



PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL
Nr. 4205302/09.06.2016

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
PREȘEDINTE
Intrare Nr. 112777/18
16 06 2016

CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

Strada Lev Tolstoi nr.22-24 Sector 1 cod 011948 București
Telefon: +(40) 21.3078.861; Fax: +(40) 21.3078.878
Website: www.curteadeconturi.ro, E-mail: DepartamentXII@rcc.ro

Nr. 7391 /N.V./03.06.2016

Către

Parlamentul României
CAMERA DEPUTAȚILOR
BIROUL PERMANENT
Nr. 940 din 9.06.2016

Ș/G C. Iancu
08.06.2016
H. R. 1812
TC

CAMERA DEPUTAȚILOR

București, Palatul Parlamentului, Strada Izvor nr. 2-4, Sector 5

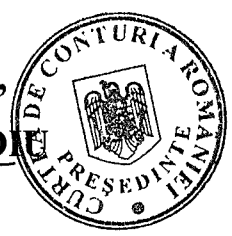
Domnului Președinte Valeriu Ștefan - ZGONEA

În conformitate cu prevederile **pct. 429** din *Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități*, aprobat prin Hotărârea Plenului nr. 169/26.05.2016, am onoarea să vă prezint, alăturat, **Sinteza Raportului de audit al performanței „Auditul performanței Programului Național de Dezvoltare Locală (PNDL) finanțat de la bugetul de stat prin bugetul Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și derulat prin autoritățile locale”**, întocmită de Curtea de Conturi a României, urmare acțiunii de audit al performanței efectuată la **Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice**.

Cu deosebită stimă,

PREȘEDINTE,
Nicolae VĂCĂROIU

N. Văcăroiu



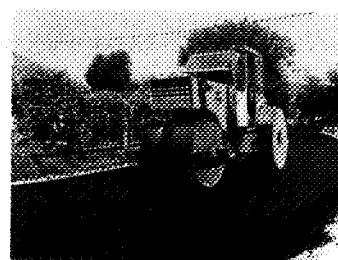
Sinteza raportului de audit al performanței Programului național de dezvoltare locală finanțat de la bugetul de stat prin bugetul MDRAP și derulat prin autoritățile locale



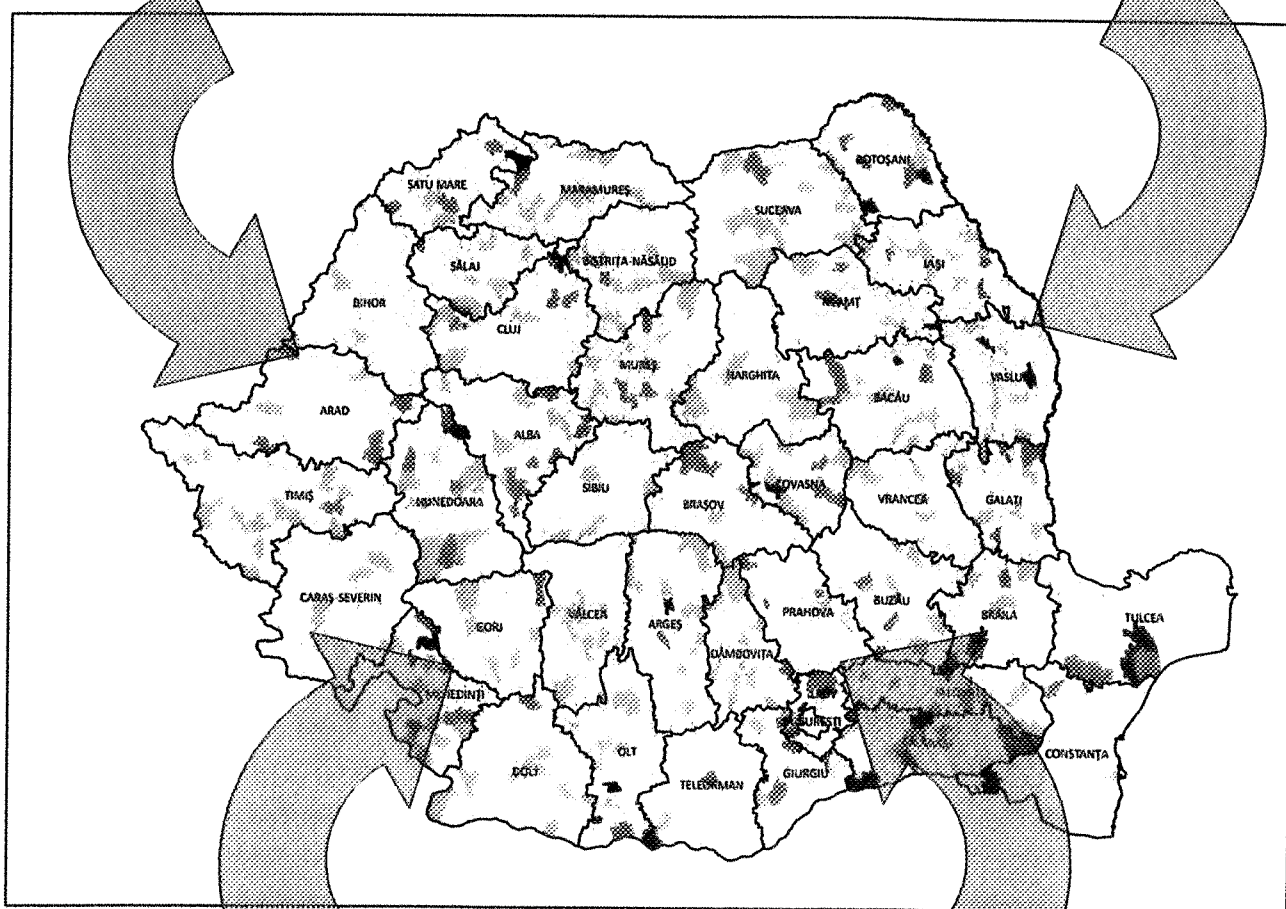
**Rețele de alimentare cu apă
și de canalizare**



**Unități învățământ
preuniversitar**



Drumuri publice



Poduri

**Alte investiții
publice**



CUPRINS

Capitolul	Pagina
Introducere	1
I. Prezentarea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP)	1
II. Organizarea și funcționarea MDRAP	4
III. Analiza evoluției indicatorilor economico-financiari care caracterizează activitatea MDRAP pentru perioada 2013-2014	5
IV. Obiectivele auditului performanței	7
V. Prezentarea sintetică a contextului și a cadrului instituțional în care se derulează PNDL	8
VI. Sinteza principalelor constatări și concluzii rezultate în urma misiunii de audit al performanței	13
1. Prezentarea cadrului legal aplicabil implementării PNDL	13
2. Evaluarea capacității instituționale și organizatorice a MDRAP în derularea PNDL	13
3. Asigurarea și repartizarea resurselor financiare alocate de la bugetul de stat pentru implementarea proiectelor de investiții derulate prin PNDL	14
4. Realizarea coordonării programului de către MDRAP	15
5. Monitorizarea/controlul utilizării fondurilor alocate de la bugetul de stat pentru implementarea proiectelor de investiții derulate prin PNDL	15
VII. Criteriile de audit utilizate pentru evaluarea performanței	15
VIII. Metodologia și procedurile de audit utilizate pentru colectarea, analizarea și interpretarea probelor de audit	16
IX. Constatări și concluzii cu privire la realizarea obiectivelor specifice PNDL	17
X. Punctul de vedere al conducerii MDRAP cu privire la aspectele constatate în urma auditului performanței	40
XI. Măsuri luate de conducerea MDRAP în timpul misiunii de audit al performanței	40
XII. Concluziile generale și recomandările formulate de auditorii publici externi în urma misiunii de audit al performanței	41



CURTEA DE CONTURILE ROMÂNIEI

Strada Lev Tolstoi nr.22-24 Sector 1 cod 011948 București
Telefon: +(40) 21.3078.861; Fax: +(40) 21.3078.878
Website: www.curteadeconturi.ro, E-mail: DepartamentXII@rcc.ro

Departamentul XII

INTRODUCERE

Misiunea de audit al performanței s-a realizat la Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice în conformitate cu standardele proprii de audit ale Curții de Conturi, elaborate în baza standardelor internaționale de audit.

Urmare desfășurării misiunii de audit al performanței s-a încheiat un raport prezentat în sinteză, care este destinat Parlamentului României, Guvernului, Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice precum și opiniei publice.

Raportul a fost elaborat în baza constatărilor și concluziilor rezultate din auditarea Programului Național de Dezvoltare Locală, conținând și recomandările formulate de auditorii publici externi în vederea eliminării deficiențelor identificate pentru asigurarea economicității și creșterea eficienței și eficacității utilizării fondurilor publice.

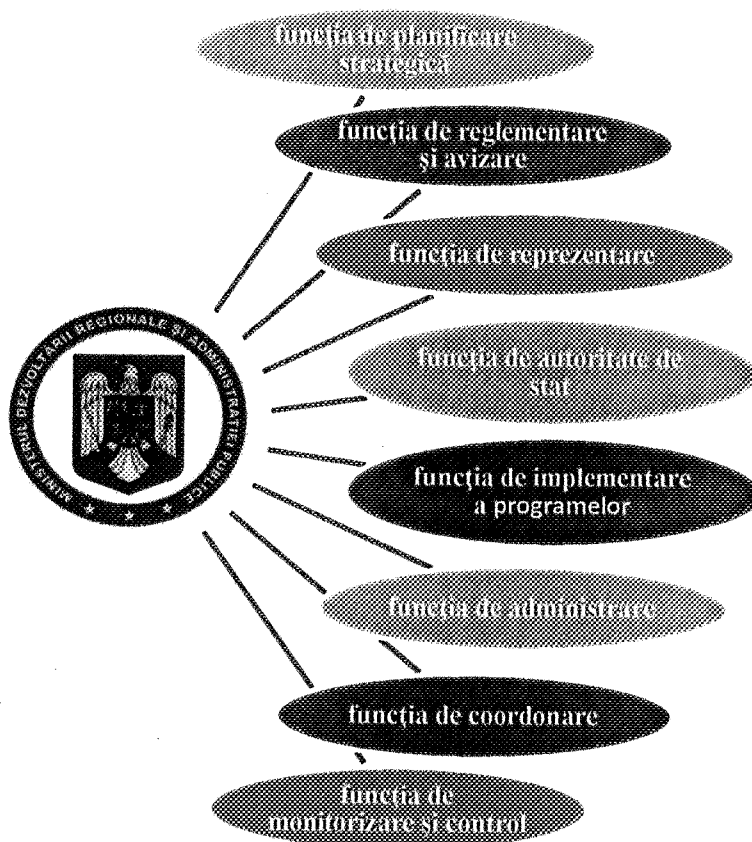
Capitolul I PREZENTAREA MINISTERULUI DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

MDRAP s-a înființat prin reorganizarea Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului și prin preluarea activității în domeniul administrației publice a structurilor și a instituțiilor specializate, de la Ministerul Administrației și Internelor, conform prevederilor OUG nr. 96/2012 *privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale*, cu modificările și completările ulterioare și a prevederilor HG nr. 1/2013 *privind organizarea și funcționarea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice*, cu modificările și completările ulterioare.

MDRAP realizează, după caz, împreună cu ministerele de resort, **politica guvernamentală în domenii de activitate precum:** dezvoltare regională,

coeziune și dezvoltare teritorială, cooperare transfrontalieră, transnațională și interregională, disciplina în construcții, amenajarea teritoriului, urbanism și arhitectură, construcții, locuințe, clădiri de locuit, reabilitarea termică a clădirilor, parcuri industriale, programarea, coordonarea, monitorizarea și controlul utilizării asistenței financiare nerambursabile acordate României de către Uniunea Europeană pentru programe din domeniile sale de activitate etc.

Ministerul, conform prevederilor **HG nr. 1/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice**, cu modificările și completările ulterioare, exercită următoarele funcții:



În realizarea funcțiilor sale, MDRAP îndeplinește, în principal, următoarele atribuții:

✦ de implementare a programelor

- ✓ inițiază, finanțează și/sau gestionează/implementează, în condițiile legii, programe și proiecte de dezvoltare de interes național, regional și local în domeniile sale de activitate;
- ✓ elaborează prioritățile, criteriile de eligibilitate și procedurile necesare finanțării, implementării și monitorizării programelor și proiectelor din domeniile sale de activitate;
- ✓ asigură, în condițiile legii, managementul fondurilor publice comunitare și naționale aflate în responsabilitatea sa, alocate domeniilor sale de activitate;

- ✦ de reprezentare
 - ✓ asigură în numele statului român, în condițiile legii, reprezentarea pe plan intern și internațional în domeniile sale de activitate și reprezintă interesele autorităților sale de activitate și reprezintă interesele autorităților administrației publice locale în Guvern;
- ✦ de reglementare și avizare
 - ✓ elaborează cadrul normativ necesar realizării obiectivelor din programele elaborate pentru domeniile sale de activitate;
 - ✓ organizează sistemul de elaborare, avizare și aprobare a reglementărilor tehnice și economice pentru domeniile sale de activitate;
- ✦ de planificare strategică
 - ✓ elaborează strategii, politici, programe și planuri pentru domeniile sale de activitate;
 - ✓ dezvoltă o bază națională de date, un sistem informațional unitar la nivelul administrației publice locale;
 - ✓ aplică măsurile pentru implementarea sistemului e-guvernare;
- ✦ de administrare
 - ✓ închiriază/concesionează, în condițiile legii, bunurile imobiliare proprietate a statului pe care le are în administrare;
- ✦ de autoritate în stat
 - ✓ asigură urmărirea și controlul respectării reglementărilor în domeniile sale de activitate;
 - ✓ emite avize și aprobări de specialitate pentru obiectivele de investiții finanțate;
 - ✓ organizează sistemul de atestare tehnico-profesională a specialiștilor cu activitate în construcții;
- ✦ de monitorizare și control
 - ✓ asigură monitorizarea derulării investițiilor din domeniile sale de activitate;
 - ✓ avizează și urmărește realizarea programelor și proiectelor de infrastructură, construcții și lucrări tehnico-edilitare;
 - ✓ monitorizează și controlează, prin ISC, disciplina în urbanism și amenajarea teritoriului;
- ✦ de coordonare
 - ✓ coordonează programele de asistență acordată de organismele internaționale;
 - ✓ coordonează procesul de descentralizare și de reorganizare administrativ-teritorială;
 - ✓ coordonează procesul de elaborare a standardelor de cost și a standardelor de calitate.

Capitolul II

ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA MINISTERULUI DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Structura organizatorică a MDRAP este prevăzută în anexa la **HG nr. 1/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice**, cu modificările și completările ulterioare. Aceasta a suferit ultima modificare în perioada misiunii de audit al performanței prin **HG nr. 100/10.02.2015**.

Numărul maxim de posturi aprobat pentru MDRAP este de **829, exclusiv demnitarilor și posturile aferente cabinetului ministrului**. Statul de funcții și structura posturilor pe compartimente, încadrarea personalului se aprobă, în condițiile legii, prin ordin al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice.

Conducerea MDRAP se asigură de către **ministrul dezvoltării regionale și administrației publice**. Ministrul reprezintă și angajează ministerul în raporturile cu celelalte autorități publice, precum și cu alte persoane fizice și juridice din țară sau din străinătate. În acest scop poate da împuternicire de reprezentare persoanelor din subordine.

Ministrul este ordonator principal de credite și îndeplinește atribuțiile generale prevăzute la art. 53 alin. (1) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, cu modificările și completările ulterioare. Pe lângă ministru funcționează Colegiul ministerului.

Ministrul este ajutat în activitatea sa de 5 secretari de stat, numiți prin decizii ale prim-ministrului, precum și de secretarul general și de 2 secretari generali adjuncți, numiți în condițiile legii.

Secretarul general și secretarii generali adjuncți asigură stabilitatea funcționării ministerului, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale dintre structurile MDRAP.

Atribuțiile direcțiilor, serviciilor, birourilor și ale altor compartimente din cadrul MDRAP sunt stabilite prin Regulamentul de organizare și funcționare aprobat prin Ordin al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice.

Pentru realizarea obiectivelor și atribuțiilor sale generale și specifice, ministerul poate colabora cu specialiști în diverse domenii de activitate, în condițiile legii.

Conform regulamentului de organizare și funcționare, în cadrul MDRAP își desfășoară activitatea următoarele categorii de personal:

a) funcționari publici:

- funcții publice generale, funcții publice specifice, precum și înalți funcționari publici conform Legii nr. 188/1999 *privind Statutul funcționarilor publici*, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- funcții publice specifice de manager public, conform Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 92/2008 *privind statutul funcționarului public denumit manager public*, cu modificările și completările ulterioare.

b) personal contractual:

- personal contractual, conform OG nr. 32/1998 *privind organizarea cabinetului demnitarului din administrația publică centrală* aprobată prin Legea nr. 760/2001, cu modificările și completările ulterioare și conform Legii nr. 53/2003 – Codul muncii, republicat;
- consilieri pentru afaceri europene, conform OUG nr. 19/2003 *privind consilierii pentru afaceri europene*, cu modificările și completările ulterioare.

Instituțiile publice și organele de specialitate ale administrației publice centrale, din subordinea și sub autoritatea MDRAP, sunt:

i. în subordinea entității:

- ✓ Agenția Națională a Funcționarilor Publici;
- ✓ Autoritatea Națională pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice;
- ✓ Inspectoratul de Stat în Construcții;
- ✓ Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară.

ii. sub autoritatea entității:

- ✓ Agenția Națională pentru Locuințe;
- ✓ Compania Națională de Investiții "CNI" - S.A.

Capitolul III

ANALIZA EVOLUȚIEI INDICATORILOR ECONOMICO-FINANCIARI CARE CARACTERIZEAZĂ ACTIVITATEA MDRAP PENTRU PERIOADA 2013 - 2014

Cheltuielile necesare funcționării instituției se finanțează din bugetul de stat, fonduri externe nerambursabile și venituri proprii, după cum urmează:

Denumirea indicatorilor	Cod indicator	Credite bugetare definitive 2013 (mii lei)	Credite bugetare definitive 2014 (mii lei)	Ponderea pe surse în totalul creditelor bugetare 2013	Ponderea pe surse în totalul creditelor bugetare 2014
Buget de stat	5001	3.278.385	5.066.576	87,73%	94,87%
Fonduri externe nerambursabile	5008	345.123	228.537	9,23%	4,28%
Venituri proprii	5010	113.454	45.630	3,04%	0,85%
TOTAL		3.736.962	5.340.743	100,00%	100,00%

Tabelul nr. 1 - Situația creditelor bugetare aprobate, defalcate pe surse de finanțare

În anul 2014, **totalul creditelor bugetare definitive** aprobate MDRAP a crescut cu 1.603.781 mii lei față de anul 2013, ceea ce reprezintă o majorare a fondurilor aprobate cu aproximativ 43% față de prevederile bugetare ale exercițiului financiar precedent.

Se mai reține faptul că, în perioada supusă auditului, **bugetul de stat a reprezentat principal sursă de finanțare** a MDRAP, respectiv de 87,73% (în anul 2013) și de 94,87% (în anul 2014) din totalul fondurilor aprobate.

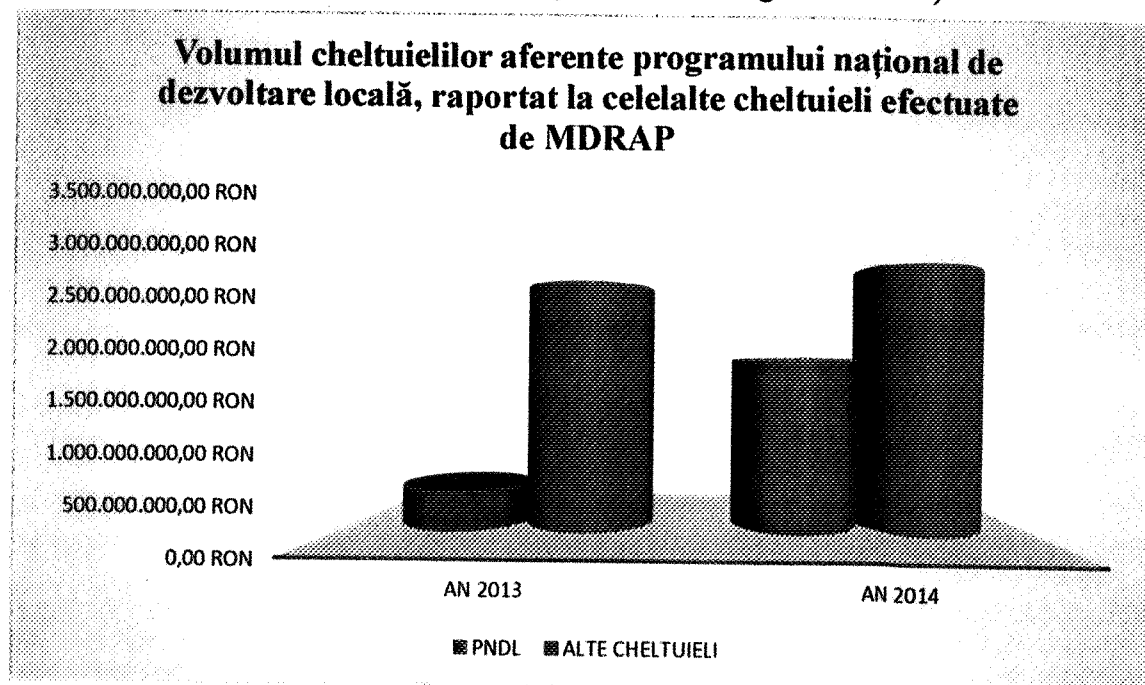
Creditele bugetare definitive aprobate de la bugetul de stat, se prezintă astfel:

Denumirea indicatorilor	Credite bugetare definitive 2013 (mii lei)	Credite bugetare definitive 2014 (mii lei)	Creșterea creditelor bugetare definitive 2013/2014 (valori absolute) - mii lei -	Creșterea creditelor bugetare definitive 2013/2014 (valori relative)
1	3	4	5 = 4 - 3	6 = 4 / 3 x 100 - 100
Autorități publice și acțiuni externe	263.873	482.257	218.384	82,76%
Locuințe, servicii și dezvoltare publică	1.091.463	3.395.032	2.303.569	211,05%
Acțiuni generale economice, comerciale și de muncă	1.920.049	1.075.287	- 844.762	- 43,99%
Cheltuieli din sume rămase neutilizate în anul anterior	0	114.000	114.000	n/a
TOTAL BUGET DE STAT	3.278.385	5.066.576	1.788.191	54,54%

Tabelul nr. 2 - Situația creditelor bugetare aprobate de la bugetul de stat, defalcate pe titluri de cheltuieli

Creșterea, în anul 2014 față de anul 2013, cu suma de 1.788.191 mii lei a creditelor bugetare definitive aprobate de la bugetul de stat, a fost generată (în principal) de majorarea cu aproximativ 211,05% a creditelor bugetare definitive aprobate pentru cap. 70.01 "Locuințe, servicii și dezvoltare publică", respectiv cu suma de 2.303.569 mii lei, acestea ajungând să dețină în anul 2014 ponderea cea mai mare (67,01% din totalul creditelor bugetare definitive aprobate din bugetul de stat).

Datorită unei creșteri de 340,32%, respectiv cu suma de 1.535.363 mii lei în anul 2014 față de anul 2013, creditele bugetare definitive aprobate pentru finanțarea PNDL au deținut în anul 2014 cea mai mare pondere (39,21% din totalul creditelor bugetare definitive aprobate din bugetul de stat).



În privința evoluției principalilor indicatori bilanțieri raportați de MDRAP în perioada 2013 – 2014, situația se prezintă astfel:

- mii lei -

Denumire indicatori bilanțieri	Sold sfârșitul perioadei 2013	Sold sfârșitul perioadei 2014
Active necurente	649.669	963.630
Active curente	2.671.010	3.118.065
TOTAL ACTIVE	3.320.678	4.081.695
Datorii curente	2.446.347	7.681.981
Datorii necurente	587	2.108
TOTAL DATORII	2.446.933	7.684.089
CAPITALURI PROPRII	873.745	- 3.602.394

Tabelul nr. 3 - Situația principalilor indicatori bilanțieri raportați la finele anilor 2013 și 2014

Evoluția descrescătoare a capitalurilor proprii ale MDRAP, de la valoarea de 873.745 mii lei înregistrată în anul 2013 la valoarea de - 3.602.394 mii lei înregistrată în anul 2014, a fost influențată, concomitent, de o creștere mai mică a totalului activelor (761.017 mii lei) și de o creștere mai mare a totalului datoriilor (5.237.156 mii lei).

Creșterea în anul 2014, față de anul 2013, a indicatorului **Total Active** a fost determinată de creanțele curente care, în anul 2013, au fost în sumă de **1.642.119 mii lei**, iar în anul 2014 în sumă de **2.026.419 mii lei**, ceea ce reprezintă un procent de **23,40%**. Majorarea s-a datorat atât creanțelor din operațiuni cu fonduri externe nerambursabile cât și creanțelor din operațiuni cu fonduri de la bugetul de stat.

Creșterea, în aceeași perioadă a indicatorului **Total Datorii** cu **214,03%**, de la valoarea de **2.446.933 mii lei**, la valoarea de **7.684.089 mii lei**, s-a datorat în principal, datoriilor din operațiuni cu fonduri externe nerambursabile și fonduri de la bugetul de stat, alte datorii către alte organisme, salariile angajaților, datorii către bugete, datorii comerciale și avansuri, provizioane și venituri în avans, precum și datorii necurente.

Capitolul IV

OBIECTIVELE AUDITULUI PERFORMANȚEI

Obiectivul general al auditului performanței este acela de evaluare a economicității, eficienței și eficacității utilizării fondurilor publice alocate de la bugetul de stat pentru implementarea proiectelor de investiții derulate prin PNDL, urmărindu-se să se răspundă la 2 întrebări principale:

- i. Au fost atinse obiectivele PNDL?
- ii. Fondurile publice alocate de la bugetul de stat, pentru implementarea proiectelor de investiții derulate prin PNDL, au fost utilizate în mod economic, eficient și eficace?

Obiectivele specifice ale auditului performanței au fost acelea de:

1. **Analiză a cadrului legal aplicabil implementării PNDL**, urmărindu-se să se răspundă la întrebările:

- ✓ Reglementările legale asigură concordanța obiectivelor PNDL cu cele ale strategiei în domeniu?
 - ✓ Cum a influențat legislația specifică economicitatea, eficacitatea și eficiența derulării PNDL?
- 2. Evaluare a capacității instituționale și organizatorice a entității implicate în derularea PNDL, urmărindu-se să se răspundă la întrebările:**
- ✓ Cadrul instituțional și organizatoric asigură respectarea atribuțiilor ce revin entității în derularea PNDL?
 - ✓ Personalul desemnat cu atribuții în derularea PNDL este suficient de bine pregătit?
- 3. Analiză a modului în care se realizează programarea, asigurarea și repartizarea resurselor financiare de la bugetul de stat pentru implementarea proiectelor de investiții derulate prin PNDL, urmărindu-se să se răspundă la întrebările:**
- ✓ Asigurarea și repartizarea resurselor financiare s-a făcut pe baza și cu respectarea unor criterii obiective?
 - ✓ S-a urmărit de către entitate creșterea performanței programului?
- 4. Analiză a modului în care se realizează coordonarea programului de către entitate, urmărindu-se să se răspundă la întrebarea:**
- ✓ Coordonarea programului a urmărit o bună gestionare a fondurilor publice?
- 5. Analiză a modului în care se realizează monitorizarea/controlul utilizării fondurilor alocate de la bugetul de stat pentru implementarea proiectelor de investiții derulate prin PNDL, urmărindu-se să se răspundă la întrebarea:**
- ✓ Monitorizarea/controlul a contribuit la utilizarea cu economicitate, eficiență și eficacitate a fondurilor publice?
- 6. Evaluarea gradului de realizare a obiectivelor PNDL respectiv identificarea cauzelor care au condus la nerealizarea acestora (parțial sau în totalitate), urmărindu-se să se răspundă la întrebările:**
- ✓ Care este gradul de realizare a indicatorilor fizici și de eficiență?
 - ✓ Care sunt cauzele care au determinat un nivel scăzut al gradului de realizare a indicatorilor?

Capitolul V

PREZENTAREA SINTETICĂ A CONTEXTULUI ȘI A CADRULUI INSTITUȚIONAL ÎN CARE SE DERULEAZĂ PROGRAMUL NAȚIONAL DE DEZVOLTARE LOCALĂ

Cadru legislativ:

- OUG nr. 28/2013 *pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală*, cu modificările și completările ulterioare

- ORDIN nr. 1851/2013 *privind aprobarea Normelor metodologice pentru punerea în aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 28/2013 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală*, cu modificările și completările ulterioare.

Necesitatea aprobării prin ordonanță de urgență a PNDL a fost justificată, conform Notei de fundamentare, de faptul că în anul 2013, anterior aprobării PNDL, prin MDRAP și alte autorități publice centrale se derulau mai multe programe de investiții în infrastructura locală, cu caracteristici diferite privind eligibilitatea, finanțarea, decontarea și monitorizarea acestora.

În cadrul programelor de investiții se aflau în diferite stadii de execuție obiective pentru care nu s-au asigurat în anii anteriori sursele de finanțare pentru finalizarea acestora. Astfel s-a ajuns la apariția unor dezechilibre în dezvoltarea infrastructurii locale, cu consecința în întârzierea atingerii standardelor de calitate a vieții pentru comunitățile locale.

De aceea, pentru revitalizarea comunelor și a satelor componente, ale municipiilor și orașelor, a fost esențial să fie soluționată problema dezvoltării infrastructurii locale.

Pentru o utilizare mai eficientă a fondurilor publice a fost necesară o coordonare și o implementare unitară la nivel național, a dezvoltării infrastructurii locale, prin integrarea programelor de dezvoltare a infrastructurii în mediul rural și în cel urban.

Scop:

Coordonarea și implementarea unitară a dezvoltării infrastructurii locale, prin integrarea programelor de dezvoltare a infrastructurii în mediul rural și în cel urban în vederea unei utilizări mai eficiente a fondurilor publice.

Obiectiv:

Prin OUG nr. 28/2013 *pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală*, cu modificările și completările ulterioare, nu au fost definite obiectivele urmărite prin aprobarea și realizarea PNDL.

Prezentarea succintă a programului:

În cadrul programului au fost preluate toate obiectivele de investiții “în continuare” finanțate de la bugetul de stat în baza prevederilor:

1) Hotărârii Guvernului nr. 577/1997 pentru aprobarea Programului privind reabilitarea, modernizarea și/sau asfaltarea drumurilor de interes județean și de interes local, alimentarea cu apă, canalizarea și epurarea apelor uzate la sate, precum și în unitățile administrativ-teritoriale cu resurse turistice, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

2) Ordonanței Guvernului nr. 7/2006 privind instituirea Programului de dezvoltare a infrastructurii și a unor baze sportive din spațiul rural, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2007, cu modificările ulterioare;

3) Ordonanței Guvernului nr. 40/2006 pentru aprobarea și finanțarea programelor multianuale prioritare de mediu și gospodărire a apelor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 61/2007, cu modificările ulterioare pentru programul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. c).

Programul este compus din următoarele subprograme:

- Subprogramul "Modernizarea satului românesc";
- Subprogramul "Regenerarea urbană a municipiilor și orașelor";
- Subprogramul "Infrastructură la nivel județean".

Obiectivele de investiții care pot fi finanțate în cadrul programului, trebuie să se încadreze în cel puțin unul din următoarele domenii specifice:

■ realizare / extindere / reabilitare / modernizare a sistemelor de alimentare cu apă și stațiilor de tratare a apei;

■ realizare / extindere / reabilitare / modernizare a sistemelor de canalizare și stațiilor de epurare a apelor uzate;

■ realizare / extindere / reabilitare / modernizare / dotare a unităților de învățământ preuniversitar;

■ realizare / extindere / reabilitare / modernizare / dotare a unităților sanitare;

■ construirea / modernizarea / reabilitarea drumurilor publice clasificate și încadrate, în conformitate cu prevederile legale în vigoare, ca drumuri județene, drumuri de interes local, respectiv drumuri comunale și/sau drumuri publice din interiorul localităților;

■ realizare / modernizare / reabilitare de poduri, podețe sau punți pietonale;

■ realizare / extindere / reabilitare / modernizare a unor obiective culturale de interes local, respectiv biblioteci, muzee, centre culturale multifuncționale, teatre;

■ realizare / extindere / modernizare de platforme de gunoi;

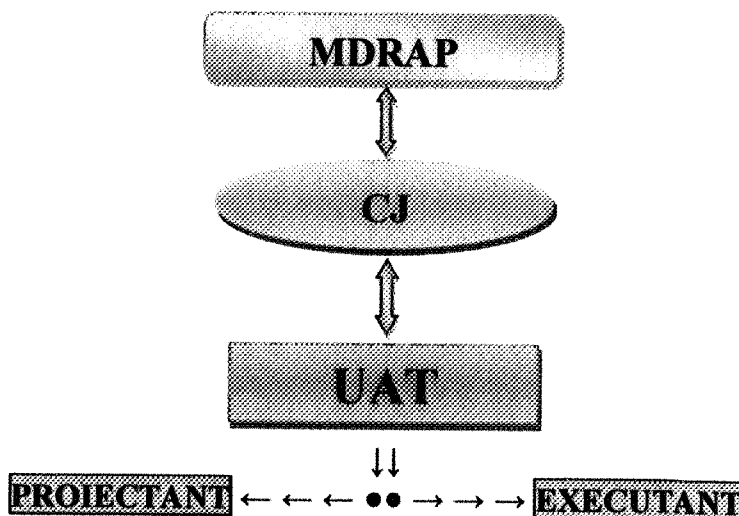
■ realizare / extindere / reabilitare / modernizare a piețelor publice, comerciale, târguri, oboare, după caz;

■ realizare / extindere / reabilitare / modernizare a bazelor sportive;

■ realizare / extindere / reabilitare / modernizare a sediilor instituțiilor publice ale autorităților administrației publice locale, precum și a instituțiilor publice din subordinea acestora;

■ construcția / extinderea / reabilitarea infrastructurii turistice dezvoltată de autoritățile publice locale ca instrument de punere în valoare a potențialului turistic local.

Entitățile implicate în derularea PNDL sunt:



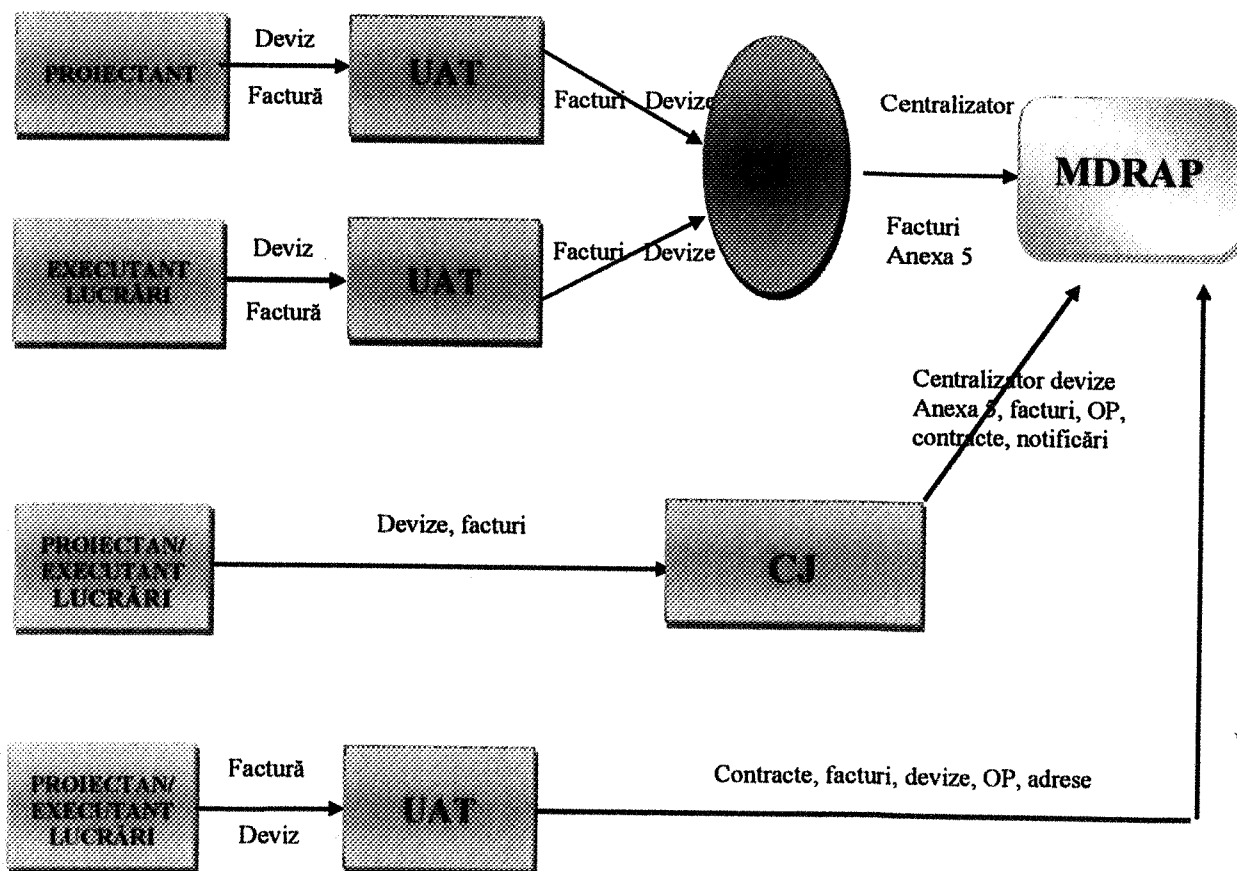
Programarea, coordonarea și monitorizarea utilizării fondurilor alocate de la bugetul de stat, în implementarea proiectelor de investiții din program, se face de către **MDRAP** prin direcția de specialitate: Direcția Generală de Dezvoltare Regională și Infrastructură (DGDRI).

Consiliile județene, care, după consultarea autorităților administrației publice locale, transmit Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice propunerile de finanțare, detaliate pe obiective de investiții în continuare și obiective de investiții noi, pentru anul în curs, pe baza criteriilor de prioritizare, reprezentanții consiliilor județene, după caz, putând comisiile de recepție, în calitate de invitați.

Beneficiarii PNDL, conform prevederilor OUG nr. 28/2013, sunt:

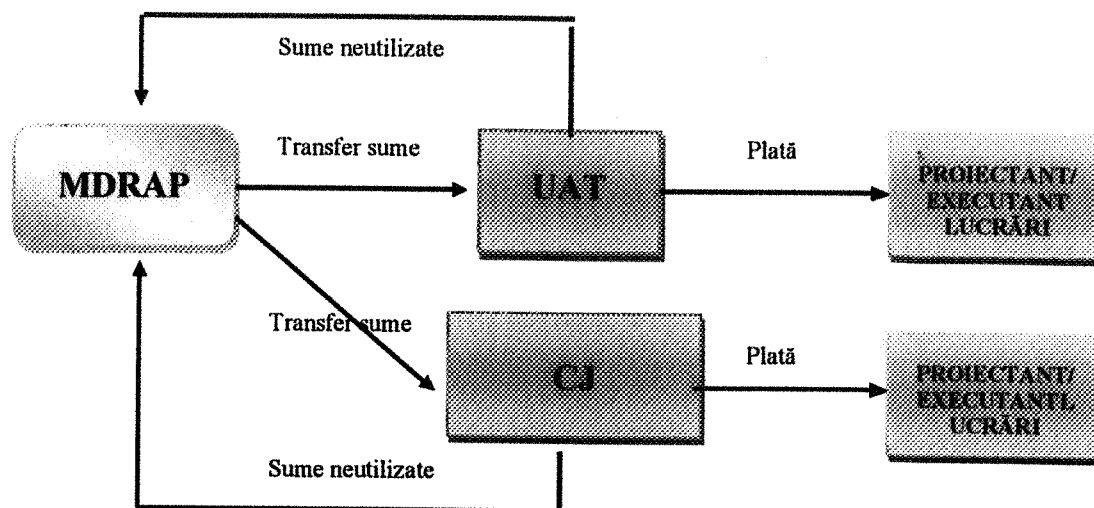
- unități administrativ-teritoriale reprezentate de autoritățile administrației publice locale, respectiv comunele și satele componente ale acestora, municipiile și orașele, județele, precum și unitățile administrativ-teritoriale membre ale asociațiilor de dezvoltare intercomunitară.
- operatorii economici, părți în contractele de prestări servicii sau de executări de lucrări încheiate cu beneficiarii în vederea realizării obiectivelor de investiții.

Structura și fluxul documentelor utilizate în implementarea PNDL este prezentată grafic mai jos.



Programul se finanțează din **transferuri de la bugetul de stat**, în limita fondurilor aprobate anual în bugetul MDRAP, din fonduri aprobate anual cu această destinație în bugetele locale ale unităților administrativ - teritoriale beneficiare și din alte surse legal constituite.

Grafic, fluxul financiar în implementarea PNDL se prezintă astfel:



Informații/date financiare cu privire la PNDL

- mii lei -

ANUL	Credite de angajament	Credite bugetare definitive	Angajamente bugetare	Angajamente legale	Plăți efectuate	Angajamente legale de plătit
2013	581.148	451.148	451.148	451.148	450.143	0
2014	2.421.811	1.986.511	1.939.290	2.374.016	1.939.290	434.726

Din analiza efectuată asupra informațiilor financiare cu privire la sumele alocate și plătite în cadrul PNDL se observă o creștere a creditelor bugetare definitive în anul 2014 față de anul 2013, cu suma de 1.535.363 mii lei, reprezentând un procent de 77,28 %. De asemenea, plățile efectuate în anul 2014 au înregistrat o creștere cu suma de 1.489.147 mii lei, reprezentând 76,78 %.

Se observă de asemenea faptul că, în anul 2014 sunt evidențiate angajamente legale rămase de plătit în sumă de 434.726 mii lei, în timp ce la finele anului 2013 nu au rămas angajamente legale neplătite. În condițiile în care toate contractele de finanțare – angajamentele legale încheiate în cadrul PNDL au un caracter anual, MDRAP a încheiat contracte la finele exercițiului financiar, respectiv în luna decembrie.

MDRAP centralizează propunerile transmise de consiliile județene și, în baza datelor deținute și a analizelor proprii de specialitate, **întocmește pentru fiecare județ lista finală cu obiectivele propuse spre finanțare**, noi și în continuare, pe domenii specifice și cu sumele alocate fiecărui obiectiv. Această listă se aprobă prin ordin al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice.

Capitolul VI

SINTEZA PRINCIPALELOR CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII REZULTATE ÎN URMA MISIUNII DE AUDIT AL PERFORMANȚEI

1. Ca urmare a analizării cadrului legal aplicabil implementării PNDL

a) La momentul aprobării PNDL prin OUG nr. 28/2013, la nivel național nu exista adoptată o strategie guvernamentală în domeniu;

b) OUG nr. 28/2013 nu reglementează elementele definitorii ale unui program respectiv, obiectivele programului și indicatorii de program;

c) Unele dintre modificările/completările/abrogările prevederilor inițiale ale OUG nr. 28/2013 și cele ale OMDRAP nr. 1851/2013 s-au adus fără a se efectua în prealabil o analiză asupra influenței acestora asupra economicității, eficacității și eficienței (3E) derulării PNDL;

d) Unele prevederi ale OUG nr. 28/2013 și ale OMDRAP nr. 1851/2013 sunt ambigue și lasă loc interpretărilor;

e) Prevederile normelor metodologice aprobate prin ordin de ministru nu clarifică suficient prevederilor OUG nr. 28/2013;

f) Actele normative care reglementează PNDL nu conțin prevederi prin care să se individualizeze programul, domeniile de finanțare sunt diverse și, în unele cazuri, coincid cu cele eligibile și în alte programe finanțate din fonduri naționale sau europene;

g) Actele normative care reglementează PNDL nu stabilesc condiționalități în ceea ce privește un prag maxim al finanțării pe categorii de lucrări/servicii/bunuri finanțabile și nici obligativitatea cofinanțării investițiilor din bugetul local sau din alte surse legal constituite;

h) Prevederile legale nu definesc/detaliază o serie de termeni aferenți domeniilor specifice: unități sanitare, baze sportive, centre culturale multifuncționale, piețe publice, comerciale, târguri, oboare etc..

2. Ca urmare a evaluării capacității instituționale și organizatorice a MDRAP în derularea PNDL

a) Sistemul de control intern implementat la nivelul MDRAP este parțial conform;

b) Nu au fost identificate corespunzător riscurile legate de desfășurarea activităților proprii ale DGDRI; acest fapt a condus la: neelaborarea planurilor pentru limitarea consecințelor apariției riscurilor, imposibilitatea luării unor măsuri preventive, nestabilirea unor persoane care să răspundă de aplicarea acestor planuri cât și de întocmirea și actualizarea registrului riscurilor, pentru gestionarea PNDL;

c) Capacitatea instituțională/administrativă pentru comunicarea eficientă și coordonarea la nivel inter/intra-ministerial este redusă;

d) Evidența electronică pentru gestionarea datelor și informațiilor din cadrul PNDL comportă anumite riscuri din punct de vedere al securității și al validării datelor cu caracter financiar;

e) Atribuțiile MDRAP în ceea ce privește PNDL reglementate prin OUG nr. 28/2013 și a OMDRAP nr. 1851/2013 nu se regăsesc transpuse în totalitate în Regulamentul de organizare și funcționare și în fisele de post;

f) Capacitatea financiară a fost limitată prin dificultățile survenite în efectuarea transferurilor de fonduri către beneficiari la finele exercițiilor financiare;

g) Înregistrarea, păstrarea, arhivarea, precum și circuitul documentelor nu asigură o bună gestionare a activităților desfășurate de direcția de specialitate (DGDR) în derularea PNDL;

h) Managementul DGDR nu s-a asigurat de responsabilizarea corespunzătoare a personalului propriu implicat în derularea PNDL și de implementarea unei modalități unitare de lucru în gestionarea programului;

i) Capacitatea instituțională pentru identificarea și diminuarea riscurilor de fraudă în cadrul PNDL este redusă;

j) Capacitatea pentru efectuarea activității de evaluare corespunzătoare a obiectivelor de investiții care urmează a fi finanțate prin PNDL este limitată;

k) Capacitatea instituțională pentru efectuarea verificărilor privind exactitatea și realitatea datelor transmise de către beneficiarii PNDL este redusă și condiționată de numărul de personal disponibil și de efectuarea unor cheltuieli cu deplasările;

l) Capacitatea de gestionare a PNDL, din punctul de vedere al resursei umane cu atribuții în derularea programului, este limitată.

3. Ca urmare a analizării modului în care se realizează asigurarea și repartizarea resurselor financiare alocate de la bugetul de stat pentru implementarea proiectelor de investiții derulate prin PNDL

a) MDRAP nu a efectuat cu ocazia redistribuirii sau suplimentării fondurilor față de valoarea inițială alocată, analizele corespunzătoare în baza criteriilor de priorizare, în scopul fundamentării sumelor aprobate la finanțare;

b) Au fost finanțate, atât în anul 2013 cât și în 2014, obiective de investiții noi, în condițiile în care s-a justificat și aprobat inițial finanțarea doar a obiectivelor de investiții în continuare, în mod special a celor preluate din programele aflate în derulare anterior aprobării PNDL;

c) Au fost emise ordine de ministru pentru aprobarea la finanțare și, respectiv, au fost încheiate contracte de finanțare, pentru obiective de investiții noi, în luna decembrie, valabilitatea contractului de finanțare fiind astfel de doar câteva zile (până la finele anului); acest fapt nu reprezintă un mod economic, eficient și eficace de alocare a fondurilor, în condițiile în care nu există timpul fizic necesar de derulare a contractelor și de utilizare a sumelor;

d) MDRAP nu a definitivat procesul de inventariere a obiectivelor de investiții din programele derulate anterior, preluate în PNDL.

4. Ca urmare a analizării modului în care se realizează coordonarea programului de către entitate

a) MDRAP nu a urmărit corelarea domeniilor finanțabile ale PNDL cu Programul național de construcții de interes public sau social, program care se realizează de către MDRAP prin Compania Națională de Investiții "CNI" - SA, societate pe acțiuni aflată sub autoritatea MDRAP, în vederea utilizării eficiente a fondurilor publice și a eliminării riscului de dublă finanțare a unor obiective de investiții;

b) MDRAP, în unele cazuri, nu a asigurat o coordonare eficientă cu entitățile implicate în derularea PNDL și/sau cu alte entități.

5. Ca urmare a analizării modului în care se realizează monitorizarea/controlul utilizării fondurilor alocate de la bugetul de stat pentru implementarea proiectelor de investiții derulate prin PNDL

a) MDRAP nu a monitorizat eficient implementarea contractelor de finanțare;

b) MDRAP nu a reziliat contractele de finanțare în cazul beneficiarilor care nu și-au respectat atribuțiile și responsabilitățile prevăzute prin OUG nr. 28/2013, în OMDRAP nr. 1851/2013 și în contractele de finanțare.

Obiectivul specific al misiunii de audit al performanței, constând în *evaluarea gradului de realizare a obiectivelor PNDL; identificarea cauzelor care au condus la nerealizarea - parțial sau în totalitate - a acestora (cap. IV, pct. 6)*, nu s-a concretizat în răspunsuri la cele două întrebări. Așa cum s-a constatat, PNDL nu are stabilite obiective prin actul normativ de aprobare, ceea ce a condus la imposibilitatea evaluării gradului de realizare a acestora.

Capitolul VII

CRITERIILE DE AUDIT UTILIZATE PENTRU EVALUAREA PERFORMANȚEI

Criteriile de audit identificate ca urmare a analizei legislației care guvernează derularea PNDL, datele, informațiile și evidențele existente la nivelul entității și a compartimentului responsabil (DGDRI) cu derularea PNDL sunt:

- ✓ măsura în care legislația națională acoperă domeniul dezvoltării locale;
- ✓ gradul de integrare a problematicii specifice în politicile strategice ale entității;
- ✓ măsura în care atribuțiile în domeniul dezvoltării locale, așa cum sunt prevăzute în legislația în vigoare și în regulamentele de organizare și funcționare, sunt îndeplinite de către compartimentul de specialitate;
- ✓ dinamica, personalului cu atribuții în domeniul aferent programului, din punct de vedere numeric și al pregătirii de specialitate ;
- ✓ volumul finanțărilor aferente derulării programului, evidențiat pe ani bugetari, subprograme, domenii, UAT - uri etc.;

- ✓ corectitudinea datelor și informațiilor aferente funcționării și derulării programului;
- ✓ gradul de respectare a criteriilor de conformitate și a procedurilor stabilite prin lege în activitatea de derulare a programului;
- ✓ încadrarea obiectivelor de investiții în subprogramele derulate prin intermediul PNDL și gradul de implementare a obiectivelor de investiții finanțate prin program;
- ✓ măsura în care se asigură finanțarea obiectivelor noi și în continuare, funcție de domeniile specifice;
- ✓ dinamica asigurării finanțării prin alocări inițiale de la bugetul de stat, rectificări bugetare sau din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului;
- ✓ criteriile de priorizare utilizate pentru repartizarea sumelor pe județe, subprograme, domenii specifice și tipul obiectivelor de investiții – noi și în continuare;
- ✓ respectarea etapelor și termenelor prevăzute de legislația aferentă programului și modul de tratare a excepțiilor;
- ✓ constatările rezultate din activitățile de monitorizare și control pentru lucrările realizate la obiectivele de investiții derulate prin program.

Capitolul VIII

METODOLOGIA ȘI PROCEDURILE DE AUDIT UTILIZATE PENTRU COLECTAREA, ANALIZAREA ȘI INTERPRETAREA PROBELOR DE AUDIT

Pe parcursul desfășurării acțiunii de audit s-au obținut următoarele **tipuri de probe de audit**:

- **probe verbale**: răspunsurile la interviurile sau discuțiile de grup obținute de la angajații MDRAP;
- **probe documentare** (scrise) obținute sub formă de acte și/sau documente legate de derularea programului (contracte de finanțare, ordine, avize, sinteza documentelor de avizare, rapoarte etc.), precum și alte tipuri de documente, respectiv documente tehnico-operative, documente financiar-contabile, bugete etc.
- **probe analitice** obținute ca urmare a verificării, interpretării și analizării datelor și informațiilor privind acțiuni legate de implementarea și derularea programului.

Procedurile de audit utilizate pentru obținerea probelor de audit, au avut în vedere:

- ✓ **observarea directă** pentru înțelegerea modului de funcționare a programului auditat și verificarea unor obiective specifice stabilite anterior.
- ✓ **examinarea documentelor scrise** solicitate MDRAP de către echipa de audit:

- Planul Strategic Instituțional pe termen mediu 2014 - 2016 al MDRAP;
 - Regulamentul de organizare și funcționare al ministerului;
 - Organigrama MDRAP;
 - Cadrul legislativ care reglementează derularea PNDL - OUG nr. 28/2013, precum și OMDRAP nr. 1851/2013, cu modificările și completările ulterioare;
 - Secțiunea cu privire la derularea programului, așa cum este evidențiată în rapoartele de activitate ale ministerului;
 - Documente privind fundamentarea bugetului aferent programului;
 - Studii, informări, referate, analize, contracte de finanțare, ordine, avize, sinteze, alte documente justificative, tehnico-operative și financiar-contabile;
 - Proceduri operaționale și documente referitoare la controlul intern și managerial;
 - Alte documente, conform solicitării transmise prin notificare sau pe parcursul desfășurării misiunii de audit al performanței.
- ✓ **interviuri și discuții de grup**, desfășurate de echipa de audit cu:
 - persoane din conducerea DGDRI;
 - persoanele cu funcții de execuție desemnate de conducerea DGDRI pentru derularea programului;
 - ✓ **eșantionare** pentru selectarea obiectivelor de investiții în vederea verificărilor specifice;
 - ✓ **machete, tabele și grafice** cuprinzând date relevante despre acțiune;
 - ✓ **procedurile de audit analitice** utilizate pentru sintetizarea și analiza probelor de audit, pentru a explica și susține constatările și pentru a stabili legătura dintre cauză și efect respectiv, tehnici statistice pentru analiza datelor și a informațiilor.

Capitolul IX

CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII CU PRIVIRE LA REALIZAREA OBIECTIVELOR SPECIFICE PROGRAMULUI NAȚIONAL DE DEZVOLTARE LOCALĂ

Ca urmare a analizei cadrului legal aplicabil implementării PNDL, s-au constatat următoarele:

1) La momentul aprobării PNDL prin OUG nr. 28/2013, la nivel național nu există adoptată o strategie guvernamentală în domeniu.

Deși procesul de inițiere a strategiei a fost început încă din anul 2011, procedurile de elaborare, consultare și dezbateri nu s-au finalizat până în prezent.

Astfel, potrivit "proiectului strategiei de dezvoltare teritorială a României (SDTR)", aflat în consultare publică s-au prevăzut un număr de 66 măsuri teritoriale, 269 acțiuni și exemple de proiecte, din care 9 măsuri și 49 de acțiuni sunt dedicate spațiului rural.

Pentru zonele rurale, SDTR prevede asigurarea unor spații atractive de locuire prin echiparea completă a localităților rurale cu infrastructură tehnico - edilitară, precum și facilitarea accesului la servicii de interes general. Acest lucru se realizează prin:

- finanțarea investițiilor în infrastructură tehnico - edilitară;
- dezvoltarea serviciilor medicale și educaționale;
- creșterea accesibilității la spațiul rural prin extinderea și reabilitarea drumurilor de acces, în special a acelor drumuri care fac legătura cu orașele mari sau reședințele de județ.

Complementar acestui proces de planificare strategică la nivel național, MDRAP, prin intermediul DGDRI, derulează proiectul cu titlul "Coordonarea și selecția eficientă și transparentă a proiectelor de infrastructură finanțate din instrumente structurale și de la bugetul de stat pentru perioada 2014 - 2020".

2) OUG nr. 28/2013 nu reglementează elementele definitorii ale unui program respectiv, obiectivele programului și indicatorii de program.

Astfel, PNDL nu poate fi recunoscut ca și program, conform pct. 37 al art. 1 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice*, actualizată cu modificările și completările ulterioare, care prevede: "(1) În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos se definesc după cum urmează: (...) 37. **program** - o acțiune sau un ansamblu coerent de acțiuni ce se referă la același ordonator principal de credite, proiectate pentru a realiza un obiectiv sau un set de obiective definite și pentru care sunt stabiliți indicatori de program care să evalueze rezultatele ce vor fi obținute, în limitele de finanțare aprobate."

Deasemenea, OUG nr. 28/2013 nu reglementează, în ceea ce privește PNDL, perioada de implementare a acestuia.

3) Unele dintre modificările / completările / abrogările prevederilor inițiale ale OUG nr. 28/2013 și cele ale OMDRAP nr. 1851/2013 s-au adus fără a se efectua în prealabil o analiză asupra influenței acestora asupra economicității, eficacității și eficienței (3E) derulării PNDL, astfel:

- au fost introduse domenii noi de finanțare (exemple: realizarea / extinderea / reabilitarea / modernizarea sediilor instituțiilor publice ale autorităților administrației publice locale, precum și a instituțiilor publice din subordinea acestora și construcția / extinderea / reabilitarea infrastructurii turistice dezvoltată de autoritățile publice locale ca instrument de punere în valoare a potențialului turistic local), și au fost extinse unele domenii de finanțare în condițiile în care fondurile alocate, în anii 2013 - 2014, pentru PNDL au fost considerate insuficiente pentru obiectivele de investiții deja incluse în program;

- a fost reglementată o excepție de la prevederile art. 9, alin (4) din OUG nr. 28/2013 conform căreia în termen de 30 zile de la comunicarea bugetului previzionat, consiliile județene după consultarea autorităților administrației publice locale, transmit MDRAP propunerile de finanțare, pentru anul în curs, pe baza criteriilor de prioritizare; această excepție constă în faptul că beneficiarii, în situații justificate, pot transmite direct MDRAP propunerile

de finanțare. Excepția de la regulă este de natură să încurajeze beneficiarii în transmiterea de propuneri direct către MDRAP pentru acele obiective de investiții ce nu au fost preluate în listele întocmite de consiliile județe, pe baza criteriilor de prioritizare. Acest fapt este în contradicție cu principiile celor 3 E în utilizarea fondurilor publice. Orice propunere directă aprobată de MDRAP va conduce la diminuarea sumelor alocate acelor obiective de investiții, care au fost propuse în baza criteriilor de prioritizare pentru a se asigura nedepășirea sumelor totale alocate pe județ;

- a fost abrogat articolul care, printre altele, prevedea și termenul până la care beneficiarii puteau transmite la MDRAP necesarul de fonduri în vederea decontării, respectiv data de 5 a lunii în curs pentru luna anterioară. Lipsa unor termene clare corelate cu normele de închidere de an, ce reglementează activitatea trezoreriilor, a condus spre exemplu în luna decembrie a anului 2014, la neutilizarea de către beneficiari a unor transferuri efectuate de MDRAP.

4) Unele prevederi ale OUG nr. 28/2013 și ale OMDRAP nr. 1851/2013 sunt ambigue și lasă loc interpretărilor, astfel:

- art. 2 al OUG nr. 28/2013 prevede: *“În sensul prezentei ordonanțe de urgență termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:*

- a) obiective de investiții noi reprezintă obiectivele de investiții pentru care nu au fost încheiate contracte/convenții de finanțare;*

- b) obiective de investiții în continuare reprezintă obiectivele de investiții pentru care au fost alocate fonduri de la bugetul de stat, bugetul local sau din alte surse legal constituite și/sau au fost încheiate contracte/convenții de finanțare, contracte de lucrări pentru investițiile aflate în derulare în cadrul programelor de investiții preluate în program sau în alte programe locale ori guvernamentale.*

Lipsa rigurozității definițiilor a condus la încadrarea eronată inițial a unor obiective de investiții ca fiind noi, pentru ca ulterior, pe parcursul derulării programului să se solicite reconsiderarea acestora ca fiind în continuare. Astfel, într.o perioadă foarte scurtă de timp au fost emise o serie de ordine la nivelul MDRAP de modificare a încadrării obiectivelor de investiții. ca de exemplu: OMDRAP nr. 2330/18.11.2014, OMDRAP nr. 2205/06.11.2014, OMDRAP nr. 2339/ 20.11.2014, OMDRAP nr. 2061/28.10.2014, OMDRAP nr. 1953/21.10.2014;

- alin. (2) al art. 11 din OUG nr. 28/2013 prevede: *“(2)Beneficiarii au obligația să transmită consiliilor județene toate documentele necesare monitorizării și finanțării prin program a obiectivelor de investiții și sunt responsabili pentru realitatea, exactitatea și legalitatea datelor prezentate.”*

În acest caz nu sunt precizate clar documentele, iar obligația transmiterii către consiliile județene în vederea monitorizării nu se justifică, în condițiile în care consiliile județene nu au atribuții de monitorizare a PNDL.

5) Prevederile normelor metodologice aprobate prin ordin de ministrului nu clarifică suficient prevederilor OUG nr. 28/2013.

Astfel, art. 13 din OMDRAP nr. 1851/2013 prevede: “(3) *Transferarea sumelor pentru obiectivele de investiții în continuare, prevăzute la art. 10 alin. (2) lit. a), se face în limita contractului anual de finanțare pentru restul cheltuielilor necesare pentru finalizarea obiectivului de investiții care se pot finanța de la bugetul de stat, precum și pentru lucrările executate, facturate și nededecontate, efectuate anterior emiterii prezentelor norme metodologice.*” în condițiile în care OUG nr. 28/2013 face referire strict la finanțarea restului cheltuielilor necesare pentru finalizarea obiectivului de investiții.

În baza prevederilor acestui articol, contrare de altfel și prevederilor contractelor de finanțare și neconforme cu dispozițiile Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, actualizată, pentru obiectivele de investiții preluate în PNDL din cele 3 programe derulate anterior în baza HG nr. 577/1997, OG nr. 7/2006, OG nr. 40/2006, MDRAP a efectuat transferuri, în anii 2013 – 2014, pentru decontarea a numeroare facturi emise de executanți în perioada 2009 – 2012, anterior aprobării programului.

6) Actele normative care reglementează PNDL nu conțin prevederi prin care să se individualizeze programul. Domeniile de finanțare sunt diverse și, în unele cazuri, coincid cu cele eligibile și în alte programe finanțate din fonduri naționale sau europene.

Obiectivele de investiții care conform OUG 28/2013 pot fi finanțate prin PNDL, în mediul rural se încadrează în următoarele subprograme și domenii:

- extinderea/reabilitarea/modernizarea/dotarea unităților sanitare;
- realizarea/extinderea/reabilitarea/modernizarea unor obiective culturale de interes local, respectiv biblioteci, muzee, centre culturale multifuncționale, teatre;
- realizarea/extinderea/reabilitarea/modernizarea bazelor sportive,

Acestea, conform prevederilor OG nr. 25/2001 privind înființarea Companiei Naționale de Investiții "CNI" - SA sunt eligibile și în Programul național de construcții de interes public sau social care cuprinde următoarele subprogram:

- Subprogramul Unități sanitare din mediul urban;
- Subprogramul Așezăminte culturale;
- Subprogramul Complexuri sportive.

Din punct de vedere al domeniului de finanțare precum și al categoriei beneficiarului, unele dintre obiectivele de investiții mai sus menționate sunt posibil eligibile atât în PNDL cât și în domenii majore de intervenție al Programului Operațional Sectorial de Mediu (de exemplu cele din domeniul apa și canal).

7) Actele normative ce reglementează PNDL nu stabilesc condiționalități în ceea ce privește un prag maxim al finanțării pe categorii de lucrări / servicii / bunuri finanțabile și nici obligativitatea cofinanțării investițiilor din bugetul local sau din alte surse legal constituite.

PNDL este astfel un program ușor accesibil beneficiarilor, comparativ cu programele finanțate din fondurile europene.

Diversitatea domeniilor de finanțare pe fondul nedefinirii clare a obiectivelor PNDL a condus în unele cazuri la finanțarea din bugetul de stat a unor proiecte de investiții foarte diferite, atât din punct de vedere al valorii investițiilor cât și al importanței la nivel național.

8) Prevederile legale nu definesc/detaliază o serie de termeni aferenți domeniilor specifice: unități sanitare, baze sportive, centre culturale multifuncționale, piețe publice, comerciale, târguri, oboare etc..

Acest aspect are implicație directă asupra stabilirii eligibilității obiectivelor de investiții în vederea finanțării prin PNDL.

În strânsă legătură cu obiectivul specific constând în analiza cadrului legal aplicabil implementării PNDL, echipa de audit a obținut răspunsuri la următoarele întrebări:

1. Reglementările legale asigură concordanța obiectivelor PNDL cu cele ale strategiei în domeniu?

2. Cum a influențat legislația specifică economicitatea, eficacitatea și eficiența derulării PNDL?

Răspuns 1: Atât obiectivele PNDL, cât și strategia în domeniu nu sunt reglementate. Prin urmare, nu s-a putut analiza măsura în care reglementările legale asigură concordanța dintre acestea.

Răspuns 2: În unele cazuri, legislația specifică nu a asigurat pe deplin derularea PNDL în condiții de economicitate, eficacitatea și eficiență. Se impune așadar revizuire a cadrului legal aplicabil PNDL (OUG nr. 28/2013 *pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală* actualizată, cu modificările și completările ulterioare) astfel încât să se asigure corelarea acestuia cu prevederile legale în vigoare din domeniul finanțelor publice și finanțelor publice locale.

Ca urmare a evaluării capacității instituționale și organizatorice a MDRAP în derularea PNDL, s-au constatat următoarele:

1) Sistemul de control intern implementat la nivelul MDRAP este parțial conform deoarece:

- conducerea și personalul cunosc importanța controlului intern, dar cadrul de reglementare a fost implementat parțial;
- sunt identificate o parte a riscurilor majore;
- procedurile nu acoperă suficient prevenirea tuturor riscurilor;
- problemele apărute sunt înlăturate parțial;
- procesul de management al riscului este parțial funcțional;
- în derularea PNDL, conducerea DGDR nu a reacționat în mod corespunzător prin implementarea unor controale asupra riscurilor semnificative și deasemenea, riscurile nu au fost suficient identificate;
- nu pot fi identificate și diminuate riscurile de fraudă cu ajutorul activităților de control proiectate și implementate.

Pe baza datelor și informațiilor obținute din răspunsurile la întrebările adresate în chestionare de către echipa de audit, precum și în baza probelor de

audit obținute printr-o combinație de proceduri de audit (intervievarea, observarea și examinarea documentelor), s-au identificat o serie de deficiențe printre care:

- la nivelul entității nu există un cod de conduită etică și profesională, care să conțină aspecte referitoare la: respectarea principiilor și valorilor etice în cadrul instituției, încurajarea personalului de a comunica preocupările în materie de etică, contribuția personalului de conducere la crearea unui mediu adecvat acestei comunicări;

- deși există o informare transmisă DGDR cu privire la respectarea Normelor de conduită a funcționarilor publici și implementarea procedurilor disciplinare, elaborată de Direcția Resurse umane, în data de 26.03.2015, aceasta nu reprezintă o reglementare în domeniul eticii, ci recomandă consultarea de către funcționari a unor acte normative și comunică atribuțiile consilierului de etică desemnat în cadrul entității;

- la nivelul ministerului nu există un cadru formalizat în vederea raportării/gestionării eventualelor nereguli, astfel încât să fie diminuate riscurile de fraudă în cadrul derulării PNDL;

- nu sunt instituite proceduri pentru gestionarea în mod corespunzător a situațiilor de conflict de interese, pentru personalul implicat în implementarea PNDL.

În perioada misiunii de audit a fost aprobat OMDRAP nr. 430/20.03.2015, prin care se înființează Direcția etică, integritate și bună guvernare, prin includerea Serviciului anticorupție în cadrul acesteia, aspect care ar putea susține implementarea conformă a sistemului de control intern în cadrul entității.

2) Nu au fost identificate corespunzător riscurile legate de desfășurarea activităților proprii ale DGDR. Acest fapt a condus la neelaborarea planurilor pentru limitarea consecințelor apariției riscurilor, imposibilitatea luării unor măsuri preventive, precum și neresponsabilizarea unor persoane pentru aplicarea acestor planuri și pentru întocmirea și actualizarea registrului riscurilor, pentru gestionarea PNDL.

La nivelul DGDR există elaborat un Registru al riscurilor în care este cuprins obiectivul "Elaborarea, derularea, finanțarea și monitorizarea PNDL". A fost identificat ca risc semnificativ - neutilizarea în totalitate a fondurilor alocate pe unele județe. Cauzele identificate sunt: facturi neasumate de către beneficiari, lucrări neconforme cu contractele încheiate, documentație justificativă incompletă, neînțelegeri între primării și firmele de construcții etc.. Singura măsură de control identificată de către structura care gestionează PNDL este transmiterea de adrese către consiliile județene și/sau locale. Strategia de risc aplicată vizează doar prevenirea prin discuții cu autoritățile publice locale pentru a le explica faptul că sumele care nu pot fi utilizate pentru anumite obiective de investiții trebuie redistribuite.

Un alt risc identificat pentru obiectivul de mai sus este circuitul greoi al alocării și decontării sumelor pe județe, care se datorează în principal slabei pregătiri a personalului din teritoriu.

Din evaluarea performanței și managementului riscurilor identificate pentru “Elaborarea, derularea, finanțarea și monitorizarea PNDL”, la nivelul DGDRİ s-au constatat următoarele:

- au fost identificate doar riscuri externe entității, fără a se lua în considerare riscurile ce pot să apară în derularea activităților de gestionare a programului;
- strategia aplicată pentru cele două riscuri identificate vizează doar prevenirea prin discuții telefonice sau prin adrese;
- nu există o persoană desemnată, din cadrul structurii care gestionează PNDL, responsabilă cu aplicarea planurilor pentru limitarea consecințelor apariției riscurilor;
- nu există o evaluare sistematică și o monitorizare a riscurilor identificate la nivelul DGDRİ pentru elaborarea, derularea, finanțarea și monitorizarea PNDL.

În timpul misiunii de audit, conducerea DGDRİ a elaborat Registrul riscurilor în data de 07.04.2015.

3) Capacitatea instituțională / administrativă pentru comunicarea eficientă și coordonarea la nivel inter /intra-ministerial este redusă.

Ca urmare a evaluării sistemului de informare și comunicare au fost identificate următoarele:

- în cadrul DGDRİ nu există o procedură care să asigure un caracter formal pentru sistemul de comunicare scrisă/electronică/verbală cu beneficiarii sau alte persoane fizice sau juridice interesate de obiectivele finanțate sau posibil finanțabile prin PNDL; nu există de asemenea elaborate Ghiduri și/sau Instrucțiuni care să asigure o eficientizare a activității de relaționare și o transparență decizională în derularea programului;
- pentru înregistrarea, analiza, verificarea, soluționarea și remiterea răspunsurilor la petiții, la nivelul MDRAP se aplică procedura PO RU PET privind soluționarea petițiilor.

4) Evidența electronică pentru gestionarea datelor și informațiilor din cadrul PNDL comportă riscuri din punct de vedere al securității și al validării datelor cu caracter financiar.

În cadrul DGDRİ există un instrument informatic, realizat în regie proprie, structurat ca o evidență electronică pentru gestionarea datelor și informațiilor din cadrul PNDL. În baza acestuia se elaborează raportările privind realizarea obiectivelor PNDL și se urmărește efectuarea unei monitorizări a contractelor de finanțare încheiate în cadrul programului.

Această evidență electronică nu poate fi însă încadrată în caracteristicile specifice unui sistem informatic. Datele aferente derulării programului sunt procesate și întreținute printr-un mecanism bazat pe fișiere de tip MS Excel, plasate pe Google Drive, deschise accesului comun pentru personalul de specialitate cu atribuții legate de derularea programului, realizându-se în practică o separație a atribuțiilor, fără însă ca aceste elemente să fie transpuse într-un cadru procedural corespunzător.

Lipsa condițiilor optime din spațiul de stocare a informațiilor, administrarea acestuia prin intermediul unor terți externi (din țară și din afara țării),

imposibilitatea exercitării controlului direct asupra acestor acțiuni, cât, mai ales, dependența de disponibilitatea serviciilor de comunicații internet se constituie într-o categorie de riscuri importante, greu de controlat. Există, totodată, riscul ca, în lipsa instituirii unui mecanism fiabil de salvare / restaurare a fișierelor, informațiile conținute de acestea să fie alterate sau chiar pierdute și, astfel, să fie diminuat semnificativ gradul de realizare a activității de monitorizare a obiectivelor de investiții incluse în program.

Instrumentul informatic utilizat în cadrul DGDRI pentru gestionarea datelor și informațiilor din cadrul PNDL este mult deficitar din punct de vedere al securității informațiilor stocate/gestionate, al accesului securizat pe bază de parole pentru înregistrarea/verificarea datelor. Acest fapt poate influența caracterul veridic și/sau acuratețea datelor și informațiilor la un anumit moment, în derularea programului sau pentru un interval de timp și poate genera la raportări eronate cu privire la realizarea obiectivelor PNDL.

Imposibilitatea validării datelor și/sau informațiilor gestionate prin instrumentul informatic utilizat în cadrul DGDRI, în special a celor financiare, de către personalul direcției financiar - contabile (valoarea contractelor de finanțare, a actelor adiționale încheiate, alocările pentru fiecare an pe obiective de investiții/județe, suplimentări de sume/redistribuirii, valoarea restului cheltuielilor necesare finalizării obiectivului de investiții, valoarea solicitată la plată, valoare facturi, sume decontate, sume justificate etc.), prin neacordarea accesului pentru vizualizare/înregistrare date în evidența electronică a DGDRI.

Nu există o procedură de verificare/confruntare a datelor/informațiilor gestionate de către DGDRI cu cele din evidența financiar – contabilă, în baza cărora se întocmesc situațiile financiare ale MDRAP, iar în practică nu s-a putut face dovada realizării unui punctaj efectiv între evidențele gestionate în cadrul celor două structuri din cadrul MDRAP.

5) Atribuțiile MDRAP în ceea ce privește PNDL reglementate prin OUG nr. 28/2013 și a OMDRAP nr. 1851/2013 nu se regăsesc transpuse în totalitate în Regulamentul de organizare și funcționare și în fișele de post.

Analizând atribuțiile/responsabilitățile MDRAP pentru derularea PNDL și modalitatea în care acestea au fost preluate/evidențiate în cadrul Regulamentului de organizare și funcționarea (ROF) al MDRAP și în Fișele de post ale personalului DGDRI, s-au constatat următoarele:

- asigurarea implementării PNDL, este prevăzută la Cap. 14, Secțiunea 4, art. 340 din ROF, însă nu sunt detaliate corespunzător atribuțiile privind "programarea, coordonarea și monitorizarea utilizării fondurilor alocate de la bugetul de stat în implementarea proiectelor de investiții din program", prevăzute la art. 13, alin (1) din OUG nr. 28/2013 (actualizată);

- atribuțiile prevăzute la art. 13, alin (1) din OUG nr. 28/2013 nu sunt explicitate/detaliate corespunzător nici în cuprinsul ordonanței și nici în Normele metodologice pentru punerea în aplicare a prevederilor ordonanței, aprobate prin OMDRAP nr. 1851/2013 (actualizat);

- la nivelul DGDRI există elaborată și aprobată Procedura operațională PO.DGDRI.06 – Programul Național de dezvoltare locală aprobat prin

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 28/2013, ediția 1, revizia 2 care însă nu a fost actualizată urmare modificărilor succesive ale OUG nr. 28/2013 și ale Normelor metodologice aprobate prin OMDRAP nr. 1851/2013;

- nu au fost actualizate de asemenea ROF și Fișele de post, ca urmare a modificărilor succesive ale OUG nr. 28/2013, precum și ale OMDRAP nr. 1851/2013, survenite în implementarea PNDL, în perioada 2013 – 2014;

- nu sunt transpuse corespunzător în Fișele de post atribuțiile ce vizează programarea, coordonarea și monitorizarea utilizării fondurilor alocate de la bugetul de stat în implementarea proiectelor de investiții din cadrul PNDL;

- în Fișele de post sunt transpuse, doar la modul general atribuțiile și nu sunt responsabilizate individual persoanele din cadrul DGDRI, pentru identificarea clară a sarcinilor pe care le au în derularea PNDL;

Aceste aspecte au avut ca și consecință o interpretare neclară a atribuțiilor/ responsabilităților prevăzute de OUG nr. 28/2013 și de OMDRAP nr. 1851/2013 în gestionarea PNDL și/sau nerealizarea unor sarcini de către personalul din cadrul structurii responsabile de derularea programului.

6) Capacitatea financiară a fost limitată prin dificultățile survenite în efectuarea transferurilor de fonduri către beneficiari la finele exercițiilor financiare.

Capacitatea financiară a entității implicate în gestionarea PNDL este influențată de o serie de factori, printre care:

- succesiunea modificărilor legislative ale OUG nr. 28/2013 și ale OMDRAP nr. 1851/2013, prin eliminarea unor termene limită pentru solicitările de fonduri efectuate de către beneficiarii PNDL pentru decontarea lucrărilor executate, a serviciilor și a altor cheltuieli realizate ex. (*"solicită MDRAP, până la data de 5 a lunii în curs, necesarul de fonduri de la bugetul de stat, în completarea sumelor de la bugetul local"*);

- modificarea alocărilor de la bugetul de stat pentru derularea PNDL, prin diminuări de fonduri, fapt care creează posibilitatea existenței unor diferențe între sumele plătite efectiv și cele solicitate a fi transferate;

- o monitorizare mai puțin eficientă a programului, cu consecințe asupra redistribuirilor de sume (necesitatea rezilierii unor angajamente legale - contracte de finanțare, ca urmare a neîndeplinirii clauzelor contractuale și a prevederilor legale, etc.);

- existența constrângerilor privind alocarea anuală în buget, pentru gestionarea PNDL, a fondurilor necesare transferurilor de sume pentru lucrările executate și serviciile prestate în realizarea obiectivelor de investiții finanțate prin program.

Acești factori au generat o situație de **capacitate financiară limitată**, în luna decembrie 2013, precum și în decembrie 2014, prin dificultățile survenite în efectuarea transferurilor de fonduri către beneficiarii PNDL, pentru solicitările transmise de către aceștia prin anexa 5, transmise în luna decembrie, la finalul anului, termenul de depunere de până pe 5 ale lunii fiind inițial nerespectat, iar ulterior eliminat prin modificarea normelor metodologice - OMDRAP nr. 1851/2013.

Deasemenea, nu a fost posibilă onorarea solicitărilor de fonduri transmise la finele anului 2014, pentru lucrările executate și serviciile prestate în baza contractelor de finanțare încheiate și finalizate în anul 2014, prin neefectuarea transferurilor de fonduri până la finele exercițiului financiar 2014.

7) Înregistrarea, păstrarea, arhivarea precum și circuitul documentelor nu asigură o bună gestionare a activităților desfășurate de DGDRI în derularea PNDL.

În cadrul structurii care gestionează derularea PNDL nu există stabilită o procedură prin care să se stabilească regimul circulației și arhivarea documentelor, separat pentru fiecare an, însă în Fișele de post ale personalului DGDRI sunt prevăzute atribuții privind arhivarea documentelor.

La nivelul DGDRI au fost identificate o serie de aspecte care influențează negativ capacitatea instituțională de înregistrare, păstrare și arhivare a documentelor :

- în cadrul DGDRI este utilizată corespondența pe suport hârtie prin intermediul registraturii interne a direcției generale, însă au fost identificate mai multe documente necesare gestionării PNDL care nu au fost date și nici înregistrate, fiind dificil de reconstituit circuitul documentelor și ordonarea cronologică a acestora (ex. anexa 3 transmisă de beneficiari, notele de fundamentare pentru efectuarea transferurilor de fonduri, etc.);

- nu există un mod de lucru formalizat privind procedura de înregistrare și circuitul documentelor care fac parte din dosarul constituit pentru gestionarea PNDL;

- nu există stabilită o procedură privind transmiterea documentelor necesare derulării PNDL către alte structuri/compartimente din cadrul ministerului (ex. compartimentul financiar – contabil, control financiar preventiv propriu / delegat, juridic etc.), în baza căreia să fie stabilită modalitatea de lucru privind avizarea/aprobarea, înregistrarea, păstrarea și arhivarea documentelor;

- nu se realizează o “filtrare” a documentelor transmise de către UAT - uri, în calitate de beneficiari sau potențiali beneficiari ai programului astfel că în dosarele constituite pentru gestionarea PNDL există documentații care nu sunt necesare întrucât nu sunt prevăzute de OUG nr. 28/2013 și în Normele metodologice aprobate prin OMDRAP nr. 1851/2013;

- păstrarea documentelor în cadrul DGDRI este asigurată în spații deficitare, unele neadecvate din punct de vedere al asigurării integrității și siguranței documentelor.

8) Managementul DGDRI nu s-a asigurat de responsabilizarea corespunzătoare a personalului implicat în derularea PNDL și de implementarea unei modalități unitare de lucru în gestionarea programului.

Personalul din cadrul DGDRI nu este responsabilizat prin note de serviciu sau prin sarcini concrete prevăzute în Fișele de post, pentru gestionarea/monitorizarea obiectivelor de investiții finanțate prin PNDL, aferente județelor pe care le are în evidență, deși art. 321 din ROF prevede: “*Directorul general al DGDRI are următoarele atribuții generale și specifice: o) emite note*

de serviciu scrise aplicabile angajaților DGDRI în vederea îndeplinirii activităților”.

În absența unor note/decizii ale managementului, **personalul nu a fost responsabilizat corespunzător** astfel că predarea – primirea documentelor / dosarelor pentru gestionarea PNDL s-a efectuat fără întocmirea unui proces verbal de predare - primire, iar documentele nu au fost inventariate, ordonate după anumite criterii, numerotate și opisate.

Existența mișcărilor de personal, desemnarea prin dispoziții verbale a responsabililor de județe pe perioade limitate, a generat reconstituirea cu dificultate a dosarelor aferente derulării PNDL, precum și imposibilitatea ordonării cronologice a documentelor, existând riscul de sustragere a unor documente sau rătăcire/pierdere a acestora ca urmare a gestionării defectuoase a dosarelor.

Conținutul dosarelor pentru gestionarea PNDL nu este formalizat printr-o procedură, unitară de ordonare a documentelor, după anumite criterii general valabile, lăsând la latitudinea personalului din cadrul DGDRI modalitatea de evidență și ordonare a documentelor din dosare.

Modalitatea neunitară de lucru a generat existența în conținutul dosarelor pentru derularea PNDL a unor documente, altele decât cele prevăzute a fi gestionate prin Normele metodologice, aprobate prin OMDRAP nr. 1851/2013, transmise de către UAT-uri sau consiliile județene, în mai multe exemplare, unele fără numere de înregistrare, fiind imposibil de reconstituit data la care a fost transmis documentul. Totodată, unele documente care trebuiau în mod obligatoriu să fie la dosar nu s-au regăsit, alte documente s-au găsit elaborate în mai multe exemplare dar cu sume diferite etc.

9) Capacitatea instituțională pentru identificarea și diminuarea riscurilor de fraudă în cadrul PNDL este redusă.

În cadrul structurii care gestionează derularea PNDL nu există proceduri interne cu privire la înregistrarea, analiza, verificarea, soluționarea și monitorizarea neregulilor sau fraudelor în cadrul programului. În Fișele de post ale personalului din cadrul DGDRI există stabilite atribuții în cazul identificării unor dovezi în ceea ce privește existența unor posibile fraude și/sau corupție, însă acestea nu sunt transpuse într-un cadru procedural corespunzător, care să asigure înregistrarea, analiza, verificarea, soluționarea și monitorizarea neregulilor.

10) Capacitatea pentru efectuarea activității de evaluare corespunzătoare a obiectivelor de investiții care urmează a fi finanțate prin PNDL este limitată.

În cadrul DGDRI există nominalizate 3 (trei) persoane cu atribuții în evaluarea obiectivelor de investiții noi, în vederea includerii și finanțării acestora prin PNDL.

Deși personalul cu atribuții în evaluare deține studii tehnice și experiență în domeniu, nu există aprobate standarde de cost pentru toate domeniile ce se finanțează prin PNDL sau alte normative care să impună o limitare a costurilor pe tipuri de operațiuni finanțate/domenii specifice, în vederea realizării unei evaluări

obiective a documentațiilor tehnico – economice pentru obiectivele de investiții ce vor fi incluse în program.

Evaluarea obiectivelor se realizează prin redactarea Fișei sinteză pentru obiectivul de investiții, care cuprinde mai mult o verificare formală a existenței unor documente, ca de exemplu: Certificat de urbanism, Hotărârea Consiliului Local/Județean de aprobare a indicatorilor tehnico - economici, sau pentru asigurarea fondurilor de la bugetul local, avize și acorduri obținute în baza Certificatului de urbanism etc.

S-a constatat că, DGDRI are o **capacitate limitată pentru efectuarea activității de evaluare** corespunzătoare obiectivelor de investiții care urmează a fi finanțate prin PNDL, atât din portofoliul de cereri existente, cât și dintre cele recent depuse pentru a fi analizate. Ordonarea obiectivelor după prioritate se realizează sub spectrul unui mare grad de subiectivism.

Deasemenea, entitatea are a capacitate limitată în corelarea investițiilor publice finanțate prin PNDL cu alte intervenții finanțate din fonduri externe nerambursabile sau prin alte programe naționale care au fonduri alocate de la bugetul de stat.

11) Capacitatea instituțională pentru efectuarea verificărilor privind exactitatea și realitatea datelor transmise de către beneficiarii PNDL este redusă și condiționată de numărul de personal disponibil și de efectuarea unor cheltuieli cu deplasările.

În perioada 2013-2014, MDRAP nu a efectuat verificări privind exactitatea și realitatea datelor transmise de către beneficiarii PNDL.

Pentru îndeplinirea acestor atribuții de verificare, MDRAP a intrat în colaborare cu Inspectoratul de Stat în Construcții.

Acesta a solicitat MDRAP stabilirea unor criterii de prioritizare în verificarea obiectivelor de investiții, iar ministerul a transmis propunerea de verificare într-o primă etapă a obiectivelor de investiții cărora le-au fost decontate fonduri, în anul 2014, de peste 500.000 lei, iar în a doua etapă cele care se încadrează sub acest prag.

12) Capacitatea de gestionare a PNDL din punct de vedere a resursei umane cu atribuții în derularea programului este limitată.

În cadrul DGDRI, funcționează Serviciul dezvoltare infrastructură regională, care este responsabil de gestionarea PNDL. Programul este gestionat de un număr de 13 consilieri evaluare - examinare care participă la realizarea activităților necesare implementării PNDL din care, 10 consilieri evaluare – examinare, sunt responsabili pentru anumite județe, în vederea monitorizării obiectivelor de investiții finanțate prin PNDL. Celelalte 3 (trei) persoane, din cadrul structurii, analizează documentațiile tehnico – economice depuse de beneficiari, în vederea evaluării obiectivelor de investiții noi care vor fi incluse în program.

Din punct de vedere al separării sarcinilor și a responsabilităților, deși sunt stabilite prin Fișele de post, acestea însă nu sunt detaliate și individualizate corespunzător astfel încât să poată fi identificat cu ușurință rolul fiecărui angajat

în derularea PNDL.

Din analiza efectuată **asupra resursei umane implicate în derularea PNDL** au fost identificate următoarele aspecte:

a) reorganizarea direcției, precum și fluctuația de personal în perioada 2013 – 2014, au generat o influență negativă asupra îndeplinirii atribuțiilor în derularea programului;

b) în cadrul DGDRI există posturi vacante (la data de 31.12.2013 statul de personal figura cu 97 posturi aprobate, din care 1 post vacant și 3 temporar vacante; la data de 31.12.2014 direcția figura cu 85 posturi aprobate, din care 7 vacante și 6 temporar vacante; la data efectuării auditului - 15 martie 2015 - în statul de personal erau aprobate 86 posturi, din care 6 vacante și 8 temporar vacante); postul de director al Direcției lucrări publice care coordonează Serviciul dezvoltare infrastructură regională, structură responsabilă de derularea PNDL, era/este vacant;

c) personalul din cadrul Serviciului dezvoltare infrastructură regională nu a fost responsabilizat corespunzător prin note de serviciu/decizii ale managementului sau prin sarcini expres prevăzute în Fișele de post, pentru gestionarea/monitorizarea obiectivelor de investiții finanțate prin PNDL aferente județelor pe care le are în evidență;

d) în anumite perioade de timp volumul de activitate în cadrul direcției fluctuează, generând o supraîncărcare cu sarcini a angajaților DGDRI (ex. perioade de vârf - încheierea contractelor de finanțare, transmiterea în luna decembrie a solicitărilor de fonduri succesive din partea beneficiarilor programului etc.); acest aspect creează situații în care angajatul nu reușește să ducă în totalitate la îndeplinire sarcinile în cadrul programului de lucru și este necesară efectuarea de ore suplimentare care generează stări de stres profesional;

e) personalul Serviciului dezvoltare infrastructură regională a efectuat ore în afara programului normal de lucru, însă aceste ore nu pot fi compensate cu timp liber deoarece nu sunt justificate conform prevederilor legale, neexistând o evidență a acestora, o aprobare a conducătorului și o monitorizare a compensării cu timp liber corespunzător;

f) neexistând un mod de lucru formalizat privind procedura de elaborare, aprobare înregistrare și circuitul documentelor care fac parte din dosarul constituit pentru gestionarea PNDL, nu s-a avut în vedere limitarea la maxim, prin modul de organizare al activității DGDRI, a autorevizuirii muncii unui angajat, în scopul respectării principiului “celor 4 ochi”, astfel încât efectuarea unei activități și verificarea corectitudinii ei să fie realizată de către două persoane distincte;

g) capacitatea limitată a resursei umane implicate în derularea PNDL este generată și de existența unor constrângeri privind limitarea completării/încărcării schemei de personal în cadrul structurii care gestionează programul, precum și de inexistența unor resurse financiare suficiente și disponibile pentru achiziționarea/contractarea unor evaluatori externi care să contribuie la îmbunătățirea capacității instituționale a DGDRI în gestionarea PNDL.

În strânsă legătură cu obiectivele specifice constând atât în analiza efectuată asupra cadrului instituțional și organizatoric al entității cât și asupra resursei umane implicate în derularea PNDL, echipa de audit a obținut răspunsuri la următoarele întrebări:

1. Cadrul instituțional și organizatoric asigură respectarea atribuțiilor ce revin entității în derularea PNDL?

2. Personalul desemnat cu atribuții în derularea PNDL este suficient și bine pregătit?

Răspuns 1: Cadrul instituțional și organizatoric necesită o îmbunătățire din punct de vedere al conformității sistemului de control intern, precum și al transpunerii într-un cadru procedural corespunzător a atribuțiilor și responsabilităților ce derivă din prevederile OUG nr. 28/2013 și ale OMDRAP nr. 1851/2013, precum și îmbunătățirea capacității instituționale de evaluare, selecție și analiză, de monitorizare și verificare pentru obiectivelor de investiții care sunt finanțate prin PNDL.

Răspuns 2: Fluctuația de personal în perioada 2013 – 2014 cu influență asupra îndeplinirii atribuțiilor în derularea programului, existența posturilor vacante și supraîncărcarea cu sarcini a angajaților în perioadele cu volum mare de activitate, reorganizarea direcției, nerespectarea principiului “celor 4 ochi”, precum și neresponsabilizarea corespunzătoare a personalului prin note de serviciu/decizii ale managementului a generat o capacitate limitată de gestionare a PNDL din punct de vedere a resursei umane cu atribuții în derularea programului.

Ca urmare a analizei modului de asigurare și de repartizare a resurselor financiare alocate de la bugetul de stat pentru implementarea proiectelor de investiții derulate prin PNDL, s-au constatat următoarele:

1) Cu ocazia redistribuirii sau suplimentării resurselor financiare față de valoarea inițială alocată, MDRAP nu a efectuat analizele corespunzătoare în baza criteriilor de prioritizare, în scopul fundamentării sumelor aprobate la finanțare.

Atât în anul 2013 cât și în anul 2014, din totalul sumelor alocate prin ordine de ministru în baza cărora s-au încheiat ulterior contracte de finanțare cu beneficiarii, numai o parte din sume, respectiv cele ce corespund bugetului inițial, au la bază o notă de fundamentare care face trimitere la criteriile de prioritizare. Restul sumelor, reprezentând suplimentări bugetare, au fost alocate la cererea beneficiarilor, fără o analiză corespunzătoare și fără a se relua procedura de alocare reglementată de OUG nr. 28/2013 pentru alocarea bugetului inițial.

Astfel:

- în anul 2013, față de suma finală alocată și aprobată la finanțare de **581.148 mii lei**, suma alocată inițial și fundamentată prin Nota nr. 848/10.05.2013/DGI, în baza criteriilor de prioritizare, a fost de **386.169 mii lei**; diferența între valoarea finală și cea inițială aprobată la finanțare la nivel de program, în sumă de **194.979 mii lei**, reprezentând **33,55 %** din valoarea finală aprobată, nu s-a fundamentat corespunzător în baza criteriilor de prioritizare;

- în anul 2014, suma alocată și aprobată inițial la finanțare a fost de 973.000 mii lei, iar suma finală aprobată prin ordin al ministrului a fost de 2.351.982 mii lei; diferența în sumă de 1.378.982 mii lei, reprezentând mai mult de jumătate (58,63%), din suma finală alocată în anul 2014, s-a aprobat la finanțare la cererea beneficiarilor și/sau în baza propunerilor consiliilor județene, nefiind reluată procedura de alocare prevăzută în OUG nr. 28/2013.

Prin Nota nr. DGDRI/1113/12.02.2014, *privind fundamentarea repartizării unor sume aferente Programului Național de Dezvoltare Locală*, prin care s-au alocat bugetele inițiale în anul 2014, face trimitere la criteriile de prioritizare, însă alocarea sumelor s-a efectuat în baza unei abordări uniforme de alocare, rezultând o repartizare de sume aproape egale pentru județe cu caracteristici complet diferite din punct de vedere al criteriilor prevăzute de OUG nr. 28/2013: *"(...) Astfel, din suma totală disponibilă de 973.000 mii lei, media națională pe județe de 23.731,70 mii lei a fost obținută prin împărțirea sumei de mai sus la 41 de județe, a fost rotunjită prin aplicarea unor corecții cu rotunjire și marjă de 1.000 mii lei, funcție de rezultatele aplicării criteriilor de alocare stabilite în metodologia de implementare a PNDL. Din aplicarea criteriilor conform OUG nr. 28/2013 a rezultat necesitatea alocării la nivelul fiecărui județ a unor sume cuprinse, în medie, între 22.000 mii lei și 25.000 mii lei"*.

Din analiza efectuată s-a observat faptul că, MDRAP a alocat aceeași sumă din bugetul inițial respectiv 23.731,70 mii lei (medie națională) atât pentru județele care se situează pe primele locuri în ierarhia națională din punct de vedere al indicatorilor analizați, cât și pentru cele situate pe ultimile locuri. Un caz aparte este Județul Giurgiu care, deși se regăsește pe ultimul loc în ierarhia națională la indicatorul *"Localități cu acces la alimentare cu apă"*, precum și la indicatorul *"Localități cu acces la canalizare"* și deasemenea, pe poziția 39 la indicatorul *"Lungimea totală rețea drumuri"*, a primit spre alocare, ca urmare a prioritizării, o sumă mai mică decât a celelalte județe, cu poziții superioare în ierarhie pentru aceiași indicatori, respectiv 22.000 mii lei.

Deasemenea, se constată o diferență semnificativă între propunerile de alocări inițiale și alocările finale aprobate în anul 2014, identificându-se o lipsă de consecvență față de abordarea inițială din punct de vedere al prioritizării obiectivelor de investiții.

În condițiile în care prevederile OUG nr. 28/2013 precizează modul de efectuare a alocărilor numai pentru bugetul inițial al PNDL, în cazul suplimentărilor bugetare MDRAP nu a utilizat aceeași procedură de alocare a fondurilor publice cu aplicarea criteriilor de prioritizare. Aceasta a generat o repartizare/alocare mult diferită față de cea inițială, de exemplu pentru Jud. Harghita a fost aprobată suma finală de 45.156 mii lei, iar pentru Jud. Maramureș, suma finală de 61.388 mii lei, deși inițial, pe baza criteriilor de prioritizare suma alocată a fost aceeași respective 25.000 mii lei.

2) Au fost finanțate, atât în anul 2013, cât și în 2014, obiective de investiții noi, în condițiile în care s-a justificat și aprobat inițial finanțarea doar a obiectivelor de investiții în continuare, în mod special cele preluate din programele aflate în derulare anterior aprobării PNDL.

Prin OUG nr. 28/2013, cu modificările și completările ulterioare, nu sunt prevăzute obiective de atins pentru implementarea PNDL sau indicatori de performanță care trebuie urmăriți a fi realizați. În preambulul ordonanței se specifică însă: “... **România s-a angajat ca până în anul 2015 pentru sistemele de alimentare cu apă și până în anul 2018 pentru sisteme de canalizare și stații de epurare să asigure localităților din România conformarea la legislația din domeniul mediului prin dezvoltarea infrastructurii de apă și apă uzată, în caz contrar putând fi declanșată procedura de infringement.**”

În prezent, prin Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și alte autorități publice centrale se derulează mai multe programe de investiții în infrastructura locală cu caracteristici diferite privind eligibilitatea, finanțarea, decontarea și monitorizarea acestora.

În cadrul acestor programe de investiții sunt în diferite stadii de execuție obiective pentru care nu s-au asigurat în anii anteriori sursele de finanțare pentru finalizarea acestora, fapt ce nu a contribuit la dezvoltarea echilibrată a infrastructurii locale, împiedicând atingerea standardelor de calitate a vieții pentru comunitățile locale.

De aceea, pentru revitalizarea comunelor și a satelor componente ale municipiilor și orașelor, este esențial să fie soluționată problema dezvoltării infrastructurii locale.

Pentru o utilizare mai eficientă a fondurilor publice sunt necesare o coordonare și o implementare unitară a dezvoltării infrastructurii locale, prin integrarea programelor actuale de dezvoltare a infrastructurii în mediul rural și în cel urban.”

În concordanță cu aceste prevederi, în Nota de fundamentare nr. 848/10.05.2013/DGI privind repartizarea sumelor estimative alocate obiectivelor de investiții incluse în Programul național de dezvoltare locală, în baza căreia a fost alocat bugetul inițial pentru anul 2013, se propune, în mod justificat, ca în acel an să fie aprobate la finanțare numai obiectivele de investiții în continuare, preluate din programele aflate în derulare anterior aprobării PNDL.

Cu toate acestea, în condițiile nefinalizării obiectivelor de investiții în continuare preluate în PNDL, au fost aprobate prin ordin de ministru sume pentru finanțarea și a unor obiective de investiții noi în valoare de 22.814 mii lei în anul 2013 și în valoare de 791.868 mii lei în anul 2014.

3) Au fost emise ordine de ministru pentru aprobarea la finanțare și respectiv au fost încheiate contracte de finanțare, pentru obiective de investiții noi, în luna decembrie. Întrucât valabilitatea contractului de finanțare era de doar câteva zile (până la finele anului), nu a existat timpul fizic necesar de derulare a contractelor și de utilizare a sumelor.

Au fost identificate mai multe situații în care au fost aprobate la finanțare obiective de investiții noi în luna decembrie, prin emiterea ordinelor de ministru pentru aprobarea sumelor alocate unor județe, deși beneficiarii nu ar mai fi putut utiliza sumele aprobate, având în vedere sfârșitul anului calendaristic și financiar, contractele de finanțare fiind încheiate anual.

Printre acestea se numără:

- OMDRAP nr. 2590/23.12.2014 pentru aprobarea listei obiectivelor de investiții și sumele alocate acestora pentru finanțarea PNDL pentru județul Gorj: UAT Țintăreni "Modernizare drumuri locale în comuna Țintăreni, județul Gorj" – suma alocată fiind de 40.000 lei;

- OMDRAP nr. 2480/15.12.2014 pentru aprobarea listei obiectivelor de investiții și sumele alocate acestora pentru finanțarea PNDL pentru județul Dâmbovița: UAT Braniștea "Asfaltare străzi și drumuri în comuna Braniștea, județul Dâmbovița" – suma aprobată fiind de 30.000 lei;

- OMDRAP nr. 2439/08.12.2014 – aprobarea listei obiectivelor de investiții și sumele alocate acestora pentru finanțarea PNDL pentru județul Vrancea: "Reabilitare și modernizare DJ115 Gura Văii – Fetești, intersecție DN2L km 36+100-39+900, L= 3,80 km, comuna Câmpuri, județul Vrancea" – suma alocată și aprobată fiind de 125.000 lei;

- OMDRAP nr. 2485/15.12.2014 – aprobarea listei obiectivelor de investiții și sumele alocate acestora pentru finanțarea PNDL pentru județul Suceava: UAT Frătăuții Vechi "Asfaltare drumuri comunale în comuna Frătăuții Vechi, județul Suceava" – suma aprobată fiind de 500.000 lei; UAT Voitinul "Modernizare drumuri comunale și vicinale în comuna Voitinul, județul Suceava" – suma alocată fiind de 75.000 lei.

Aceste situații impun necesitatea implementării unui control susținut sau a unei monitorizări suplimentare la nivelul MDRAP, astfel încât ministerul să se asigure de prevenirea situației de efectuare a transferurilor de fonduri în anul următor (exercițiul financiar următor), pentru sumele solicitate la decontare de către beneficiari, în baza contractelor de finanțare încheiate în luna decembrie, care nu au putut fi onorate, nu din lipsa creditelor bugetare, ci din lipsa timpului fizic de prestare a serviciilor sau de execuția lucrărilor.

4) MDRAP nu a definitivat procesul de inventariere a obiectivelor de investiții preluate în PNDL din programele derulate anterior.

La nivelul DGDRRI există o evidență intitulată "Baza de date obiective de investiții final an 2012", care conține un număr de 6186 de obiective de investiții finanțate, anterior aprobării PNDL, conform prevederilor HG nr. 577/1977, OG nr. 7/2006 aprobată, cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2007, actualizată și OG nr. 40/2006 modificată și completată prin Legea nr. 61/2007.

La nivelul anului 2013, nu a fost efectuată preluarea obiectivelor de investiții în continuare, provenite din cele 3 programe derulate anterior, pe baza stadiului fizic realizat și a valorii actualizate a restului cheltuielilor necesare pentru finalizarea obiectivului de investiții, semnate de către executant, diriginți de șantier și beneficiar, precum și a contractelor de achiziții publice.

Menționăm faptul că în anul 2013 au fost finanțate 1230 de obiective de investiții în continuare, diferența de 4956 nefiind confirmată de consiliile județene și/sau de beneficiari din punct de vedere al datelor/informațiilor actualizate privind stadiul fizic, valoarea totală a investiției, valoarea actualizată a restului cheltuielilor necesare pentru finalizarea obiectivului de investiții etc.

Deasemenea, în anul 2014, ca urmare a modificărilor legislative survenite după data de 14 februarie 2014, consiliile județene urmau să centralizeze și să

transmită trimestrial MDRAP stadiul obiectivelor de investiții incluse în PNDL - anexa nr. 6 la OMDRAP nr. 1851/2013, lucru care însă nu s-a realizat.

5) Contractele de finanțare dintre MDRAP și beneficiari nu au fost întotdeauna încheiate în termen de 30 de zile de la data emiterii ordinului de ministru de aprobare a sumelor aferente obiectivelor de investiții finanțate din PNDL.

Au fost identificate unele cazuri în care contractele de finanțare au fost încheiate termen de la 90 - 120 de zile de la data emiterii ordinelor de aprobare a sumelor la finanțare.

Deasemenea, au fost și situații în care ordinele de ministru nu au fost urmate, în anul 2014, de încheierea contractelor de finanțare, așa cum s-a constatat în cazul unor obiective de investiții din județul Maramureș.

Nerespectarea termenului de 30 de zile pentru încheierea contractelor precum și neîncheierea de contracte ulterior emiterii ordinelor de ministru au fost cauzate de neprezentarea documentației corecte/complete sau la termen de către beneficiari.

MDRAP nu a monitorizat situațiile în care nu au fost încheiate contracte de finanțare, ca urmare a aprobării prin ordin de ministru a sumelor alocate pentru finanțarea obiectivelor de investiții în vederea realocării acestor sume pentru alte obiective prioritare.

Aceste situații au determinat sincope în derularea programului, în ceea ce privește utilizarea fondurilor publice. Deși obiectivelor de investiții aveau sume aprobate, acestea fie nu au putut fi utilizate o perioadă de 90 - 120 zile (perioadă propice executării lucrărilor, respectiv primăvară - toamnă), fie nu au fost utilizate deloc pe parcursul anului 2014 (cazul beneficiarilor din județul Maramureș).

Răspunsul la întrebarea: "Asigurarea și repartizarea resurselor financiare s-a făcut cu respectarea unor criterii obiective, urmărindu-se creșterea performanței programului?" este următorul:

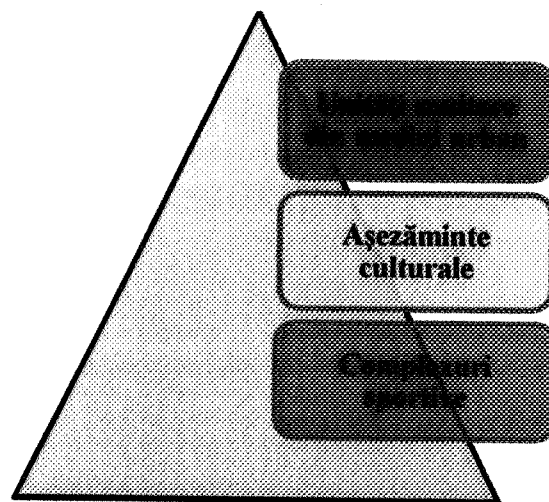
Lipsa unui obiectiv clar definit al Programului, prin actul normativ de aprobare (strategic, de importanță națională), precum și utilizarea unor criterii de priorizare neasumate prin hotărâre de guvern au determinat o abordare inconsecventă asupra repartizării resurselor financiare (de la finanțarea exclusivă a obiectivelor în continuare la finanțarea inclusiv a celor noi) și cu orientare spre nevoile beneficiarilor (la cerere, pe principiul primul venit primul servit). MDRAP nu și-a asumat pe deplin rolul de entitate centrală cu atribuții de analiză și priorizare a investițiilor.

Ca urmare a analizei modului în care se realizează coordonarea programului de către entitate, s-au constatat următoarele:

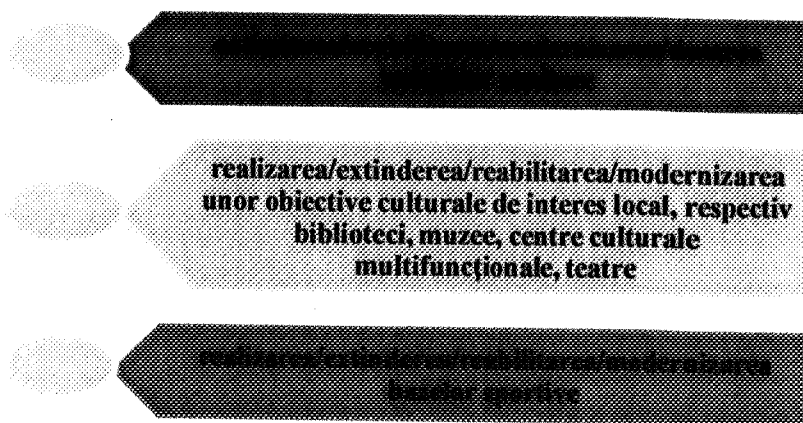
1) MDRAP nu a urmărit corelarea domeniilor finanțabile ale PNDL cu Programul național de construcții de interes public sau social, program care se realizează de către MDRAP prin Compania Națională de Investiții

"C.N.I." - S.A., în vederea utilizării mai eficiente a fondurilor publice și a eliminării riscului de dublă finanțare a unor obiective de investiții.

Conform prevederilor OG nr. 16/2014 pentru modificarea și completarea OG nr. 25/2001 privind înființarea Companiei Naționale de Investiții "CNI" - SA în Programul național de construcții de interes public sau social sunt cuprinse o serie de subprograme prin care se pot finanța aceleași obiective de investiții care, conform OUG 28/2013, pot fi finanțate prin PNDL întrucât se încadrează în domenii similare.



Figură: subprograme



Existența a două programe prin care se pot finanța aceleași obiective de investiții nu asigură o prioritizare reală și eficientă a acestor obiective. S-au constatat situații în care obiective de investiții considerate neprioritare într-un program derulat prin CNI SA primesc finanțare din celălalt program derulat de MDRAP și invers. Exemplificăm în acest sens, obiectivul de investiții "Construire așezământ cultural oraș Livada, județul Satu Mare" care a fost finanțat în PNDL deși în Programul național de construcții de interes public sau social nu a fost considerat prioritar.

2) MDRAP, în unele cazuri, nu a asigurat o coordonare eficientă cu entitățile implicate în derularea PNDL și/sau cu alte entități.

MDRAP a inițiat demersuri, în anii 2013 și 2014, constând în transmiterea de documentații către Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice (MMSC), în vederea analizării de către Direcția Generală AM POS Mediu a posibilității de preluare la finanțare a unor obiective de investiții prioritare la nivel național, din domeniile apa și canalizare. Demersurile au fost justificate de insuficiența fondurilor asigurate pentru PNDL.

Cu toate că a fost înștiințat, prin adresa nr. 137122/11.09.2013 de către MMSC-AM POS Mediu că un număr de 102 proiecte din PNDL respectă cadrul instituțional specific programului finanțat din fonduri europene fiind posibil eligibile, MDRAP nu a fost în măsură să dea curs solicitărilor acestei instituții de a transmite anumite documente, acestea fiind în posesia UAT-urilor. MDRAP nu a luat însă nicio altă măsură (de înștiințare a UAT-urilor) menită să asigure preluarea la finanțare de către AM POS MEDIU a celor 102 de proiecte, ceea ce ar fi condus la utilizarea eficientă a fondurilor publice și implicit a creșterii ratei de absorbție a fondurilor europene. Prin urmare, și în anul 2014, pentru unele dintre aceste proiecte/obiective de investiții, au fost aprobate sume la finanțare din bugetul de stat prin PNDL.

Din verificările efectuate, în PNDL s-au identificat un număr de 31 obiective de investiții în continuare (extindere alimentare cu apă, canalizarea și epurarea apelor uzate menajere, stații de epurare) constatându-se că la nivelul anului 2014 au fost încheiate contracte de finanțare, prin care s-au alocat fonduri de la bugetul de stat în sumă de **32.690.550,62 lei**, iar plățile au fost decontate la nivel de **23.672.687,04 lei**.

Din cele 102 proiecte posibil eligibile, conform documentelor puse la dispoziție de către conducerea DGDRI, pentru un singur obiectiv de investiții, respectiv „Canalizare cu stație de epurare în localitatea Tăuții - Măgherauș, Bușag și Merișor”, din Județul Maramureș, s-a realizat preluarea la finanțare de către DG AM POS Mediu.

În perioada iulie - decembrie 2014, MDRAP nu a finanțat, un număr de 247 de obiective de investiții **de importanță majoră** din domeniul **alimentării cu apă și canalizare**, motivat de **insuficiența fondurilor alocate PNDL, pe care le-a direcționat către AM POS Mediu**. În același timp însă MDRAP a aprobat la finanțare sume estimate la **56.663.783,28 lei**, pentru realizarea unor alte tipuri de obiective de investiții cum sunt: *Grup sanitar construcție nouă școală gimnazială, Extindere sediu primărie comunală, Construire cămine culturale, Baze sportive* etc.

Din documentele puse la dispoziție și din verificările efectuate, pe bază de eșantion, asupra modului de derulare a obiectivelor de investiții prin PNDL (obiective în continuare și obiective noi), s-a constatat faptul că, **în perioada imediat următoare transmiterii adresei invocate mai sus și în totală contradicție cu conținutul acesteia, la nivelul MDRAP s-au emis ordine prin care s-au aprobat sume pentru finanțarea unor obiective de investiții din alte domenii decât cele considerate de importanță națională.**

Răspunsul la întrebarea: **“Coordonarea programului a urmărit o bună gestionare a fondurilor publice?”** este următorul:

Cu privire la asigurarea unei bune gestionări a fondurilor publice prin exercitarea funcției de coordonare, se concluzionează faptul că, MDRAP nu a reușit să finalizeze o colaborare instituțională în vederea preluării la finanțare din fonduri externe nerambursabile a unor proiecte de investiții care, pe de o parte ar fi degrevat bugetul de stat de unele obligații, iar pe de altă parte ar fi condus la creșterea ratei de absorbție a fondurilor europene.

Cadrul legislativ aplicabil PNDL nu asigură o corelare a procedurii de accesare a fondurilor naționale cu cea a fondurilor externe nerambursabile, pentru acele proiecte de investiții care sunt eligibile la finanțare din ambele fonduri fapt ce influențează capacitatea de coordonare a MDRAP. Beneficiarul va opta cu precădere pentru accesarea PNDL, având în vedere accesibilitatea acestui program generată de lipsa unor condiționalități și a obligației de asigurare a cofinanțării din bugetul local.

Deasemenea, și în ceea ce privește funcția de coordonare, se concluzionează faptul că exercitarea acesteia a fost influențată de nedefinirea obiectivului strategic al PNDL precum și de necorelarea criteriilor de priorizare cu diversitatea domeniilor de finanțare. Aceasta a permis MDRAP să considere **prioritate națională, atât obiectivele de investiții din domeniul alimentării cu apă și a canalizării cât și obiectivele de investiții din alte domenii de finanțare (infrastructură socio-educativă).**

Această apreciere vine în contradicție cu angajamentul României ca, până în anul 2015, pentru sistemele de alimentare cu apă și până în anul 2018, pentru sisteme de canalizare și stații de epurare, să asigure localităților din România conformarea la legislația din domeniul mediului prin dezvoltarea infrastructurii de apă și apă uzată, în caz contrar putând fi declanșată procedura de infringement.

Ca urmare a analizei modului în care se realizează monitorizarea/controlul utilizării fondurilor alocate de la bugetul de stat pentru implementarea proiectelor de investiții derulate prin PNDL, s-au constatat următoarele:

1) MDRAP nu a monitorizat eficient implementarea contractelor de finanțare.

MDRAP nu a luat măsura de reziliere a Contractelor de finanțare în situația în care beneficiarul nu a început realizarea obiectivului de investiții într-un termen de 6 (șase) luni de la data intrării în vigoare a Contractului, în condițiile în care nici Consiliile județene nu și-au îndeplinit în totalitate atribuțiile de informare a ministerului.

Au fost identificate cazuri în care, deși beneficiarii nu au efectuat nicio plată în anul 2014 în baza contractelor de finanțare încheiate încă din perioada martie-mai 2014. MDRAP nu a luat măsura de reziliere a Contractelor de finanțare în conformitate cu prevederile Contractelor de finanțare încheiate, în care, la pct. (5) al art. IX Modificarea, completarea, încetarea contractului de finanțare și

restituirea finanțării acordate, se prevede: *“În situația în care Beneficiarul nu a început realizarea obiectivului de investiții într-un termen de 6 (șase) luni de la data intrării în vigoare a Contractului, acesta va fi reziliat de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, fără a mai fi necesară punerea în întârziere sau vreo altă modalitate în acest sens, cu obligația pentru beneficiar a restituirii în întregime a sumelor deja primite în cadrul Contractului, în condițiile prevăzute la alin. 8 și 9 din prezentul articol. În acest sens, Consiliul județean va transmite o informare la MDRAP privind neînceperea realizării obiectivului de investiții în termen de 7 (șapte) zile lucrătoare de la expirarea termenului de 6 (șase) luni”*.

Nemonitorizarea acestor situații a condus la neutilizarea fondurilor alocate prin angajamentele legale încheiate pentru aceste obiective de investiții, MDRAP aflându-se totodată în imposibilitatea de a redistribui fondurile către alte obiective de investiții prioritare.

2) MDRAP nu a reziliat contractele de finanțare în cazul beneficiarilor care nu și-au respectat atribuțiile și responsabilitățile prevăzute de OUG nr. 28/2013, prin OMDRAP nr. 1851/2013 și în contractele de finanțare.

Contractele de finanțare încheiate de către MDRAP cu beneficiarii PNDL prevăd la cap. IX Modificarea, completarea, încetarea contractului de finanțare și restituirea finanțării acordate în următoarea situație: *“Prezentul contract de finanțare poate fi reziliat, unilateral, cu o notificare prealabilă de 15 zile în situația în care nu sunt îndeplinite atribuțiile și responsabilitățile aferente derulării Programului așa cum au fost stabilite prin O.U.G. nr. 28/2013, cu modificările și completările ulterioare și prin OMDRAP nr. 1851/2013 cu modificările și completările ulterioare.”*

Deși MDRAP a identificat pe toată perioada derulării PNDL, prin intermediul personalului angajat în derularea PNDL, situații de nerespectare de către unii beneficiari a atribuțiilor și responsabilităților ce le reveneau conform prevederilor legale sau/și ale contractelor de finanțare, MDRAP nu a luat măsura rezilierii nici unuia dintre contractele de finanțare încheiate cu respectivii beneficiari.

Cazurile cele mai des întâlnite au fost:

- de nerespectare de către beneficiari a termenelor la care ar fi urmat să transmită MDRAP documentațiile necesare în vederea încheierii contractelor de finanțare ceea ce a condus întârzieri în utilizarea fondurilor alocate (exemplu: UAT Alexeni, UAT Sinești, UAT Fierbinți Târg, Consiliul Județean Ialomița, UAT Ocna Șugatag, UAT Vișeu de Sus, Consiliul Județean Teleorman);
- de nerespectare de către beneficiari a obligației de transmitere a situațiilor trimestriale cu privire la stadiul obiectivelor de investiții din PNDL, ceea ce a determinat imposibilitatea efectuării de către MDRAP a unor analize/sinteze/rapoarte corecte și complete cu privire la PNDL. Peste 80% dintre beneficiari nu au transmis aceste informații trimestriale;
- de nerespectare de către beneficiari a obligației de transmitere a notificărilor cu privire la neînceperea realizării obiectivelor de investiții în termen de 6 luni de la data încheierii contractului de finanțare;

- de nerespectare de către beneficiari a obligației de transmitere la termen a documentelor justificative în vederea efectuării transferurilor.

3) MDRAP colaborează cu ISC în scopul verificării stadiului lucrărilor executate și a urmăririi realizării obiectivelor de investiții derulate prin PNDL.

Conform prevederilor art. 13 din OUG nr. 28/2013 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală, cu modificările și completările ulterioare, *“reprezentanții Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, împreună cu reprezentanți cu atribuții de control din aparatul propriu al Inspectoratului de Stat în Construcții - I.S.C., pot efectua verificări prin sondaj pentru lucrările realizate la obiectivele de investiții derulate prin program”*.

În vederea aplicării prevederilor de mai sus, MDRAP colaborează cu ISC începând cu data de 05.12.2014. Concret, colaborarea constă în întocmirea de către ISC în vederea transmiterii către minister a unei fișe de control care cuprinde o serie de informații, printre care: sistem constructiv/caracteristici tehnice, stadiu fizic la data controlului, procese verbale de control întocmite anterior, respectarea prevederilor din autorizația de construire, respectarea prevederilor din proiectul tehnic în ceea ce privește soluția tehnică etc.

Pe parcursul misiunii de audit, MDRAP a primit primele informări din partea ISC ca urmare a controalelor efectuate. S-a dispus analizarea/efectuarea de verificări la nivelul DGDR în vederea identificării neconcordanțelor între datele transmise de beneficiari și cele din teren.

Răspunsul la întrebarea: **“Monitorizarea/controlul a contribuit la utilizarea cu economicitate, eficiență și eficacitate a fondurilor publice?”** este următorul:

În perioada 2013 - 2014, MDRAP nu a monitorizat eficient derularea/implementarea programului, conform atribuțiilor ce îi revineau și nu a uzat de dreptul pe care îl avea de a rezilia o serie de contracte de finanțare. Acest fapt a condus la o raportare în situațiile financiare încheiate la finele anului 2014, a unei valori mai mari a angajamentelor legale de plătit. Există în același timp riscul efectuării de transferuri în anul 2015 pentru plata acestor angajamente, în condițiile în care măsura de reziliere a contractelor ulterior datei de 31.12.2014 este fără obiect, deoarece contractele de finanțare nu mai sunt valabile în anul 2015.

Ca urmare a evaluării gradului de realizare a obiectivelor PNDL respectiv identificarea cauzelor care au condus la nerealizarea - parțial sau în totalitate - a acestora, s-au constatat următoarele:

În legătură cu obiectivul specific *Evaluarea gradului de realizare a obiectivelor PNDL; identificarea cauzelor care au condus la nerealizarea - parțial sau în totalitate - a acestora*, au fost stabilite întrebările la care trebuie să răspundă auditul performanței și anume:

1. Care este gradul de realizare a indicatorilor fizici și de eficiență?

2. Care sunt cauzele care au determinat un nivel scăzut al gradului de realizare a indicatorilor?

Răspuns: Obiectivul specific al misiunii de audit al performanței: *Evaluarea gradului de realizare a obiectivelor PNDL; identificarea cauzelor care au condus la nerealizarea - parțial sau în totalitate - a acestora* nu s-a concretizat în răspunsuri la cele două întrebări. Așa cum s-a constatat, PNDL nu are stabilite obiective prin actul normativ de aprobare, ceea ce a condus la imposibilitatea evaluării gradului de realizare a acestora.

MDRAP deține unele analize, însă acestea se limitează la urmărirea numărului de obiective de investiții finalizate raportate la numărul celor finanțate.

Capitolul X

PUNCTUL DE VEDERE AL CONDUCERII MDRAP CU PRIVIRE LA ASPECTELE CONSTATATE ÎN URMA AUDITULUI PERFORMANȚEI

Punerea de acord a aspectelor cuprinse în proiectul raportului de audit al performanței cu punctele de vedere ale conducerii executive a MDRAP, s-a făcut în cadrul întâlnirii de conciliere care s-a desfășurat în temeiul prevederilor pct. 424 din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, aprobat prin Hotărârea plenului Curții de Conturi nr. 155/29.05.2014.

În cadrul întâlnirii de conciliere au fost revizuite/completate/eliminate acele paragrafe din proiectul de raport care au fost puse în discuție de către participanții din partea MDRAP, la finalul întâlnirii nemaifiind puncte de vedere în contradicție.

Capitolul XI

MĂSURILE LUATE DE CONDUCEREA MDRAP ÎN TIMPUL MISIUNII DE AUDIT AL PERFORMANȚEI

În timpul desfășurării misiunii de audit al performanței, conducerea executivă a MDRAP a luat următoarele măsuri:

✓ a inițiat demersurile necesare pentru ca proiectul de lege de aprobare a OUG nr. 28/2013 să fie inclus pe ordinea de zi a Plenului Camerei Deputaților, în data de 23.04.2015, după promulgare, devenind Legea nr. 89/2015;

✓ a depus la Comisia pentru administrație publică și amenajarea teritoriului, în data de 25.03.2015, un amendament la proiectul de Lege de aprobare a OUG nr. 28/2013, respectiv: "Art. II. - În termen de 30 de zile de la publicarea prezentei legi, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 28/2013 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.230 din 22 aprilie 2013, cu modificările și completările

ulterioare, se va republica în Monitorul Oficial al României, Partea I, dându-se textelor o nouă numerotare. ”;

✓ a fost aprobat OMDRAP nr. 430/20.03.2015, prin care se înființează Direcția etică, integritate și bună guvernare, prin includerea Serviciului anticorupție în cadrul acesteia, aspect care ar putea susține implementarea conformă a sistemului de control intern în cadrul entității;

✓ a fost actualizat, de către conducerea DGDRI, Registrul riscurilor în data de 07.04.2015;

✓ au fost luate măsuri pentru îmbunătățirea asigurării securității bunurilor și creșterea siguranței spațiului în care își desfășoară activitatea DGDRI;

✓ au fost emise Notele de serviciu nr. 29818 din data de 07.04.2015 și nr. 29772 din data de 07.04.2015, care au fost comunicate personalului DGDRI;

✓ a fost modificat Statul de funcții al DGDRI, aprobat prin OMDRAP nr. 430/20.03.2015, în baza HG nr. 100/10.02.2015, prin care numărul maxim de posturi aprobat MDRAP a fost majorat cu 90 posturi;

✓ Ordonatorul principal de credite a aprobat Nota de informare nr. 22970/25.03.2015 a DGDRI pentru o mai bună gestionare, monitorizare, alocare financiară, precum și pentru eliminarea riscului de suprapuneri de finanțare.

Capitolul XII

CONCLUZIILE GENERALE ȘI RECOMANDĂRILE FORMULATE DE AUDITORII PUBLICI EXTERNI ÎN URMA MISIUNII DE AUDIT AL PERFORMANȚEI

Concluzia generală în urma misiunii de audit al performanței PNDL este că, în lipsa unei strategii naționale în domeniu și în contextul existenței unor curențe și/sau neconcordanțe legislative, PNDL nu a funcționat, în perioada 2013-2014, ca un program național în sensul prevederilor Legii nr. 500/2002 și ale Legii nr. 273/2006.

PNDL a reprezentat inițial, în 2013, o sursă de finanțare a arieratelor de la nivelul UAT-urilor, provenite din derularea anterioară a altor trei programe de finanțare (în condițiile în care executivul nu și-a onorat obligațiile asumate), iar ulterior, în 2014, în lipsa unei abordări strategice, o sursă de finanțare a unor necesități din cele mai diverse domenii de interes local.

Nedefinirea obiectivului PNDL prin actul normativ de aprobare a programului s-a reflectat, la nivelul implementării acestuia, în modalitatea în care MDRAP și-a îndeplinit atribuțiile legate de prioritizare, de repartizare a fondurilor publice și de coordonare în vederea asigurării economicității, eficacității și eficienței programului.

Capacitatea instituțională limitată a MDRAP de derulare a PNDL a fost influențată de neimplementarea în totalitate a standardelor de control intern la nivelul ministerului. Dimensionarea structurii care are în atribuții derularea PNDL nu a fost corelată cu volumul și complexitatea sarcinilor legate de implementarea

unui program de finanțare care a înglobat practic alte trei programe diferite, două dintre acestea derulate anterior de alte entități. Aceasta este principala cauză pentru care funcția de monitorizare a implementării PNDL a fost mai slab exercitată de MDRAP în perioada auditată, fiind posibilă prejudicierea bugetului general consolidat cu suma de 873 mii lei, urmare a efectuării unor plăți duble (servicii de proiectare decontate atât prin PNDI cât și prin PNDL).

Pe parcursul misiunii de audit, managementul MDRAP a manifestat deschiderea și interesul pentru îmbunătățirea modului de derulare a PNDL, prin adoptarea unor măsuri. În scopul eliminării cauzelor identificate în urma auditării performanței programului, pentru asigurarea economicității și creșterea eficienței și eficacității utilizării fondurilor publice, conducerea ministerului va urmări, ca în perioada următoare să implementeze **recomandările**:

1. Modificarea/abrogarea/completarea OMDRAP nr. 1851/2013 *privind aprobarea Normelor metodologice pentru punerea în aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 28/2013 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală* cu modificările și completările ulterioare, ca urmare a modificărilor aduse OUG nr. 28/2013;
2. Corelarea criteriilor de prioritizare cu obiectivele definite ale PNDL și efectuarea demersurilor pentru emiterea hotărârii de guvern de aprobare a acestora;
3. Finalizare procesului de inventariere a **tuturor** obiectivelor de investiții în continuare preluate în PNDL din programele anterioare derulate în baza prevederilor:
 - a) Hotărârii Guvernului nr. 577/1997 pentru aprobarea Programului privind reabilitarea, modernizarea și/sau asfaltarea drumurilor de interes județean și de interes local, alimentarea cu apă, canalizarea și epurarea apelor uzate la sate, precum și în unitățile administrativ-teritoriale cu resurse turistice, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
 - b) Ordonanței Guvernului nr. 7/2006 privind instituirea Programului de dezvoltare a infrastructurii și a unor baze sportive din spațiul rural, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2007, cu modificările ulterioare;
 - c) Ordonanței Guvernului nr. 40/2006 pentru aprobarea și finanțarea programelor multianuale prioritare de mediu și gospodărire a apelor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 61/2007, cu modificările ulterioare pentru programul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. c);
4. Îmbunătățirea cadrului instituțional și organizatoric în ceea ce privește sistemul de control intern și transpunerea într-un cadru procedural corespunzător a atribuțiilor și responsabilităților ce derivă din prevederile OUG nr. 28/2013 și ale OMDRAP nr. 1851/2013, precum și îmbunătățirea capacității de comunicare transparentă cu entitățile implicate în derularea programului prin elaborarea de ghiduri și/sau instrucțiuni;

5. Monitorizarea continuă și luarea măsurilor conform contractelor de finanțare în cazul nerespectării de către beneficiari a tuturor atribuțiilor și responsabilităților ce le revin.