lei pentru activități de patrulare între unitățile de învățământ, în perioada respectivă nefiind raportat nici un eveniment care să necesite intervenția echipajelor mobile.

Dovadă că acest serviciu nu se justifică este și faptul că diminuarea plăților cu aceste prestații la 81 mii lei în anul 2016 și necontractarea acestui serviciu în anul 2017 (de la valori cuprinse între 2 și 4 milioane lei achitate în anii anteriori) nu a avut niciun impact negativ și nicio consecință în derularea activității școlilor din sector.

Menționăm că urmare a auditului financiar efectuat în anul 2016, pentru execuția bugetară a anului 2015 la DIT Sector 4 prin Raportul de audit întocmit, a fost reținută ca abatere și angajarea și utilizarea inefficientă a sumei de 2.512 mii lei pentru plata mașinilor de intervenție în cadrul serviciului de pază contractat.

Prin decizie, directorul adjunct al Camerei de Conturi București a dispus măsuri de analizare a cheltuielilor efectuate cu serviciile de pază, în scopul eficientizării și reducerii lor, astfel încât utilizarea fondurilor bugetare să respecte principiile bunei gestiuni economico-financiare.

- Fluctuațiile și dinamica cheltuielilor efectuate cu serviciile de pază de entitățile cuprinse în audit nu au fost influențate de regulă de factori obiectivi, cum ar fi modificări în structura tarifului, urmare a creșterii salariului minim pe economie, modificări în legislația fiscală (modificări de TVA, alte impozite și taxe), darea în folosință sau preluarea unor obiective noi (creșe, grădinițe, Arena Națională etc.), ci doar de factori subiectivi, care nu au legătură cu modificările legislative sau în structura patrimoniului deținut și care țin strict de opțiunile conducerii entităților și ale ordonatorului principal de credite.

În această a doua categorie de factori se regăsește mărimea bugetului aprobat, dar și stabilirea duratei serviciului de pază și a numărului de posturi contractate, alegerea sau schimbarea prestatorului sau modul de stabilire și negociere a tarifului.

Din categoria factorilor obiectivi cel mai important a fost creșterea salariului minim pe economie.

Aceste influențe însă, paradoxal, nu s-au manifestat în creșterea cheltuielilor cu paza entităților cuprinse în audit, nedeterminând o creștere proporțională a tarifelor/oră a serviciilor de pază contractate.

Astfel dacă salariul minim brut pe economie a înregistrat o dublare a cuantumului de la 600 lei în anul 2010 (conform HG nr. 1051/2008) până la 1250 lei în 2016 (conform HG nr. 1017/2015), creșterea fiind aproximativ liniară, tarifele practicate de firmele de pază au avut în general o tendință de scădere, așa cum rezultă din situația următoare.

Lei/oră

Instituție	Tarif/oră/post pază (fără TVA)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ADP sector 1	13,00	13	13	13	13	9,7-13	9,96
ADP sector 2	11,76	11,76	11,76	11,76	11,82	12,43	12,43
Sectorul 3 (Parcuri)	8,5	8,5	8,1	6,75	6,75	6,75	8,25 - 11,49
ADP sector 5	13,18	12,7	13,35	13,22	13,22	13,22	10,4
ADPDU Sector 6	9	9	9	9	9	9	9
ALPAB	6,65	6,65	6,65	6,65	8,7	8,8	8,7
AUIPUSP Sector 1	8,30	9,30	9,80	9,80	10,50	10,50	10,50
DGAPI Sector 2		14,00	14,00	14,00	14,00	14,00	12,50
Sectorul 3 (Învățământ)	8,50	8,50	8,50	8,60	8,60	8,60	8,6 - 10
DIT Sector 4	9,40	9,40	9,40	9,30	9,30	9,22	9,22
Sectorul 5 (Învățământ)	7	8 - 10	8	6,6-7	6,6-7,4	7-9,35	7 - 11
AS Sector 6	9,00	8,00	8,00	8,5 - 9	9,00	9,00	9 - 10,5

Tabelul nr. 22 - Situația tarifului/oră/post pază, perioada 2010-2016 (fără TVA)

Din datele prezentate în situația de mai sus, rezultă că din cei 10 ordonatori de credite cuprinși în audit, doar la două entități tarifele au crescut cu procente cuprinse între 26,5% (AUIPUSP Sector 1) și 30,8% (ALPAB), la patru entități în schimb tarifele au scăzut cu procente între 26,7% (ADP sector 5) și 33,5% (ADP Sector 1), iar la 4 entități tarifele de pază au rămas relativ constante (ADP Sector 2, ADPDU Sector 6, DIT Sector 4 și AS Sector 6).

Pornind de la premiza că, în tarifele negociate cu firmele de pază, cea mai mare pondere o dețin salariile personalului de pază, auditul reține că indexarea salariului minim pe economie nu a avut influențe asupra plăților efectuate de la bugetul local pentru serviciul de pază, tarifele practicate de firmele de pază cu entitățile auditate înregistrând în general o scădere, pe perioada auditată.

În consecință, se poate concluziona că factorii determinanți în creșterea cheltuielilor cu paza decontate unor firme specializate pe perioada auditată, au avut-o factorii subiectivi respectiv, fundamentarea și negocierea necorespunzătoare a tarifelor cu firmele de pază, precum și modificarea volumului prestațiilor sau a duratei serviciului contractat, în funcție de valoarea creditelor bugetare alocate cu această destinație.

Argumentele care susțin fundamentarea necorespunzătoare și formală a cheltuielilor cu paza decontate de la bugetul local se regăsesc, în principal în:

- nu au fost avute în vedere doar serviciile strict necesare, s-au contractat doar posturi permanente și servicii de pază cu echipe mobile care nu se justifică economic;
- lipsa unei strategii și politici în domeniul pazei bunurilor, a unor criterii de performanță și standarde de cost, situație în care cheltuielile cu paza sunt nepredictibile, fiind la latitudinea ordonatorilor de credite, dinamica acestora fiind influențată în general de factori subiectivi;

- criteriul economicității nu a fost avut în vedere la externalizarea activității de pază, nefiind efectuate calcule economice în scopul reducerii efortului bugetar; odată cu externalizarea acestor servicii, cheltuielile au crescut exponențial, în condițiile în care reducerile rezultate prin disponibilizarea personalului propriu au fost nesemnificative;

- în lipsa unei strategii coerente în domeniu, care să aibă în vedere întreaga legislație în domeniu și modele sau politici eficiente adoptate și implementate de țările din Uniunea Europeană, există riscuri privind nelegalitatea menționării în contractele de pază a domeniului public încheiate cu societăți private, a unor atribuții stabilite expres în sarcina instituțiilor de ordine publică ale statului;

- contractarea numai de posturi permanente de pază, în condițiile în care traficul persoanelor diferă pe diverse intervale orare, noaptea accesul fiind chiar restricționat;

În context mai larg, întreaga legislație în domeniul pazei obiectivelor, bunurilor și valorilor și protecția persoanelor, ar trebui să facă obiectul unei evaluări, simplificări și armonizări cu legislația europeană, având în vedere gradul mare de afectare a societății civile prin stabilirea unor obligații care nu se justifică economic, în sarcina tuturor societăților comerciale, și prin crearea premiselor de cheltuire neeconomicoasă și ineficientă a fondurilor publice prin neclarificarea competențelor și obligațiilor privind paza domeniului public.

3.2.2. Fundamentarea deciziei de externalizare a activităților de pază, prin analizarea respectării criteriilor de legalitate, economicitate și eficiență a cheltuielilor bugetare generate de acest proces

Întrebarea specifică la care trebuie să răspundă auditul la acest subcapitol este:

– Au fost prezentate variante alternative privind realizarea de angajații proprii a acestui serviciu?

Așa cum s-a arătat anterior, potrivit prevederilor Legii nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, republicată, legiuitorul a lăsat la dispoziția Consiliilor Locale, modalitatea concretă prin care să se realizeze paza instituțiilor publice, opțiunile fiind: paza cu polițiștii locali; paza proprii angajați sau paza cu firme specializate.

Prin hotărâri ale Consiliului Local al sectoarelor municipiului București, au fost stabilite de regulă obiectivele și bunurile pentru care se asigură paza gratuită de către Poliția Locală, unitățile de învățământ preuniversitar și parcurile de pe raza sectorului nefiind de regulă nominalizate.

Excepție face Sectorul 5 unde paza a fost asigurată parțial și cu personal din cadrul Poliției Locale (un număr de 12 persoane afectate serviciului de pază).

De altfel, Sectoarele 5 și 6 pot fi exemple de bună practică în utilizarea angajaților proprii pentru paza unităților de învățământ preuniversitar, suma alocată pentru paza unităților cu angajați proprii și cu firme specializate fiind de 50.021 mii lei, din care 12.973 mii lei Sectorul 5 și 37.048 mii lei Sector 6, în următoarea structură:

Lei								
Entitate an	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
TOTAL Sector 5 (învățământ preuniversitar), din care:	1.680.597	1.388.160	1.429.028	1.612.045	1.696.537	2.261.812	2.905.040	12.973.219
Angajați proprii	1.454.810	1.063.758	1.042.788	1.079.234	1.160.130	1.442.724	1.809.039	9.052.483
Firme pază	225.787	324.402	386.240	532.811	536.407	819.088	1.096.001	3.920.736
AS Sector 6 Total din care:	5.089.034	3.819.849	5.746.717	8.178.160	5.046.238	5.854.813	3.013.369	37.048.180
Angajați	1.295.144	1.047.674	1.108.594	1.198.418	1.260.617	1.561.707	1.965.398	9.437.552

proprii								
Firme pază	3.793.890	2.772.175	4.638.123	6.979.742	3.785.621	4.293.106	1.347.971	27.610.628
TOTAL	6.769.631	5.208.009	7.175.745	9.790.205	6.742.775	8.116.625	5.918.409	50.021.399

Tabelul nr. 23 – Situația plăților pentru paza unităților de învățământ preuniversitar din sectorul 5 și 6

Se constată că plățile cu angajații proprii sunt relativ constante la ambele entități, pe perioada auditată acestea însumând aproximativ 18.490 mii lei, care în condițiile creșterii salariului minim brut pe economie, reprezintă în fapt o scădere a numărului de personal, așa cum s-a prezentat la Cap. 3.1. din prezenta sinteză.

Diferența semnificativă privind plățile cu firmele de pază efectuate la cele două sectoare (3.921 mii lei Sectorul 5 față de 27.610 mii lei Sectorul 6) se datorează în principal utilizării în dispozitivele de pază și a Poliției Locale la Sectorul 5, cât și a faptului că de regulă în cazul achizițiilor centralizate de către ordonatorii secundari care administrează unitățile de învățământ preuniversitar, a serviciilor de pază, valoarea acestora este de regulă mai mare, față de situația descentralizării unităților de învățământ preuniversitar de la Sectorul 5, unde unitățile de învățământ preuniversitar, nu au contractat de regulă servicii suplimentare.

Pentru probarea ultimei aserțiuni privind „riscurile” contractării centralizate a serviciilor de pază – situația este ilustrată sugestiv de dinamica plăților cu paza, cu personal propriu și firme specializate, efectuate de Sectoarele 1, 2 și 4 prin ordonatorii secundari specializați, entități care au contractat cel mai mare volum de prestații de această natură.

Entitate	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
TOTAL AUIPUSP 1, din care	10.169.653	12.714.782	24.891.576	27.655.843	26.59.465	25.404.384	25.004.929	152.590.281
- angajați proprii	1.331.077	1.173.557	950.874	1.058.842	1.029.783	1.114.460	1.370.217	8.018.459
- firme pază	8.838.576	11.541.225	23.940.702	26.597.001	25.729.682	24.289.924	23.634.712	144.571.822
TOTAL DGAPI 2, din care:	1.833.763	5.199.449	23.159.145	27.518.385	26.640.623	29.570.352	22.077.545	135.999.262
- angajați proprii	1.833.763	1.510.102	917.219	952.313	1.012.810	1.034.622	1.193.441	8.454.270
- firme pază	0	3.689.347	22.241.926	26.566.072	25.627.813	28.535.730	20.884.104	127.544.992
TOTAL DIT Sector 4, din care	20.568.672	20.102.686	22.628.215	19.382.304	17.059.651	16.084.613	10.925.365	126.751.506
- angajați proprii	73.536	77.896	78.474	79.840	86.779	96.644	117.647	610.816
- firme pază	20.495.136	20.024.790	22.549.741	19.302.464	16.972.872	15.987.969	10.807.718	126.140.690
TOTAL	32.572.088	38.016.917	70.678.936	74.556.532	70.459.739	71.059.349	58.007.839	415.341.049

Tabelul nr. 24 – Situația plăților pentru paza unităților de învățământ preuniversitar din sectorul 1, 2 și 4

Valorile relativ mari ale prestațiilor de pază contractate de cei trei ordonatori secundari pentru asigurarea pazei unităților de învățământ preuniversitar din cele trei sectoare se datorează contractării centralizate numai de posturi permanente de pază (24h/24), contractării în unele cazuri și de servicii suplimentare de pază asigurate cu echipaje mobile și acoperirea aproape integrală a posturilor din planul de pază, în principal cu agenți externi, paznicii proprii fiind disponibilizați sau folosiți pentru servicii administrative și numai în mică măsură pentru activități de pază.

În mod similar, sumele mari decontate firmelor de pază pentru obiectivele amplasate pe domeniul public (parcuri, locuri de joacă etc), se datorează în principal contractării numai de posturi permanente de pază (24h/24), în condițiile în care, anterior, paza de noapte era asigurată cu un număr mai redus de personal.

Spre exemplificare se prezintă modul de realizare a pazei la două unități de învățământ preuniversitar din Sectorul 2 în care s-au externalizat aceste servicii din noiembrie 2011, existând astfel o bază de comparație a cheltuielilor cu paza efectuată în cele 2 variante, respectiv cu personal propriu și cu firme specializate.

Astfel, pentru **Colegiul Tehnic „Traian”** care are o suprafață construită de 6.141 mp, respectiv 3 intrări din stradă corp școală și 8 intrări în clădire, paza a fost asigurată cu 4 angajați proprii în anul 2010 și 2 angajați proprii în anul 2011 (până în luna octombrie) respectiv cu 8 agenți de pază angajați ai firmei de pază (noiembrie – decembrie). Conform planului de pază, avizat de Secția 6 Poliție, dispozitivul de pază este format din 2 posturi de pază.

A fost întocmită o evaluare de risc la securitate fizică a obiectivului, iar planul de pază a fost actualizat în anul 2016 și are prevăzut un dispozitiv de pază asigurat de 2 angajați ai firmei de pază.

Entitatea a efectuat plăți cu 2 angajați proprii de pază doar pentru perioada 2010 – 2011, perioadă în care nu au fost contractate servicii de pază cu firme specializate, cu excepția perioadei 7.11 – 31.12.2011.

Situația plăților efectuate pentru pază se prezintă astfel:

Anul	Plăți Contract (lei)	Suprafața (m.p.)	Nr. intrări în clădire	Nr. posturi din plan	Nr posturi contractate	Tarif/ ora (lei/oră)	Număr paznici	Posturi proprii	Cheltuieli salariale (lei)	Nr. angajați
2010	-	6.141	3/8	2	-	-	-	-	33.691	4
2011	45.830	6.141	3/8	2	2 posturi- 24 ore L-D	17,36 lei/ora	8	-	18.747	2
2012	279.149	6.141	3/8	2	2 posturi- 24 ore L-D	17,36 lei/ora	8	-	-	-
2013	304.147	6.141	3/8	2	2 posturi- 24 ore L-D	17,36 lei/ora	8	-	-	-
2014	304.147	6.141	3/8	2	2 posturi- 24 ore L-D	17,36 lei/ora	8	-	-	-
2015	304.147	6.141	3/8	2	2 posturi- 24 ore L-D	17,36 lei/ora	8	-	-	-
2016	238.262	6.141	3/8	2	2 posturi- 24 ore L-D	12 lei/ora	8	-	-	-

Tabelul nr. 25 – Situația plăților pentru paza la Colegiul Tehnic Traian

Școala Gimnazială nr. 46 care are o suprafață construită de 6.082 mp, respectiv 5 intrări din stradă corp școală și 4 intrări în clădire, paza a fost asigurată cu 1 angajat propriu și în completare cu 8 agenți de pază angajați ai firmei de pază.

Conform planului de pază, avizat de Secția 9 Poliție, dispozitivul de pază este asigurat cu o firmă specializată și este format din 2 posturi firma de pază.

A fost întocmită o evaluare de risc la securitate fizică a obiectivului în data de 04.12.2014.

Planul de pază a fost actualizat în anul 2016 și are prevăzut un dispozitiv de pază asigurat de 8 angajați ai firmei de pază /2 posturi. Entitatea a efectuat plăți pentru 1 angajat propriu de pază în anii 2010 – 2016.

Situația plăților efectuate pentru pază se prezintă astfel:

Anul	Plăți Contract (lei)	Suprafața (m.p.)	Nr. intrări în clădire	Nr. posturi din plan	Nr posturi contractate	Tarif/ ora (lei/oră)	Număr paznici	Posturi proprii	Cheltuieli salariale (lei)	Nr. angajați
2010	-	6.082	5/4	2	-	-	-	-	11.479	1

2011	45.830	6.082	5/4	2	2 posturi-24 ore L-D	17,36 lei/ora	8	-	11.479	1
2012	279.149	6.082	5/4	2	2 posturi-24 ore L-D	17,36 lei/ora	8	-	12.863	1
2013	304.147	6.082	5/4	2	2 posturi-24 ore L-D	17,36 lei/ora	8	-	12.863	1
2014	278.316	6.082	5/4	2	2 posturi-24 ore L-D	17,36 lei/ora	8	-	12.863	1
2015	304.147	6.082	5/4	2	2 posturi-24 ore L-D	17,36 lei/ora	8	-	15.872	1
2016	238.262	6.082	5/4	2	2 posturi-24 ore L-D	12 lei/ora	8	-	18.508	1
					2 posturi-24 ore L-D	11,76 lei/ora				
					2 posturi-24 ore L-D	15 lei/ora				

Tabelul nr. 26 – Situația plăților pentru paza la Școala Gimnazială nr. 46

Din cele două exemple rezultă că în timp ce în anul 2010 paza s-a realizat cu 4 și respectiv 1 angajat propriu, numărul angajaților firmei de pază care au asigurat același serviciu a fost de 8 (pentru câte 2 posturi permanente), costurile prestației crescând în termeni reali, de 8,3 ori în cazul Colegiului Tehnic „Traian” (de la 33.691 lei în 2010 la 279.149 lei în 2012) și de 24,3 ori în cazul Școlii Gimnaziale nr. 46 (de la 11.479 lei în 2010 la 279.149 lei în 2012).

De remarcat totodată că în cazul Școlii Gimnaziale nr. 46 cu toate că posturile din planul de pază au fost acoperite integral cu angajați ai firmei de pază, persoana cu atribuții de pază din cadrul unității de învățământ preuniversitar nu a fost disponibilizată, aceasta îndeplinind alte funcții administrative, fără însă a fi modificată în mod corespunzător și organigrama instituției și fără a se realiza o economie.

Așa cum s-a prezentat anterior, potrivit răspunsurilor la chestionarele înaintate conducerii entităților auditate, nu au fost prezentate variante alternative de asigurare a pazei, sau de optimizare și reducere a costurilor, motivarea externalizării pazei de către entități fiind în principal:

- restricțiile de personal operate de Ministerul Educației și Cercetării și imposibilitatea suplimentării posturilor alocate unităților;
- incapacitatea Poliției Locale de a prelua efectuarea serviciului de pază;
- refuzul Jandarmeriei de a presta astfel de servicii;
- recomandările și atenționările permanente ale Prefecturii Municipiului București pentru asigurarea pazei;
- furturile și distrugerea mobilierului și a materialului dendro-floricol de pe domeniul public;
- obligațiile legale stabilite în sarcina conducătorilor instituțiilor publice de protejare a bunurilor deținute, conform Legii nr. 333/2003.

Acestea au fost de altfel motivele invocate în notele de fundamentare și referatele care au stat la baza achiziției serviciilor de pază, la majoritatea instituțiilor auditate.

Auditul reține că în majoritatea cazurilor, motivele generice invocate, așa cum a fost prezentate, nu au o fundamentare reală și nu reflectă situația de drept și de fapt existentă.

Exemplificăm două motive de externalizare a serviciului de pază pe perioada cuprinsă în audit, prezentate de DGAPI Sector 2.

- motivul „restricțiile de personal impuse de Ministerul Educației și Învățământului” nu se susține, întrucât, așa cum rezultă din situațiile prezentate pentru Colegiul Tehnic „Traian” și Școala Gimnazială nr. 46, reducerile personalului propriu de pază s-au făcut ulterior contractării acestor servicii, personalul propriu reducându-se treptat sau chiar fiind menținut și după externalizarea prestației.

În toate cazurile fundamentarea necesarului s-a făcut pentru toate posturile din planul de pază, fără a se ține cont și de personalul propriu și de necesitățile obiective, având în vedere că pe timpul nopții nu se justifică menținerea aceluiași număr de paznici ca în timpul zilei.

De altfel, în cazurile în care nu au fost alocate fonduri suplimentare unităților de învățământ preuniversitar pentru pază, acestea au reușit asigurarea serviciului cu personalul propriu, cum este cazul unităților de învățământ preuniversitar din Sectorul 5, sau au redus substanțial cheltuielile prin contractarea pazei pentru 12 h/zi (peste 50% din posturile de pază contractate de AS Sector 6) față de Sectoarele 1, 2 și 4 care au contractat în general posturi permanente.

- motivația „incapacitatea Poliției Locale de a prelua efectuarea serviciului de pază în unitățile de învățământ” nu este justificată deoarece, în conformitate cu prevederile Legii nr. 35/2007 privind creșterea siguranței în unitățile de învățământ „siguranța în unitățile de învățământ se realizează sub conducerea prefectului și este responsabilitatea autorităților administrației publice locale, a inspectoratelor școlare, a Direcției Generale de Poliție a Municipiului București sau a Inspectoratelor județene de poliție, a Direcției Generale de Jandarmi și a unităților școlare”. Din textul legal citat, coroborat cu prevederile Legii nr. 333/2003, rezultă că autoritățile publice locale au responsabilități pentru paza bunurilor și imobilelor unităților de învățământ, iar celorlalte instituții nominalizate pentru aspectele ce țin de siguranța elevilor și desfășurarea și derularea corespunzătoare a procesului de învățământ.

În consecință, demersurile pentru asigurarea pazei sau sprijinirea acestei activități de poliție locală, trebuiau făcute de către Primăria Sectorului 2 și Consiliul Local Sector 2 prin elaborarea unei strategii în acest domeniu și încheierea de protocoale sau programe comune cu celelalte instituții implicate, sub coordonarea instituției prefectului, Poliția Locală fiind subordonată Sectorului 2 și funcționând în baza hotărârii Consiliului Local.

În această situație, documentația și fundamentarea cheltuielilor cu paza trebuia făcută pe baza criteriului economic, pornind de la costurile sau variantele alternative de realizare a serviciului, Consiliul Local urmând să decidă asupra variantei optime de realizare a pazei în baza informațiilor complete transmise de DGAPI Sector 2.

În consecință, nu DGAPI Sector 2 trebuia să solicite Poliției Locale Sector 2 efectuarea acestui serviciu, acesta trebuia să fundamenteze și să propună variantele cele mai eficiente și economice de realizare a pazei la unitățile de învățământ preuniversitar pe care le administrează, Consiliul Local Sector 2 urmând să aprobe o strategie în acest domeniu și să stabilească obiectivele de pază ale Poliției Locale și modalitățile concrete de aplicare și implementare a strategiei.

În acest context și explicațiile generice date de entitățile auditate că autoritățile locale au aprobat prin buget alocarea fondurilor cu această destinație în cunoștință de cauză sunt incorecte, întrucât nu au fost prezentate variante alternative sau de optimizare a costurilor, singura fundamentare rezumându-se la calculația cheltuielilor cu serviciile de pază externalizate în baza numărului de posturi din planul de pază x tariful contractat/oră x 24h/7 zile săptămână.

Cu toate că în chestionarul completat de DGAPI Sector 2 se invocă refuzul Jandarmeriei și al Poliției Locale de a efectua acest serviciu, solicitările către cele două entități s-au efectuat abia în anul 2015; rezultă că la momentul externalizării acestui serviciu, în 2011, decizia s-a luat în lipsa prezentării unor variante alternative și supunerea acestora spre analiză autorităților locale care aveau și obligația și autoritatea stabilirii obiectivelor de pază ale Poliției Locale.

Fundamentarea cheltuielilor de pază trebuia să pornească de la situația concretă existentă la momentul solicitării, respectiv numărul de posturi neacoperite de paznici proprii și intervalul orar necesar, acestea urmând să fie acoperite fie prin angajări, fie prin contractare, dar strict în aceste limite.

Se constată că în situația dată, așa cum rezultă din exemplul celor două unități de învățământ preuniversitar din Sectorul 2 prezentat anterior, disponibilizarea sau redistribuirea personalului propriu de pază este consecința și nu cauza contractării serviciului de pază cu firme specializate.

Totodată, prin externalizarea serviciului de pază, au fost adoptate de ordonatorii secundari sau terțieri de credite o serie întreagă de decizii strategice (transformarea posturilor de 8 sau 12 ore în posturi permanente de pază, contractarea suplimentară a unor servicii de pază mobile, creșterea sau micșorarea în funcție de buget a duratei prestației sau a numărului de posturi), care erau în competența autorităților locale și ale Consiliului Local al sectorului, respectiv al Municipiului București.

Situația este similară și în cazul instituțiilor care administrează domeniul public local, cu argumentul suplimentar privind riscul de nelegalitate a demersului de asigurare a pazei cu personal care nu are atribuții de intervenție și sancționare în cazul abaterilor sau infracțiunilor săvârșite pe domeniul public.

În concluzie, din auditurile efectuate a rezultat că în lipsa unor strategii sau politici în domeniul pazei, la externalizarea serviciilor de pază nu a existat o abordare privind identificarea și cuantificarea doar a necesarului de posturi neacoperite la momentul respectiv, analizarea variantelor alternative, care să dea autorităților locale posibilitatea de a selecta cea mai bună soluție atât din punct de vedere al eficacității, cât și al eficienței și economicității utilizării fondurilor bugetare.

Totodată, prin externalizarea serviciului de pază, au fost adoptate de ordonatorii secundari sau terțieri de credite o serie întreagă de decizii strategice (transformarea posturilor de 8 sau 12 ore în posturi permanente de pază, contractarea suplimentară a unor servicii de pază mobile, creșterea sau micșorarea în funcție de buget a duratei prestației sau a numărului de posturi), care erau în competența autorităților locale și ale Consiliului Local al sectorului, respectiv al Municipiului București.

3.2.3. Cu privire la modul de contractare a serviciilor de pază și de angajare a creditelor bugetare cu această destinație

Întrebarea specifică la care trebuie să răspundă auditul la acest subcapitol este dacă atribuirea contractului de pază s-a făcut în mod transparent, concurențial și la prețul cel mai scăzut?

Din verificarea modului de atribuire a contractelor pentru servicii de pază de către entitățile cuprinse în audit, a rezultat că procedura de achiziție a fost de atribuire directă sau selecție de ofertă, conform prevederilor art. 16 alin. 1 din OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare, criteriul de atribuire fiind „prețul cel mai scăzut”.

Potrivit art. 16 (1) din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare „în cazul în care autoritatea contractantă atribuie un contract ce are ca obiect prestarea de servicii din categoria celor incluse în anexa 2B, atunci obligația de a aplica prezenta ordonanță de urgență se impune numai pentru contractele a căror valoare este mai mare sau egală cu cea prevăzută la art. 57 alin. (2) și se limitează la prevederile art. 35-38 și art. 56 și la aplicarea pe tot parcursul procedurii de atribuire a principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2)”, iar la pct. 23 din anexa 2B sunt prevăzute „servicii de investigare și de siguranță, cu excepția serviciilor de transport cu vehicule blindate”.

Valoarea prevăzută la art. 57 alin. 2 a fost de 130.000 Euro până la care se permitea achiziția directă, peste această valoare entitatea având obligația întocmirii unui caiet de sarcini cu „specificațiile tehnice reprezentând cerințe, prescripții, 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” și a transmiterii spre publicarea în SEAP a unui anunț de atribuire, după finalizarea procedurii (art. 56 din OUG nr. 34/2006).

De asemenea, în conformitate cu art. 2 alin. (2) din OUG nr. 34/2006, autoritatea trebuia să respecte principiile care stau la baza atribuirii contractului de achiziție publică, respectiv: nediscriminarea, tratamentul egal, recunoașterea reciprocă, transparența, proporționalitatea, eficiența utilizării fondurilor și asumarea răspunderii.

În consecință, entitățile auditate au procedat fie la atribuirea directă a contractelor de pază prin încheierea de contracte anuale cu valori mai mici de 130.000 Euro pe fiecare unitate de învățământ preuniversitar sau obiective (parcuri, creșe sedii etc), fie au organizat selecții de oferte și au încheiat contracte anuale sau acorduri cadru pe mai mulți ani.

Selecțiile de oferte s-au făcut de regulă pe baza Normelor interne întocmite de fiecare entitate, conform art. 16 alin. 1 din OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de prestări servicii care se încadrează Anexa 2B a OUG nr. 34/2006, care prevăd obligațiile generice referitoare la desemnarea comisiei de atribuire a contractelor, modul de fundamentare a achiziției, reguli de elaborare a documentațiilor, proceduri de atribuire, inițierea și etapele procedurii de atribuire, evaluarea ofertelor, modul de lucru al comisiilor și de soluționare a contestațiilor.

Pentru exemplificare, prezentăm modul de atribuire a contractului de pază la DGAPI Sector 2 prin care a fost externalizată activitatea de pază la unitățile de învățământ preuniversitar din Sectorul 2.

Din analiza datelor înscrise de entitate și din examinarea dosarelor achizițiilor serviciilor de pază, au rezultat următoarele:

- în anul 2011, în baza Normelor interne privind atribuirea acordului cadru de prestări servicii care se încadrează în Anexa 2B a OUG nr. 34/2006, a fost organizată procedura internă de *selecție de oferte*, care s-a finalizat prin încheierea Acordului-cadru nr. 352/ 7.11.2011 cu SC Euro Clis Securit SRL și SC Areko Security SRL, pentru o perioadă de 4 ani și cu un tarif de 14 lei/post/oră, fără TVA, respectiv 17,36 lei/post/oră cu TVA.

A fost emisă *Decizia nr. 220/12.10.2011 pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de atribuire a acordului cadru și contractelor subsecvente care au ca obiect asigurarea pazei în unitățile de învățământ aflate în coordonarea D.G.A.P.I. Sector 2*, prin care au fost stabilite următoarele: *"obligativitatea desemnării unei comisii pentru atribuirea acordului cadru pentru servicii de pază; obligativitatea fundamentării deciziei de achiziționare a serviciilor care au ca obiect asigurarea pazei; reguli de elaborare a documentației de atribuire; procedura de atribuire a contractului de asigurare a pazei (Acordul cadru, Reguli de participare la procedura de atribuire, Inițierea și etapele procedurii de atribuire, Deschiderea ofertelor, Evaluarea ofertelor, Finalizarea procedurii de atribuire); modul de lucru al comisiei de coordonare; soluționarea contestațiilor"*.

Achiziționarea serviciilor de pază prin Acordul-cadru nr. 352/ 7.11.2011 s-a realizat pe baza Notei justificative nr. 6894/12.10.2011 emisă de serviciul de specialitate din cadrul DGAPI Sector 2.

Conform notei menționate, valoarea estimată a acordului cadru a fost calculată prin însumarea tuturor sumelor plătibile pe parcursul îndeplinirii acestuia, fiind cuprinsă între valoarea minimă de 12.960.000 lei (fără tva) și valoarea maximă de 103.680.000 lei (fără tva).

Cu privire la valoarea minimă a acordului cadru se face precizarea faptului că, aceasta a avut în vedere cantitățile minime de servicii necesare a fi prestate pe o durată de 1 an pentru un număr de până la 100 de locații ale unităților de învățământ preuniversitar, în condițiile în care s-a pornit de la prezumția repartizării unui post de pază pentru fiecare sediu/locație.

Pe cale de consecință, valoarea estimată minimă a acordului cadru a avut în vedere primul an de derulare, iar în scopul determinării acesteia au fost efectuate următoarele calculații:

24 ore x 30 zile x 12 luni x 15 lei/oră x 100 de posturi = 12.960.000 lei (fără tva).

În ceea ce privește valoarea maximă a acordului cadru, aceasta a avut în vedere cantitățile maxime de servicii necesare a fi prestate pe o durată de 4 ani pentru un număr de până la 100 de locații ale unităților de învățământ, în condițiile în care s-a pornit de la prezumția repartizării a două posturi de pază pentru fiecare sediu/locație.

Prin urmare, valoarea estimată maximă a acordului cadru a avut în vedere întreaga perioadă de derulare a acordului cadru (4 ani), iar în scopul determinării acesteia au fost efectuate următoarele calculații:

24 ore x 30 zile x 48 luni x 15 lei/oră x 200 de posturi = 103.680.000 lei (fără tva).

Tariful orar avut în vedere a fost de 15 lei/h fără TVA, justificarea acestuia fiind, conform răspunsului primit de la conducerea entității la chestionarul transmis în timpul misiunii de audit, următoarea: „Pentru stabilirea valorii contractului s-a avut în vedere valoarea estimată pentru o oră/post de pază. În mod explicit, la baza stabilirii prețului unitar maximal am avut în vedere, așa cum este consemnat și în informațiile aferente modului de prezentare a propunerii financiare din documentația de atribuire, salariul pentru personalul de pază, impozitele și taxele aferente acestora, cheltuielile pentru echipamente și dotări, cheltuielile cu comunicațiile, cu transportul, cheltuieli administrative, considerând că o valoare estimată de 15 lei/oră/post fără tva care a rezultat ar fi acoperitoare și din prospectarea pieței serviciilor de pază”, fiind anexată o notă de calcul.

Caietul de sarcini definește condițiile minime și cerințele pe care trebuie să le respecte prestatorul pentru prestarea serviciului, cerințe minime și obligatorii (generalități, cerințe obligatorii impuse pentru activitatea de pază, obligațiile și responsabilitățile prestatorului, obligațiile și responsabilitățile agenților de pază, obligațiile și responsabilitățile achizitorului, specificații tehnice obligatorii – prezentarea de către ofertant a unei propuneri de plan de pază din care să reiasă modalitatea de prestare a serviciului, precum și faptul că firma dispune de o echipă de intervenție pregătită în acest sens, prezentarea situației privind necesarul de posturi de pază pentru fiecare unitate de învățământ în parte - 161 posturi - managementul securității și sănătății în muncă, legislație, caracteristici referitoare la siguranța în exploatare sau utilizare).

De asemenea, au fost precizate informații cu privire la:

- capacitatea tehnică și/sau profesională - referiri la dotări specifice și capacitatea profesională, precum și angajamentul ofertantului privind resursele umane potrivit căruia, în cazul atribuirii contractului va avea la dispoziție personalul minim necesar pentru acoperirea tuturor posturilor de pază pe o perioadă de 24 ore din 24 ore, 7 zile din 7 zile;
- standarde de asigurare a calității – operatorul economic trebuie să aibă implementat standardul ISO 9001 pentru servicii de pază;
- garanția de bună execuție a contractului – quantumul garanției de bună execuție este de 1% din valoarea fiecărui contract subsecvent.

În documentația de atribuire întocmită la nivelul entității se precizează că „Propunerea financiară va fi exprimată în lei fără TVA și va reprezenta prețul unitar pentru un post de pază/zi. Criteriul de atribuire a contractului: oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”.

Anunțul de participare a fost înregistrat în 12.10.2011 și au fost transmise invitații de participare către 4 (patru) firme specializate care au achiziționat caietul de sarcini. A fost depusă o singură ofertă de către operatorul economic Asociera S.C. Euro Clis Securit S.R.L. și S.C. Areko Security S.R.L.

La dosarul de achiziție este atașată și oferta prestatorului, fiind precizat tariful practicat. Oferta financiară conține tariful/zi/post, respectiv 336 lei/zi/post (24 h) fără TVA, respectiv 14 lei/oră/post fără TVA și alte elemente tehnice, fiind justificată și componența acestuia.

Urmare raportului de atribuire și anunțului de atribuire entitatea a încheiat un acord-cadru pe 4 ani cu câștigătorul procedurii, respectiv Asociera S.C. Euro Clis Securit S.R.L. și S.C. Areko Security S.R.L.

Tariful orar a fost de 14 lei/post/oră, fără TVA, respectiv 17,36 lei/post/oră cu TVA.

În baza acordului-cadru au fost încheiate contracte subsecvente cu unitățile de învățământ preuniversitar aflate în administrarea entității (2011 – 2012 - 92 contracte subsecvente; anul 2013 - 85 contracte subsecvente, 2014 – 2015- 84 contracte subsecvente), pe toată perioada de valabilitate a acordului - cadru menținându-se același tarif contractat inițial de 14 lei/post/oră, fără TVA,

respectiv 17,36 lei/post/oră cu TVA. Serviciul prestat este de asigurare a pazei obiectivelor 24 h din 24 h iar numărul agenților care asigură paza/post - 4 agenți/post.

Se menționează că după expirarea acordului cadru (decembrie 2015), în anul 2016 Direcția Generală pentru Administrarea Patrimoniului Imobiliar Sector 2 a încheiat mai multe contracte de pază prin încredințare directă cu SC Euro Clis Securit SRL la un tarif de 10 lei/post/oră fără TVA respectiv 12 lei/post/oră cu TVA, contract valabil până la 15.1.2016, cu SC Ares Guard SRL la un tarif de 9,80 lei/post/oră fără TVA respectiv 11,76 lei/post/oră un contract valabil până la 20.1.2016 și alt contract cu aceeași firmă încheiat până la 30.6.2016 și prelungit prin acte adiționale până la 31.12.2016 la un tarif de 12,5 lei/post/oră fără TVA, respectiv 15 lei/post/oră cu TVA.

Din datele prezentate rezultă că atribuirea contractelor de pază s-a făcut potrivit legislației în domeniul achizițiilor publice în vigoare, prin proceduri simplificate, în general lipsite de transparență, fără asigurarea unei concurențe reale și îndeplinirea unor condiții stricte și riguroase, de natură a asigura utilizarea eficientă și economică a fondurilor bugetare.

Din exemplul prezentat rezultă că selecția de oferte se face pe baza invitațiilor transmise de entitatea achizitoare și nu prin anunțuri publice, atribuirea făcându-se și în cazul primirii unei singure oferte; criteriile tehnico-economice sau de experiență similară nu reprezintă criteriul principal de atribuire, firma contractantă obligându-se să îndeplinească criteriile de asigurare a posturilor cu personal și dotarea acestora după încheierea contractului de prestări servicii.

În aceste condiții, atribuirea contractelor de pază s-a făcut în multe cazuri către firme fără personal propriu suficient pentru efectuarea prestațiilor sau fără experiență similară.

În acest sens, se prezintă pentru exemplificare atribuirea contractelor de pază de către ADP Sector 1, AS Sector 6 și DIT Sector 4.

Sintetic contractele încheiate de către ADP sector 1 în perioada 2010-2016 se prezintă conform situației de mai jos:

Lei							
Anul	Societatea prestatoare	Valoare Contract (lei)	Plăți efectuate (lei)	P/u cu TVA (lei)	Suprafața (mp)	Nr de posturi	Suprafață (m.p.)/post
2010	SC BGS Divizia de Securitate SRL	3.969.253	3.609.453	15,47 (9.4.-31.6.10) și 16,12 (1.7-31.12.10)	374.628	30	12 488
2011	SC BGS Divizia de Securitate SRL	4.272.315	4.632.114	16,12	410.805	33	12 449
2012	SC BGS Divizia de Securitate SRL	4.767.039	4.767.039	16,12	410.805	34	12 082
2013	SC BGS Divizia de Securitate SRL	4.801.181	4.801.181	16,12	411.905	34	12 085
2014	SC BGS Divizia de Securitate SRL	4.801.181	4.801.181	16,12	411.905	34	12 115
2015	SC BGS Divizia de Securitate SRL SC Nei Divizia de Securitate SRL	4.016.098	4.016.098	16,12 11,64 10,99	411.905	34	12 115
2016	SC Nei Divizia de Securitate SRL SC Magic Star Security SRL SC Security Doors Control SRL	3.405.711	3.405.711	10,95 și 10,89 11,97 9,96 9,96	425.748 409.527 409.527 425.748	44 34 34 44	9 676 12.045 12.045 9.676

Tabelul nr. 27 – Situația privind contactele pentru servicii de pază încheiate de ADP sector 1 în perioada 2010-2016

În baza prevederilor din Legea achizițiilor publice aplicabile în cazul serviciilor de pază mai sus menționate, contractele pentru servicii de pază au fost încredințate în mod direct, fără a solicita de la societățile în cauză date privind capacitatea tehnică și financiară de a presta servicii de pază. Astfel, din documentele existente la dosarul achiziției s-a reținut faptul că două societăți care au avut contracte încheiate cu ADP Sector 1, respectiv SC Nei Divizia de Securitate SRL (în anul 2015 și anul 2016) și SC Security Doors Control SRL (în anul 2016) nu aveau experiență similară, astfel:

SC Nei Divizia de Securitate SRL, conform datelor financiare afișate pe site-ul www.mfinante.ro, a fost înființată în anul 2013, având cifra de afaceri zero la finele anului 2013, iar în anul 2014 a declarat o cifră de afaceri de 1 649 949 lei și un număr de 15 salariați. Contractul pe care l-a încheiat în anul 2015 cu ADP Sector 1 a avut la bază susținerea financiară a unei alte firme SC Libro Events SRL (fostă AMMA General Store SRL) care are ca obiect de activitate „Alte activități de curățenie interioară a clădirilor”. Societatea avea 15 angajați declarați la finele anului 2014, în condițiile în care în anul 2015, la data organizării procedurii, pentru a putea presta serviciile de pază permanente de 24 de ore pentru un număr de 34 de posturi, conform caietului de sarcini societatea trebuia să aibă un număr de 134 de angajați.

Referitor la contractul încheiat cu SC Security Doors Control SRL, se menționează faptul că această societate a fost înființată în 15.3.2015, conform Certificatului de înregistrare fiscală, iar conform datelor publicate pe pagina mfinante.ro nu a depus bilanț contabil la 31.12.2015, astfel că nu se cunoaște situația financiară a firmei, câți angajați avea și dacă avea capacitatea de a asigura paza pentru 24 de obiective cu 34 de posturi, pentru care era necesar un număr de 136 de agenți de pază la data încheierii contractului în data de 27.9.2016. Datorită faptului că legislația în vigoare permite atribuirea contractului de prestări servicii de pază prin negociere directă în baza unei proceduri simplificate, entitatea nu a solicitat date financiare sau experiență similară prin caietul de sarcini. Valoarea plăților efectuate până la data de 31.12.2016 către SC Security Doors Control SRL este de 932 176 lei reprezentând 27% din plățile efectuate de entitate pentru plata serviciilor de pază în anul 2016.

La fel ca în cazul DGAPI Sector 2 tarifele achitate inițial au fost mai mari, 13 lei/oră fără TVA în perioada 2010 – mai 2015 acestea scăzând până la 9 lei/oră fără TVA în perioada următoare în condițiile în care salariul minim pe economie s-a dublat practic în perioada cuprinsă în audit, ceea ce denotă o fundamentare defectuoasă în primii ani contactați.

La AS Sector 6, s-au contractat anual serviciile de pază cu un număr de 6-8 societăți comerciale, conform datelor din tabelul de mai jos:

An	Societăți comerciale prestatoare de servicii de pază	Tarif/ora (lei fără TVA)
2010	SC Stil Guard SRL, SC ITG Grupul Firmelor de Paza SRL, SC Security Protection Group SRL, SC BGS Divizia De Securitate SRL, SC ASG Security Logistic SRL, SC Staso Protect SRL	9
2011	SC Stil Guard SRL, SC ASG Security Logistic SRL, SC Security Protection Group SRL, SC Staso Protect SRL, SC Super Galaxy Security SRL, SC ITG Grupul Firmelor de Paza SRL	8
2012	SC ASG Security Logistic SRL, SC Danlor Concept SRL, SC Team Guard SRL, SC SOS Guard Concept SRL, SC Security Protection Group SRL, SC Staso Protect SRL, SC UPG Security SRL	8
2013	SC Asalt Security SRL, SC Wolf Activ Grup SRL	8,5
2013	SC Asalt Security SRL, SC Duna Guard SRL, SC Danlor Concept SRL, SC Synergy Sistem Security SRL, SC SOS Guard Concept SRL, SC Security Protection Group SRL, SC ASG Security Logistic SRL, SC Orostar Invest SRL, SC Staso Protect SRL	9
2014	SC Asalt Security SRL, SC Danlor Concept SRL, SC Duna Guard SRL, SC Falcon Security SRL, SC Legion Guard SRL, SC Orostar Invest SRL, SC Security Protection Group SRL, SC SOS Guard Concept SRL, SC SPG Union SRL, SC Synergy Sistem Security SRL, SC Wolf Activ Grup SRL	9

2015	SC Duna Guard SRL, SC Asalt Security SRL, SC Falcon Security SRL, SC Orostar Invest SRL, SC Security Door Controls SRL, SC SOS Guard Concept SRL, SC Synergy Sistem Security SRL, SC Wolf Activ Grup SRL	9
2016	SC Security Door Controls SRL, SC Aliat Security SRL, SC Duna Guard SRL, SC Falcon Security SRL, SC Orostar Invest SRL, SC SOS Guard Concept SRL, SC Tornado Security SRL	9
2016	SC Wolf General Security SRL	10
2016	SC Blackwater Force SRL, SC Seval Security SRL, SC Wolf General Security SRL	10,5

Tabelul nr. 28 – Situația tarifelor de pază la Administrația Școlilor sector 6

Din analiza datelor prezentate mai sus, se reține faptul că tarifele unitare au avut un caracter constant în perioada auditată, acesta fiind de 8 - 9 lei/oră (fără TVA), dar spre sfârșitul perioadei a cunoscut o tendință de creștere până la 10,5 lei / oră (31.10.2016). Se menționează faptul că pentru achiziția serviciilor de pază, entitatea nu a fundamentat prețul unitar în funcție de anumiți indicatori (salariul minim pe economie, cheltuieli indirecte și profit).

Se menționează că în nici un an nu a fost solicitată societăților prestatoare o detaliere a prețului unitar pe elemente componente, de natură să aducă clarificări și argumente privind structura și evoluția tarifului.

În lipsa acestor clarificări și explicații, având în vedere argumentele economice prezentate, se poate concluziona că reducerea tarifelor în perioada 2011-2012 față de anul 2010 s-a făcut pe seama rezervelor din elementele de cost prevăzute în tarif, datorate nefundamentării riguroase.

În concluzie, pentru contractele de prestări servicii de pază încheiate în perioada 2010-2016, atribuirea contractelor s-a făcut la prețul cel mai scăzut, prin aplicarea procedurii de cerere de oferte la care au fost invitate mai multe societăți de profil, conform art. 16 din OUG 34/2006, pentru servicii din Anexa 2B.

Se precizează însă că prin excepțiile prevăzute în lege pentru atribuirea contractelor de pază, față de celelalte contracte derulate din fonduri publice, și prin proceduri netransparente (prin transmiterea invitațiilor de participare), se creează premisele atribuirii contractelor unor societăți care nu au experiență similară sau capacitate tehnico – economică, pentru realizarea prestațiilor.

De altfel, așa cum rezultă și din tabelul nr. 22, la toate entitățile verificate, tarifele contractate prin selecțiile de oferte organizate, înregistrează modificări semnificative de la un an la altul și de la o entitate la alta, înregistrându-se în general o tendință de scădere a tarifelor către sfârșitul perioadei auditate, inexplicabilă în condițiile creșterii salariului minim obligatoriu pe economie, care a înregistrat o dublare față de începutul perioadei cuprinse în analiză.

Acesta este un indiciu important privind riscurile și subiectivismul stabilirii valorii unor contracte publice prin proceduri de achiziții simplificate și netransparente care nu sunt de natură să asigure o participare reprezentativă și o concurență reală.

Conform documentelor puse la dispoziție, în baza eșantionului verificat, Administrația Școlilor sector 6 nu a solicitat nici la demararea procedurii de atribuire a contractelor și nici ulterior participanților documente privind experiența similară în domeniu, date financiar contabile și capacitatea tehnico economică de realizarea a contractelor.

Prin solicitarea acestor documente s-ar fi evitat apariția unor riscuri cum ar fi: atribuirea contractului unor societăți fără capacitate tehnico-economică de realizare; creșterea în timp a valorii contractelor fără justificare; atribuirea contractului unor societăți care nu dispun de numărul de personal și de dotările necesare, nu figurează cu raportările obligatorii depuse la organele fiscale sau au situația incertă (însolvabilitate, lichidare, popriri etc).

Riscul atribuirii unor contracte cu valori importante unor firme fără experiență în domeniu, nou înființate sau fără capacitate tehnico – economică se confirmă și în cazul entității auditate unde din verificarea eșantionului selectat s-au reținut cel puțin trei societăți care au avut contracte

încheiate cu Administrația Școlilor Sector 6 și cu unitățile de învățământ, respectiv SC Aliat Security SRL, SC Tornado Security SRL și SC Security Doors Control SRL, care nu aveau experiență similară, conform datelor publicate pe site-ul Ministerului de Finanțe, astfel:

Lei

	Executant	Plăți efectuate	Cifra de afaceri	Număr angajați	Perioada contractuală
1	SC ALIAT SECURITY SRL	636.679	x	x	2016
2	SC SECURITY DOORS CONTROL SRL	140.700	x	x	2016
3	SC TORNADO SECURITY SRL	28.469	192.953	5	2016

Tabelul nr. 29 – Situația privind contractele pentru servicii de pază încheiate de AS Sector 6 în anul 2016 cu trei firme

Cele trei societăți comerciale au încheiat contracte de prestări servicii în anul 2016, an în care s-au și înființat, cu excepția SC Security Doors Control SRL (înființată la 16.03.2015, conform certificatului de înregistrare anexat la dosarul achiziției).

La DIT Sector 4, atribuirea contractelor nu s-a făcut prin licitație, ci pe baza unor selecții de oferte, unitatea prevalându-se de prevederile art.16 din OUG nr.34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, conform căruia, prevederile ordonanței nu se aplică decât dacă valoarea contractului este mai mare decât cea prevăzută la art. 57 alin. (2) și se limitează numai la prevederile art. 35-38 și art. 56.

La derularea procedurii de achiziție pentru atribuirea contractului pentru perioada 2015-2016 s-a prezentat firma SC United Security SRL care nu avea capacitatea tehnică și economică de a acoperi numărul de posturi solicitat prin caietul de sarcini. Aceasta a avut ca susținător pe SC Integra Security, care se obliga să susțină tehnic și profesional firma SC United Security SRL pe toată durata contractului. Ulterior încheierii contractului, susținătorul își retrace susținerea, iar firma câștigătoare își alege subcontractanți chiar dintre firmele participante la procedură, care nu au câștigat.

Mai mult decât atât, în fișa de date a achiziției se prevedea că dacă în urma evaluării nu se constată existența unui minim de două oferte admisibile din care să se stabilească câștigătorul se procedează la anularea procedurii de atribuire. Cu toate că numai oferta SC United Security SRL a fost considerată admisibilă s-a renunțat la această cerință, firma fiind desemnată câștigătoare.

Valoarea contractelor a fost stabilită fără a se lua în calcul necesarul real de posturi de pază și a fost influențată, în sensul majorării nejustificate, de fundamentarea numărului de posturi care a fost lăsată la latitudinea conducătorilor unităților de învățământ preuniversitar.

Un factor de influență în majorarea valorii contractelor a fost neluarea în calculul necesarului de posturi de pază a paznicilor angajați ai liceelor, școlilor și grădinițelor.

Un alt factor de influență l-a reprezentat și prevederea conform căreia paza trebuia asigurată cu același număr de posturi 24 de ore /zi în condițiile în care existau echipaje de patrulare în zonă atât din partea Poliției Locale, cât și a Poliției Române. Eventuala alertare a organelor de poliție se putea face și cu un număr mai redus de posturi de pază permanente.

Atribuirea contractelor s-a făcut netransparent, fără a asigura un cadru concurențial real. Având în vedere ponderea însemnată a acestor cheltuieli care a variat între 13% și 5% din totalul cheltuielilor de la Capitolul 65.02 „Învățământ” se impunea organizarea unor licitații, chiar dacă nu era obligatoriu conform legii.

Facem precizarea că serviciile de pază sunt asimilate „serviciilor de investigație și de siguranță” prevăzute în Anexa 2B din OUG nr. 34/2006, republicată, în care se prevăd serviciile pentru care achizițiile se pot face prin proceduri simplificate, alături de alte 26 tipuri de servicii printre care: servicii de transport terestru, servicii de transport aerian, transport de corespondență, servicii de telecomunicații, servicii informatice, studii de piață, servicii de arhitectură, de publicitate, de curățenie, servicii hoteliere, de transport feroviar și naval, de recrutare și plasare forță de muncă etc.

Dacă în cazul serviciilor enumerate, derularea unor proceduri de achiziție simplificată de către entitățile publice, se justifică prin valoarea mică a prestațiilor, efectuarea ocazională a serviciilor, monopolul sau piața relativ redusă a furnizorilor pentru anumite tipuri de servicii, în cazul serviciilor de pază derularea unor proceduri simplificate de achiziție, nu poate fi susținută cu argumente economice, având în vedere valoarea foarte mare a contractelor economice încheiate de entitățile publice și ponderea semnificativă a acestora în totalul cheltuielilor.

Se constată astfel că numai autoritățile locale din municipiul București au încheiat în perioada auditată, fără organizarea de licitație publică, contracte cu firme de pază în sumă de 1.292.958 mii lei (aprox. 295.196 mii Euro la cursul 4,38 lei/€) prin proceduri simplificate (atribuire directă sau selecție de ofertă) cu riscuri ridicate de utilizare inefficientă și neeconomicoasă a fondurilor bugetare, riscuri care s-au confirmat și materializat, așa cum rezultă din datele prezentate anterior.

Mai mult, nici odată cu abrogarea OUG nr. 34/2006 și aprobarea noului pachet legislativ în domeniul achizițiilor publice, modul de atribuire a contractelor de achiziție a serviciilor de pază nu a suferit modificări semnificative, contractele putând fi atribuite tot prin proceduri simplificate.

Astfel, potrivit dispozițiilor art. 101 alin. (2) din HG nr. 395/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, entitățile publice pot aplica proceduri simplificate proprii pentru achiziția serviciilor cuprinse în Anexa nr. 2 din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, în care sunt cuprinse și serviciile de pază și ordine publică.

Menționăm că în Anexa 2 la Legea nr. 98/2016 mai sunt cuprinse serviciile sociale, de sănătate, de învățământ, de asigurări sociale obligatorii, servicii juridice, servicii administrative, de prestări servicii pentru comunitate, serviciile hoteliere și restaurante, precum și serviciile poștale.

Procedura simplificată proprie se aplică pentru contractele cu o valoare estimată mai mică de pragul de 3.334.050 lei, reglementat de art. 7 lit. c) din Legea nr. 98/2016, și presupune o selecție de oferte în baza unui anunț de participare simplificat și a unui anunț de atribuire a contractului, publicate pe SEAP.

Având în vedere specificul activității de pază care permite opțiunea încheierii de contracte pe fiecare obiectiv (școală, parc sau clădire), practic se constată că situația permisivă și netransparentă în materia atribuirii contractelor de pază, continuă și după aprobarea noii legislații în domeniul achizițiilor publice.

Practic, se reține perpetuarea și menținerea riscurilor de utilizare neeconomicoasă a fondurilor bugetare, identificate și descrise anterior, prin utilizarea unor proceduri de atribuire a contractelor de achiziție simplificate care nu asigură suficientă transparență și o concurență reală.

De altfel, majoritatea criticilor și sesizărilor preluate în mass-media în perioada auditată se referă tocmai la atribuirea fără licitație a unor contracte de pază de valori importante către firme fără capacitate tehnico-economică sau experiență similară.

În concluzie, atribuirea contractelor de pază în perioada auditată s-a făcut, prin proceduri simplificate de selecție de oferte sau prin atribuire directă, proceduri care nu asigură transparență și o concurență reală în procesul de atribuire și creează premisele unei utilizări neeconomicoase și inefficiente a fondurilor publice.

Având în vedere volumul însemnat al fondurilor publice utilizate pentru cheltuieli cu servicii de pază, este necesară o analiză a argumentelor, criteriilor și motivelor care au stat la baza stabilirii regimului juridic al atribuirii contractelor de pază, de reconsiderare și reîncadrare în legislația specifică a abordării achizițiilor de această natură în scopul reducerii și eliminării riscurilor de fraudă sau a utilizării neeconomicoase și inefficiente a fondurilor publice.

3.2.4. Modul de confirmare și verificare respectiv de lichidare și ordonanțare la plată a prestațiilor de pază

Întrebarea specifică la care trebuie să răspundă auditul la acest subcapitol este:

– În contractul de pază au fost prevăzute numai activitățile strict necesare, cuantificabile și pentru care entitatea are capacitatea de verificare și confirmare a realității prestațiilor; numărul posturilor de pază contractat corespunde cu numărul din planul de pază aprobat?

Așa cum s-a prezentat la subcapitolul anterior, încheierea contractelor de pază s-a efectuat pentru un număr de posturi de pază stabilit pe baza planurilor de pază aprobate dar influențat în mare parte de volumul fondurilor bugetare alocate cu această destinație; la majoritatea entităților paza s-a efectuat cu posturi permanente (24/24 și 7/7).

Decontarea serviciilor contractate s-a făcut pe baza facturilor lunare depuse de prestator și a unor devize care preiau date din contractele încheiate respectiv denumirea obiectivelor, numărul de posturi, numărul de ore prestate pentru fiecare post și tariful /oră.

De regulă, devizele sunt confirmate de directorii unităților de învățământ preuniversitar sau de directorii instituțiilor de administrare a domeniului public.

Auditul a reținut modul formal de certificare și confirmare a prestațiilor de pază decontate, în condițiile în care planurile de pază pot fi modificate aleatoriu cu mare lejeritate, astfel:

A. Certificarea și confirmarea prestațiilor a avut în general un caracter formal, devizele prezentate în care sunt menționate posturile și numărul de ore/post pază din contractele de pază, neaducând elemente care să confirme realitatea prestației.

Cu toate că în caietele de sarcini întocmite pentru contractarea serviciului de pază au fost prevăzute în general faptul că „achizitorul are dreptul de a verifica modul de prestare a serviciilor de pază”, precum și că „decontarea serviciilor se va face pe baza pontajelor lunare efectuate de prestator, confirmate de unitatea beneficiară a serviciilor și verificate de achizitor”, la decontarea serviciilor de pază nu au fost depuse și pontajele persoanelor care efectuează paza și nici nu a fost elaborată și implementată de entitățile auditate o procedură operațională de verificare și confirmare a prestațiilor de pază, conform caietelor de sarcini întocmite.

Totodată, prestațiile nu sunt detaliate nominal pe fiecare agent de pază, pentru a putea fi comparate cu evidențele obligatorii pe care firmele de pază au obligația întocmirii și conducerii conform HG nr. 301/2012 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, (registru de procese-verbale pentru predarea – primirea serviciului folosit la fiecare post de pază; registrul de evidență acces persoane, registrul de evidență acces autovehicule registrul de control în care se menționează controalele beneficiarului și al prestatorului/registrul de evenimente”).

Dacă în cazul pazei efectuate la unitățile de învățământ preuniversitar, semnarea de directorul școlii a devizului care cuprinde numărul de posturi și ore de pază efectuate, poate reprezenta o justificare pentru realitatea prestației (posturile de pază fiind în general fixe și plasate la intrările în clădire), la paza efectuată pe domeniul public aceste devize nu au nicio relevanță, cu atât mai mult în cazul prestațiilor efectuate cu echipaje mobile și mașini de intervenție.

De exemplu, la DIT Sector 4 documentele justificative prezentate pentru decontarea echipajelor cu mașini de intervenție au fost rapoarte de activitate întocmite de prestator din care rezultă că în cadrul misiunilor s-au efectuat următoarele activități: patrulare între obiective, verificarea prezenței paznicilor la posturi și verificarea modului de funcționare a butoanelor de panică. De asemenea, s-au mai prezentat și foi de parcurs, nevizate însă și de reprezentanții unităților de învățământ preuniversitar.

Se constată că toate activitățile contractate și decontate separat derulate de echipajele de intervenție mobile, erau obligații legale ale prestatorului, conform contractului de pază, care trebuia să verifice prezenta salariilor la serviciu și respectiv funcționarea butoanelor de panică și totodată, se regăsesc în atribuțiile Poliției Române și ale Poliției Locale.

Astfel, conform art. 6 din Legea nr. 155/2010 privind Poliția Locală aceasta are atribuții de „a menține ordinea și liniștea publică în zonele și locurile stabilite prin planul de ordine și siguranță publică al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, aprobat în condițiile legii, menține ordinea publică în imediata apropiere a unităților de învățământ publice, a unităților sanitare publice, în parcurile auto aflate pe domeniul public sau privat al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, în zonele comerciale și de agrement, în parcuri, piețe, cimitire, precum și în alte asemenea locuri publice aflate în proprietatea și/sau în administrarea unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale sau a altor instituții/servicii publice de interes local, stabilite prin planul de ordine și siguranță publică”.

B. Deși numărul de posturi de pază contractate corespund cu numărul de posturi din planurile de pază aprobate, modificările frecvente ale planurilor în sensul majorării sau reducerii numărului posturilor de pază în funcție de fondurile alocate, sau nejustificat de la o perioadă la alta a aceluiași an, în funcție de disponibilitățile bugetare ale entității, demonstrează o fundamentare defectuoasă a acestor cheltuieli.

Exemplificăm în acest sens cazul DIT Sector 4, unde numărul de posturi de pază contractat în perioada 2010 - 2013 a avut o evoluție aleatorie, nerespectând numărul de posturi din planul de pază aprobat de instituțiile abilitate.

Numărul de posturi din contractele subsecvente a variat astfel:

- în anul 2010 deși în planul de pază erau prevăzute 190 de posturi de pază s-au contractat 210 posturi pentru perioada ianuarie – iunie, 150 de posturi de pază pentru perioada septembrie – decembrie și 82 de posturi pentru perioada iunie – septembrie (perioada vacanței de vară). Acest fapt a fost cauzat de încheierea unor acte adiționale la contractele din anul precedent, care nu aveau o fundamentare riguroasă;

- în anul 2011 deși în planul de pază erau prevăzute 211 posturi de pază s-au contractat 150 posturi pentru perioada ianuarie-februarie, 210 posturi pentru perioada martie-iunie, 100 posturi pentru luna septembrie și 215 posturi pentru perioada octombrie – decembrie, diferențele nefiind justificate;

- în anul 2012 deși în planul de pază erau prevăzute 211 posturi de pază s-au contractat 215 posturi pentru perioada ianuarie - septembrie, 197 posturi pentru perioada octombrie - decembrie și 105 posturi pentru perioada iunie - septembrie (perioada vacanței de vară);

- și în anul 2013 deși în planul de pază erau prevăzute 180 posturi de pază s-au contractat 197 posturi pentru perioada ianuarie - iunie, 105 posturi pentru perioada iunie – august, 146 posturi pentru perioada 16 septembrie - 30 decembrie și 77 posturi pentru perioada 1 - 15 septembrie;

- în anul 2014 deși în planul de pază erau prevăzute 142 posturi de pază s-au contractat 146 posturi pentru perioada cursurilor și 126 de posturi pentru perioada vacanțelor.

Deși în luna iunie 2012 a intrat în vigoare HG nr. 301/12.04.2012 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, care prevedea că adoptarea măsurilor de securitate a obiectivelor, bunurilor și valorilor prevăzute de lege se realizează pe baza unei analize de risc la securitate fizică, abia în anul 2014 s-a trecut la întocmirea unor analize de risc la securitate fizică.

Analizele de risc au fost realizate în baza contractului nr.4999/16.07.2014 în valoare de 21.750 lei încheiat cu SC Centrul Rivergate SRL.

- analizele de risc au fost aplicate începând cu anul 2015 când în planul de pază au fost cuprinse 150 de posturi de pază pentru perioada cursurilor și 118 posturi pentru perioada vacanțelor, posturi care se regăsesc și în contractual subsecvent;

- în anul 2016 în planul de pază au fost prevăzute 98 de posturi de pază și au fost contractate 98 de posturi pentru perioada cursurilor și 75 de posturi în perioada vacanțelor.

Trebuie menționat faptul că în toți acești ani, în fundamentarea planurilor de pază și a sumelor achitate, nu s-a ținut cont de paznicii angajați ai unităților de învățământ.

Este de remarcat că în toată perioada numărul liceelor, școlilor și grădinițelor a rămas constant și nu s-au consemnat evenimente legate de nivelul infracționalității, dar numărul posturilor de pază contractate a scăzut. Acest fapt demonstrează că sumele cheltuite cu aceste servicii au fost supradimensionate cel puțin în perioada 2010 - 2015.

Din analiza răspunsurilor date de conducerea entității la întrebările din lista de verificare și din verificarea efectuată au rezultat următoarele:

- Externalizarea serviciilor de pază s-a făcut fără a avea la bază studii, calculații și argumente rezultate din notele de fundamentare, numai pe baza prețurilor existente pe piață fără a avea o comparație între nivelul costurilor implicate de aceste servicii în varianta efectuării lor cu personal propriu și costurile implicate de externalizarea acestor servicii.

- Externalizarea serviciilor de pază s-a făcut fără a se avea în vedere criterii economice, standarde, studii, calculații și argumente din note de fundamentare.

- Motivația oferită pentru neefectuarea unei analize alternative, privind nivelul cheltuielilor cu paza dacă s-ar fi efectuat cu personal propriu este cea a măsurilor luate de guvern privind reducerea cheltuielilor publice (O.U.G. nr.55/2010) care a generat disponibilizări de personal.

Externalizarea acestor servicii este însă anterioară perioadei auditate. În primele patru luni ale anului 2010, asigurarea serviciilor de pază s-a făcut prin încheierea unor acte adiționale la contracte încheiate în anul 2009.

- Neefectuarea unei analize privind nivelul cheltuielilor cu paza dacă s-ar fi efectuat cu personal propriu a condus la încheierea unor contracte neeconomice și ineficiente.

Trebuie menționat în acest context că obiectivele pentru care s-a asigurat paza în perioada auditată nu au suferit modificări, numărul unităților de învățământ preuniversitar din sector fiind de 59, la fel și condițiile topografice și regulile de acces ale unităților, astfel că variația foarte mare a numărului de posturi din planurile de pază aprobate de la un an la altul, denotă modul subiectiv de întocmire și relativa lejeritate de modificare a acestora, în funcție de bugetele alocate.

Față de aspectele prezentate se poate concluziona că urmare unei nefundamentări judicioase a cheltuielilor instituțiilor auditate, au fost contractate și decontate servicii fără argumente legale și economice care să susțină necesitatea efectuării acestor cheltuieli din care menționăm:

- organizarea și efectuarea pazei domeniului public cu societăți de pază, în contracte fiind prevăzute servicii care se suprapun cu atribuțiile poliției sau poliției locale;

- certificarea și confirmarea prestațiilor de pază a avut, în general, un caracter formal, nefiind elaborate și implementate proceduri operaționale privind verificarea și confirmarea prestațiilor conform specificațiilor din caietele de sarcini ale achizițiilor, singurul document justificativ fiind un deviz întocmit pe baza prevederilor din contract, care nu prezintă elemente concrete de natură a proba realizarea prestației;

- modificări frecvente ale numărului de posturi din planurile de pază, fără argumente și justificări legale, din care rezultă subiectivism în întocmirea acestor planuri, cât și lejeritatea modificării acestora, pentru a fi adaptate și corelate cu fondurile disponibile de cheltuit.

3.2.5. Tarifele și indicatorii specifici ai serviciilor de pază

Întrebările specifice la care trebuie să răspundă auditul la acest subcapitol se referă la:

- Care au fost cheltuielile și indicatorii specifici comparați ai costurilor prestațiilor de pază în cazul realizării în regie proprie a pazei față de externalizarea serviciului?

– Modificările în structura cheltuielilor (număr posturi, tarife) sunt obiective și cuantificabile și au justificări reale?

Cu foarte rare excepții, la contractarea serviciilor de pază, entitățile achizitoare nu au analizat și nu au avut în vedere variante alternative, respectiv optimizarea serviciului prin folosirea prioritară a angajaților proprii, solicitarea ordonatorului principal de a asigura paza la anumite obiective cu guarzi sau Poliție locală, reducerea cantității serviciilor de pază contractate prin extinderea dotărilor cu camere video, butoane de panică etc.

În cazul unităților de învățământ preuniversitar, acestea nu pot avea inițiative în creșterea numărului de paznici proprii, stabilirea numărului de angajați și aprobarea statului de funcții fiind în sarcina Inspectoratului Școlar al Municipiului București, în baza normelor emise de Ministerul Educației.

Și în cazul entităților locale care administrează domeniul public, angajarea de personal suplimentar pentru pază nu a fost posibilă datorită politicii de austeritate și a actelor normative emise pentru blocarea și reducerea numărului de posturi în administrația publică.

Auditul reține că explicațiile conducerii entităților privind restricțiile legislative pentru efectuarea de angajări de personal de pază sunt reale și se mențin și în prezent, cu toate acestea fundamentarea achizițiilor serviciilor de pază nu a avut în vedere și varianta implicării ordonatorului principal și a autorităților publice pentru derularea de programe de pază cu Poliția Română și Poliția Locală și mai ales, optimizarea și eficientizarea utilizării personalului propriu de pază.

În aceste condiții, majoritatea entităților au procedat la contractarea integrală a serviciului de pază pentru toate posturile cuprinse în planul de pază și pe o perioadă de 24 h/zilnic, fără o optimizare a programelor în funcție de importanța și riscurile specifice fiecărei unități (ex: grădinițele au riscuri mai scăzute, iar paza poate fi chiar opțională) sau a condițiilor diferite din diverse perioade din an sau intervale orare/zi din cadrul fiecărui obiectiv (ex: școlile – în week-end, în perioada de vacanță).

Raportat strict la cheltuiala efectuată cu un angajat propriu de pază față de costurile achitate pentru un agent de pază, cheltuielile în cele două variante sunt foarte apropiate. Pornind de la un cost mediu de 11 lei/oră/agent pază (inclusiv TVA) achitat firmelor de pază, rezultă că pentru un program de 8 ore/zi o medie de 21 zile pe lună costul achitat pentru un agent cu un program similar cu al angajaților proprii este de aproximativ 1850 lei, costuri comparabile cu salariul angajatului propriu.

Aceste costuri sunt chiar mai mici decât tarifele aprobate de Consiliul General al Municipiului București pentru serviciile de pază prestate de Poliția Comunitară a Municipiului București în relațiile cu societățile sau instituțiile subordonate Unității Administrativ-Teritoriale Municipiul București, care potrivit HCGMB nr. 414/2008 este de 2126,27 lei/lună/agent comunitar pentru servicii de pază și menținerea ordinii publice.

Aceste calcule nu au relevanță însă deoarece odată cu externalizarea serviciilor de pază a crescut și numărul posturilor de pază și durata efectuării acestuia, cheltuielile de această natură înregistrând creșteri foarte mari.

Exemplificăm cazul Colegiului Tehnic Iuliu Maniu, unul dintre cele mai mari unități de învățământ din sectorul 6, care are o suprafața construită de 10.778 mp, respectiv 5 corpuri de clădire: liceul, căminul internat, sala de sport, cantina și punctul termic. În anii 2010-2011 paza a fost asigurată doar cu paznicii proprii, în medie 5 - 6 angajați, iar din anul 2012 au fost contractate servicii de pază în completare.

- Conform planului de pază din anul 2010, avizat favorabil de Secția 21 Poliție, dispozitivul de pază este asigurat cu angajați proprii și este format din 2 posturi: două posturi permanente dispuse la cele două porți de acces (unul la B-dul Preciziei și unul la B-dul Iuliu Maniu) și un al treilea post temporar dispus în zona curții interioare.

Planul de pază a fost modificat ulterior de trei ori, fiind avizat de fiecare dată de către poliție, personalul de pază stabilit ca fiind necesar având o dinamică sinuoasă, nejustificată::

- anul **2013**, dispozitivul de pază este asigurat cu o firmă specializată și angajați proprii și este format din 7 posturi: 5 posturi firma de pază și două posturi pază proprie.

- anul **2015**, dispozitivul de pază este asigurat cu o firmă specializată și angajați proprii și este format din 3 posturi: 2 posturi firma de pază și un post pază proprie.

- anul **2016**, dispozitivul de pază este asigurat cu o firmă specializată și angajați proprii și este format din 5 posturi: 2 posturi firma de pază și trei posturi pază proprie.

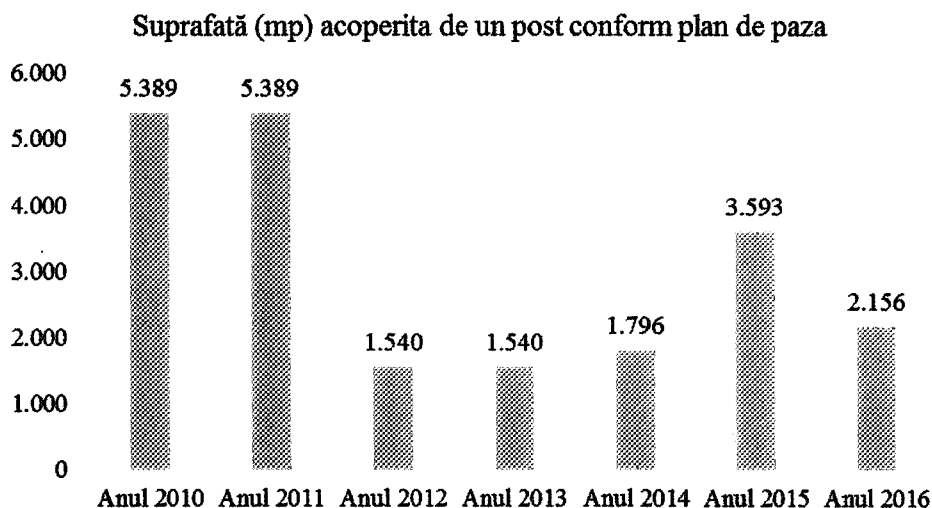
Situația plăților efectuate pentru pază se prezintă astfel:

Lei

Anul	Valoare Contract (lei)	Suprafața (mp)	Nr. intrări în clădire	Nr. posturi din plan	Nr posturi contractate	Tarif ora	Număr paznici	Posturi proprii	Cheltuieli salariale (lei)	Nr. paznici proprii
2010		10.778	6/2	2				2	60.393	6
2011		10.778	6/2	2				2	57.165	5
2012	161.954	10.778	6/2	7	3 posturi-24 ore L-D	8 lei	15	2	60.408	5
2013	260.943	10.778	6/2	7	3 posturi-24 ore L-D	9 lei	14	2	48.306	5
2014	177.042	10.778	6/2	6	2 posturi 24 ore L-D	9 lei	11	1	39.204	4
2015	196.059	10.778	6/2	3	2 posturi 24 ore L-D	9 lei	11	1	49.120	4
2016	147.830	10.778	6/2	5	2 posturi 24 ore L-D	9 lei	11	2	82.175	5
Total	943.828								396.771	

Tabelul nr. 30- Situația numărului de posturi în perioada 2010-2016 la Colegiul Tehnic Iuliu Maniu

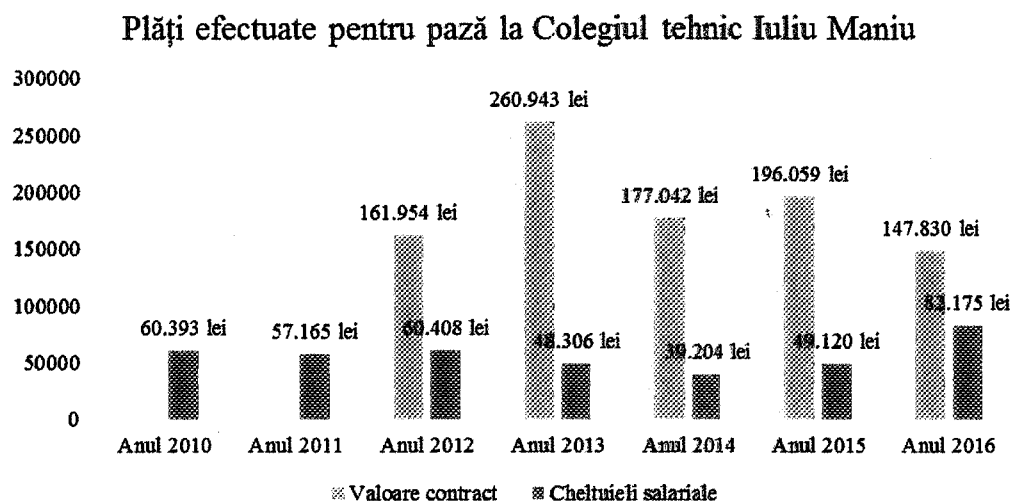
În anii 2010 și 2011, paza unității de învățământ a fost asigurată doar cu paznici proprii așa cum este menționat și în planul de pază, fiind necesare doar două posturi pentru o unitate de învățământ care are cinci corpuri de clădire, inclusiv cantină și cămin propriu, rezultând o mare variație a suprafețelor acoperite de un post de pază, astfel:



Graficul nr. 8 – Suprafața acoperită de un post de pază conform planurilor de pază la Colegiul tehnic Iuliu Maniu

În baza datelor din planurile de pază avizate de poliție, în perioada 2010-2011 un post de pază este alocat la 5.389 mp, în perioada 2013-2014 un post de pază este alocat la 1.540 mp iar în anul 2016 un post de pază este la 2.156 mp.

În perioada 2012-2014, numărul de posturi prevăzute în planurile de pază s-a triplat fără o fundamentare obiectivă, fiind necesară contractarea a 3 posturi permanente. În perioada 2014-2016 numărul posturilor fluctuează inexplicabil de la simplu la dublu. Aceste fluctuații au condus la o evoluție sinusoidală a cheltuielilor cu această destinație:



Graficul nr. 9 – Plăți efectuate pentru pază la Colegiul Tehnic Iuliu Maniu

Creșterea costurilor cu paza este evidentă ca urmare a externalizării serviciilor de pază, externalizare care s-a făcut în baza solicitării formulate de conducerea colegiului care în adresele transmise solicită „pază suplimentară cu 3 posturi de 24 ore de luni până vineri” deoarece: numărul elevilor este mare – 1518 elevi, internatul este funcțional la capacitate maximă și există 480 de locuri, la cantina se desfășoară programul școala după școala și se asigură masa pentru 500 elevi, liceul este situat la periferia orașului și au fost situații în care persoane neautorizate au încercat să pătrundă în unitatea de învățământ, există o fluctuație de angajați la posturile de pază proprii.

Din cele de mai sus se observă că pentru Colegiul Tehnic Iuliu Maniu, costurile angajate cu firma de specialitate sunt în medie de patru - cinci ori mai mari decât costurile necesare pentru salariații proprii care ar presta același serviciu.

Acoperirea cu un singur post de pază a unei suprafețe de peste 5000 mp este posibil să nu fie eficientă, dar în mod evident prin lipsa unui plan de măsuri concrete (inclusiv pentru investițiile necesare), doar creșterea numărului de posturi prin contractarea unor servicii externe nu este o măsură economicoasă pentru entitate.

Din exemplul prezentat se observă că în condițiile menținerii angajaților proprii, prin modificări foarte dese a numărului de posturi de pază, pentru care au fost contractate servicii cu firme de pază, cheltuielile cu această destinație s-au triplat. De remarcat că în anii 2010 și 2011 paza s-a efectuat numai cu angajații proprii nefiind semnalate evenimente sau incidente care să necesite măsuri suplimentare.

De reținut că unitatea școlară prezentată în exemplu este în subordinea Administrației Școlilor Sector 6, ordonator la care a existat în general o preocupare în reducerea acestor cheltuieli, plățile efectuate cu această destinație fiind relativ reduse față de celelalte entități cuprinse în audit, prin păstrarea și integrarea în paza obiectivelor și a personalului propriu și contractarea de posturi de 12 ore doar în zilele lucrătoare ale săptămânii.

Spre comparație, entitățile cu cele mai mari valori ale contractelor încheiate cu firme de pază, respectiv AUIPUSP Sector 1, DGAPI Sector 2 și DIT Sector 4 au contractat paza 24 h/zi la toate unitățile subordonate.

Spre deosebire de acestea la Sectorul 5 unde nu există un ordonator de credite secundar pentru unitățile de învățământ preuniversitar, un număr de 20 de unități de învățământ

preuniversitar (13 școli și 8 grădinițe) nu au contractat servicii de pază și nu au nici angajați proprii în acest scop, fiind organizate servicii de permanență cu personal auxiliar, didactic și elevi.

Din verificările efectuate de Poliția Capitalei conform Planului privind reducerea fenomenului violenței în mediul școlar în perioada 2014-2015⁴ rezultă că din unitățile de învățământ preuniversitar de pe raza municipiului București, 58 de școli funcționează fără pază umană, 48 unități își asigură securitatea patrimonială cu paza proprie, 149 cu paza mixtă, 203 cu societăți specializate de pază, două cu pază militară și una cu poliție locală.

În consecință se constată că serviciul de pază se poate organiza și derula și în regie proprie, la costuri mult mai mici și cu rezultate comparabile.

Referitor la tarifele/oră la care au fost contractate serviciile de pază de către entitățile cuprinse în audit acestea au variat între 6,65 lei/oră (fără TVA) și 14 lei/oră, media tarifelor situându-se în general la 10 lei/h în perioada auditată.

Lei/oră

Instituție	Tarif/oră/post pază (fără TVA)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ADP sector 1	13	13	13	13	13	9,7-13	9,96
ADP sector 2	11,76	11,76	11,76	11,76	11,82	12,43	12,43
Sectorul 3 (Parcuri)	8,5	8,5	8,1	6,75	6,75	6,75	8,25-11,49
ADP sector 5	13,18	12,7	13,35	13,22	13,22	13,22	10,4
ADPDU Sector 6	9	9	9	9	9	9	9
ALPAB	6,65	6,65	6,65	6,65	8,7	8,8	8,7
AUIPUSP Sector 1	8,30	9,30	9,80	9,80	10,50	10,50	10,50
DGAPI Sector 2		14,00	14,00	14,00	14,00	14,00	9,8-12,50
Sectorul 3 (Învățământ)	8,50	8,50	8,50	8,60	8,60	8,60	8,6-10
DIT Sector 4	9,40	9,40	9,40	9,30	9,30	9,22	9,22
Sectorul 5 (Învățământ)	7	8 - 10	8	6,6-7	6,6-7,4	7-9,35	7 - 11
AS Sector 6	9,00	8,00	8,00	8,5 - 9	9,00	9,00	9-10,5

Tabelul nr. 22 -Situția tarifului/oră/post pază, perioada 2010-2016 (fără TVA)

Așa cum s-a mai prezentat în cuprinsul prezentei sinteze, la mai multe entități tarifele contractate la începutul perioadei au fost mai mari, acestea fiind ulterior reduse.

Exemplificăm cazul ADP Sector 1 unde în perioada 2010-2015 tarifele la care s-a contractat paza cu SC BGS Divizia de Securitate SRL a fost de 13 lei/oră (fără TVA) ulterior după schimbarea prestatorului tariful fiind cuprins între 9,7 lei/oră și 9,96 lei/oră.

Situație similară și la DGAPI Sector 2 unde în perioada 2011-2015 tariful a fost de 14 lei/oră, iar în anul 2016 tariful cu aceeași firmă scăzând la 9,8 lei/oră.

Auditul nu a putut face o analiză pe elementele componente ale tarifului practicat de firmele de pază întrucât acesta nu a fost justificat și detaliat în ofertele prezentate.

Au fost reținute unele cazuri în care au fost cuprinse în contractele încheiate și anumite servicii și prestații necuantificate, unele fără legătură cu serviciul de pază cum este cazul contractelor încheiate de SC BGS Divizia de Securitate SRL ale ADP 1 în care au mai fost

⁴ <http://www.prefecturabucuresti.ro/albume/septembrie2015/Tema 1-Prezentare DGPMB>

prevăzute servicii medicale de urgență, monitorizare spații verzi și intervenție echipaje în caz de necesitate.

Menționăm că în perioada 2010-2014 atribuirea contractului de pază de către ADP Sector 1 s-a făcut prin negociere directă cu un singur furnizor, fără solicitare de date tehnico-economice suplimentare (tehnice, financiare, experiență similară, număr de angajați etc.), procedură permisă de cadrul legal în vigoare.

În concluzie, din analiza tarifelor decontate de entitățile auditate pentru prestații de pază, rezultă că prețurile achitate nu au avut o fundamentare pe elemente de cost și nu au fost influențate de factori obiectivi și modificări ale elementelor componente (taxe, creșteri de salarii, modificarea indicelui prețurilor de consum etc), acestea fiind stabilite subiectiv, prin negociere directă. Concluzia este justificată de tendința de reducere a tarifelor, uneori cu procente semnificative, în condițiile unor modificări legislative care puteau duce la dublarea acestora, din care rezultă o supradimensionare evidentă a tarifelor în prima parte a perioadei auditate.

În mod similar, evoluția numărului de posturi de pază contractate nu are o justificare obiectivă(modificări ale locației păzite, ale suprafeței, numărul intrărilor, etc.) ci e pur subiectivă, fiind influențată în general, doar de volumul creditelor primite cu această destinație.

3.3. Eficacitatea programului de efectuare a pazei de către firme specializate prin compararea obiectivelor și rezultatelor planificate cu cele efectiv realizate, și analiza impactului programului

Întrebările specifice la care trebuie să răspundă auditul la acest subcapitol se referă la:

- Care sunt strategia, obiectivele pe termen scurt, mediu și lung ale entității privind paza obiectivelor deținute în administrare?
- Care au fost indicatorii de performanță, termenele de realizare, precum și modul de monitorizare a acestora conform strategiei și contractelor încheiate?
- Care a fost impactul și rezultatul planificat avut în vedere la încheierea contractelor de pază?
- Care este rezultatul efectiv al achiziției serviciului de pază?
- Există diferențe de eficacitate între rezultatele serviciului de pază efectuat în regie proprie și cel cu firme specializate? Care a fost eficacitatea serviciului în cele două variante cu raportare și la sarcina bugetară?

Având în vedere caracteristicile și specificul diferit al celor două tipuri de entități cuprinse în audit, instituții de învățământ preuniversitar, respectiv de administrare a domeniului public, constatările și concluziile au fost grupate distinct pe cele două activități.

3.3.1. Referitor la strategia, obiectivele pe termen scurt, mediu și lung, impactul planificat și cel efectiv al serviciilor de pază a spațiilor verzi administrate de cele șase entități auditate

Deși la nivelul Municipiului București și al celor șase sectoare au fost alocate fonduri importante de la bugetele locale pentru serviciile de pază, din audit a rezultat că autoritățile publice locale nu au elaborat o strategie în acest domeniu care să ofere ansamblul obiectivelor majore, coroborate cu principalele modalități de realizare și resursele necesare în vederea îndeplinirii obiectivelor.

Așa cum s-a precizat anterior, stabilirea măsurilor necesare pentru protejarea patrimoniului s-a făcut pornind de la bugetul alocat și nu de la o strategie cu obiective pe termen scurt, mediu și lung pentru protejarea și păstrarea integrității patrimoniului public deținut în administrare.

Conform HG nr. 301/2012 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor la art. 2 se precizează următoarele:

"(1) Adoptarea măsurilor de securitate a obiectivelor, bunurilor și valorilor prevăzute de lege se realizează pe baza unei analize de risc la securitate fizică

(2) Elaborarea analizei de risc la securitate fizică se face potrivit instrucțiunilor emise de ministrul administrației și internelor, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I"

Pentru administrațiile domeniului public (ADP Sector 1, ADP Sector 2, direcția din cadrul Primăriei Sector 3, ADP Sector 5, ADPDU Sector 6 și ALPAB) nici această analiză nu a fost o prioritate, constatându-se că în general nu a fost întocmit un raport de evaluare și tratare a riscurilor la securitatea fizică în scopul identificării, evaluării și cuantificării gradului de risc asociat, pentru stabilirea amenințărilor și vulnerabilităților care pot pune în pericol viața, integritatea corporală sau libertatea persoanei ori prin care se pot aduce prejudicii valorilor deținute.

În perioada auditată, la nivelul entităților auditate, nu au fost stabiliți indicatori de performanță, termenele de realizare, precum și modul de monitorizare a acestora întrucât nu există o strategie aprobată în acest sens.

Nici prin notele de fundamentare întocmite pentru achiziția serviciilor de pază nu au fost stabiliți indicatori de performanță sau alte criterii privind eficacitatea angajării acestor prestații și nici ulterior în contractele încheiate nu au fost prevăzuți indicatori de performanță sau alte criterii privind eficacitatea angajării acestor prestații.

De asemenea, entitățile nu au întocmit o procedură pentru evaluarea rezultatului efectiv al achiziției serviciului de pază prin care să stabilească anumiți indicatori din care să rezulte eficacitatea prestării acestui serviciu. În aceste condiții nu se cunoaște rezultatul efectiv al achiziției serviciului de pază.

În referatele de specialitate și în notele de fundamentare, necesitatea contractării serviciilor de pază este motivată de reprezentanții entităților prin „creșterea siguranței cetățeanului aflat în obiectivele administrate, protejarea bunurilor aparținând domeniului public, diminuarea pagubelor materiale, creșterea încrederii cetățeanului și atragerea acestora către locurile de agrement.”

Principalele clauze contractuale referitoare la obligațiile prestatorului serviciilor de pază sunt conforme cu prevederile art. 46 din Legea nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, republicată, și se referă la:

- să cunoască locurile și punctele vulnerabile din perimetrul obiectivului, pentru a preveni producerea oricăror fapte de natură să aducă prejudicii beneficiarului;
- să păzească obiectivul, bunurile și să asigure integritatea acestora;
- în caz de incendii să ia imediat măsuri de stingere și de salvare a persoanelor, a bunurilor și valorilor, să sesizeze pompierii și să anunțe conducerea unității și poliția;
- să sesizeze Poliția în legătură cu orice faptă de natură a prejudicia patrimonial Achizitorul și să dea concursul pentru îndeplinirea misiunilor ce revin organelor abilitate pentru prinderea infractorilor.

Facem precizarea că în baza prevederilor art.13 din Legea nr. 24/15.1.2007 republicată (Legea privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților):

„Protecția spațiilor verzi, a dotărilor specifice sau mobilierului urban specific este asigurată de către proprietarii și administratorii acestora și prin intermediul instituțiilor de ordine publică abilitate conform legislației în vigoare (...)

Instituțiile de ordine publică sunt obligate să acorde ajutorul solicitat de proprietarii și administratorii spațiilor verzi în vederea prevenirii și combaterii acțiunilor ilicite de deteriorare sau distrugere a obiectivelor și vegetației din spațiile verzi.”

Iar conform prevederilor art. 6 din Legea nr. 155/2010 privind poliția locală, republicată, poliția locală:

h) asigură paza bunurilor și obiectivelor aflate în proprietatea unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale și/sau în administrarea autorităților administrației publice locale sau a altor servicii/instituții publice de interes local, stabilite de consiliul local/Consiliul General al Municipiului București;

i) constată contravenții și aplică sancțiuni pentru nerespectarea normelor legale privind convieșuirea socială stabilite prin legi sau acte administrative ale autorităților administrației publice centrale și locale, pentru faptele constatate în raza teritorială de competență;

Deși aceste prevederi legale au fost în vigoare în perioada auditată, totuși nici una dintre cele 6 entități auditate nu a asigurat paza spațiilor verzi cu ajutorul agenților de la Poliția Locală, unul dintre motivele invocate fiind acela că numărul posturilor de pază necesare pentru toate locațiile administrate de aceste entități nu poate fi acoperit cu polițiștii locali disponibili.

În cazul celor șapte instituții de poliție locală care funcționează în municipiul București, agenții asigură paza doar pentru sediile primăriilor și ale unor instituții publice locale menționate în acest sens în hotărârile de consiliu local. Numai în cazul sectorului 4, în perioada auditată, pentru parcurile Lumea copiilor și Orașelul copiilor paza este asigurată de Poliția Locală sector 4, acesta fiind și motivul pentru care acest sector nu a fost auditat sub acest aspect.

Anterior perioadei auditate, și restul entităților au asigurat paza domeniului public cu gardieni publici și ulterior prin agenții poliției comunitare în conformitate cu prevederile Legii nr. 371/2004 privind înființarea, organizarea și funcționarea Poliției Comunitare. Astfel în baza art. 7, din această lege, polițiștii comunitari aveau printre atribuții și: asigurarea ordinii și liniștii publice în zonele și locurile stabilite prin planul de pază și ordine publică, asigurarea pazei obiectivelor și a bunurilor de interes public și privat stabilite de consiliul local, conform planurilor de pază și ordine publică; asigurarea supravegherii parcărilor auto, a unităților școlare, a zonelor comerciale și de agrement, a piețelor, a cimitirelor și a altor locuri stabilite prin planurile de pază și ordine publică.

Odată cu înființarea Polițiilor comunitare, numărul agenților de pază a fost mai mic față de numărul gardienilor publici, fiind reduse dispozitivele de pază de pe domeniul public. În plus prin aplicarea prevederilor OUG nr. 63/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, precum și pentru stabilirea unor măsuri financiare, s-a stabilit un număr maxim de posturi în aparatul de specialitate al primarului, precum și din instituțiile publice locale înființate prin hotărâri ale autorităților deliberative, ceea ce a dus la reduceri mari ale numărului de paznici la entitățile auditate (ex: ALPAB). Facem precizarea că prevederile ordonanței nu s-au aplicat și în cazul unităților de învățământ preuniversitar.

Astfel, ulterior aplicării OUG nr. 63/2010, entitățile care administrează spațiile verzi au alocat fonduri importante pentru contractarea serviciilor de pază, în detrimentul activităților de bază, fără o analiză și o fundamentare riguroasă a cheltuielilor necesare pentru această activitate și fără stabilirea unor indicatori de eficiență.

Referitor la rezultatul efectiv al serviciilor de pază externalizate, contractate pentru spațiile verzi administrate de entitățile auditate, acesta este greu de apreciat având în vedere că pentru autoritățile locale acest aspect nu a fost în general urmărit și nu există indicatori calculați în acest sens.

La nivelul entităților auditate nu s-a calculat anual un indicator privind valoarea furturilor și distrugerilor de pe domeniul public raportat la valoarea plăților pentru serviciile de pază și nu au fost solicitate de la Poliția Locală rapoarte privind aceste incidente și dacă au fost consemnate și alte situații care nu au fost semnalate de agenții de pază. Pentru exemplificare se prezintă următoarele cazuri:

A. La **ADP sector 2**, pentru asigurarea eficienței serviciului de pază au fost adoptate următoarele măsuri:

- realizarea și asigurarea funcționării unui sistem propriu de comunicare care să permită transmiterea în scurt timp a tuturor informațiilor necesare conducerii și coordonării sistemului de pază;

- constituirea și elaborarea unui sistem propriu de control, îndrumare a activității serviciului de pază, prin semnarea unui protocol de colaborare între Poliția Locală Sector 2, ADP Sector 2 și cele trei firme care prestează serviciile de pază în parcurile din sector, Protocolul respectiv constă în asigurarea asistenței în parcurile de pe raza Sectorului 2, cuprinse în planurile de pază aferente însoțite de ADP Sector 2, atunci când integritatea persoanelor și bunurilor din locațiile unde societățile respective asigură paza este periclitată.

Conducerea ADP sector 2 apreciază că rezultatul efectiv al achiziției serviciului de pază s-a concretizat în diminuarea pagubelor materiale, creșterea încrederii cetățeanului în locurile de agrement, protejarea bunurilor aparținând domeniului public, creșterea siguranței cetățeanului aflat în obiectivele administrate de către ADP Sector 2 și atragerea acestora către locurile de agrement.

Situația centralizatoare a evenimentelor consemnate de către agenți firmelor de pază în Registrele de evenimente, în perioada auditată se prezintă după cum urmează:

Anul	Număr evenimente	Reducerea numărului de evenimente (%)
2010	45	(valoare de referință)
2011	24	46,67 %
2012	18	60,00 %
2013	32	28,89 %
2014	26	42,22 %
2015	27	40,00 %
2016	30	33,33 %

Tabelul nr. 31 – Situația privind numărul evenimentelor consemnate de agenții de paza în sectorul 2

Se constată că, deși în fiecare din anii următori celui de bază (anul 2010) numărul de evenimente (distrugerii, furturi, incidente etc) a fost mai mic, totuși nu se poate stabili o tendință clară descrescătoare, acest indicator având o evoluție sinusoidală.

B. În **Sectorul 3**, conform raportărilor realizate de Direcția Generală de Poliție Locală Sector 3, sesizările pe domeniul public se prezintă astfel:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sesizări privind deteriorări, distrugerii sau furturi ale amenajărilor din parcuri și locuri de joacă	52	86	134	146	271	411	392

Tabelul nr. 32 – Situația sesizărilor de pe domeniul public în Sectorul 3

Din analiza acestei situații rezultă creșterea numărului de sesizări privind deteriorări, distrugerii sau furturi ale amenajărilor din parcuri și locurile de joacă, în perioada 2010 – 2016, de la 52 sesizări în anul 2010 la 411 în anul 2015, respectiv 392 de sesizări în anul 2016.

Mai mult, trebuie precizat că în cazul contractelor încheiate de Sectorul 3 pentru paza obiectivelor de pe domeniul public nu au fost prevăzute clauze conform cărora prestatorul răspunde material pentru pagubele constatate în zonele stabilite prin contract, cauzate de culpa acestuia.

C. La **ADPDU Sector 6** nu există date care să permită întocmirea unei situații a sesizărilor făcute de către cetățeni referitoare la incidente în legătură cu securitatea și siguranța lor în parcurile și zonele verzi din sector.

Totuși, cu ocazia misiunii de audit financiar realizată în anul 2013, s-a constatat plata nejustificată a sumei de 288.716 lei, prin decontarea integrală a serviciilor de pază la anumite locuri

de joacă sau parcuri, fără a fi dedusă paguba produsă prin sustragerea a 4.303 bucăți de trandafiri ca urmare a desfășurării necorespunzătoare a activității de pază, la care se adaugă foloase nerealizate în valoare de 800 lei. Abaterea constatată a fost remediată integral.

În concluzie, la nivelul municipiului București nu a fost adoptată o strategie privind paza spațiilor verzi aflate în administrare cu obiective pe termen scurt, mediu și lung. La contractarea serviciilor de pază, obiectivele declarate de administrațiile domeniului public au fost creșterea siguranței cetățeanului aflat în spațiile și clădirile administrate de către entitățile auditate, protejarea bunurilor aparținând domeniului public, diminuarea pagubelor materiale, dorindu-se în principal conservarea investițiilor derulate în spațiile verzi și locurile de joacă aflate în administrare.

Cu toate acestea, contractele de servicii de pază încheiate nu conțin clauze referitoare la indicatori de performanță, termene de realizare sau de monitorizare a acestor indicatori, entitățile neurmărind, în general, rezultatul achizițiilor serviciilor de pază și protecție prestate de firmele specializate în spațiile aflate în administrare.

Un aspect negativ este și lipsa unor clauze contractuale clare care să oblige firmele de pază la plata despăgubirilor în cazul unor furturi, distrugerii sau deteriorări ale obiectivelor păzite.

3.3.2 Referitor la strategia, obiectivele pe termen scurt, mediu și lung, impactul planificat și cel efectiv al serviciilor de pază a unităților de învățământ preuniversitar administrate de cele șase entități auditate

În Municipiul București este aprobat de ISMB anual „Planul privind reducerea fenomenului violenței în mediul școlar”, un document care își propune an de an aceleași ținte (reducerea cu minim 10% a actelor de violență, etc), aceleași rezultate așteptate și în general aceleași activități (cursuri și întâlniri cu reprezentanții Poliției) și care implică Consiliile Locale în susținerea planului prin „acordarea de sprijin de specialitate conducerii unităților de învățământ preuniversitar pentru asigurarea pazei”.

Conform Planului⁵ privind reducerea fenomenului violenței în mediul școlar 2016-2017 „analizând situația înregistrată în incinta sau în zona adiacentă a unităților de învățământ preuniversitar, în anul 2015/2016 rezultă următoarele concluzii:

- numărul infracțiunilor constatate în anul școlar 2015-2016, au fost 360, în creștere cu 7% față de anul școlar precedent,
- 94% dintre infracțiuni au fost săvârșite în incinta unităților de învățământ și 6% în zona adiacentă;
- ponderea infracțiunilor sesizate o dețin „lovirile sau alte violențe” – 45% și furturile – 27%, majoritatea fiind comise în incinta unităților de învățământ.”

În cadrul Planurilor aprobate de ISMB, participarea Consiliilor Locale de sector la măsurile de reducere a violenței în școli este menționată la obiectivul 3: „Optimizarea sistemului de comunicare reală și eficientă între școală, autorități și familie...”, iar măsura concretă care trebuie luată de Consiliul Local este „acordare de sprijin de specialitate conducerii unităților școlare pentru asigurarea pazei, în concordanță cu prevederile Legii nr. 333/2003, Legii nr. 35/2007 și Legii nr. 29/2010”.

Pentru Primăriile de sector, cu excepția sectorului 5, „sprijinul de specialitate pentru conducerea unităților școlare pentru asigurarea pazei” s-a concretizat prin contractarea serviciilor

⁵ http://ismb.edu.ro/documente/proiecte/SKMBT_C45213032619050.pdf

de paza asigurate de firme specializate, fără cooptarea poliției locale în coordonarea activităților de pază sau la întocmirea planului de pază al școlii.

Fiecare unitate de învățământ preuniversitar împreună cu o firmă de specialitate, întocmește planul de pază (pe baza analizei de risc începând din anul 2014), care ulterior este *avizat* de secția de poliție, necesarul numărului de posturi fiind astfel stabilit în mod distinct de fiecare director de instituție publică.

Semestrial, Sectoarele și respectiv administrațiile unităților de învățământ preuniversitar au obligația de a raporta către Instituția Prefectului Municipiului București informații referitoare la numărul de școli pentru care s-a încheiat contract de pază, sumele alocate pentru creșterea gradului de siguranță, asigurarea pazei în unitățile de învățământ preuniversitar și sumele pentru împrejmuirea cu gard a unităților de învățământ.

Din cele de mai sus rezultă că obiectivele stabilite prin aceste planuri privind reducerea violenței în școli nu au rezultatele dorite în condițiile în care numărul infracțiunilor crește constant, deși așa cum rezultă din situațiile transmise de administrațiile unităților de învățământ în perioada 2010-2016 s-au alocat 463.505 mii lei pentru servicii de pază în școli.

În funcție de bugetul disponibil și hotărârile de consiliu local, la nivelul Municipiului București există preocupare din partea autorităților locale pentru asigurarea siguranței în unitățile de învățământ dar alocările de fonduri nu se realizează pornind de la niște indicatori de performanță.

Din raportările primite de cele șase sectoare privind paza unităților de învățământ preuniversitar, în perioada 2010-2016 rezultă că au fost cheltuiți 463.505 mii lei pentru servicii de pază, 39.425 mii lei pentru plata salariilor paznicilor proprii și 20.830 mii lei pentru sisteme de monitorizare (a se vedea tabelul nr. 13), iar conform notelor de interviu solicitate conducerii entităților auditate, în cazul majorității unităților de învățământ preuniversitar nu au fost raportate incidente de către societățile de pază.

Este adevărat că nu toate incidentele consemnate în publicațiile ISMB sunt de competența dispozitivului de pază, acestea nefiind prevăzute în contractul de prestări servicii (ex: violența verbală sau psihologică), totuși raportat la datele rezultate din Planul privind reducerea fenomenului violenței în mediul școlar 2016-2017, prezentate anterior, rezultă că firmele de pază nu au raportat incidentele către conducerea entității, în principal datorită faptului că nu a fost stabilit prin contract modul de comunicare și raportare.

În cele șase sectoare, pentru paza unităților de învățământ preuniversitar, în perioada 2010-2016, au fost efectuate plăți totale în valoare de 523.760 mii lei, fără a se urmări de către ordonatorii principali și cei secundari de credite dacă există diferențe de eficacitate între rezultatele serviciului de pază efectuat integral în regie proprie și cel cu firme specializate.

La întocmirea planurilor de pază s-au avut în vedere numărul de posturi contractate, în completarea acestora fiind menționați și paznicii proprii ai școlilor.

Este foarte important de precizat, că atât urmare a unor studii și analize proprii, cât și urmare a prezentului audit, unii ordonatori principali de credite ai bugetului local au în curs de elaborare sau chiar au supus aprobării Consiliului local de sector, strategii locale în care problema pazei obiectivelor administrate a fost abordată și tratată prin prisma celor 3E.

Este cazul UAT Sector 4 a Municipiului București care a aprobat la finele lunii iulie 2017 direcțiile de acțiune în vederea implementării SMART CITY pentru comunitatea Sectorului 4 al Municipiului București.

În cadrul acestei strategii, un capitol distinct se referă la siguranța și modul de asigurare al pazei obiectivelor, măsurile propuse fiind de achiziționare de sisteme video conectate la un centru de comandă și interconectate cu sistemele celorlalte instituții cu atribuții în asigurarea siguranței cetățenilor; această alternativă fiind analizată și argumentată prin calcule de economicitate, eficiență și eficacitate.

De altfel, Sectorul 4, ulterior anului 2015 a avut o politică de reducere substanțială a cheltuielilor cu paza prin achiziționarea de sisteme video și butoane de panică la unitățile de

învățământ din sector, fiind singura unitate administrativ-teritorială la care fundamentarea acestor cheltuieli a avut la bază criteriile de eficiență și eficacitate.

Exemplificăm pe scurt capitolul referitor la „Siguranță” din strategia „SMART CITY pentru comunitatea Sectorului 4”.

Siguranța

„Evoluția serviciilor de pază prin supraveghere exclusiv cu resursă umană, finanțate de la bugetul local, la unitățile de învățământ preuniversitar de pe raza sectorului 4, în perioada 2014-2016, este prezentată în tabelul de mai jos:

Nr. crt.	An	Perioadă	Nr. zile	Nr. posturi	Tarif/oră	Nr. ore	Valoare fără TVA(lei)	Total valoare anuală lei / euro	Total cheltuieli pază lei / euro
1.	2014	cursuri	278	146	9,30	24	9.059.241,6	11.505.960/ 2.568.294	16.972.872/ 3.788.587
		vacanță	87	126	9,30	24	2.446.718,4		
2.	2015	cursuri	278	150	9,22	24	9.227.376	11.499.036/ 2.544.034	15.987.969/ 3.537.161
		vacanță	87	118	9,22	24	2.271.660,4		
3.	2016	cursuri	294	98	9,22	24	6.375.519,3	7.055.955/ 1.571.482	10.807.718/ 2.407.064
		vacanță	41	75	9,22	24	680.436		

Tabelul nr. 33 – Situația privind evoluția serviciilor de pază prin supraveghere exclusiv cu resursă umană - SMART CITY

Auditul Camerei de Conturi București pe perioada 2010-2016 a concluzionat următoarele:

- „Dinamica, în perioada auditată, a cheltuielilor cu serviciul de pază a fost una semnificativ descendentă, începând cu anul 2015, factorii care au influențat modificările fiind achiziționarea în anii 2015 și 2016 a butoanelor de panică și sisteme de monitorizare video”

- „Existența unor suprapuneri a serviciilor efectuate de firmele de pază și angajații proprii ai unităților de învățământ”

- „Rezultatele efective ale serviciului de pază nu justifică costurile și efortul bugetar al autorității locale”

- „Achiziționarea de butoane de panică și sisteme de supraveghere video a avut ca impact reducerea cheltuielilor cu paza în perioada 2015-2016”

Din datele furnizate de Poliția Locală Sector 4 rezultă că:

- ❖ „pentru perioada 2010-2013 nu a existat o evidență a evenimentelor petrecute”

- ❖ „începând cu anul școlar 2013-2014 s-au înregistrat șapte evenimente, din acestea niciunul nefiind raportat de firmele de pază, rezultatul efectiv al achiziției serviciilor de pază prin supraveghere cu resursă exclusiv umană nefiind verificabil.”

În vederea adoptării celei mai bune soluții s-a făcut o analiză comparativă între varianta externalizării serviciilor de pază și cea a contractelor încheiate de autoritatea publică locală sector 4, astfel :

- comparând tarifele practicate de către o firmă specializată de pază (de exemplu într-un contract cu Administrația Unităților de Învățământ Preuniversitar ale Autorității Publice Locale) și cele practicate de Autoritatea Publică Locală Sector 4, se observă prețuri unitare semnificativ mai mari, în cazul firmei specializate.

- s-a identificat necesitatea introducerii sistemului de supraveghere video conectat la un dispecerat (centru de comandă), care să permită intervenția în timp real în situațiile de criză și să asigure creșterea gradului de protecție a obiectivelor și bunurilor din cadrul unităților de învățământ preuniversitar de stat din sectorul 4, făcându-se astfel alinierea la standardele europene de control și gestiune a securității.

La nivelul sectorului 4 au fost achiziționate, pentru toate unitățile de învățământ preuniversitar, camere de supraveghere video și senzori antiefracție, conectate la un dispecerat (centru de comandă).

Comparând valoarea anuală cea mai mică a supravegherii exclusiv cu pază umană, în sumă de 7.055.955 lei cu valoarea estimată pentru achiziția sistemului video cu camere conectate la un centru de comandă, în sumă de 327.731 lei, am constatat că este mult mai avantajoasă supravegherea cu sistem video, costurile efectuate doar o dată, cu achiziționarea sistemului, amortizându-se din prima lună, după punerea în funcțiune, prin reducerea cheltuielilor cu personalul uman angajat pentru prestarea serviciilor de pază.

Pentru siguranța cetățenilor și pentru micșorarea pagubelor datorate vandalizării mobilierului urban al locurilor de joacă, care sunt în valoare de aproximativ 500.000 EUR anual, este mai avantajoasă montarea camerelor video de supraveghere, conectate la un centru de comandă și împrejmuirea locurilor de joacă”.

Raportat la datele publicate de ISMB, cheltuielile efectuate pentru serviciile de pază nu și-au atins scopul întrucât se înregistrează o creștere a fenomenelor de violență în școli, arătând încă o dată că alocarea fondurilor nu se realizează de autoritățile locale de o manieră eficace, nu se au în vedere stabilirea și urmărirea unor indicatori de performanță, termenele de realizare, precum și modul de monitorizare a acestora, conform unei strategii.

La nivelul ordonatorilor principali și secundari de credite nu au fost stabilite proceduri de control și monitorizare pentru serviciile de pază proprii și pentru cele externalizate, nu s-a urmărit dacă serviciile prestate sunt de calitate și dacă s-au obținut rezultatele cele mai bune, în condițiile utilizării unor resurse limitate.

3.4. Eficienței cheltuielilor efectuate cu paza prin raportarea rezultatelor obținute la costul resurselor utilizate în scopul obținerii acestora, precum și analizarea indicatorului prin utilizarea unor soluții alternative

Întrebările specifice la care trebuie să răspundă auditul la acest subcapitol se referă la:

- Cu ocazia contractării serviciului de pază au fost stabiliți indicatorii de eficiență? (ex. Cost/post pază, cost/obiectiv, etc).

- A existat o monitorizare a rezultatelor serviciului de pază pe perioada auditată?

- S-a realizat o comparație între indicatorii de eficiență în cele două variante a realizării serviciului de pază (regie proprie sau firme specializate) ?

- A existat o preocupare sau programe alternative pentru reducerea costurilor și a cheltuielilor decontate pentru pază? (ex. monitorizare video, centru alarmare, inițiative civice etc).

- Cheltuielile suplimentare pentru programe și echipamente auxiliare au avut impact în reducerea cheltuielilor cu paza?
- Rezultatele efective ale serviciului de pază justifică costurile și efortul bugetar al autorităților locale?

3.4.1. Referitor la eficiența serviciilor de pază a spațiilor verzi administrate de cele șase entități auditate

În urma misiunilor de audit efectuate s-a constatat că la nivelul entităților auditate nu a fost elaborată o strategie în domeniul auditat, nu au fost stabiliți indicatori de performanță, contractele de servicii de pază încheiate nu conțin clauze referitoare la indicatori de performanță, termene de realizare sau de monitorizare a acestor indicatori.

De asemenea, în perioada supusă auditării, entitățile nu au monitorizat rezultatele serviciului de pază, și nu au organizat o evidență a incidentelor, evenimentelor deosebite, sustrageri, furturi, și a modului de soluționare al acestora. Nu se cunoaște evoluția acestor evenimente, valoarea eventualelor pagube.

În cazul majorității entităților auditate, cu excepția ADP sector 2, în contractele încheiate nu se prevede nici o obligație a societății prestatoare de a întocmi rapoarte lunare privind activitatea desfășurată. Reparațiile care s-au efectuat la bunurile existente în parcuri nu menționează ca o cauză furturi sau alte motive imputabile.

Conform prevederilor HG nr. 301/2012 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor la art. 34 (2) se precizează faptul că societatea care prestează serviciul de pază și protecție întocmește dacă este cazul un raport de eveniment, al cărui model este publicat în Anexa nr. 2j la hotărârea de guvern mai sus amintită

Entitățile nu au solicitat rapoarte lunare cu privire la evenimentele care se înregistrează în locațiile pentru care se asigură paza cu societățile specializate, iar în contractele încheiate nu se prevede nici o obligație a societății prestatoare de a întocmi rapoarte lunare privind activitatea desfășurată.

În cazul administrațiilor domeniului public și ALPAB, pe perioada auditată, paza bunurilor pe care le administrează a fost asigurată exclusiv cu societăți acreditate să desfășoare activități privind paza astfel că nu s-a putut evalua o eventuală diferență de eficiență între rezultatele serviciului de pază efectuat în regie proprie și cel cu firme specializate.

Având în vedere faptul că niciun Sector nu a realizat o analiză a valorilor bunurilor distruse sau furate, fundamentarea fondurilor necesare pentru serviciile de pază nu se bazează pe eficiența și economicitatea acestor cheltuieli.

Totodată, variațiile foarte mari ale numărului de posturi de pază contractate în condițiile menținerii, în general constante, a obiectivelor și suprafețelor păzite, arată lipsa unei strategii pe termen mediu și lung și rezerve importante de reducere a cheltuielilor bugetare cu această destinație, astfel:

	ADP sector 1	ADP sector 2	Sector 3	ADP sector 5	ADPDU Sector 6	ALPAB
Anul 2010	30	81	33,6	18	94	185
Anul 2011	33	84	33,5	18	70	180
Anul 2012	34	88	35,5	25	74	150
Anul 2013	34	88	64	34	85	152
Anul 2014	34	88	104	34	47	172
Anul 2015	34	88	61	36	55	187
Anul 2016	34	88	29	6	70	187

Tabelul nr. 34— Situația privind numărul de posturi la administrațiile domeniului public și respectiv ALPAB

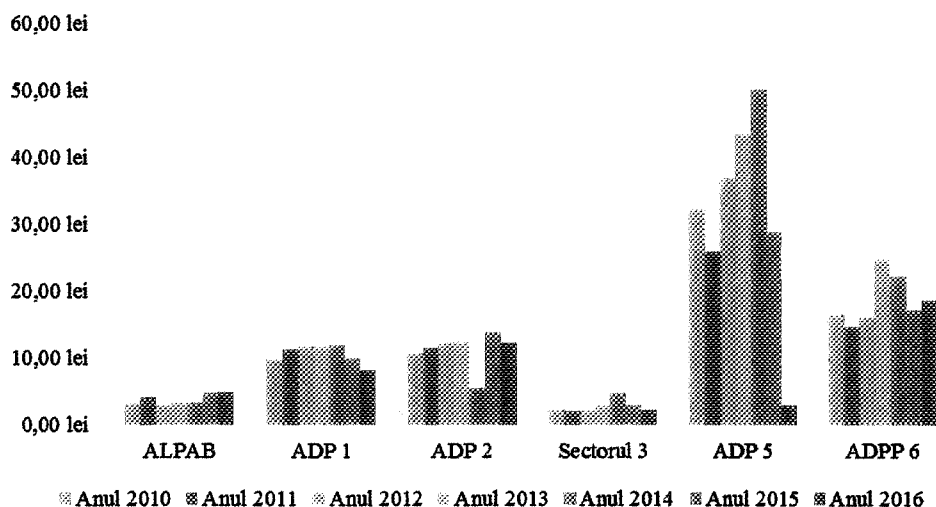
Din tabelul de mai sus se observă că doar în cazul ADP sector 1 și ADP sector 2 numărul de posturi a fost relativ constant, iar în cazul celorlalte entități numărul de posturi crește, uneori, de la simplu la dublu (Sector 3, ADP Sector 5) în condițiile în care, la fundamentarea necesarului de posturi, nu sunt atașate rapoarte din care să rezulte o creștere a incidentelor pe domeniul public.

În timpul misiunilor de audit au fost calculați următorii indicatori: cost mediu / metru pătrat/ an și cost mediu/ post/an pentru entitățile care administrează domeniul public.

Referitor la indicatorul **cost mediu / metru pătrat/ an** calculat prin împărțirea valorii plăților efectuate anual de entitățile auditate la suprafața domeniului public pentru care s-au contractat serviciile de pază, acesta este prezentat în tabelul și graficul următor:

	Anul 2010	Anul 2011	Anul 2012	Anul 2013	Anul 2014	Anul 2015	Anul 2016	Cost mediu
ALPAB	2,96	4,15	2,92	3,17	3,27	4,70	4,89	3,72
ADP 1	9,63	11,28	11,60	11,66	11,72	9,75	8,00	10,52
ADP 2	10,55	11,47	12,08	12,38	5,27	13,66	12,14	11,07
Sectorul 3	2,18	1,91	2,08	2,79	4,70	2,86	2,10	2,66
ADP 5	32,06	25,85	36,72	43,42	49,98	28,78	2,94	31,39
ADPDU 6	16,34	14,70	16,01	24,80	22,17	17,19	18,57	18,54

Tabelul nr. 35– Situația costului mediu/ metru pătrat/an pentru domeniul public



Graficul nr. 10 – Situația costului mediu/ metru pătrat/an pentru domeniul public

Din cele de mai sus se observă că, la nivelul municipiului București pentru servicii similare costurile diferă foarte mult de la un ordonator de credite la altul, diferențele se situează într-o plajă foarte mare de valori de la 2,96 lei/mp la ALPAB până la 32,06 lei/mp la ADP sector 5 în anul 2010 sau de la 2,10 lei/mp la Sectorul 3 până la 18,57 lei/mp la ADPDU Sector 6 în anul 2016.

Valorile cele mai mici ale indicatorului se constată la Sectorul 3 (între 1,91 lei/m.p. în anul 2011 și 4,70 lei/m.p. – în anul 2016) și ALPAB (între 2,92 lei/m.p. în anul 2012 și 4,89 lei/m.p. – în anul 2016). În schimb, se rețin evoluții greu de explicat în cazul ADP Sector 5 (între 49,98 lei/m.p. în anul 2014 și 2,94 lei/m.p. – în anul 2016).

Cel mai redus cost mediu/m.p. s-a înregistrat la **Sectorul 3** (2,66 lei/m.p.) și la **ALPAB** (3,72 lei/m.p.), urmate la distanță de ADP Sector 1 (10,52 lei/m.p.), ADP Sector 2 (11,07 lei/m.p.) și ADPDU Sector 6 (18,54 lei/m.p.). De departe cel mai mare cost mediu / m.p. (31,39 lei/m.p.) s-a înregistrat la **ADP Sector 5**.

Aceste variații nu se datorează modificării în perioada auditată a suprafețelor aflate în administrare așa cum s-a prezentat în tabelul nr. 2, acestea fiind relativ constante, evoluția acestui indicator rezultă din creșterile sau descreșterile bugetelor aprobate cu această destinație de

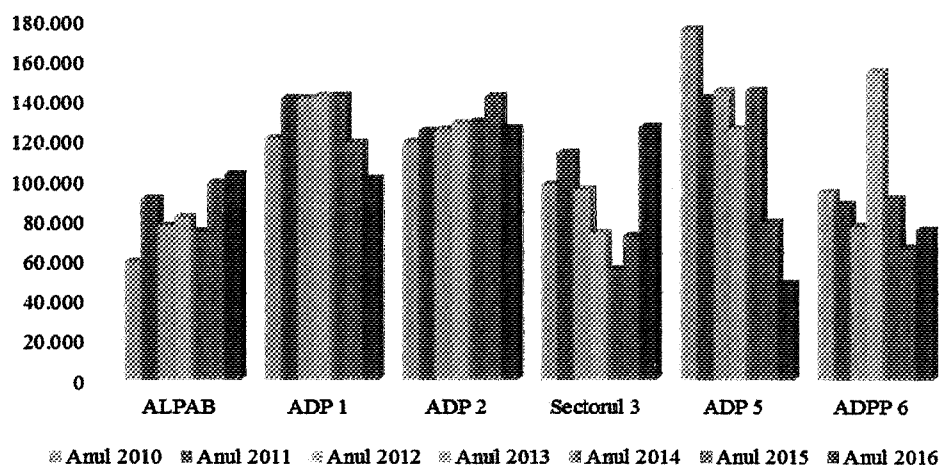
ordonatorii principali de credite. O altă cauză a acestor variații este legislația în domeniul achizițiilor publice care a permis încredințarea unor contracte cu valori mari fără organizarea unei competiții reale.

În cadrul celor șase entități auditate (care administrează domeniul public), în baza contractelor de prestări servicii de pază încheiate s-a constatat faptul că acestea conțin clauze cu privire la tariful/oră, durata serviciului de pază fiind de 24/24 ore și 7/7 zile, fără însă a fi stabiliți în cadrul contractelor indicatori de eficiență, respectiv cost/post pază, cost/obiectiv.

În timpul misiunilor de audit a fost calculat indicatorul **cost mediu anual/post pază** prin împărțirea valorii plăților efectuate la numărul de posturi de pază pentru care s-au efectuat aceste plăți, astfel:

	Lei/post							
	Anul 2010	Anul 2011	Anul 2012	Anul 2013	Anul 2014	Anul 2015	Anul 2016	Medie 2010-2016
ALPAB	58.693	90.285	76.654	80.866	73.941	98.104	102.200	82.963
ADP 1	120.315	140.367	140.207	141.211	141.211	118.121	100.168	128.800
ADP 2	118.303	123.959	124.608	127.742	128.393	140.938	125.294	127.034
Sectorul 3	97.119	113.138	94.739	73.145	54.835	71.629	125.859	90.066
ADP 5	174.359	140.577	143.803	125.022	143.910	78.272	47.923	121.981
ADPP 6	93.287	87.506	76.420	153.430	90.249	65.668	74.616	91.597

Tabelul nr. 36 – Situația costului mediu/post/an pentru domeniul public



Graficul nr. 11 – Situația costului mediu/ post/an pentru domeniul public

În cazul acestui indicator se observă aceeași evoluție sinusoidală explicată în primul rând prin lipsa de strategii în domeniul auditat la nivelul Capitalei și a unei fundamentări temeinice a necesarului de posturi coroborate cu fondurile alocate, fundamentare care să fie realizată de organele de specialitate subordonate Consiliilor locale, cu cunoștințe în domeniul serviciilor de pază.

Se remarcă discrepanțe mari privind **costul mediu anual/post de pază**, în cadrul aceluiași an, între ALPAB (58.692 lei/post) și ADP Sector 5 (174.358 lei/post) – de 2,97 ori mai mari în anul 2010, între Sectorul 3 (7.344 lei/post) și ADPDU Sector 6 (153.430 lei/post) - de două ori mai mare în anul 2013 și exemplele pot continua.

Dacă în cazul ADP Sector 1 și ADP Sector 2 se remarcă o relativă constanță (în jurul valorii de 140 mii lei, respectiv 125 mii lei) la ALPAB și Sectorul 3 sunt oscilații în sensul creșterii spre finele perioadei (2016), iar la ADP Sector 5 și ADPDU Sector 6 – oscilații, în sensul scăderii spre anul 2016.

Costul mediu/post pază este cel mai mic la ALPAB (82.963 lei anual/post), urmată de Sectorul 3 (90.065 lei anual/post) și ADPDU Sector 6 (91.596 lei anual/post) cele mai mari medii

înregistrându-se la ADP Sector 5 (121.980 lei anual/post), ADP Sector 2 (127.033 lei anual/post) și ADP Sector 1 (128.800 lei anual/post).

În cazul ADP sector 5 descrescăterile înregistrate în anul 2016 se datorează faptului că a scăzut de 6 ori numărul posturilor contractate pentru servicii de pază.

În anul 2013, costul mediu calculat la ADP sector 5 de **43,42 lei/mp**, este rezultatul faptului că valoarea contractelor pentru servicii de pază a fost stabilită pentru un număr mai mare de posturi de pază decât în anul anterior (34 față de 25) în condițiile în care nu s-a înregistrat o creștere a spațiilor verzi administrate. Mai mult, datorită lucrărilor realizate de Metrorex, spațiul verde din parcul „Eroii sanitari” a fost redus semnificativ.

În anul 2016, reducerea costului mediu pentru servicii de pază se datorează și scăderii numărului de locații, pentru care au fost contractate serviciile de pază, ca urmare a dispozițiilor HCLS 5 nr. 24/19.07.2016 privind delegarea serviciului de amenajare și întreținere a zonelor verzi, a parcurilor și grădinilor publice, a terenurilor de sport, a locurilor de agrement și a terenurilor de joacă pentru copii, administrate de către Sectorul 5, *prin gestiune delegată, cu atribuire directă către SC Amenajare Edilitară și Salubritate S.A.*

De asemenea, așa cum s-a prezentat anterior, în perioada 2010-2014, la ADP sector 5 s-au efectuat plăți în valoare de 1.323.943 lei, pentru decontarea posturilor cu echipajele de intervenție, a căror utilitate nu poate fi demonstrată în lipsa raportării de evenimente și necesitatea intervenției.

La ADPDU Sector 6, deși în anul 2014, numărul de posturi s-a redus de la 85 la 47, costul mediu pe metru pătrat (22,17 lei/m.p.) nu s-a redus semnificativ față de anul 2013 (24,80 lei/m.p.), această scădere a numărului de posturi datorându-se în principal reducerii spațiului verde administrat, în sensul că parcul Drumul Taberei a fost preluat de Primăria sector 6 pentru a fi reamenajat, iar în zona Drumul Taberei o parte importantă a spațiului verde a fost distrus cu ocazia amenajărilor realizate de Metrorex.

Reducerea numărului de posturi este însoțită și de scăderea costului mediu anual/post de la 153.430 lei/post în anul 2013, la 90.249 lei/post în anul 2014.

Facem precizarea că, tariful orar a fost stabilit la 9 lei/post/oră fără TVA în anul 2009 și nu a fost modificat pe toată perioada auditată, toate posturile aflate în plată în întreaga perioadă auditată fiind posturi permanente, de 24 h.

Referitor la costul mediu anual per metru pătrat calculat la ALPAB, acesta se situează la limita de jos a valorilor. În baza contractelor încheiate în perioada 2010-2016, ALPAB a achitat pentru serviciile de pază suma totală de 101.137 mii lei, paza fiind asigurată atât pentru parcurile aflate în administrare, dar și pentru alte locații, de asemenea aflate în administrarea entității, cum ar fi: sere, stăvilare, stranduri, fântânile arteziene de pe bulevardul Unirii (între Piața Unirii și Casa Poporului), spațiul verde de pe Axa N-S (Axa N-S, Piața Universității, Piața Romană, Piața Victoriei), „Satul francez” și spațiul verde de pe Cheiul Dâmboviței.

O analiză mai atentă a costului mediu per metru pătrat arătată că acesta diferă în funcție de activitatea pentru care a fost contractat serviciul de pază, în condițiile în care tariful este același. Exemplificăm pentru anul 2016 în acest sens, costuri medii per metru pătrat foarte diferite, în funcție de obiectiv:

- pentru Parc Băneasa, Parc Herăstrău Vechi, Parc Herăstrău Nou, Parc Miorița și Parc Teatrul Național au fost contractate 36 posturi pentru care s-a calculat un cost mediu /mp de **2,83 lei/mp**;

- pentru cele trei debarcadere situate în parcul Herăstrău au fost contractate separat un număr de 3 posturi permanente la un cost mediu pe metru pătrat de **211,06 lei/mp**.

- tot separat a fost contractat și serviciul de pază pentru Sera Herăstrău la un cost mediu de **6,20 lei/mp** (din incinta parcului) și pentru sediul entității auditate de **14,07 lei/mp** (tot în incinta parcului Herăstrău).

De asemenea, ALPAB a contractat un număr de 7 posturi permanente de pază pentru care s-a achitat 680.354 lei pentru spațiul verde aflat în administrare pe Cheiul Dâmboviței în condițiile în care, de o parte și de alta a cheiului sunt artere de circulație, supravegheate video de poliție.

La **ADP Sector 1**, costul mediu anual/post pază de 128.800 lei și este cel mai mare calculat la entitățile auditate, situație care se datorează în principal contractării exclusiv a posturilor permanente și la un tarif pe oră peste media celorlalte sectoare, respectiv 13 lei/oră/post.

Tariful s-a modificat în anul 2015 în sensul diminuării sub 10 lei/oră, datorită faptului că la procedura de atribuire a contractului de pază organizată de entitate au fost transmise invitații de participare la negocieri către mai multe societăți, ceea ce a condus la creșterea concurenței reflectată în scăderea prețului. Fără o justificare coerentă, în același an entitatea a luat și măsura de a crește numărul de posturi astfel că economiile realizate din creditele bugetare nu au fost semnificative.

La **ADP Sector 2**, cost mediu anual/post pază de 127.034 lei este foarte apropiat de cel din sectorul 1, situația fiind similară, în sensul că au fost contractate doar posturi permanente; doar în perioada 2015 - 2016 se înregistrează o scădere a tarifului pe oră, în rest tariful fiind constant, de 14 lei/oră/post.

În cazul sectorului 2, unde suprafața spațiului verde pentru care s-a asigurat pază e fost constantă în toată perioada auditată, respectiv 908,1 ha, evoluția ascendentă a indicatorului cost mediu anual/post pază în prima perioada de la 118.303 lei în anul 2010, la 140.938 lei în anul 2014 este însoțită de creșterea numărului de posturi în condițiile în care incidentele semnalate de agenții de pază nu au fost semnificative.

În **Sector 3**, costul mediu anual/post pază este de 90.066 lei, fiind printre cele mai reduse; totuși în perioada auditată există fluctuații foarte mari în cadrul acestui indicator: în anul 2011 costul calculat fiind de 113.138 lei, cu o scădere la jumătate în anul 2014 (54.835 lei) și apoi o creștere de 2,5 ori în anul 2016, la 125.066 lei.

În acest caz, explicația este variația numărului de posturi. Exemplificăm Parcul Titan unde în anul 2011 serviciile de pază au fost asigurate cu patru posturi permanente, în anul 2015 cu 15 posturi permanente, iar în anul 2016 cu 10 posturi permanente.

Pentru serviciile de pază (permanentă) la locurile de joacă (o componentă a domeniului public), Sectorul 3 a achitat în perioada 2010-2015 suma totală de 8.369.917 lei, astfel:

- LEI -

Parcuri, din care:	Suprafața (mp)	Nr. mediu posturi	Plăți efectuate	Plăți efectuate /metru pătrat	Cost /post/an
Locuri de joaca, spatii verzi 2010	56.692	16	1.477.286	26,06	92.330
Locuri de joaca, spatii verzi 2011	59.235	18	830.974	14,03	46.165
Locuri de joaca, spatii verzi 2012	68.425	16	703.603	10,28	43.975
Locuri de joaca, spatii verzi 2013	113.732	46	1.672.284	14,70	36.354
Locuri de joaca, spatii verzi 2014	113.732	76	2.746.260	24,15	36.135
Locuri de joaca, spatii verzi 2015	113.732	26	939.510	8,26	36.135
Locuri de joaca, spatii verzi 2016	113.732	-	0		

Tabelul nr. 37 – Situația costului mediu/post/an pentru locurile de joacă din Sectorul 3

Din cele de mai sus se observă că indicatorul costul mediu anual/post, are o evoluție descrescătoare de la 92.330 lei în anul 2010 până la 36.135 în anii 2014 și 2015.

Indicatorul cost mediu per metru pătrat pentru serviciile de pază asigurate la „locurile de joacă, spații verzi” are o evoluție sinusoidală la fel ca și numărul de posturi permanente. Având în vedere că suprafața pentru care au fost contractate servicii de pază în anul 2014 (113.732 m.p.) este aproximativ dublul suprafeței pentru care s-au contractat servicii similare în anul 2010 (56.693 m.p), se remarcă însă o creștere de aproape 5 ori a numărului de posturi permanente.

În concluzie, în municipiul București, pentru servicii similare, costurile pentru serviciul de pază per metru pătrat diferă foarte mult de la un ordonator de credite la altul, diferențele situându-se într-o plajă foarte mare de valori, în același an, de la o entitate la alta, dar și la același ordonator de credite, de la un an la altul.

Aceste variații (cea mai mare, de 8,5 ori în cazul costului mediu/mp între cea mai eficientă entitate (ALPAB – 3,72 lei/mp) și cea mai puțin eficientă ADP Sector 5 = 31,93 lei/mp) nu se datorează modificării în perioada auditată a suprafețelor aflate în administrare, acestea fiind relativ constante, evoluția acestui indicator rezultă din creșterile sau descreșterile bugetelor aprobate cu această destinație de ordonatorii principali de credite. O altă cauză a acestor variații este legislația în domeniul achizițiilor publice care a permis încredințarea unor contracte cu valori mari, fără organizarea unei competiții reale.

Și în cazul costului mediu per post pază se observă aceeași evoluție sinusoidală explicată în primul rând prin lipsa de strategii în domeniul auditat la nivelul Capitalei și a unei fundamentări temeinice a necesarului de posturi, fundamentare care să fie realizată de organele de specialitate subordonate Consiliilor locale cu cunoștințe în domeniul serviciilor de pază.

3.4.2. Referitor la achizițiile de sisteme electronice de supraveghere video pentru domeniul public (spații verzi)

Dintre cele șase entități auditate care administrează spațiile verzi din Capitală, doar ADP sector 1 și ADPDU Sector 6, au achiziționat sisteme de monitorizare video a locațiilor pentru care se asigura paza.

Astfel, în anul 2015 ADP sector 1 a efectuat plăți în valoare de 553.437 pentru achiziționarea unor astfel de sisteme. Acestea au fost montate în locațiile pentru care se asigura paza și cu forță umană. Cu toate acestea, în locațiile unde au fost montate camere video nu a fost redus numărul agenților de pază, din contră în unele locații a fost suplimentat cu un post de patrulă de 24/24 ore, deci post permanent, din care se exemplifică:

- Secția transporturi Șos. Odăi nr 3-5 - s-au montat 4 camere de luat vederi, paza era asigurată cu trei posturi permanente și începând cu luna octombrie 2016 contractul de pază a fost suplimentat cu un post de pază permanent.

- Parcul Venus - s-au montat 16 camere de luat vederi, paza era asigurată cu două posturi permanente și începând cu luna octombrie 2016 contractul de pază a fost suplimentat cu un post de pază permanent.

În consecință, deși entitatea a luat măsuri pentru creșterea siguranței bunurilor pe care le are în administrare, cheltuielile cu paza au crescut.

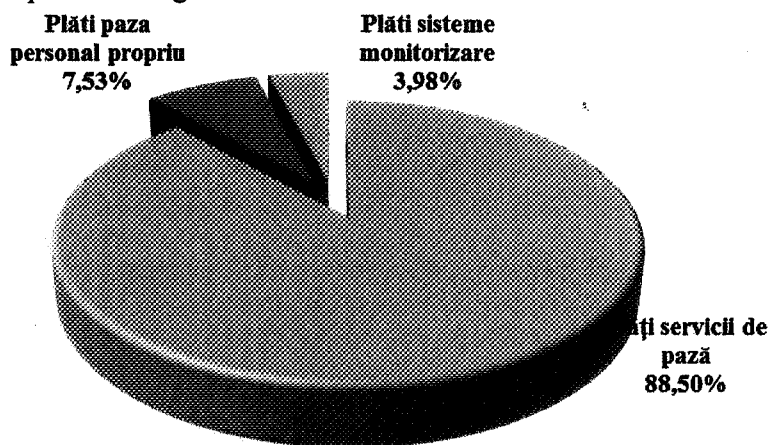
La ADPDU Sector 6 au fost achiziționate sisteme de monitorizare în valoare totală de 18.308 lei (6.200 lei în anul 2012 și 12.108 lei în anul 2015). Sistemul achiziționat în anul 2015 a avut ca efect reducerea cu un post de pază în dispozitivul respectiv.

În concluzie, conducerea instituțiilor publice care administrează spațiile verzi nu au arătat preocupare pentru găsirea unor alternative prestațiilor de pază care să ducă la reducerea costurilor. Investițiile în domeniu au fost minime și se regăsesc la doar două dintre entități. În locațiile unde au fost montate camere video nu a fost redus numărul agenților de

pază, din contră, în unele locații a fost suplimentat cu un post de patrulă de 24/24 ore, sau reducerea a fost nesemnificativă.

3.4.3. Referitor la eficiența serviciilor de pază a unităților de învățământ preuniversitar administrate de cele șase entități auditate

Referitor la unitățile de învățământ preuniversitar din municipiul București, fondurile utilizate sunt prezentate în Tabelul nr. 13 - Situația privind plățile pentru servicii de pază în pentru unitățile de învățământ. Reprezentarea grafică a datelor este următoarea:



Graficul nr. 12 - Plățile pentru servicii de pază în unitățile de învățământ preuniversitar

Din graficul de mai sus se observă că în perioada 2010-2016 plățile pentru serviciile de pază externalizate sunt de aproape 12 ori mai mari decât cele asigurate prin angajații proprii, respectiv 463.505 mii lei față de 39.425 mii lei iar investițiile realizate reprezintă doar 4% din valoarea totală a plăților efectuate.

Din auditurile realizate a rezultat faptul că administrațiile și respectiv direcțiile unităților de învățământ preuniversitar din municipiul București nu au realizat o analiză a costurilor pentru serviciul de pază realizat cu angajații proprii ai școlilor raportat la costul necesar pentru realizarea aceluiași servicii cu firme specializate.

Așa cum s-a precizat anterior, în **Sectorul 5**, pentru unitățile de învățământ preuniversitar, paza a fost asigurată cu paznicii angajați ai școlilor, cu firme specializate în domeniu și cu angajați ai Poliției Locale sector 5.

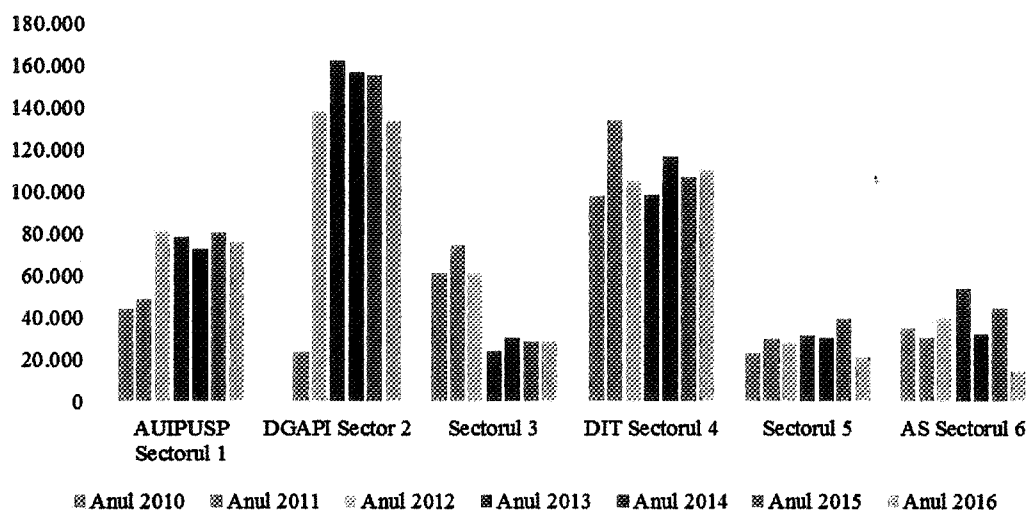
Referitor la indicatorul **cost mediu / metru pătrat/ an**, acesta nu a fost calculat pentru unitățile de învățământ preuniversitar având în vedere că pentru acestea suprafața pentru care se asigură paza diferă în sensul că unele entități au sălile de sport în clădiri diferite față de clădirea școli, sau cantine și cămine în alte locații.

În timpul misiunilor de audit a fost calculat indicatorul **cost mediu anual/post pază** prin împărțirea valorii plăților efectuate la numărul de posturi de pază pentru care s-au efectuat aceste plăți, astfel:

	Lei/post pază							
	Anul 2010	Anul 2011	Anul 2012	Anul 2013	Anul 2014	Anul 2015	Anul 2016	Medie 2010-2016
AUIPUSP Sectorul 1	43.755	48.088	80.881	78.226	72.274	80.165	75.752	68.449
DGAPI Sector 2		22.915	138.149	161.988	156.267	155.085	133.872	128.046
Sectorul 3	60.903	74.054	61.122	23.628	29.841	28.348	28.458	43.765

DIT Sectorul 4	97.596	133.499	104.883	97.982	116.253	106.586	110.283	109.583
Sectorul 5	22.579	29.491	27.589	31.342	29.800	39.004	20.679	28.641
AS Sectorul 6	34.806	30.132	39.984	53.690	31.812	44.259	13.897	35.511

Tabelul nr. 38 – Situația costului mediu/post/an pentru unitățile de învățământ preuniversitar



Graficul nr. 13 – Situația costului mediu/post/an pentru unitățile de învățământ preuniversitar

Din cele de mai sus se observă că pentru entitățile care administrează unitățile de învățământ preuniversitar, costul mediu anual pe post cel mai mare este înregistrat la **DGAPI sector 2** de 128.046 lei/post/an, urmat de **DITL Sector 4** cu 109.583 lei/post/an, iar cele mai mici valori se constată la **AS Sector 6** de 35.511 lei/post/an și **Sectorul 5** de 28.641 lei/post/an.

Indicatorul este direct influențat de durata serviciului de pază care diferă foarte mult, de la 8 ore la 24 ore în cadrul aceluiași ordonator terțiar de credite, astfel că cifrele prezintă diferențe apreciable.

Având în vedere că plata unui post de pază cu angajați proprii este în medie jumătate din costul achitat pentru același post către o firmă de pază, entitățile ar trebui să analizeze această situație și să facă demersurile către ordonatorul principal de credite pentru identificarea și aprobarea unor soluții alternative de asigurare a serviciului de pază cu implicarea și a organelor specializate de ordine publică (poliție locală, Poliție, Jandarmerie) în conformitate cu prevederile Legii nr. 35/2006 privind siguranța în școli.

Eficiența – măsurată prin indicatorul cost/post pază - prezintă mari fluctuații, atât de la o entitate la alta (între Sectorul 5 cu costul mediu cel mai mic – 28.641 lei/post și DGAPI Sector 2 cu cel mai mare cost mediu – 128.046 lei/post, fiind un raport de 1 la 4,4), cât și în cazul aceleiași entități, de la un an la altul.

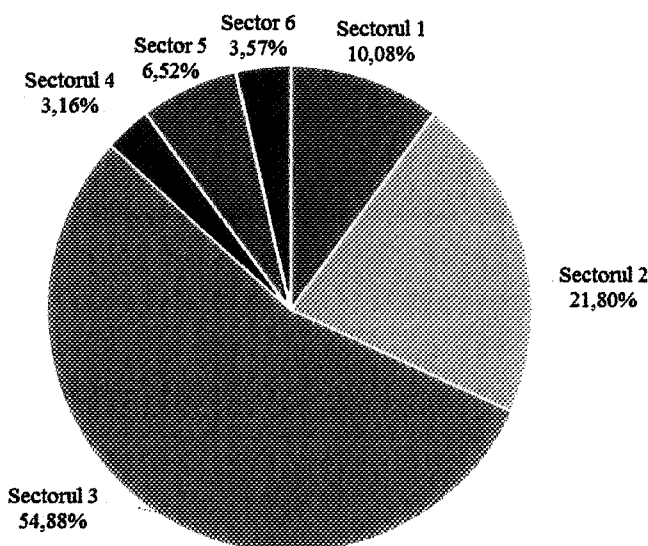
3.4.4. Referitor la achizițiile de sisteme electronice antiefracție și supraveghere video pentru unitățile de învățământ preuniversitar din municipiul București

Valoarea totală a achizițiilor de sisteme electronice antiefracție și supraveghere video achiziționate de unitățile de învățământ preuniversitar din municipiul București, în perioada 2010-2016, a fost de 20.830 mii lei, iar cele mai mari investiții au fost realizate de Primăria sectorului 3, respectiv 11.431 mii lei, astfel:

-Lei-

Anul	AUIPUSP Sector 1	DGAPI Sector 2	Dir. Înv. Sector 3	DIT Sector 4	Dir. Înv. Sector 5	AS Sector 6	Total
2010	417.371	147.984	81.129		15.217		661.701
2011	793.068	657.385	23.622		18.054		1.492.129
2012	516.543	1.540.124	1.146.411		88.188		3.291.266
2013	164.488	492.432	2.239.133		23.359	527.573	3.446.985
2014	82.525	540.119	0		65.051	79.619	767.314
2015	125.928	376.397	191.396		675.736	17.518	1.386.975
2016	0	786.594	7.749.025	657.720	471.834	118.030	9.783.203
Total	2.099.923	4.541.035	11.430.716	657.720	1.357.439	742.740	20.829.573

Tabelul nr. 39– Situația privind plățile efectuate pentru achiziția de sisteme de monitorizare la unitățile de învățământ preuniversitar



Graficul nr. 14– Ponderea plăților efectuate pentru achiziția de sisteme de monitorizare la unitățile de învățământ preuniversitar

Din datele prezentate rezultă că la nivelul **AUIPUSP Sector 1** s-au realizat, în fiecare an între 2010 și 2015 investiții în sisteme de semnalizare supraveghere video și control acces persoane. Achizițiile s-au realizat pentru 39 de unități de învățământ din cele 78 existente, în valoare totală de 2.100 mii lei. Totuși, așa cum rezultă din Tabelul nr. 17, numărul posturilor de pază a crescut constant până în anul 2014, de la 202 posturi în 2010 la 356 posturi în 2014 și au ajuns la 312 în anul 2016.

În cazul **DGAPI Sector 2**, valoarea achizițiilor a fost de 4.541 mii lei, fiind achiziționate sisteme de monitorizare video pentru toate unitățile de învățământ preuniversitar din sector (83). Realizarea acestor achiziții nu a dus la reducerea numărului de posturi de pază din școli, acesta crescând așa cum reiese din tabelul nr. 20, de la 161 posturi în 2011, la 184 posturi în anul 2015, respectiv 156 posturi în anul 2016.

În **Sectorul 3**, din valoarea totală de 11.430 mii lei reprezentând contravaloarea sistemelor de alarmare și monitorizare achiziționate pentru școli în perioada 2010 – 2016, suma de 7.749 mii lei reprezintă valoarea investițiilor efectuate în anul 2016. Având în vedere că 68% din valoarea

investițiilor pentru sisteme de monitorizare video și alarmare au fost efectuate în anul 2016, rezultatul efectiv al acestei acțiuni va putea fi urmărit începând cu anul 2017.

Totuși, ca urmare a investițiilor efectuate în sisteme de monitorizare, în perioada auditată se remarcă o scădere a cheltuielilor efectuate cu paza în perioada 2013 – 2016, față de perioada 2010 -2012, deși numărul posturilor de pază în unitățile de învățământ preuniversitar a avut o tendință de creștere, de la 95 (în 2010) și 202 (în 2011), la 120 (în 2016), așa cum se observă în tabelul nr. 20.

În cazul **DIT Sector 4** achizițiile de sisteme de monitorizare au fost realizate doar în anul 2016, dar au generat măsuri de reducere a cheltuielilor, așa cum s-a prezentat la capitolul 3.3.2 din prezenta sinteză.

În **Sectorul 5**, valoarea achizițiilor constând în sisteme de monitorizare a fost de 1.357 mii lei, 85% din această sumă fiind cheltuită în perioada 2015-2016, perioada în care paradoxal numărul posturilor de pază contractate a crescut semnificativ, de la 18 posturi în anul 2014 la 53 de posturi în anul 2016.

În perioada auditată, achizițiile realizate de **AS Sector 6** în sistemele electronice antiefracție și supraveghere video nu au fost semnificative (742 mii lei, comparabile cu ale DIT Sector 4) totuși, la unele grădinițe a scăzut semnificativ numărul posturilor de 24 ore.

Deși prin investițiile realizate s-a dorit creșterea siguranței în școli, acestea nu au condus și la scăderea cheltuielilor cu serviciile de pază.

În concluzie auditul reține că intenția entităților publice locale ca achiziționarea unor sisteme electronice antiefracție și supraveghere video să conducă la reducerea cheltuielilor cu serviciile de pază, nu s-a materializat.

Capitolul IV. Concluziile generale privind utilizarea fondurilor publice de la bugetul local pentru achiziția serviciului de pază

- Cheltuielile cu paza efectuate de entitățile de subordonare locală în perioada 2010-2016, au avut un volum și o pondere însemnată în structura bugetului acestor entități, care totalizează 1.292.958 mii lei (aprox. 295.196 mii Euro raportat la un curs mediu⁶ de 4,38 lei/€).

Față de această sumă, cheltuielile cu paza efectuate la cele 10 entități cuprinse în audit au totalizat 824.259 mii lei (63,75% din total) și au avut o pondere de 6,15% din totalul cheltuielilor prevăzute în bugetele de venituri și cheltuieli ale acestora, respectiv 14,52% din totalul cheltuielilor efectuate la Titlul II „Bunuri și servicii”.

- Plățile efectuate de entitățile publice locale în perioada auditată au înregistrat o tendință de creștere și o evoluție sinusoidală, dinamica și evoluția acestora fiind subiectivă și conjuncturală, creșterile înregistrate nefiind generate de factori obiectivi (modificări legislative, schimbări în structura patrimoniului, modificări semnificative ale cursului de schimb etc).
- Factorii determinanți în creșterea cheltuielilor cu paza decontate unor firme specializate pe perioada auditată, au avut-o factorii subiectivi respectiv, fundamentarea și negocierea necorespunzătoare a tarifelor cu firmele de pază, precum și modificarea volumului prestațiilor sau a duratei serviciului contractat, în funcție de valoarea creditelor bugetare alocate cu această destinație.

Argumentele care susțin fundamentarea necorespunzătoare și formală a cheltuielilor cu paza decontate de la bugetul local se regăsesc, în principal în:

- nu au fost avute în vedere doar serviciile strict necesare: s-au contractat doar posturi permanente, și servicii de pază cu echipe mobile care nu se justifică economic;

⁶ <http://www.bnr.ro/Cursul-de-schimb-3544.aspx>

- lipsa unei strategii și politici în domeniul pazei bunurilor, a unor criterii de performanță și standarde de cost, situație în care cheltuielile cu paza sunt nepredictibile, fiind la latitudinea ordonatorilor de credite, dinamica acestora fiind influențată în general de factori subiectivi;

- criteriul economicității nu a fost avut în vedere la externalizarea activității de pază, nefiind efectuate calcule economice în scopul reducerii efortului bugetar; odată cu externalizarea acestor servicii, cheltuielile au crescut exponențial, în condițiile în care reducerile rezultate prin disponibilizarea personalului propriu au fost nesemnificative;

- în lipsa unei strategii coerente în domeniu, care să aibă în vedere întreaga legislație în domeniu și modele sau politici eficiente adoptate și implementate de țările din Uniunea Europeană, există riscuri privind nelegalitatea menționării în contractele de pază a domeniului public încheiate cu societăți private, a unor atribuții stabilite expres în sarcina instituțiilor de ordine publică ale statului;

- contractarea numai de posturi permanente de pază, (24/24, 7/7) în condițiile în care traficul persoanelor diferă pe diverse intervale orare, noaptea accesul fiind chiar restricționat;

- contractarea unor servicii de pază cu mașini de intervenție, fără niciun argument valabil care să susțină această achiziție și pentru care nu sunt întocmite, verificate și certificate acte care să îndeplinească calitatea de document justificativ.

➤ În context mai larg, întreaga legislație în domeniul pazei obiectivelor, bunurilor și valorilor și protecția persoanelor, ar trebui să facă obiectul unei evaluări, simplificări și armonizări cu legislația europeană, având în vedere gradul mare de afectare a societății civile prin stabilirea unor obligații care nu se justifică economic, în sarcina tuturor societăților comerciale și prin crearea premizelor de cheltuire neeconomicoasă și ineficientă a fondurilor publice prin neclarificarea competențelor și obligațiilor privind paza domeniului public.

➤ Din auditurile efectuate a rezultat că în lipsa unor strategii sau politici în domeniul pazei, la externalizarea serviciilor de pază nu a existat o abordare privind identificarea și cuantificarea doar a necesarului de posturi neacoperite la momentul respectiv, analizarea variantelor alternative, care să dea autorităților locale posibilitatea de a selecta cea mai bună soluție atât din punct de vedere al eficacității, cât și al eficienței și economicității utilizării fondurilor bugetare.

Totodată, prin externalizarea serviciului de pază, au fost adoptate de ordonatorii secundari sau terțiari de credite o serie întreagă de decizii strategice (transformarea posturilor de 8 sau 12 ore în posturi permanente de pază, contractarea suplimentară a unor servicii de pază mobile, creșterea sau micșorarea în funcție de buget a duratei prestației sau a numărului de posturi), care erau în competența autorităților locale și ale Consiliului Local al sectorului, respectiv al Municipiului București.

➤ Atribuirea contractelor de pază în perioada auditată s-a făcut, prin proceduri simplificate de selecție de oferte sau prin atribuire directă, proceduri care nu asigură transparență și o concurență reală în procesul de atribuire și creează premisele unei utilizări neeconomicoase și ineficiente a fondurilor publice.

Având în vedere volumul însemnat al fondurilor publice utilizate pentru cheltuieli cu servicii de pază, este necesară o analiză a argumentelor, criteriilor și motivelor care au stat la baza stabilirii regimului juridic al atribuirii contractelor de pază, de reconsiderare și reîncadrare în legislația specifică a abordării achizițiilor de această natură în scopul reducerii și eliminării riscurilor de fraudă sau a utilizării neeconomicoase și ineficiente a fondurilor publice.

➤ Față de aspectele prezentate se poate concluziona că urmăre unei nefundamentări judicioase a cheltuielilor instituțiilor auditate, au fost contractate și decontate servicii fără argumente legale și economice care să susțină necesitatea efectuării acestor cheltuieli din care menționăm:

- organizarea și efectuarea pazei domeniului public cu societăți de pază, în contracte fiind prevăzute servicii care se suprapun cu atribuțiile poliției sau poliției locale;

- certificarea și confirmarea prestațiilor de pază a avut, în general, un caracter formal, nefiind elaborate și implementate proceduri operaționale privind verificarea și confirmarea prestațiilor conform specificațiilor din caietele de sarcini ale achizițiilor, singurul document justificativ fiind un deviz întocmit pe baza prevederilor din contract, care nu prezintă elemente concrete de natură a proba realizarea prestației;

- modificări frecvente ale numărului de posturi din planurile de pază, fără argumente și justificări legale, din care rezultă subiectivism în întocmirea acestor planuri, cât și lejeritatea modificării acestora, pentru a fi adaptate și corelate cu fondurile disponibile de cheltuit.

➤ Din analiza tarifelor decontate de entitățile auditate pentru prestații de pază, rezultă că prețurile achitate nu au avut o fundamentare pe elemente de cost și nu au fost influențate de factori obiectivi și modificări ale elementelor componente (taxe, creșteri de salarii, modificarea indicelui prețurilor de consum etc), acestea fiind stabilite subiectiv, prin negociere directă. Concluzia este justificată de tendința de reducere a tarifelor, uneori cu procente semnificative, în condițiile unor modificări legislative care puteau duce la dublarea acestora, din care rezultă o supradimensionare evidentă a tarifelor în prima parte a perioadei auditate.

În mod similar, evoluția numărului de posturi de pază contractate nu are o justificare obiectivă (modificări ale locației păzite, ale suprafeței, numărul intrărilor, etc.) ci e pur subiectivă, fiind influențată în general, doar de volumul creditelor primite cu această destinație.

➤ La nivelul municipiului București nu a fost adoptată o strategie privind paza spațiilor verzi aflate în administrare cu obiective pe termen scurt, mediu și lung. La contractarea serviciilor de pază, obiectivele declarate de administrațiile domeniului public au fost creșterea siguranței cetățeanului aflat în spațiile și clădirile administrate de către entitățile auditate, protejarea bunurilor aparținând domeniului public, diminuarea pagubelor materiale, dorindu-se în principal conservarea investițiilor derulate în spațiile verzi și locurile de joacă aflate în administrare.

Cu toate acestea, contractele de servicii de pază încheiate nu conțin clauze referitoare la indicatori de performanță, termene de realizare sau de monitorizare a acestor indicatori, entitățile neurmărind, în general, rezultatul achizițiilor serviciilor de pază și protecție prestate de firmele specializate în spațiile aflate în administrare.

Un aspect negativ reținut este și lipsa unor clauze contractuale clare care să oblige firmele de pază la plata despăgubirilor în cazul unor furturi, distrugerii sau deteriorări ale obiectivelor păzite.

➤ Raportat la datele publicate de ISMB, cheltuielile efectuate pentru serviciile de pază nu și-au atins scopul întrucât se înregistrează o creștere a fenomenelor de violență în școli, arătând încă o dată că alocarea fondurilor nu se realizează de autoritățile locale de o manieră eficace, nu se au în vedere stabilirea și urmărirea unor indicatori de performanță, termene de realizare, precum și modul de monitorizare a acestora, conform unei strategii.

➤ La nivelul ordonatorilor principali și secundari de credite nu au fost stabilite proceduri de control și monitorizare pentru serviciile de pază proprii și pentru cele externalizate, nu s-a urmărit dacă serviciile prestate sunt de calitate și dacă s-au obținut rezultatele cele mai bune, în condițiile utilizării unor resurse limitate.

În municipiul București, pentru servicii similare costurile pentru serviciul de pază per metru pătrat diferă foarte mult de la un ordonator de credite la altul, diferențele se situându-se într-o plajă foarte mare de valori, în același an, de la o entitate, la alta, dar și la același ordonator de credite, de la un an la altul.

Aceste variații (cel mai mare raport, de 8,5 ori – în cazul costului mediu/mp – între cea mai eficientă entitate – ALPAB, cu 3,72 lei și cea mai puțin eficientă – ADP Sector 5, cu 31,39 lei/mp) nu se datorează modificării în perioada auditată a suprafețelor aflate în administrare, acestea fiind relativ constante, evoluția acestui indicator rezultă din creșterile sau descreșterile bugetelor aprobate cu această destinație de ordonatorii principali de credite. O altă cauză a acestor variații este

legislația în domeniul achizițiilor publice care a permis încredințarea unor contracte cu valori mari, fără organizarea unei competiții reale.

Și în cazul costului mediu per post pază în domeniul administrațiilor domeniului public se observă aceeași evoluție sinusoidală explicată în primul rând prin lipsa de strategii în domeniul auditat la nivelul Capitalei și a unei fundamentări temeinice a necesarului de posturi, fundamentare care să fie realizată de organele de specialitate subordonate Consiliilor locale cu cunoștințe în domeniul serviciilor de pază. Raportul în cazul costului mediu/post pază este 1 (ALPAB – 82.963 lei/post) la 1,5 (ADP Sector 1 – 128.800 lei/post).

Totodată, conducerea instituțiilor publice care administrează spațiile verzi nu au arătat preocupare pentru găsirea unor alternative prestațiilor de pază care să ducă la reducerea costurilor. Investițiile în domeniu au fost minime și se regăsesc la doar două dintre entități. În locațiile unde au fost montate camere video nu a fost redus numărul agenților de pază, din contră, în unele locații a fost suplimentat cu un post de patrulă de 24/24 ore, sau reducerea a fost nesemnificativă.

➤ Eficiența, măsurată prin indicatorul cost/post pază, prezintă mari fluctuații în cazul unităților de învățământ preuniversitar, atât de la o entitate la alta (între Sectorul 5 cu costul cel mai mic – 28.641 lei/post și DGAPI Sector 2 cu cel mai mare cost mediu – 128.046 lei/post fiind un raport de 1 la 4,4), cât și în cadrul aceleași entități, de la un an la altul.

Având în vedere faptul că plata unui post de pază cu angajați proprii este în medie jumătate din costul achitat pentru același post către o firmă de pază, entitățile ar trebui să analizeze această situație și să facă demersurile către ordonatorul principal de credite pentru identificarea și aprobarea unor soluții alternative de asigurare a serviciului de pază cu implicarea și a organelor specializate de ordine publică (poliție locală, Poliție, Jandarmerie) în conformitate cu prevederile Legii nr. 35/2006 privind siguranța în școli.

Auditul reține că intenția entităților publice locale, ca achiziționarea unor sisteme electronice antiefracție și supraveghere video să conducă la reducerea cheltuielilor cu serviciile de pază, nu s-a materializat.

Capitolul V. Principalele recomandări formulate în rapoartele de audit

1. Elaborarea, supunerea spre dezbatere și aprobare Consiliului General al Municipiului București și implementarea unei strategii pe termen mediu și lung la nivelul Capitalei privind organizarea și efectuarea pazei bunurilor și imobilelor deținute, în funcție de caracteristicile, specificul fiecărei unități și de amplasarea acestora, respectiv clădiri deținute în administrare (școli, licee, colegii, grădinițe), spații verzi sau bunuri amplasate pe domeniul public.

Strategia va avea în vedere realizarea obiectivelor propuse cu minimizarea costurilor prin optimizarea celor trei forme de realizare, respectiv angajați proprii, poliție locală și firme de pază, cu respectarea competențelor și atribuțiilor prevăzute în Legea nr. 333/2003, republicată privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor și a Legii nr. 155/2010, republicată a poliției locale.

2. Elaborarea și implementarea unei proceduri operaționale privind recepția serviciilor de pază, documentele justificative întocmite, constând în Note și Rapoarte prezentate, precum și operațiunile și etapele de verificare parcurse de beneficiari pentru probarea realității prestațiilor decontate conform prevederilor Legii nr. 273/2006 a finanțelor publice locale, cu modificările și completările ulterioare și ale OMFP nr. 1792/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice, precum și organizarea, evidența și raportarea angajamentelor bugetare și legale.

3. Elaborarea, adoptarea și implementarea unui sistem de indicatori de performanță privind cheltuielile efectuate cu paza unităților și a bunurilor, care să stabilească ținte și termene de realizare și să ofere date privind:

- economicitatea – indicator care să arate dacă activitatea de pază finanțată, s-a făcut în structura, cantitatea și calitatea corespunzătoare la cele mai scăzute costuri;

- eficacitatea – indicator care să exprime măsura în care entitatea și-a atins obiectivele fixate prin achiziția serviciului de pază;

- eficiența – indicator care să reflecte dacă în urma activității de finanțare a serviciului de pază a fost obținut un rezultat optim din punct de vedere al cantității și calității serviciului prestat de operatorul economic față de resursele consumate.

Monitorizarea modului de îndeplinire a indicatorilor de performanță, analizarea acestora și luarea măsurilor ce se impun pentru îmbunătățirea continuă a bunei gestiuni a utilizării banului public.

4. Întocmirea planurilor de pază pentru toate unitățile și avizarea acestora de către organele de poliție abilitate, cu respectarea întregului pachet legislativ și a competențelor legale privind protecția și paza bunurilor și siguranței persoanelor.

Fundamentarea necesarului de cheltuieli cu paza obiectivelor, pe baza unor criterii clare și obiective.

5. Pornind de la analiza contractelor de pază aflate în derulare, identificarea unor soluții alternative pentru cheltuielile și operațiile ineficiente și neeconomice, în vederea dispunerii unor măsuri de reducere și eficientizare a cheltuielilor efectuate de la bugetul local cu această destinație.

6. Având în vedere ponderea însemnată și valoarea foarte mare a cheltuielilor cu paza efectuate de la bugetul local (1.292.958 mii lei echivalentul a 295.196 mii euro în perioada auditată), se impune reanalizarea procedurilor de achiziție și de atribuire a contractelor cu paza, astfel încât atribuirea și contractarea acestor achiziții să se efectueze în condiții de transparență și cu asigurarea unui cadru concurențial real.

În final se formulează **propuneri de îmbunătățire a cadrului legal:**

➤ Față de concluziile prezentului audit de performanță, se propune ca regimul achiziției serviciului de pază să fie cel comun achizițiilor publice reglementat prin Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, prin excluderea posibilității ca atribuirea contractelor de pază să se facă prin procedura simplificată prevăzută pentru serviciile sociale și alte servicii specifice, conform art. 7 alin. (2) din lege.

Se face precizarea că serviciile de pază sunt prevăzute în Anexa 2 la Legea nr. 98/19.5.2016 privind achizițiile publice, pentru care este permisă procedura simplificată, la capitolul „servicii de investigații și siguranță” – care include codurile CPV de la 79700000 – 1 la 79721000 – 4 (servicii de investigare și de siguranță, servicii de siguranță, servicii de monitorizare a sistemelor de alarmă, servicii de pază, servicii de supraveghere, servicii de localizare, servicii de localizare a transfugilor, servicii de patrulare, servicii de eliberare de ecusoane, servicii de anchetare și servicii de agenții de detectivi, servicii de grafologie și servicii de analiză a deșeurilor).

Se observă că din toate serviciile cuprinse la această poziție din Anexa 2 la Legea nr. 98/19.5.2016 a achizițiilor publice, care de regulă sunt achiziții aleatorii, de valori mici, și trebuie să fie făcute operativ având în vedere urgența misiunilor, serviciile de pază nu se încadrează în caracteristicile acestei grupe, fiind achiziții de valori foarte mari, în care serviciile se derulează pe perioade îndelungate și nu au caracter de urgență. În consecință, se impune eliminarea din Anexa 2 la Legea nr. 98/2016 codului CPV privind serviciile de pază.

➤ Având în vedere inadvertențele și carențele identificate în legislația privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor (Legea nr. 333/2003 și HG nr. 301/2012 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 333) analizate la pct. 3.2.1.B din prezenta „Sinteză”, este necesară modificarea acestei legislații și armonizarea ei cu legislația europeană, prin restrângerea sferei de aplicare doar la entitățile cu riscuri ridicate de securitate și nu la toate entitățile publice și societățile comerciale, indiferent de obiectul de activitate și de natura bunurilor deținute sau administrate.