

Policy Brief no. 125, august 2021

EFOR a analizat proiectul de ordonanță de urgență pentru aprobarea Programului Național de Investiții "Anghel Saligny". Raportul include câteva concluzii și recomandări pentru elaborarea următorului program de dezvoltare locală

Programul Saligny este de facto PNDL 3



MDLPA a pus în dezbatere publică proiectul de OUG pentru aprobarea Programului Național de Investiții "Anghel Saligny", însoțit de nota de fundamentare¹. Documentul a fost pus în dezbatere publică pe data de 11 august 2021, iar termenul de consultare este de 10 zile, conform Legii 52/2003.

Deși la nivel public există tendința de a îndepărta programul de denumirea de PNDL, din motive care țin de dinamica campaniei electorale din Partidul Național Liberal și de tarele legate de primele 2 etape ale PNDL, analiza proiectului ne arată că proiectul este o copie aproape perfectă a OUG 28/2013, care a

reglementat PNDL. Există diferențe, pe care le vom trata ulterior, însă logica și modul de elaborare a OUG este în mare aceeași.

În primul, considerăm că **procesul de elaborare a actului normativ nu respectă Constituția** (art. 115), întrucât dezvoltarea acestui program nu justifică urgența. Conform alineatului 4, "Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora". Aceeași observație a fost făcută de Curtea de Conturi într-un raport publicat în 2015², cu privire la elaborarea PNDL, în care remarca faptul că "OUG nr 28/2013, actul normativ de aprobare a PNDL, nu este aprobată prin lege conform prevederilor constituționale". Auditorii remarcau faptul că în cazul PNDL, OUG 28 a fost aprobată în Parlament la



¹

www.mdlpa.ro/pages/proiectougaprobare-programnationalinvestitiianghelsaligny

² www.cristianghinea.ro/wp-content/uploads/2017/04/Raport-CC-PNDL-2014.pdf

aproape doi ani de la elaborare. Alineatul 5 prevede că "Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. [...]".

Ordonanța de urgență este prea generală. Deși definește limitele generale, nu include elemente esențiale precum obiectivele programului, indicatorii de program (conform definiției din art. 37, Legea 500/2002), criterii de evaluare a programului, criteriile de alocare a fondurilor și multe alte elemente fundamentale care ar urma să fie definite prin normele de implementare. De exemplu, documentele privind contractarea sau criteriile de prioritizare și implementarea programului vor fi detaliate în normele metodologice de aplicare a programului. Considerăm că scopul elaborării unei ordonanțe de urgență scade semnificativ în contextul în care caracteristicile fundamentale ale programului lipsesc. În aceeași măsură, Curtea de Conturi observa în 2014 că OUG 28 "nu reglementează elementele definitorii ale unui program, respectiv obiectivele programului și indicatorii de program".

Limitele programului nu sunt clar definite. OUG nu definește limitele superioare sau inferioare pentru finanțarea unui proiect sau pentru tipurile de cheltuieli dintr-un proiect și nici obligativitatea unei cofinanțări, după cum nici OUG 28 nu specifica aceste condiții. Curtea de Conturi remarca suplețea birocratică ce caracteriza PNDL, aceasta reprezentând în același timp un potențial risc pentru implementarea programului.

Conform proiectului de lege, proiectele de investiții sunt multianuale. Spre deosebire de PNDL, unde proiectele puteau fi multianuale, cu o durată de cel mult patru ani (cu posibilitatea de prelungire la 6 ani) în acest caz durata se întinde la cinci ani, cu posibilitatea de a ajunge la opt ani. Contractele semnate ar putea fi valabile până cel târziu la finalul anului 2028, când ar urma să se finalizeze și implementarea programului. **Considerăm că durata maximă este prea lungă**, având în vedere că experiențele anterioare ne-au arătat că PNDL a finanțat proiecte de dimensiuni reduse sau medii. Așadar, construirea unui sistem de canalizare sau a unui drum în cinci până la opt ani poate conduce la cheltuirea inefficientă a resurselor și creșterea riscurilor privind implementarea proiectelor respective.

Similar cu OUG 28, proiectul de OUG stabilește că "în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a Normelor metodologice pentru punerea în aplicare a prezentei ordonanțe de urgență, beneficiarii depun cereri de finanțare, la Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației [...]". Normele de implementare se aprobă în "termen de 10 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, se aprobă normele metodologice de aplicare a programului". Termenele sunt scurte, iar beneficiarii au la dispoziție doar o lună să pregătească documente, care ar urma să fie aprobate prin ordin de ministru. **Considerăm că urgența demersului nu este justificată.**

Argumentarea necesității, urgenței și impactului programului nu este suficient de solidă. Conform notei de fundamentare, nu există impact asupra bugetului și nici impact socio-economic, pe când este evident că ar trebui să existe un impact în acest domenii. Ministerul Dezvoltării nu a publicat nicio analiză referitoare la

implementarea primelor două etape a programului, fapt care ne conduce la ideea că OUG nu este suficient de bine bazat de date și dovezi, cum ar trebui să fie conform bunelor practici privind elaborarea actelor normative.

Multe din constatările Curții de Conturi par a rămâne valabile și în ceea ce privește capacitatea ministerului de a implementa în condiții optime programul.

Astfel, managementul datelor este încă deficitar și nu există o platformă integrată care să faciliteze urmărirea proiectelor. În acest moment, MDRAP nu are o evidență la zi a proiectelor, iar disciplina beneficiarilor este pe alocuri deficitară, fapt care reduce din transparența și eficiența programului. Constatările de la începutul anului 2021³ arată că personalul este insuficient pentru evaluarea și monitorizarea proiectelor, colectarea datelor și, în general, pentru monitorizarea cu succes a implementării programului. Din informațiile existente, monitorizarea pe teren a proiectelor este insuficientă și se realizează prin intermediul ISC, dar în mod limitat; o observație în acest sens este inclusă și în raportul Curții de Conturi despre PNDL. Raportul de audit din 2018 menționa că⁴:

”având în vedere prevederile legale și resursele alocate, responsabilitățile MDRAP pe linia controlului derulării proiectelor PNDL sunt extrem de greu de realizat, practic, în contextul creșterii exponențiale a numărului de proiecte,

atribuțiile MDRAP de monitorizare și control se limitează, în cele mai dese cazuri, la activități de monitorizare a plăților. În acest context, apreciem ca fiind necesară îmbunătățirea mecanismelor de control, în principal prin alocarea de resurse speciale în acest sens (spre exemplu, crearea unei structuri specializate pentru controlul obiectivelor de investiții din cadrul programelor finanțate de MDRAP)”.

Aceste componente sunt esențiale mai ales în contextul în care procedurile birocratice sunt mult mai suple decât în cazul altor programe de finanțare. Și nu este nici foarte clar care au fost urmările dosarelor penale deschise de DNA⁵ și cum au ajutat acestea la îmbunătățirea politicilor de integritate și prevenția potențialelor situații de fraudă sau conflict de interese care apar în implementarea unor astfel de programe.

Elemente cheie privind monitorizarea achizițiilor publice și a riscurilor de integritate sau fraudă cu privire la punerea în aplicare a programului⁶ **rămân netratate în propunerea legislativă.** Sancțiunile rămân, de asemenea, limitate. De altfel, OUG nu tratează în niciun fel transparența programului și introducerea unor mecanisme care să reducă din riscuri. Curtea de Conturi remarcă în 2018⁷ că:

”lipsa unor minime măsuri împotriva reprezentanților UAT, care pe propria răspundere solicită în mod eronat decontarea unor fonduri din PNDL, poate

³ <https://expertforum.ro/raport-cum-reparam-pndl/>

⁴

https://www.curteadeconturi.ro/uploads/216bcbcf/60ca864b/6a0cbae1/c05145e7/a582a47/2820f090/6db6a5b9/0dbb4d3e/Raportul_public_pe_anul_2018.pdf

⁵ Vezi, de exemplu, cazul lui Mădălin Iscriu - <https://recorder.ro/video-dumnezeul-achizițiilor/>

⁶ A se vedea concluziile din raportul Curții de Conturi pe 2019, https://www.curteadeconturi.ro/uploads/2e5d9d60/9e269eac/5d043042/db30da5f/0e159efb/3674e79b/8c5c968b/0c25bb49/Raportul_public_pe_anul_2019.pdf

⁷

https://www.curteadeconturi.ro/uploads/216bcbcf/60ca864b/6a0cbae1/c05145e7/a582a47/2820f090/6db6a5b9/0dbb4d3e/Raportul_public_pe_anul_2018.pdf

conduce la proliferarea indisciplinii în derularea programului, existând riscul ca multe UAT să solicite anticipat achitarea unor lucrări care la momentul respectiv nu erau executate”. De asemenea, ” nivelul de responsabilitate în gestionarea fondurilor publice primite de la MDRAP este extrem de redus (în unele cazuri fiind identificate chiar și suspiciuni de fraudă)”

Până în acest moment, programul Anghel Saligny reia multe dintre mecanismele de implementare ale PNDL și prelungește unele dintre tarele identificate în rapoarte oficiale și independente⁸, pornind de la modul de elaborare și ajungând la punerea în practică.

Având în vedere că multe dintre problemele menționate anterior sunt încă prezente la nivel instituțional și legislativ⁹, considerăm că propunerea actuală de program poate continua practicile netransparente și ineficiente din perspectiva finanțelor publice și dezvoltării comunităților în care se investește. Modul de elaborare a programului repetă pașii urmați de guvernele social democrate, care au fost criticate pentru implementarea primelor două etape ale PNDL. Puteți consulta informații privind implementarea primelor etape ale PNDL pe harta clientelismului politic, dezvoltată de EFOR (www.expertforum.ro/harta-clientelism).

Elaborarea unui nou program fără a rezolva probleme instituționale și fără a analiza riscurile apărute în programele trecute este hazardată. Deși implementarea unor programe de dezvoltare locală este esențială, acest fapt nu justifică graba

și problemele pe care le aduce propunerea actuală. **Solicităm, așadar, oprirea acestui proiect de OUG și dezbateră la nivel public a aspectelor menționate în acest document.**

La final, EFOR reiterează **recomandările** pe care le-a trimis deja către liderii partidelor din coaliția de guvernare¹⁰ pe 12 august:

1. Bugetarea realistă, asigurarea surselor de finanțare pentru proiectele PNDL și evitarea suplimentării constante a bugetului prin Fondul de Rezervă sau alte mijloace de urgență sau avarie
2. Creșterea capacității financiare, umane și tehnice a MLPDA (și a altor instituții care au atribuții) de a monitoriza și controla implementarea proiectelor, respectiv realizarea achizițiilor publice
3. Creșterea eficienței de raportare a indicatorilor de progres și a altor informații esențiale prin dezvoltarea unei platforme online care să colecteze toate datele de la beneficiari și să permită publicarea lor pentru publicul larg în timp util, constant.
4. Modificarea legislației pentru a consolida obligația de raportare în timp util și prin mijloacele electronice, respectiv creșterea sancțiunilor pentru nerespectarea reglementărilor
5. Publicarea listelor de proiecte depuse
6. Publicarea listelor de proiecte aprobate cu numerotare unică (pentru a permite urmărirea) și cu punctajele obținute la evaluare

⁸ <https://expertforum.ro/tag/pndl/>

⁹ Vezi o listă integrală a rapoartelor EFOR legate de implementarea PNDL - <https://expertforum.ro/tag/pndl/>

¹⁰ <https://expertforum.ro/pndl-transparent/>. Vezi și raportul ”Cum reparăm PNDL?”, <https://expertforum.ro/raport-cum-reparam-pndl/>

7. Creșterea capacității autorităților locale care implementează proiecte din aceste fonduri, pentru a evita neregulile și posibilele tentative de fraudă

8. Realizarea unor analize comprehensive asupra achizițiilor publice și modificarea legislației pentru a permite centralizarea și publicarea acestor date de către MLPDA

9. Realizarea și publicarea unei analize care să reflecte cauzele pentru care unele proiecte sunt realizate cu întârzieri semnificative

10. Renunțarea la proiecte vechi, la care nu s-a început implementarea de mai mulți ani sau la care implementarea este în faze incipiente

11. Reglementarea unor standarde de cost minimale care să reducă riscul de creștere artificială a prețurilor

12. Publicarea unei evaluări referitoare la implementarea PNDL 1 și 2 în vederea elaborării PNDL 3

13. Continuarea implementării angajamentelor din cadrul Parteneriatului pentru Guvernare Deschisă

14. Elaborarea unei etape viitoare a PNDL în mod transparent, prin consultări publice

Septimius Pârvu este expert
la



Semilunei 7, ap. 1

București

www.expertforum.ro

Material realizat cu sprijinul financiar Active Citizens Fund România, program finanțat de Islanda, Liechtenstein și Norvegia prin Granturile SEE 2014-2021. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Granturilor SEE și Norvegiene 2014-2021; pentru mai multe informații accesați www.eeagrants.org

Foto coperta