



Domnului senator Mircea ABRUDEAN

7189\28.01.2026

Președinte

Senatul României

Stimate domnule președinte,

Curtea de Conturi a României, prin Departamentul XII, a efectuat misiunea de audit de conformitate cu tema ” *Corectitudinea și regularitatea activităților de management, monitorizare și derulare a programelor de investiții și dezvoltare locală la nivelul MDLPA*”.

Misiunea de audit a vizat *principalele 3 programe gestionate în mod direct de către MDLPA, respectiv Programul Național de Investiții „Anghel Saligny” (PNI Anghel Saligny), Programul Național de Dezvoltare Locală (PNDL, etapele I și II) și Programul de construcții de locuințe sociale și de necesitate (program derulat conform Legii nr. 114/1996).*

Pe lângă aspectele de conformitate, auditul a urmărit evidențierea gradului de eficiență și transparență în implementarea programelor, precum și a eventualelor vulnerabilități ce pot afecta buna gestionare a resurselor, dintre care exemplificăm:

- *Carențe strategice și vulnerabilități în modul de definire și fundamentare a programelor de investiții - definirea programelor s-a realizat într-o manieră empirică, mai degrabă influențată de contextul momentului decât de obiective strategice asumate. La nivelul MDLPA, elaborarea programelor de investiții ar trebui să se bazeze pe politici publice și documente strategice naționale.*

- *Verificările asupra respectării condițiilor de eligibilitate au evidențiat riscul includerii la finanțare a unor proiecte pe baza unor informații eronate sau incomplete furnizate de beneficiari, precum și a unor verificări insuficiente realizate de MDLPA. Lipsa condiționalității privind rezultatul investiției și impactul real asupra cetățenilor reduce eficiența programelor. Pentru îmbunătățire, se recomandă reevaluarea riguroasă a condițiilor de eligibilitate pentru programele și proiectele viitoare, stabilirea unor condiționalități clare privind rezultatele și impactul investiției și corelarea informațiilor cu proiectele anterioare derulate la nivelul aceluiași UAT.*

- *Contractele de finanțare prezintă dezechilibre majore în favoarea beneficiarilor, cu clauze vagi privind termenele, penalitățile, responsabilitatea post-recepție și monitorizarea sustenabilității investițiilor. Lipsa mecanismelor clare de suspendare a finanțării, a raportărilor periodice și a sancțiunilor favorizează întârzierile, nefinalizarea lucrărilor și funcționarea defectuoasă a obiectivelor. Auditul recomandă introducerea de clauze privind sustenabilitatea și impactul investiției, termene și raportări clare, precum și corecții financiare adaptate fiecărui proiect.*

- *Analiza programării bugetare pentru principalele programe MDLPA (PNI Anghel Saligny și PNDL) relevă o planificare nerealistă, subdimensionarea creditelor bugetare și o*

dependență excesivă de Fondul de rezervă, ceea ce afectează predictibilitatea și continuitatea implementării investițiilor.

- *Procesul de decontare a cheltuielilor în cadrul programelor PNDL și PNI Anghel Saligny se bazează pe documentație minimală și declarații pe propria răspundere ale UAT-urilor, fără verificări ex-ante riguroase, ceea ce expune sistemul la riscul de cheltuieli neeligibile sau nejustificate. În practică, monitorizarea realizată de MDLPA se concentrează preponderent pe fluxurile financiare și pe documentele de plată, iar verificarea calității și realității lucrărilor este insuficientă și neunitară, fiind considerată drept atribut exclusiv al unităților administrativ-teritoriale.*

- *În multe cazuri, ajustările privind valoarea contractelor și decontarea lucrărilor au fost efectuate eronat. Nereguli frecvente includ decontarea lucrărilor neexecutate sau parțial executate, precum și decontări pentru cheltuieli neeligibile, determinate de lipsa unor verificări sistematice și de rigoarea redusă a beneficiarilor. Verificările ISC sunt adesea limitate și realizate preponderent la fazele determinante ale obiectivelor sau doar la recepția investiției, ceea ce reduce capacitatea de prevenire și corectare a neregulilor.*

Pentru remedierea deficiențelor și vulnerabilităților identificate este necesară digitalizarea completă a programelor, standardizarea procedurilor de monitorizare, instruirea personalului, responsabilizarea diriginților de șantier și implementarea verificărilor intermediare pe baza unei planificări centralizate. De asemenea, introducerea unui sistem de indicatori de performanță pentru fiecare proiect în parte poate fi una dintre soluțiile pentru asigurarea sustenabilității investiției și maximizării impactului social.

Pentru mai multe informații, vă transmitem, în copie, *Raportul de audit de conformitate și Scrisoarea către management*, aprobate de Plenul Curții de Conturi prin HP nr. 7/12.01.2026.

Cu aleasă considerație,

MIRELA CALUGĂREANU

p. PREȘEDINTELE CURȚII DE CONTURI A ROMÂNIEI



88358 \ 29.12.2025

DEPARTAMENTUL XII

Domnului ministru Attila Zoltán CSEKE

MINISTERUL DEZVOLTĂRII, LUCRĂRILOR PUBLICE ȘI ADMINISTRAȚIEI

Stimate domnule ministru

Introducere

Curtea de Conturi a României a desfășurat o misiune de audit de conformitate cu tema *„Corectitudinea și regularitatea activităților de management, monitorizare și derulare a programelor de investiții și dezvoltare locală la nivelul MDLPA”*

În cadrul ședinței de deschidere din data de 14.11.2024 au fost discutate aspectele cuprinse în Scrisoarea de misiune, scrisoare prin care ne-am asigurat reciproc de înțelegerea responsabilităților noastre și ale dumneavoastră, precum și de înțelegerea termenilor în care se va desfășura misiunea de audit de conformitate.

Obiectivul auditului de conformitate a fost evaluarea modului în care MDLPA respectă cadrul legal și procedural privind utilizarea fondurilor publice, respectiv corectitudinea și regularitatea activităților și proceselor derulate de MDLPA în perioada 2021–2023, cu extinderea analizei până în anul 2024, pentru a surprinde evoluțiile și rezultatele programelor.

În acest sens, verificările au acoperit *procesele derulate la nivel central de MDLPA* legate de *repartizarea fondurilor, selectarea și includerea obiectivelor la finanțare, încheierea și derularea contractelor de finanțare, precum și programarea, coordonarea și monitorizarea implementării investițiilor*, de la semnarea contractelor până la recepția lucrărilor.

Concluziile prezentei misiuni s-au bazat și pe *centralizarea rezultatelor de la peste 80 de audituri de conformitate realizate în anul 2024* de către Camerele de Conturi județene la nivelul beneficiarilor de proiecte (UAT-uri).

Pe lângă aspectele de conformitate, auditul a urmărit evidențierea gradului de eficiență și transparență în implementarea programelor, precum și a eventualelor vulnerabilități ce pot afecta buna gestionare a resurselor.

În urma auditului efectuat au rezultat următoarele:

1. CONSTATĂRI CARE AU STAT LA BAZA CONCLUZIEI AUDITULUI

1.1. Deficiențe privind sistemele de control intern utilizate în procesul de autorizare a plăților - acceptarea la decontare a unor cheltuieli efectuate de către UAT-uri anterior includerii la finanțare

În cadrul auditului, s-a constatat că MDLPA a transferat fonduri de la bugetul de stat către un UAT pentru sume reprezentând *cheltuieli efectuate anterior includerii la finanțare a obiectivelor de investiții prin ordin al ministrului*.

Astfel, pentru obiectivul de investiții „Realizare sistem de canalizare și stație de epurare în comuna Iacea Mare, județul Timiș realizat prin PNI Anghel Saligny, UAT Iacea Mare a solicitat, prin Anexa 4 nr. ASA4-749 /11.04.2023, decontarea sumei de 17.850,62 lei reprezentând contravaloare cote ISC achitate la 10.06.2022 către IJC Timiș, în condițiile în care *inclusiunea la finanțare a obiectivului de investiții s-a realizat la 01.09.2022¹*;

Potrivit art. 4 alin. (8) din normele metodologice, aprobate prin OMDLPA nr. 1.333/2021 *nu se finanțează de la bugetul de stat cheltuielile efectuate anterior introducerii în lista de obiective propuse spre finanțare prin program, aprobată prin ordin al ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației*.

Urmare constatării auditului, suma de 17.850,62 lei a fost restituită de UAT Iacea Mare la MDLPA la data de 11.03.2025.

(aspecte prezentate detaliat la Constatarea nr. 1 în Raportul de audit)

Recomandarea nr. 1 :

MDLPA va proceda la recuperarea accesoriilor aferente sumei de 17.850,62 lei reprezentând prejudiciu creat bugetului de stat de către UAT Iacea Mare (penalități estimate la valoarea de 3.706 lei pentru 692 zile de întârziere pentru perioada 20.04.2023 - 10.03.2025).

Termen de implementare propus: 31.03.2026

1.2. Deficiențe în monitorizarea modului de utilizare a fondurilor de către beneficiari:

- *MDLPA nu a analizat modul de utilizare a transferurilor și nu a dispus măsuri împotriva UAT-urilor care nu au depus justificarea utilizării fondurilor în termenul legal; UAT-urile nu au transmis în termenul legal justificările privind modul de utilizare a fondurilor primite (Anexa nr. 5);*
- *MDLPA nu a urmărit returnarea la finele anului a sumelor neutilizate de UAT-uri;*
- *Obiective de investiții la care, pe perioade îndelungate, nu s-a realizat o verificare a realității lucrărilor (verificări insuficiente din partea ISC);*

În urma verificărilor realizate de echipa de audit asupra PNDL și PNI Anghel Saligny a rezultat că, *la nivelul MDLPA, nu se realizează activități specifice și nu există proceduri pentru urmărirea respectării de către UAT-uri a obligației de a depune Anexa 5 (inclusiv ordinele de plată) în termenul sus-menționat, sau, după caz, de a restitui în termen sumele neutilizate.*

¹ Obiectiv inclus la finanțare prin OMDLPA nr 2280/01.09.2022 - contract de finanțare nr. 161/05.12.2022

În practică, s-a constatat că Anexa nr. 5 este transmisă de către UAT-uri cu întârziere semnificativă, de regulă odată cu depunerea unei noi solicitări de transfer, respectiv împreună cu următoarea solicitare de decontare a unor cheltuieli (Anexă nr. 4). De altfel, acest mod de lucru a fost acceptat de reprezentanții MDLPA, prin faptul că orice nouă solicitare de fonduri este condiționată de justificarea transferurilor anterioare (Anexa nr. 5 este solicitată de MDLPA doar la momentul depunerii următoarei solicitări - Anexa nr. 4).

În cadrul auditului, au fost identificate situații în care *UAT-urile nu au restituit sumele neutilizate până la finele anului*². În aceste cazuri, *nu au fost identificate demersuri realizate de MDLPA pentru obținerea justificării privind utilizarea sumelor transferate (prin Anexa nr. 5) sau pentru restituirea de către UAT la bugetul de stat a fondurilor neutilizate până la finele anului*.

Pe de altă parte, în ceea ce privește realitatea lucrărilor decontate de MDLPA din fonduri publice, verificările echipei de audit asupra activității de monitorizare din minister (asupra documentației existente la MDLPA pentru fiecare obiectiv de investiții finanțat) au relevat că există situații în care *beneficiarii nu au fost supuși unei verificări în teren*.

Deși MDLPA transmite către ISC solicitări de verificare a realității efectuării lucrărilor, au fost identificate situații în care *la dosarul de monitorizare nu există dovezi privind realizarea unor verificări ale ISC, inclusiv pe parcursul mai multor ani*. Or, activitatea de monitorizare presupune inclusiv obținerea unor asigurări privind realitatea lucrărilor decontate, ceea ce ar fi trebuit să conducă la un schimb de informații între MDLPA și ISC sau la realizarea unor verificări proprii în teren.

(aspecte prezentate detaliat la Constatarea nr. 2 în Raportul de audit)

Recomandarea nr. 2 :

a) Revizuirea cadrului procedural privind activitatea de monitorizare și operaționalizarea unor instrumente noi de control intern, astfel:

i. definirea clară a structurilor și persoanelor implicate, a termenelor și a responsabilității fiecărui nivel ierarhic, pe linia verificării existenței și acurateței informațiilor din Anexa nr. 5 și a justificărilor primite de la ISC privind regularitatea utilizării fondurilor;

ii. definirea unor instrumente de control managerial, pe fiecare nivel ierarhic (liste de verificări, periodicitatea realizării verificărilor și calendare privind controalele ierarhice);

iii. stabilirea etapelor și activităților întreprinse în cazul constatării nedepunerii Anexei nr. 5 de către UAT sau în cazul primirii unor informații incomplete (procedură de valorificare, termene, persoane responsabile etc);

iv. stabilirea etapelor și activităților întreprinse în cazul constatării inexistenței unor verificări ale ISC asupra obiectivelor de investiții finanțate (periodicitatea monitorizării, calendare privind schimbul de informații cu ISC, condiții de declanșare a unor verificări proprii etc.).

b) Încheierea unor protocoale interinstituționale care să permită accesul reciproc la bazele de date ale MDLPA, ISC și ANCP, în vederea operaționalizării procesului de monitorizare:

- ISC va încărca în platforma MDLPA, în timp real, stadiul verificărilor în teren, iar responsabilii MDLPA vor avea acces facil la toate controalele efectuate pentru obiectivele finanțate de la bugetul de stat.

² Potrivit pct. 5.9 alin. (1) și alin. (2) lit. b) din OMF nr. 5389/2023 *ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale care au primit în cursul anului 2023 subvenții de la bugetul de stat sau de la alte bugete restituie, până la data de 28 decembrie 2023 inclusiv, sumele rămase neutilizate, în conturile ordonatorilor principali de credite ai bugetelor din care acestea au fost încasate,*

- reprezentanții MDLPA vor corela fotografiile și filmările geo-localizate cu informațiile tehnice disponibile în sistemele ANCPI.

Termen de implementare propus: 31.03.2026

1.3. Lipsa unor verificări în cazul sumelor restituite de UAT-uri - necalcularea accesoriilor (dobânzi și penalități) pentru perioada de utilizare nelegală și imobilizare a fondurilor publice din program

În cadrul auditului au fost identificate situații în care UAT-urile au solicitat și primit nejustificat transferuri de la MDLPA, iar aceste sume au fost restituite de către UAT-uri cu mare întârziere. În anul 2023, UAT-urile au restituit la MDLPA sume primite prin PNI Anghel Saligny în valoare totală de 2.240.594,15 lei (cu întârzieri de până la 294 de zile de la data plății), iar în anul 2024 UAT-urile au restituit la MDLPA sume în valoare totală de 2.766.137,08 lei (cu întârzieri de până la 581 de zile de la data plății).

De asemenea, în cazul PNDL, în perioada 2021-2023 beneficiarii programului au returnat către MDLPA suma de 44,6 milioane lei, fiind transmise către MDLPA doar ordinul de plată și o adresă de înaintare. MDLPA nu a solicitat beneficiarilor nicio justificare/calculație din care să reiasă dacă suma virată este certă și corect stabilită de către beneficiar.

S-a constatat că MDLPA nu a verificat cauzele care au condus la restituirea sumelor și nu a procedat la calculul accesoriilor pentru perioada în care UAT-urile au utilizat nejustificat/indisponibilizat fondurile de la bugetul de stat.

Așadar, în situația restituirii unor sume de către UAT-uri, MDLPA ar trebui să analizeze aceste operațiuni pentru a identifica motivul decontării eronate a sumelor de la bugetul de stat, aspect care ar conduce și la calcularea și recuperarea accesoriilor aferente.

(aspecte prezentate detaliat la Constatarea nr. 3 în Raportul de audit)

Recomandarea nr. 3:

1. Revizuirea cadrului procedural și operaționalizarea unor instrumente de control intern *pentru stabilirea și recuperarea accesoriilor*, astfel:

- stabilirea etapelor și activităților întreprinse pentru stabilirea și recuperarea accesoriilor (procedură, termene, persoane responsabile etc.);

- definirea unor instrumente de control managerial, pe fiecare nivel ierarhic (liste de verificări, periodicitatea realizării verificărilor și calendare privind controalele ierarhice), pentru verificarea acurateței modului de stabilire și recuperare a accesoriilor.

2. Analizarea tuturor situațiilor privind sume restituite de UAT în perioada 2022-prezent, respectiv calcularea, urmărirea și încasarea dobânzilor și penalităților datorate în cazul sumelor solicitate și utilizate nelegal din bugetul statului.

3. Utilizarea unui document specific prin care UAT să fie obligate să justifice motivul/cauza și modalitatea de calcul a sumelor returnate către MDLPA.

Termen de implementare propus: 31.03.2026

1.4. Datele din platforma electronică utilizată pentru monitorizarea PNI Anghel Saligny *nu sunt pe deplin fiabile.*

Analiza datelor încărcate în platforma informatică a evidențiat anumite riscuri legate de acuratețea informațiilor care fundamentează elaborarea analizelor, studiilor și rapoartelor realizate de direcția de specialitate privind stadiul implementării și evaluarea programului „Anghel Saligny”. Aceste riscuri pot influența deciziile conducerii ministerului și pot afecta calitatea informațiilor diseminate către părțile interesate, precum Guvernul, Parlamentul, mass-media, societatea civilă și cetățenii.

Cauza: nu au fost operaționalizate suficiente instrumente de control și validare a datelor în platforma electronică de monitorizare a PNI Anghel Saligny (platformă în curs de perfecționare).

Consecința: unele informații sintetice obținute din platformă nu reflectă pe deplin realitatea, generând riscul furnizării unei informații eronate către factorii decidenți.

(aspecte prezentate detaliat la Constatarea nr. 4 în Raportul de audit)

Recomandarea nr. 4:

Introducerea unor instrumente suplimentare de control și validare a datelor în platforma electronică *investitii.mdlpa.ro* (ex. verificarea și validarea informațiilor privind *data estimată de finalizare, progres, valoarea decontărilor pe obiectiv*)

Termen de implementare propus: 31.03.2026

1.5. Nu s-a monitorizat cu rigurozitate stadiul investițiilor și finalizarea obiectivelor de investiții:

- transmiterea cu mare întârziere de către UAT-uri a documentelor aferente etapei de finalizare a obiectivelor de investiții;

- obiective finanțate integral, dar la care nu se poate realiza recepția obiectivului de investiție din cauza neîndeplinirii de către UAT a tuturor obligațiilor asumate (ex. neasigurarea accesului la utilități – investiție asumată de UAT).

Deși beneficiarii au obligația legală de a transmite informații privind recepția și închiderea investiției (Anexa nr. 6 / Anexa nr. 7 la Norme) în termen de 30 de zile de la data Procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor (PVRTL), în eșantionul analizat au fost identificate obiective de investiții pentru care documentația a fost depusă cu un decalaj semnificativ față de momentul efectuării recepției.

De asemenea, din verificările privind PNI Anghel Saligny s-a constatat că pentru un număr de 32 de obiective de investiții în valoare totală de 164.520.397,86 lei (finanțare din bugetul de stat), finalizate în perioada 2022- 2023 (conform PVRTL încărcate în platforma electronică) UAT-urile au transmis cu mari întârzieri Anexele 6 - Raport finalizare obiectiv de investiții Programul Național de Investiții "Anghel Saligny". Întârzierile au fost cuprinse între 37 de zile și 615 zile, fapt ce atestă o preocupare insuficientă a MDLPA în monitorizarea atingerii scopului final al investițiilor finanțate prin program.

Totodată, în cazul a 3 obiective recepționate în anul 2023 în valoare de 12.444.621 lei (buget de stat), până la momentul auditului Anexa 6 nu a fost încărcată în platformă (nu există document înregistrat la MDLPA).

De asemenea, semnalăm că MDLPA nu a participat prin reprezentant la niciuna dintre recepțiile mai sus menționate.

Nu au fost identificate alte demersuri sau atenționări formulate de MDLPA în scopul obținerii cu celeritate a documentelor și asigurării unei monitorizări riguroase și sistematice a obiectivelor de investiții.

În altă ordine de idei, în cazul obiectivelor la care s-a transmis documentația privind recepția investiției (prin Anexa nr. 6, în cazul PNI Anghel Saligny) MDLPA nu a procedat la disponibilizarea creditelor de angajament rămase neutilizate, nefiind întocmite acte adiționale de diminuare a valorii contractelor de finanțare sau ordine de diminuare a finanțării aprobate pe obiectiv. Pentru perioada 2022-2023 au fost identificate 17 obiective de investiții cu o valoare totală de 95.665.777,61 lei, la care valoarea totală decontată de la bugetul de stat prin program a fost de 78.127.201,66 lei. După finalizarea și recepția respectivelor investiții, au rămas sume neutilizate din fondurile alocate de la bugetul de stat prin contractele de finanțare în valoare totală de 8.094.434,31 lei, care potrivit art. 9 din normele metodologice ale programului ar fi trebuit disponibilizate.

Pe de altă parte, din examinarea bazei de date conținând obiectivele de investiții finanțate prin Programul de construcții de locuințe sociale și de necesitate, au fost identificate investiții finalizate fizic și decontate integral, dar nerecepționate din lipsa utilităților, în condițiile în care această obligație intră în sarcina UAT-urilor.

Deși MDLPA a decontat integral investiții de aprox. 50 milioane lei, un număr de 6 obiective de investiții (373 unități locative) nu fuseseră încă recepționate.

(aspecte prezentate detaliat la Constatarea nr. 5 în Raportul de audit)

Recomandarea nr. 5:

1. Revizuirea cadrului procedural privind activitatea de monitorizare și operaționalizarea unor instrumente noi de control intern, astfel:

- definirea clară a structurilor și persoanelor implicate, a termenelor și a responsabilității fiecărui nivel ierarhic, pe linia verificării existenței informațiilor privind recepția obiectivelor de investiții (Anexa nr. 6 / Anexa nr. 7);

- definirea unor instrumente de control managerial, pe fiecare nivel ierarhic (liste de verificări, periodicitatea realizării verificărilor și calendare privind controalele ierarhice);

- stabilirea etapelor și activităților întreprinse în cazul constatării nedeunerii Anexei nr. 6 / nr. 7 de către UAT, sau în cazul primirii unor informații incomplete (procedură de valorificare, termene, persoane responsabile etc.);

- introducerea unui mecanism de monitorizare cu privire la obiectivele de investiții finalizate, care să asigure preluarea automată a datelor referitoare la valoarea totală nedecontată de la bugetul de stat (valoare ce se poate disponibiliza ca urmare a finalizării lucrărilor).

2. Actualizarea normelor metodologice ale programului cu măsuri corective pentru UAT-urile care nu respectă termenul stabilit pentru transmiterea documentelor privind finalizarea obiectivelor de investiții.

3. Actualizarea normelor metodologice ale programului cu măsuri corective pentru UAT-urile care nu respectă obligațiile asumate la momentul introducerii la finanțare a obiectului de finanțare (ex. asigurarea accesului la utilități pentru investiții).

Termen de implementare propus: 31.03.2026

2. ALTE ASPECTE/BUNĂ GUVERNANȚĂ

2.1. Referitor la modul de definire a programelor de investiții

Frecvențele schimbări la nivel guvernamental, asociate cu dificultatea alinierii unei viziuni convergente sau comune a factorilor politici au condus atât la întârzieri în adoptarea unor strategii deosebit de complexe cu relevanță la nivel național (ex. SDTR, SNL), cât și la neimplementarea unor instrumente prin care să se asigure coordonarea tuturor programelor.

Analiza efectuată asupra pachetului de programe derulat la nivelul MDLPA evidențiază faptul că multe dintre sincopetele în implementare își au originea în deficiențele pre-existente la nivel strategic, iar multe dintre problemele ulterioare de implementare sunt rezultatul unor erori de proiectare a programului.

Apreciem că pentru îmbunătățirea managementului programelor de investiții sunt necesare următoarele acțiuni:

☛ *asumarea strategiilor naționale cu largă majoritate de către factorii decidenți (consens la nivel politic) - să se asigure stabilitate, coerență și consecvență pe termen mediu și lung pentru politicile de investiții - stabilirea unor direcții prioritare de dezvoltare;*

☛ *fundamentarea unor noi programe guvernamentale trebuie să respecte următoarele rigori:*

- *să fie în corelație cu liniile strategice și politicile publice asumate pe termen lung;*
- *să fie bazată pe o inventariere obiectivă și completă a nevoilor dintr-un anumit domeniu, (evaluarea în mod realist a necesarului de investiții);*
- *să fie precedată de o analiză privind impactul socio-economic, inclusiv o analiză din perspectiva asigurării complementarității și evitării suprapunerilor cu alte programe, indiferent de forma de finanțare a acestora;*

☛ *stabilirea, din faza de elaborare a unui program, a unui set de indicatori de evaluare a nivelului de performanță măsurabili și relevanți, atât la nivel de program, cât și la nivel de proiect (obiectiv de investiții). Acești indicatori trebuie să faciliteze obținerea informațiilor privind nivelul de îndeplinire a țințelor guvernamentale propuse și a performanței programelor.*

☛ *stabilirea, pentru fiecare program, a unor calendare de implementare detaliate, care să fie coroborate cu necesitățile ce se doresc a fi acoperite și țințele urmărite (definirea clară a unui orizont de timp pentru implementarea și finalizarea programelor).*

☛ *programele din același domeniu ar trebui cuprinse într-un sistem unic integrat, cu management comun și linii de finanțare multiple, cu mecanisme și reguli comune de accesare și utilizare a fondurilor, ceea ce ar aduce avantajul versatilității, flexibilității și eficientizării utilizării resurselor alocate.*

2.2. Referitor la repartizarea fondurilor și prioritizarea investițiilor

Comparând procedurile de repartizare a fondurilor realizate în cazul PNDL I, PNDL II și apoi PNI Anghel Saligny, remarcăm un progres atât din perspectiva definirii domeniilor prioritare, cât și a modului de selecție și prioritizare a cererilor de investiții. De asemenea, transparentizarea acestui proces a adus un plus de responsabilitate în utilizarea fondurilor publice și de încredere din partea societății. Totuși, apreciem că există în continuare numeroase căi de îmbunătățire, parcurgând în principal următoarele direcții:

☞ *definirea la nivel strategic a domeniilor prioritare de investiții, iar subsecvent, corelarea și coordonarea între programe.*

O mai bună prioritizare a investițiilor presupune totodată și o *inventariere prealabilă a nevoilor și o ierarhizare a importanței investițiilor.*

Este necesar să se adopte o strategie națională a investițiilor, iar toate programele investiționale guvernamentale să fie convergente și *investițiile să fie prioritizate în funcție de acest plan strategic asumat de către Guvern.*

☞ *modalitatea de prioritizare a investițiilor trebuie să răspundă interesului public și să asigure echitate.*

Conceptul de *echitate în distribuirea resurselor publice* este rar întâlnit în documente strategice, utilizându-se, mai degrabă, noțiuni precum *dezvoltarea echilibrată sau coezivă a diferitelor regiuni*. De altfel, echitatea este un concept care poate avea înțelesuri diferite sau valențe subiective la nivelul diferitelor persoane, fiind, în mod evident, influențat de contextul social-politic. Conform unor definiții larg acceptate, „*echitatea este caracterizată prin utilizarea corectitudinii pentru a recunoaște reciproc drepturile, folosind echivalența pentru a fi egale. Echitatea este sinonimă cu egalitatea, corectitudinea, dreptatea, rectitudinea, echilibrul*”. Așadar, echitatea trebuie asociată cu noțiuni precum *egalitate și echilibru, respectiv acces "egal" la resursele publice și serviciile publice, corectitudine sau dreptate în utilizarea fondurilor publice, respectiv utilizarea unitară și nediscriminatorie a unor criterii și principii pentru toți cei eligibili*. Pe de altă parte, principiul echității înseamnă *solidaritatea și redistribuirea resurselor pentru a asigura o dezvoltare coezivă economică și socială.*

☞ *echitatea presupune acceptarea pe scară largă a unor principii, ceea ce înseamnă că aceste principii, reguli și procese trebuie cunoscute publicului larg. Din aceste considerente, este evident că o trăsătură principală a actului guvernamental de distribuire a resurselor ar trebui să fie transparența și consultarea publică, respectiv dezbaterea și diseminarea publică a deciziilor privind distribuirea resurselor și acceptarea de către populație.*

În acest context, considerăm necesară o mai mare transparență a criteriilor și procedurilor de prioritizare, precum și consolidarea guvernantei prin asumarea obiectivă a acestora la un nivel decizional cât mai înalt.

Având în vedere aspectele prezentate mai sus, propunem următoarele soluții de îmbunătățire în distribuirea resurselor publice:

☞ *Dezvoltarea unui model de distribuire a resurselor bazat pe principii, criterii și reguli, cu o largă acceptare în rândul societății românești;*

☞ *Inventarierea nevoilor de dezvoltare la nivelul regiunilor/comunităților din România și prioritizarea alocării resurselor în funcție de o ierarhie a nevoilor, plecând de la premisa necesității acordării unui tratament egal și nediscriminatoriu pentru cetățeni;*

○ *Analiza datelor demografice, economice, teritoriale, sociologice existente la nivelul MDLPA, INS și a altor agenții/structuri de implementare ale guvernului, a studiilor/sondajelor și evaluărilor efectuate la nivel național și european/transnațional, referitoare la structura socio-demografică a populației, la nevoile, necesitățile și aspirațiile publicului (viitor) beneficiar, cu scopul de a se facilita distribuirea echitabilă a resurselor financiare;*

☛ *Utilizarea unor mecanisme integrate și coordonate de alocare a resurselor pentru toate programele de dezvoltare, indiferent de sursa de finanțare;*

☛ *Transparentizarea procedurilor de selecție a obiectivelor de investiții incluse în programele guvernamentale, ceea ce ar trebui să conducă la creșterea încrederii populației în instrumentele și regulile de distribuire a banilor publici.*

☛ *Metodologiile de prioritizare a obiectivelor de investiții să fie asumate la un nivel politic cât mai înalt și adoptate transparent prin hotărâre de Guvern (soluție propusă în proiectul SDTR)*

2.3. Referitor la respectarea condițiilor de eligibilitate a proiectelor de investiții

În urma verificărilor realizate asupra modului de respectare a condițiilor de eligibilitate a proiectelor de investiții, au rezultat următoarele aspecte:

- riscul includerii la finanțare a unor obiective în baza unor informații eronate furnizate de beneficiar - *informațiile și documentația solicitate de minister la depunerea dosarelor prin PNI Anghel Saligny sunt insuficiente, includerea la finanțare bazându-se în unele cazuri pe informații și declarații pe propria răspundere depuse de solicitanții finanțării;*

- verificări insuficiente realizate de reprezentanții MDLPA la momentul evaluării eligibilității proiectului (lipsa unor verificări privind acuratețea informațiilor declarate pe propria răspundere de solicitanții de finanțări).

În acest sens, evidențiem *lipsa condiționalității explicite privind rezultatul investiției și impactul real asupra vieții cetățenilor* (ex. inexistența stațiilor de tratare în cazul investițiilor privind extinderea rețelelor), cât și *acceptarea unor informații și declarații pe propria răspundere a solicitanților de finanțare fără verificarea acurateții acestora.*

Luând în considerare aspectele prezentate mai sus, propunem următoarele soluții de îmbunătățire:

☛ *reevaluarea condițiilor de eligibilitate a proiectelor în cadrul programelor viitoare de investiții – solicitarea de documente care să ateste situația reală din teren și evaluarea riguroasă a viabilității și rezultatelor proiectului;*

- *Introducerea unui studiu de oportunitate/necesitate privind obiectivul ce urmează să fie finanțat;*
- *Introducerea unor criterii clare de eligibilitate – cantitative și calitative, nu doar de prioritizare.*

☛ *Utilizarea, încă din faza de evaluare a eligibilității și viabilității proiectului, a unor condiționalități clare privind rezultatul investiției / finanțarea acelor investiții la care rezultatul final conduce la un grad ridicat de conformare cu cerințele legale;*

☛ *pentru exemplul de mai sus, obligativitatea ca la recepția lucrărilor de extindere a rețelelor să se asigure calitatea apei potabile și/sau a calitatea apelor uzate; proiectele trebuie să fie conforme cu normele sanitare și de mediu și să includă toate componentele necesare pentru un serviciu public de apă potabilă funcțional și sigur;*

☛ *în cadrul evaluării eligibilității unor proiecte, pentru stabilirea situației factuale din teren, se impune conexarea tuturor informațiilor și documentațiilor din proiectele de investiții anterioare finanțate la nivelul respectivului UAT (ex. PNDL I, II, Anghel Saligny etc.).*

2.4. Referitor la încheierea contractelor de finanțare - dezechilibre în raportul dintre părți

Actuala structură a contractelor de finanțare semnate de MDLPA cu UAT-urile în cadrul programelor naționale este marcată de *dezechilibre semnificative*, ambiguități și *lipsa unor mecanisme esențiale de control și responsabilizare*. Aceste deficiențe permit beneficiarilor să gestioneze investiții publice majore fără a suporta consecințe în cazul întârzierilor, nefinalizării sau funcționării defectuoase a obiectivelor.

Auditul a evidențiat o serie de carențe semnificative în structura, conținutul și aplicabilitatea contractelor de finanțare semnate între MDLPA și unitățile administrativ-teritoriale, după cum urmează.

1. Dezechilibru contractual major în favoarea beneficiarilor (UAT-urilor)

Contractele de finanțare sunt formulate astfel încât *aspecte esențiale* privind respectarea termenelor, asigurarea sustenabilității investiției sau finalizarea lucrărilor *nu sunt menționate în contract*; UAT-urile nu sunt responsabilizate juridic sau financiar în caz de nerespectare a angajamentelor. Lipsesc prevederi contractuale ferme care să permită recuperarea prejudiciilor produse statului din culpa beneficiarilor.

2. Clauze contractuale vagi privind etapele și termenele de implementare - Lipsa penalităților pentru întârzierea finalizării obiectivelor

Contractele de finanțare nu prevăd termene intermediare obligatorii pentru etape esențiale ale proiectului, precum lansarea procedurilor de achiziție publică, obținerea autorizațiilor de construire, începerea efectivă a execuției sau atingerea anumitor stadii fizice. Absența acestor repere face dificilă urmărirea riguroasă a progresului implementării și limitează capacitatea MDLPA de a interveni preventiv în caz de blocaje sau întârzieri. Lipsa unor astfel de jaloane duce la monitorizare formală, fără corelare cu realitatea din teren.

În multe contracte, termenele de finalizare sunt exprimate generic sau fără corelare cu etapele execuției. Lipsesc calendare de implementare a contractului de finanțare și ținte sau jaloane intermediare care să permită monitorizarea progresului și intervenția în timp util. Acest fapt favorizează întârzierile și reduce controlul ministerului asupra derulării proiectelor.

UAT-urile nu suportă penalități sau consecințe contractuale în cazul în care nu respectă anumite termene de implementare. Chiar și în cazuri de întârzieri de ordinul anilor, nu s-au introdus mecanisme juridice prin care MDLPA să poată reține fonduri sau reduce tranșe viitoare.

3. Absența obligației de a dovedi sustenabilitatea și impactul investiției - Lipsa sancțiunilor în cazul abandonării obiectivului după recepție

Contractele nu conțin clauze prin care UAT-urile să fie obligate să demonstreze menținerea în funcțiune a obiectivului de investiții, utilizarea acestuia conform scopului inițial sau raportarea unor indicatori de impact socio-economic. *Nu există o legătură contractuală între fondurile acordate și rezultatele generate după finalizarea lucrărilor.*

În practică, există cazuri în care obiectivele sunt recepționate formal, dar apoi sunt abandonate sau rămân nefuncționale (ex. sisteme de apă fără branșamente, școli /grădinițe slab utilizate sau chiar neutilizate). Conform clauzelor contractuale actuale, UAT-urile nu pot fi trase la răspundere în astfel de situații, deoarece *contractele nu prevăd obligații post-recepție și nici sancțiuni aferente.*

4. *Lipsa unor clauze care să precizeze mecanismul suspendării sau anulării finanțării în caz de nereguli*

Contractele nu includ mecanisme clare de suspendare temporară sau definitivă a plăților în situația constatării unor abateri grave, întârzieri nejustificate sau utilizări neconforme ale fondurilor. Această lacună reduce capacitatea MDLPA de a acționa prompt și eficient.

Nu sunt precizate clar tipurile de nereguli și consecințele asupra derulării contractului.

În cazul PNI Anghel Saligny există o prevedere legală care menționează că *"În cazul în care beneficiarii utilizează sumele transferate cu nerespectarea prevederilor legale sau contractuale, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației notifică beneficiarii cu privire la prevederile încălcate și solicită restituirea acestor sume în termen de 30 de zile."* Această prevedere legală extrem de restrictivă nu este detaliată și explicitată în contract pentru o corectă conștientizare și responsabilizare a UAT.

De altfel, nici procedurile interne de lucru ale MDLPA nu detaliază cazurile și modul de punere în aplicare al acestor prevederi legale.

5. *Nu sunt prevăzute obligații de informare și raportare periodice din partea UAT-urilor.*

Beneficiarii nu sunt obligați, prin contract, să transmită periodic rapoarte privind stadiul fizic și financiar al implementării, dificultățile întâmpinate sau modificările survenite. Lipsa acestor obligații îngreunează monitorizarea continuă și favorizează acumularea de disfuncționalități.

6. *Clauzele privind rezilierea contractului sunt ambigue sau greu aplicabile*

Deși contractele includ prevederi generale privind rezilierea, acestea sunt formulate într-o manieră vagă, fără condiții precise sau proceduri clare de declanșare. Acest lucru limitează capacitatea MDLPA de a proteja interesul public în cazuri când se constată că investiția nu va avea impactul prezentat de beneficiar la momentul accesării finanțării sau în alte situații de abateri majore.

7. *În cadrul programului de construcții de locuințe sociale și de necesitate, responsabilitatea UAT pentru recepționarea obiectivului de investiții este minimă sau inexistentă*

Auditul a constatat că, în cazul acestor investiții, lipsa racordării la utilități (electricitate, apă, canalizare) – cauză frecventă a imposibilității de finalizare sau recepție – nu este sancționată contractual. UAT-urile nu sunt obligate să asigure aceste condiții minime înainte de accesarea fondurilor și nici nu plătesc penalități dacă investițiile rămân nefuncționale.

Având în vedere aspectele prezentate mai sus, propunem următoarele soluții de îmbunătățire a contractelor de finanțare:

☛ *Echilibrarea obligațiilor contractuale și clarificarea responsabilităților beneficiarilor*
Este necesară revizuirea modelului de contract, pentru a reflecta responsabilități clare, simetrice și efective pentru UAT-uri, inclusiv introducerea de sancțiuni pentru nerespectarea termenelor, nefinalizarea lucrărilor sau "abandonul" obiectivului de investiții după realizarea recepției.

☛ *Introducerea de clauze privind sustenabilitatea și utilizarea post-investiție*
Contractele trebuie să conțină obligații privind demonstrarea sustenabilității investiției, impactul social/economic, precum și menținerea funcționalității obiectivului pe o durată minimă, însoțite de mecanisme de verificare post-recepție.

☛ *Îmbunătățirea cadrului de monitorizare prin termene intermediare și raportări clare*
Se recomandă includerea unor jaloane intermediare obligatorii în implementarea investiției (autorizare, achiziție, execuție) și raportări periodice privind progresul fizic și financiar, pentru a permite o monitorizare eficientă și corectivă.

☛ *Clarificarea și aplicarea mecanismelor de ajustare a valorii contractelor (corecții financiare în cazul neîndeplinirii obligațiilor contractuale).* Este necesară dezvoltarea unor modele contractuale cuprinzând clauze adaptate specificului fiecărei intervenții, inclusiv în ceea ce privește obligațiile, termenele, sancțiunile și livrabilele finale.

☛ *Individualizare mai clară în cuprinsul contractului și introducerea unor mențiuni exprese cu privire la situațiile, termenele de plată și categoriile de accesorii datorate de UAT, inclusiv corelarea situațiilor de utilizare nelegală a fondurilor cu legislația generală aplicabilă creanțelor bugetare.*

2.5. Referitor la programarea bugetară – asigurarea finanțării programelor de investiții

Analiza asupra principalelor programe gestionate de MDLPA (PNI Anghel Saligny și PNDL) a relevat o planificare bugetară deficitară, ceea ce afectează predictibilitatea și stabilitatea necesare derulării investițiilor publice la nivel local.

Principalele probleme și disfuncționalități constatate în ultimii ani în asigurarea finanțării fondurilor pentru programele de investiții sunt următoarele:

- *Planificare bugetară nerealistă și subdimensionarea creditelor bugetare;*
- *Dependenta excesivă de Fondul de rezervă bugetară;*
- *Lipsa predictibilității bugetare.*

În locul unei susțineri directe și sustenabile prin bugetul anual, finanțarea programelor a fost sistematic condiționată de disponibilizarea de fonduri prin mecanisme excepționale, precum realocările de resurse neutilizate de la nivelul altor ordonatori de credite (în cazul rectificărilor bugetare) sau alocările din Fondul de rezervă al Guvernului.

MDLPA se situează într-o relație de dependență instituțională cu Ministerul Finanțelor și decidenții de la cel mai înalt nivel guvernamental. La inițierea programelor se alocă un volum semnificativ de credite de angajament ("promisiuni" de plată viitoare), cu impact bugetar major pe mai mulți ani.

În realitate, alocările anuale depind în mare măsură de strategia bugetară și de spațiul fiscal disponibil, iar experiența ultimilor ani a demonstrat în mod constant o *alocare insuficientă de fonduri din bugetul de stat pentru susținerea obiectivelor de investiții asumate.*

Această practică generează un grad ridicat de imprevizibilitate în ceea ce privește finanțarea obiectivelor de investiții, punând în pericol continuitatea și coerența implementării programelor.

La nivel local, este influențată semnificativ atât capacitatea UAT-urilor de a planifica bugete și investiții, cât și predictibilitatea necesară antreprenorilor în alocarea resurselor pentru implementarea proiectelor.

Rectificările bugetare au fost realizate târziu, spre final de an, creând incertitudine și dificultăți administrative și financiare, generând blocaje în derularea investițiilor. De asemenea, remarcăm faptul că începând cu ultimii doi ani *finanțarea programelor de investiții a fost realizată din ce în ce mai*

mult prin suplimentarea cu resurse de la Fondul de rezervă la dispoziția Guvernului, ocolind mecanismele bugetare normale.

Având în vedere aspectele prezentate mai sus, propunem următoarele soluții de îmbunătățire:

☛ *Creșterea responsabilității fiscal-bugetare - MDLPA și Ministerul Finanțelor trebuie să arate mult mai multă prudență și responsabilitate în alocarea de credite de angajament multianuale și în construcția bugetară anuală. Este necesară corelarea între angajamentele asumate multianual și alocările anuale;*

☛ *Fundamentarea bugetelor anuale trebuie să se realizeze într-un mod mult mai realist, fără a se pleca de la premisa realocării în acest scop a unor fonduri - bugetele anuale trebuie fundamentate realist, în corelare directă cu stadiul fizic și financiar al obiectivelor în curs de execuție;*

☛ *Limitarea utilizării Fondului de rezervă doar pentru situații excepționale, nu ca mecanism constant de finanțare. (mai ales în condițiile în care nevoia de fonduri/restul de executat pentru obiective de investiții se cunoaște la momentul elaborării și aprobării bugetului).*

2.6. Referitor la decontarea cheltuielilor efectuate de beneficiari

Procesul de decontare a cheltuielilor în cadrul programelor PNDL și Anghel Saligny prezintă multiple vulnerabilități structurale și procedurale, care pot conduce la riscuri semnificative privind utilizarea inefficientă sau necorespunzătoare a fondurilor publice. Aceste vulnerabilități sunt identificate atât la nivelul cadrului normativ, cât și în modul de implementare și monitorizare a cheltuielilor efectuate de către UAT.

- *Lipsa unui mecanism de verificare ex-ante*

Decontările se realizează în absența unei verificări prealabile (ex-ante) riguroase asupra exactității și eligibilității cheltuielilor raportate de beneficiari. Solicitățile de transferuri depuse de UAT-uri sunt aprobate pe baza unei documentații minimale, ceea ce expune sistemul la riscul de acceptare a unor cheltuieli nejustificate sau neeligibile.

- *Documentație minimă și insuficientă pentru fundamentarea decontărilor*

Documentul utilizat pentru solicitarea fondurilor este o simplă listă centralizatoare de facturi, transmisă în format tabelar. Nu este obligatorie anexarea unor documente justificative relevante (facturi detaliate, situații de lucrări, devize etc.) la momentul decontării, ceea ce reduce considerabil transparența și capacitatea de control asupra cheltuielilor publice.

- *Lipsa unui cadru normativ clar privind verificările în teren efectuate de ISC*

Rolul ISC în validarea realității lucrărilor este slab reglementat. Nu există prevederi legale clare care să stabilească procedura și calendarul verificărilor în teren. În practică, verificările efectuate de ISC sunt limitate și, adesea, întârziate – ele se realizează fie la recepția lucrărilor, fie la anumite faze ale execuției, fără a preceda transferurile de fonduri. Această practică sporește riscul de decontare a unor lucrări nerealizate sau executate necorespunzător.

- *Incoerență instituțională și lipsa unor proceduri standardizate*

În perioada 2020–2021, s-a încercat instituirea unui mecanism de control ISC anterior fiecărui transfer de fonduri. Totuși, această practică a fost abandonată din cauza capacității administrative reduse a ISC, ceea ce a condus la lipsa unei consecvențe în aplicarea controalelor. După 2022,

verificările în teren s-au concretizat cel puțin la recepția finală a obiectului de investiții, iar relația MDLPA – ISC și deciziile privind modul de realizare a acestor controale au fost reglementate prin memorandumuri interne sau decizii ministeriale, fără prevederi legislative explicite.

- *Transferul responsabilității către UAT-uri, fără un sistem eficient de urmărire*

Decontarea cheltuielilor se face pe baza declarațiilor pe propria răspundere semnate de reprezentanții legali ai UAT-urilor. În lipsa unor verificări reale și constante din partea MDLPA, întreaga responsabilitate privind corecta utilizare a fondurilor revine exclusiv beneficiarilor locali. Deși legislația oferă MDLPA posibilitatea de a solicita ulterior toate documentele justificative, această opțiune este rar utilizată și nu compensează lipsa verificărilor ex-ante.

Din această perspectivă, există o diferențiere majoră între programele naționale și cele europene, mai ales din perspectiva modului de transferare a fondurilor într-un regim de verificare minimal în cazul banilor plătiți din bugetul de stat.

- *Raportare post-decontare "simbolică"*

Beneficiarii trebuie să transmită, în termen de 20 de zile de la primirea fondurilor, o justificare privind utilizarea sumelor sau, după caz, să restituie sumele neutilizate. Această raportare este, de asemenea, formală și redusă la ordine de plată și liste tabelare de facturi achitate, fără a se impune documente suplimentare de verificare sau alte forme de audit.

În concluzie, sistemul actual de decontare în cadrul programelor naționale (PNDL și PNI „Anghel Saligny”) este caracterizat printr-un grad ridicat de formalism, lipsa verificărilor tehnico-economice prealabile, o documentație minimală și un cadru normativ ambiguu privind controalele în teren. Toate aceste elemente creează premisele unui sistem vulnerabil la abuzuri, fraudă sau ineficiență, în care responsabilitatea este descentralizată, dar fără o contrapondere adecvată prin controale instituționale. Întărirea capacității de verificare ex-ante, clarificarea atribuțiilor ISC, precum și instituirea unui cadru procedural unitar sunt esențiale pentru creșterea transparenței și eficienței în gestionarea fondurilor publice alocate prin aceste programe.

Având în vedere aspectele prezentate mai sus, propunem următoarele soluții de îmbunătățire:

☞ *Introducerea unui mecanism de verificare ex-ante obligatoriu - instituirea unui sistem de verificare prealabilă a cererilor de transfer, care să includă analiza eligibilității cheltuielilor, a documentației justificative (facturi, situații de lucrări, devize) și corelarea acestora cu stadiul fizic al lucrărilor. Acest pas ar reduce semnificativ riscul de decontare a unor cheltuieli fictive, nejustificate sau neeligibile.*

☞ *Condiționarea decontărilor de transmiterea documentelor justificative complete - decontările să nu se mai realizeze exclusiv pe baza declarațiilor UAT și a listelor de facturi, ci să fie condiționate de prezentarea unui pachet complet de documente (facturi, procese-verbale, devize, contracte), validat printr-un control documentar din partea MDLPA.*

☞ *Completarea cadrului normativ privind controalele în teren realizate de ISC - este necesară elaborarea unui set clar de norme și proceduri privind implicarea ISC în validarea cererilor de decontare. Acestea ar trebui să stabilească:*

- *momentele obligatorii ale intervenției ISC (ex: înainte de fiecare transfer semnificativ de fonduri, cel puțin în anumite situații cu risc ridicat),*
- *termenele de realizare a verificărilor și conținutul minim al rapoartelor de control, din perspectiva valorificării acestora la nivelul MDLPA*

☛ Consolidarea capacității administrative a ISC și MDLPA

Pentru a putea asigura controale eficiente și în timp real, este necesară alocarea de personal tehnic calificat pentru investițiile din fonduri publice, precum și alocarea de resurse logistice și bugetare pentru desfășurarea controalelor în teren. Fără această consolidare instituțională, chiar și cele mai bune prevederi legale riscă să rămână ineficiente sau inaplicabile.

☛ Introducerea unui sistem de risc și eșantionare pentru controale tematice

În contextul limitărilor de resurse, se poate introduce un sistem automat de analiză de risc care să identifice proiectele cu grad ridicat de vulnerabilitate (ex: valori mari, întârzieri, istoric, prelungiri/modificări repetate de contract). Aceste proiecte ar putea fi supuse obligatoriu unui control tehnic anterior decontării.

2.7. Referitor la monitorizarea și verificarea investițiilor

Procesul de monitorizare a programelor derulate de MDLPA (precum PNDL și Anghel Saligny) reprezintă un element esențial pentru asigurarea unei utilizări corecte, eficiente și transparente a fondurilor publice. Deși cadrul legal conferă ministerului atribuții și competențe clare de coordonare și supraveghere, în practică există numeroase disfuncționalități care afectează capacitatea instituțională de a preveni, detecta și corecta neregulile. Monitorizarea este adesea formală, fragmentată și axată pe verificări post-factum, ceea ce limitează impactul preventiv și reduce controlul real asupra modului în care sunt realizate investițiile. Mai mult, *activitatea de monitorizare este orientată în principal spre componenta financiară* – urmărind fluxurile de fonduri și documentele de plată – în timp ce verificarea efectivă a calității și realității lucrărilor rămâne parțială și inconsistentă.

În cele ce urmează, sunt sintetizate riscuri și vulnerabilități identificate în actualul sistem de monitorizare:

☛ *Lipsa unei definiții clare a activității de monitorizare* – Legislația oferă MDLPA atribuții generale de monitorizare, dar fără a detalia concret ce presupune această activitate. Acest aspect poate conduce la aplicarea neunitară și inconsistentă a atribuțiilor. Este necesară o reglementare clară și detaliată a activității de monitorizare, pentru a standardiza procesele și a asigura eficiența instituțională.

Se pune accent excesiv pe monitorizarea financiară – activitatea de monitorizare din MDLPA se concentrează aproape exclusiv pe fluxurile financiare, în timp ce componenta tehnică (calitatea și realitatea lucrărilor) este insuficient acoperită. Pentru o supraveghere reală, *activitatea de monitorizare ar trebui extinsă și echilibrată, astfel încât să includă verificări tehnice în toate etapele proiectului.*

☛ *Documentație minimală pentru justificarea cheltuielilor* – Beneficiarii transmit cu precădere documente centralizatoare (ex. liste cu facturi și ordine de plată), *fără justificări detaliate privind natura și temeinicia cheltuielilor* (documentație sumarizată, fără rapoarte narative despre stadiul lucrărilor). Este necesară completarea cerințelor documentare, pentru a permite un control real și responsabil asupra fondurilor utilizate. De asemenea, având în vedere importanța deosebită și volumul ridicat al unor investiții, s-ar putea lua în considerare introducerea unor rapoarte lunare standardizate prin care s-ar îmbunătăți transparența și urmărirea progresului.

Pe de altă parte, pe lângă faptul că justificările solicitate sunt extrem de succinte, constatăm adeseori *nerespectarea termenelor de transmitere a informațiilor* – Termenele de transmitere a justificărilor pentru banii primiți de UAT-uri nu sunt întotdeauna respectate de beneficiari, fără consecințe legale.

☞ *Subutilizarea platformelor digitale, verificări în teren și transparență insuficiente* – Deși PNI Anghel Saligny are o platformă digitală dedicată, aceasta are o utilitate limitată. Ar fi oportună extinderea funcționalităților platformei pentru a susține monitorizarea activă, cu fluxuri de alertare și raportare automată.

Nu există o centralizare eficientă a datelor privind stadiul lucrărilor – *Informațiile despre progresul fizic al proiectelor nu sunt integrate într-o bază de date accesibilă și actualizată*. O bază de date națională cu stadiile fizice ale investițiilor ar facilita o mai bună transparență și ar permite intervenții rapide.

☞ *Remarcăm rolul pasiv al MDLPA în verificările tehnice și lipsa verificărilor sistematice în teren* – Ministerul se bazează aproape exclusiv pe ISC pentru verificările în teren, fără implicarea activă a propriilor structuri. Ar trebui instituit un sistem de verificări intermediare planificate, pe baza unui calendar și a unor criterii de risc. Este necesară aplicarea unei metodologii de eșantionare bazate pe risc, valoare și tipul lucrărilor.

Prin raportare la numărul foarte mare de investiții publice, capacitatea instituțională a ISC este limitată, nefiind organizate structuri specializate în acest sens – Este necesară consolidarea capacității ISC prin alocare de personal suplimentar și resurse dedicate pentru activitățile de control asupra investițiilor publice.

De asemenea, pentru a crește eficiența verificărilor în teren, MDLPA ar trebui să analizeze oportunitatea utilizării tehnologiilor moderne de monitorizare, precum dotarea echipelor de control cu drone specializate. Într-un scenariu optim, aceste echipamente ar putea fi folosite pe scară largă pentru verificări periodice, planificate sau inopinate, în șantierele aflate în derulare.

☞ *Lipsa unor proceduri clare pentru suspendarea plăților sau declanșarea procedurii de recuperare a fondurilor utilizate cu încălcarea unor prevederi legale* – Suspendarea transferurilor se face adesea ad-hoc, în lipsa unor proceduri bine definite și transparente. Ar trebui elaborate ghiduri și mecanisme procedurale clare pentru identificarea, documentarea și aplicarea suspendărilor de fonduri.

Mai mult decât atât, remarcăm lipsa unor proceduri clare pentru declanșarea recuperării fondurilor utilizate nelegal. Articolul 10 alin.(1) din OG nr. 95/2021 prevede în mod explicit că în cazul în care beneficiarii utilizează sumele transferate cu nerespectarea prevederilor legale sau contractuale, MDLPA notifică beneficiarii cu privire la prevederile încălcate și solicită restituirea acestor sume în termen de 30 de zile. Totuși, nu există o clasificare clară a tipurilor de iregularități care atrag automat suspendarea plăților și recuperarea fondurilor și nici proceduri detaliate care să definească pașii concreți pentru declanșarea acestei măsuri. Această lipsă de standardizare poate genera interpretări diferite și aplicări neunitare ale legii, fiind necesară elaborarea unui cadru procedural care să coreleze prevederile legale cu o metodologie clară de intervenție.

Reacția la identificarea neregulilor este de multe ori întârziată – Identificarea unei neconformități nu este urmată imediat de acțiuni corective. Ar trebui implementat un sistem de reacție rapidă, cu termene clare pentru suspendare, notificare și recuperare. Atragem atenția asupra lipsei unui sistem de sancțiuni graduale – practic, în prezent se operează doar cu suspendarea sau recuperarea post-factum, fără a putea ajusta "sancțiunea" în funcție de impactul iregularității sau gravitatea faptei beneficiarului (ex. nu există corecții parțiale în cazul unor iregularități cu impact scăzut).

De asemenea, nu există un "registru public" cu abaterile constatate în implementarea investițiilor publice – Nu există un sistem transparent care să publice sancțiunile, suspendările sau abaterile. Crearea unui registru public ar avea un efect de descurajare și ar încuraja conformitatea.

☛ Structura de monitorizare în cazul PNI Anghel Saligny (SMAS) este orientată în principal spre gestionarea petițiilor, nu spre o monitorizare proactivă a riscurilor. Activitatea acestui serviciu ar trebui reorientată spre analiza preventivă a datelor și intervenția timpurie în cazurile cu risc ridicat.

Pe de altă parte, observăm rolul ambiguu al DGDRI în monitorizarea și controlul PNDL – Direcția generală din MDLPA nu are o practică activă de verificare tehnică, deși are competențe legale. Este important ca această structură să își exercite responsabil competențele, inclusiv prin participarea la controale în teren.

☛ *Inexistența unui sistem de indicatori de performanță pentru proiecte* – Monitorizarea nu se bazează pe indicatori clari și măsurabili. Ar fi util să se stabilească un set de indicatori relevanți (costuri, termene, calitate) pentru a urmări obiectiv implementarea proiectelor.

De asemenea, e important să se implementeze un *cadru de evaluare post-implementare* – După finalizarea proiectului, nu se analizează dacă investiția funcționează conform scopului declarat, necunoscându-se impactul real al investiției asupra cetățeanului. Privind din această perspectivă, investițiile din fonduri naționale trebuie să urmeze modelul celor finanțate din fonduri europene, garantându-se în acest fel viabilitatea și sustenabilitatea investiției, respectiv obținerea impactului scontat la momentul introducerii la finanțare a investiției.

Monitorizarea are caracter formal, nu conține analize comparative sau evaluări de impact. Ar trebui dezvoltate rapoarte cu indicatori, scoruri de risc și concluzii sintetice.

Așadar, introducerea unei evaluări post-implementare ar aduce lecții valoroase pentru viitor și ar putea constitui o garanție că banii din bugetul de stat nu sunt risipiți pe investiții cu impact scăzut.

În concluzie, analiza activității de monitorizare relevă *absența unei culturi instituționale a responsabilității* – Monitorizarea este percepută ca o *formalitate administrativă*, nu ca un instrument de asigurare a bunei guvernante și responsabilității în cheltuirea fondurilor publice.

* * *

Vă asigurăm de sprijinul nostru dacă aveți nevoie de clarificări cu privire la implementarea recomandărilor.

Cu stimă,

CONSILIER DE CONTURI

Mirela CĂLUGĂREANU