

MDRAP nr 30944 din 10.04.2015

CONSILIER DE CONTURI
XII/11/40268/15.06.2015



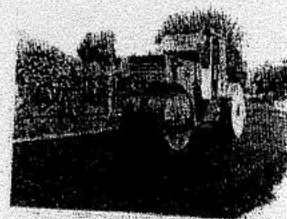
Raportul de audit al performanței
Programului național de dezvoltare locală
finanțat de la bugetul de stat prin bugetul MDRAP
și derulat prin autoritățile locale



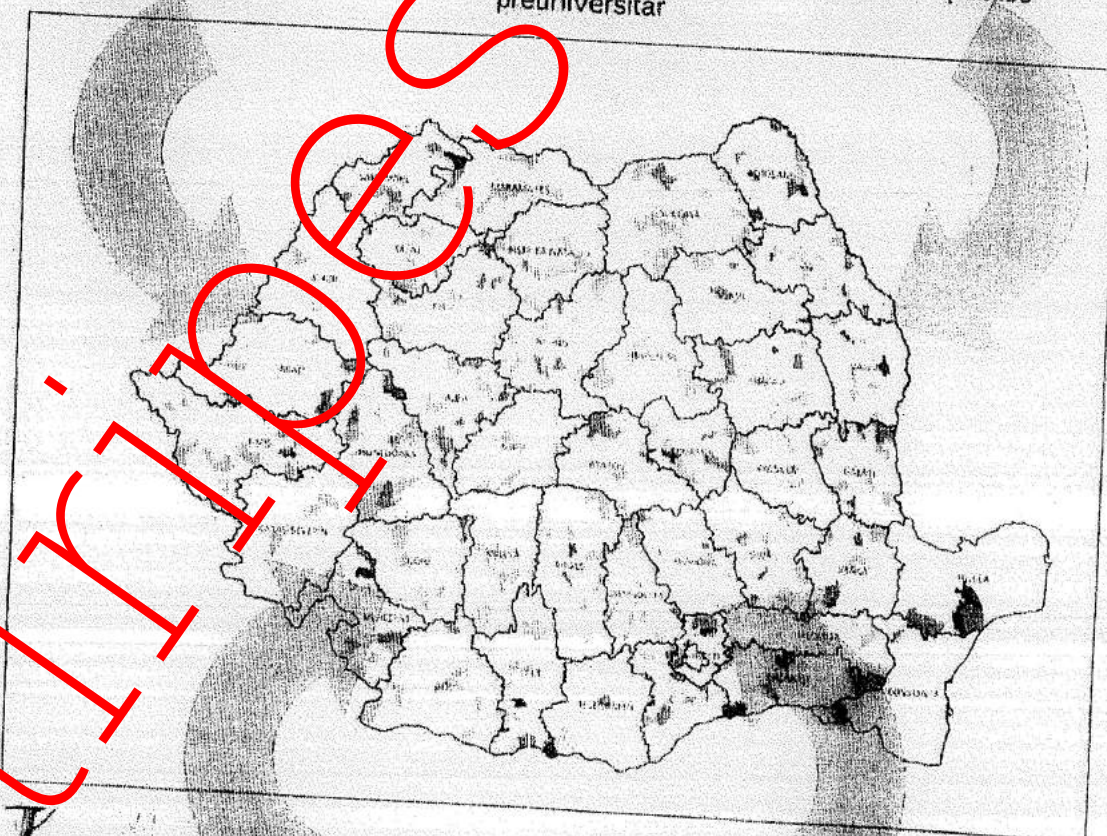
Rețele de alimentare cu apă
și de canalizare



Unități învățământ
preuniversitar



Drumuri publice



Poduri

Alte investiții
publice





CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

Strada Lev Tolstoi nr.22-24 Sector 1 cod 011948 București
Telefon: 307.88.18; Fax 307.88.75

Internet: <http://www.curteadeconturi.ro> e-mail: rei@cc.ro

MDRAP nr. 30944 din 10.04.2015

Nr. XII/40268/15.04.2015

RAPORT DE AUDIT AL PERFORMANȚEI

Subsemnatele, Rozalia Otilia Nica - șef de echipă, Adriana Alina Racu și Ecaterina Tănase, având funcția de auditori publici externi în cadrul Departamentului XII al Curții de Conturi a României, în temeiul **Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi**, republicată și al Delegațiilor nr. XII/40721/18.12.2014, nr. XII/40724/18.12.2014 și nr. XII/40722/18.12.2014, posesoare a legitimațiilor de serviciu nr. 9693/11.07.2005, nr. 10016/2010 și nr. 2774/2010, am efectuat în perioada **07.01.2015 - 10.04.2015**, misiunea de audit al performanței cu tema **"Auditul performanței Programului național de dezvoltare locală (PNDL) finanțat de la bugetul de stat prin bugetul MDRAP și derulat prin autoritățile locale (UAT)" la Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP)**, cu sediul în Str. Apolodor nr. 17, Sector 5, București, cod de înregistrare fiscală 26369185.

În perioada supras auditării, respectiv 2013 - 2014, și în timpul misiunii de audit al performanței, conducerea executivă, precum și conducerea Direcției Generale Management Financiar, Resurse Umane și Achiziții din cadrul MDRAP au fost asigurate de:

- Dăneș Nicolae Liviu - viceprim-ministru, ministru în perioada 21.12.2012 - prezent;
- Shhaideh Sevil - secretar de stat - ordonator principal de credite și coordonator al Direcției Generale de Dezvoltare Regională și Infrastructură (DGDRI) în perioada 09.01.2013 - prezent;
- Matache Iulian - secretar de stat - ordonator principal de credite pentru operațiunile din cadrul DGDRI și coordonator al DGDRI în perioada 19.03.2013 - 16.10.2013;
- Preda Marian - secretar de stat - coordonator al DGDRI în perioada 03.04.2014 - 20.06.2014;

[Signature]
590

- Mihai Busuioc - secretar general adjunct - atribuții de monitorizare a activității DGDR în perioada 12.06.2014 - prezent;
- Țenea Diana Doina - director general al DGDR în perioada 02.09.2013 - prezent;
- Rusnac Melania - director al Direcției buget, finanțare, contabilitate în perioada 18.03.2013 - 02.09.2013 și director general al Direcției Generale Management Financiar, Resurse Umane și Achiziții (DGMFRUA) în perioada 02.09.2013 - prezent.

Misiunea de audit al performanței s-a efectuat în conformitate cu standardele proprii de audit ale Curții de Conturi, elaborate în baza standardelor internaționale de audit.

I. SCOPUL, OBIECTIVELE ȘI ATRIBUȚIILE PREVĂZUTE ÎN ACTELE NORMATIVE ÎN BAZA CĂRORA FUNCȚIONEAZĂ MDRAP

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 în acest domeniu 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 următoarele domenii de activitate:** dezvoltare regională, coeziune și dezvoltare teritorială, cooperare transfrontalieră, transnațională și interregională, disciplina în construcții, amenajarea teritoriului, urbanism și arhitectură, locuire, locuințe, clădiri de locuit, reabilitarea termică a clădirilor, gestiune și dezvoltare imobiliar - edilitară, lucrări publice, construcții, administrație publică centrală și locală, descentralizare, reformă și reorganizare administrativ - teritorială, fiscalitate și finanțe publice regionale și locale, dialogul cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, dezvoltarea serviciilor publice comunitare, ajutor de stat acordat de autoritățile administrației publice locale, parcuri industriale, gestiunea funcției publice, programarea, coordonarea, monitorizarea și controlul utilizării asistenței financiare nerambursabile acordate României de către Uniunea Europeană pentru programele din domeniile sale de activitate.

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:

- a) de planificare strategică;
- b) de reglementare și avizare;
- c) de reprezentare;
- d) de autoritate de stat în domeniile sale de activitate;
- e) de administrare;
- f) de implementare a programelor finanțate din fonduri comunitare, naționale, precum și din alte surse legal constituite;
- g) de monitorizare și control;
- h) de coordonare.

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

I. funcția de planificare strategică: elaborează strategii politice, programe și planuri pentru domeniile sale de activitate, corelează politicile și strategiile sectoriale de dezvoltare pentru asigurarea unei strategii guvernamentale coerente de dezvoltare teritorială regională și națională a României; elaborează și coordonează, împreună cu ministerele de resort, implementarea de strategii și politici în domeniul reformei administrativ - teritoriale și în domeniul fiscal - bugetar local; elaborează și monitorizează strategii și programe de dezvoltare a infrastructurii unităților administrativ-teritoriale, cu finanțare internă și/sau externă, precum și indicatorii de performanță ai serviciilor publice comunitare de utilități publice; dezvoltă o bază națională de date care să asigure un sistem informațional unitar la nivelul administrației publice locale; colaborează cu ministerul de resort și aplică măsurile necesare în domeniul său de activitate pentru implementarea sistemului e-guvernare.

II. funcția de reglementare și avizare: elaborează cadrul normativ național și instituțional necesar realizării obiectivelor din programele elaborate pentru domeniile sale de activitate; inițiază, elaborează și avizează, după caz, proiecte de acte normative și proiecte de acorduri internaționale în domeniile sale de activitate; elaborează norme, instrucțiuni și metodologii specifice domeniilor sale de activitate; emite avizele și aprobările de specialitate prevăzute de lege în domeniile sale de activitate; organizează sistemul de elaborare, avizare și aprobare a reglementărilor tehnice și economice pentru domeniile sale de activitate, precum și documentarea specialiștilor, în condițiile legii; emite avizul în vederea aprobării indicatorilor tehnico-economici ai obiectivelor de investiții publice de interes național din competența de

[Signature]
189

aprobare a Guvernului și avizează proiectele de acte normative privind indicatorii tehnico-economici ai acestora; avizează planuri de amenajare a teritoriului zonal, județean, local, necesare soluționării unor probleme specifice de importanță națională sau regională; coordonează elaborarea reglementărilor tehnice în domeniul reducerii riscului seismic al construcțiilor existente și participă la elaborarea programelor pentru educarea populației privind comportarea în caz de seisme.

III. funcția 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 administrației publice locale în Guvern.

IV. funcția de autoritate de stat: asigură urmărirea aplicării și controlul respectării reglementărilor în domeniile sale de activitate, precum și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea sub autoritatea sau în subordinea sa; emite avize și aprobări de specialitate pentru obiectivele de investiții finanțate integral sau parțial de la bugetul de stat, de la bugetele locale, din fonduri comunitare europene, din fonduri speciale și din credite garantate de stat, precum și pentru lucrările de interes național care sunt finanțate din alte surse; evaluează și propune spre avizare Consiliului interministerial de avizare lucrări publice de interes național și locuințe studii de fezabilitate aferente investițiilor publice de interes național din competența de aprobare a Guvernului; organizează și asigură funcționarea sistemului de atestare tehnico-profesională a specialiștilor cu activitate în construcții: verificatori de proiecte, responsabili tehnici cu execuția, experți tehnici, precum și auditori energetici pentru clădiri; exercită, prin Inspectoratul de Stat în Construcții - ISC, controlul statului privind respectarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale și a reglementărilor tehnice în vigoare; îndeplinește rolul de autoritate de recunoaștere și desemnare pe plan național, respectiv de notificare la Comisia Europeană a organismelor de certificare a conformității produselor pentru construcții; asigură organizarea și funcționarea Comisiei de recunoaștere și desemnare în vederea notificării la Comisia Europeană a organismelor pentru atestarea conformității produselor pentru construcții și a organismelor autorizate să elibereze agrementele tehnice europene; îndeplinește rolul de autoritate națională responsabilă cu elaborarea, coordonarea și implementarea politicii în domeniul polilor de creștere și al polilor de dezvoltare urbană.

V. funcția de administrare: închiriază/concesionează, în condițiile legii, bunurile mobile proprietate a statului pe care le are în administrare. Sumele obținute din chirii/redevențe constituie venituri la bugetul de stat; poate închiria/concesiona sau primi în

administrare, în condițiile legii, în vederea desfășurării activității proprii bunuri mobile și imobile proprietate publică sau privată.

VI. funcția de implementare a programelor finanțate din fonduri comunitare, naționale, precum și din alte surse legal constituite: inițiază, finanțează și/sau gestionează/implementează, în condițiile legii, programe și proiecte de dezvoltare de interes național, regional și local în domeniile: construcții de locuințe, reabilitarea tehnică a clădirilor, reducerea vulnerabilității seismice a construcțiilor, infrastructura tehnico-edilitară a serviciului de alimentare cu apă și de canalizare și/sau a serviciului de alimentare cu energie termică a localităților, infrastructura rutieră de interes local și județean de la nivelul satelor, comunelor, orașelor, municipiilor, județelor, precum și infrastructura rutieră ce asigură legăturile dintre acestea, infrastructura social-culturală și sportivă, infrastructura de afaceri, urbanism, sistem informațional imobiliar-edilitar și bănci de date urban, precum și în alte domenii 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; programează, coordonează, monitorizează și controlează utilizarea asistenței financiare nerambursabile acordate României de UE și de statele membre pentru programele din domeniile sale de activitate.

VII. funcția de monitorizare și control: asigură monitorizarea derulării investițiilor pentru proiectele din domeniile sale de activitate pe care ministerul le finanțează; avizează și urmărește realizarea programelor și proiectelor de infrastructură, construcții și lucrări tehnico-edilitare din domeniile sale de activitate; asigură îndrumarea metodologică și procedurală a activității structurilor cu atribuții vizând implementarea programelor din domeniile sale de activitate; monitorizează aplicarea prevederilor cuprinse în strategiile și programele de reformă și restructurare a administrației publice centrale și locale, elaborate pe baza Programului de guvernare, în conformitate cu politicile Uniunii Europene și cu legislația internă; asigură realizarea strategiilor și programelor în domeniul său de activitate; monitorizează și controlează, prin Inspectoratul de Stat în Construcții - ISC, calitatea în construcții, în toate etapele, de concepție, proiectare, execuție, recepție, utilizare și postutilizare, indiferent de forma de proprietate sau destinația construcțiilor, pentru aplicarea regulilor obligatorii stabilite prin actele normative în vigoare; monitorizează și controlează, prin ISC, disciplina în urbanism și amenajarea teritoriului, autorizarea și executarea lucrărilor de construcții, recepția lucrărilor de construcții, autorizarea diriginților de șantier, autorizarea laboratoarelor de analiză și încercări în construcții.

[Signature]
[Signature]

VIII. funcția de coordonare: coordonează programele de asistență acordată de organisme internaționale; coordonează procesul de descentralizare și de reorganizare administrativ-teritorială; coordonează procesul de elaborare a standardelor de cost și a standardelor de calitate pentru serviciile publice locale descentralizate prestate cetățenilor.

II. MODUL DE ORGANIZARE ȘI FUNCȚIONARE A MDRAP

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 prevăzute pentru MDRAP este de 829, exclusiv demnitarii 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 împuterniciri 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 ministrului. Componența și regulamentul de organizare și funcționare ale Colegiului ministrului se aprobă prin ordin al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice.

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.

Secretarii de stat exercită atribuțiile delegate prin ordin al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice.

Secretarul general și respectiv, secretarii generali adjuncți ai MDRAP au atribuțiile și responsabilitățile prevăzute la art. 49 alin. (2) din Legea nr. 90/2001, cu modificările și completările ulterioare. Aceștia pot îndeplini și alte atribuții prevăzute de Regulamentul de

organizare și funcționare al ministerului ori încredințate de ministru, potrivit art. 49 alin. (3) din Legea nr. 90/2001, cu modificările și completările ulterioare.

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 Ordinul ministrului dezvoltării regionale și administrației publice nr. 3258/23.10.2013.

Entitatea are încadrați funcționari publici și personal angajat cu contract individual de muncă. 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. 91/2008 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;
- personal contractual, 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 MDRAP sunt:

- a) Agenția Națională a Funcționarilor Publici;
- b) Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice;

- c) Inspectoratul de Stat în Construcții;
d) Agenția de Cadastru și Publicitate Imobiliară.

Unitățile care funcționează sub autoritatea MDRAP sunt:

- a) Agenția Națională pentru Locuințe;
b) Compania Națională de Investiții "CNI" - SA.

III. PRINCIPALELE DATE DIN SITUAȚIILE FINANCIARE ÎNCHEIATE PENTRU PERIOADA 2013 - 2014 ȘI ANALIZA EVOLUȚIEI INDICATORILOR ECONOMICO-FINANCIARI CARE CARACTERIZEAZĂ MDRAP

Cheltuielile necesare funcționării instituției se finanțează din bugetul de stat, fonduri externe nerambursabile și venituri proprii (Anexa nr.).

Situația creditelor bugetare aprobate în anii 2013-2014 pe surse de finanțare

= mii lei =

Denumirea Indicatorilor	Cod indic.	Credite bugetare inițiale 2013	Credite bugetare definitive 2013	Credite bugetare inițiale 2014	Credite bugetare definitive 2014	Creșterea creditelor bugetare definitive 2013/2014 (valori absolute)	Creșterea creditelor bugetare definitive 2013/2014 (valori relative)
1	2	3	4	5	6	7-6-4	8-7/4*
TOTAL BUGET		2.549.262	3.736.962	1.801.452	5.340.743	1.603.781	42,92%
Buget de stat	5001	2.179.910	3.278.385	1.534.347	5.066.576	1.788.191	54,54%
Fonduri externe nerambursabile	5008	344.352	345.123	221.475	228.537	- 116.586	- 33,78%
Venituri Proprii	5010	25.000	113.454	15.630	45.630	- 67.824	- 59,78%

= mii lei=

Denumirea Indicatorilor	Cod indic.	Credite bugetare definitive 2013	Credite bugetare definitive 2014	Pondere pe surse în totalul creditelor bugetare 2013	Pondere pe surse în totalul creditelor bugetare 2014
TOTAL BUGET		3.736.962	5.340.743		
Buget de stat	5001	3.278.385	5.066.576	100%	100%
Fonduri externe nerambursabile	5008	345.123	228.537	87,73%	94,87%
Venituri Proprii	5010	113.454	45.630	3,24%	0,85%

În anul 2014, **creditele bugetare definitive** total aprobate MDRAP pentru îndeplinirea atribuțiilor au crescut, față de anul 2013, cu **1.603.781 mii lei**, ceea ce reprezintă o pondere de aproximativ 43%. Aceasta a fost generată de creșterea cu aproximativ 55% a creditelor bugetare definitive din bugetul de stat, concomitent cu descreșterea creditelor bugetare definitive din fonduri externe nerambursabile și din venituri proprii.

În perioada 2013 – 2014, **bugetul de stat** a fost sursa de finanțare cu ponderea cea mai mare în totalul bugetului aprobat MDRAP, respectiv de 87,73%, în anul 2013 și 94,87%, în anul 2014.

**Situația creditelor bugetare definitive aprobate din bugetul de stat
în anii 2013 – 2014, pe titluri de cheltuieli**

= mii lei=

Denumirea Indicatorilor	Cod indic.	Credite bugetare definitive 2013	Credite bugetare definitive 2014	Creșterea creditelor bugetare definitive 2013/2014 (valori absolute)	Creșterea creditelor bugetare definitive 2013/2014 (valori relative)
1	2	3	4	5 = 4-3	6 = 5/3*100
Buget de stat - TOTAL	5001	3.278.385	5.066.576	1.788.191	54,51%
Autorități publice și acțiuni externe	51.01	263.873	482.257	218.384	82,76%
Cheltuieli de personal	10	127.240	229.348	102.108	80,25%
Bunuri și servicii	20	16.735	53.340	36.605	218,73%
Transferuri între unități ale administrației publice	51	0	152.407	152.407	-
Alte transferuri	55	317	514	197	62,15%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	56	117.994	39.701	-78.293	-66,35%
Alte cheltuieli	59	987	4.389	3.402	344,68%
Active nefinanciare	71	600	2.558	1.958	326,33%

Alte servicii publice generale	54.01	3.000	0	3.000	-100,00%
Alte transferuri	55	3.000	0	-3.000	-100,00%
Locuințe, servicii și dezvoltare publică	70.01	1.091.463	3.395.032	2.303.569	211,05%
Subvenții	40	113.373	322.724	209.351	184,66%
Transferuri între unități ale administrației publice	51	601.769	2.481.194	1.879.475	312,32%
PNDL	51.02.38	451.148	1.986.511	1.535.363	340,32%
Alte transferuri	55	191.530	350.000	159.070	83,05%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	65	32.213	64.552	32.339	100,39%
Active nefinanciare	71	152.578	175.962	23.384	15,33%
Acțiuni generale economice, comerciale și de muncă	80.01	1.920.049	1.075.287	-844.762	-44,00%
Alte transferuri	55	451	8.362	7.911	1.754,10%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare	56	1.919.598	1.066.925	- 852.673	- 44,42%
Cheltuieli din sume rămase neutilizate în anul anterior	88.01	0	114.000	114.000	-

= mii lei=

Denumirea Indicatorilor	Cod indic	Credite bugetare definitive 2013	Credite bugetare definitive 2014	Ponderea creditelor bugetare pe titluri de cheltuieli în totalul creditelor bugetare definitive din bugetul de stat 2013	Ponderea creditelor bugetare pe titluri de cheltuieli în totalul creditelor bugetare definitive din bugetul de stat 2014
1	2	3	4	5	6
Buget de stat - TOTAL	5001	3.278.385	5.066.576	100%	100%
Autorități publice și acțiuni externe	51.01	263.873	182.257	8,05%	9,52%
Cheltuieli de personal	10	127.210	229.348	3,88%	4,53%
Bunuri și servicii	20	16.735	53.340	0,51%	1,05%
Transferuri între unități ale administrației publice	51	0	152.407	0,00%	3,01%
Alte transferuri	55	317	514	0,01%	0,01%
Proiecte cu	56	117.994	39.701	3,60%	0,78%

finanțare din fonduri externe nerambursabile					
Alte cheltuieli	59	987	4.389	0,03%	0,09%
Active nefinanciare	71	600	2.558	0,02%	0,05%
Alte servicii publice generale	54.01	3.000	0	0,09%	0,00%
Alte transferuri	55	3.000	0	0,09%	0,00%
Locuințe, servicii și dezvoltare publică	70.01	1.091.463	3.395.032	21,29%	67,01%
Subvenții	40	113.373	322.724	2,46%	6,37%
Transferuri între unități ale administrației publice	51	601.769	2.481.194	18,36%	48,97%
PNDL	51.02.38	451.148	1.986.511	13,76%	39,21%
Alte transferuri	55	191.530	350.600	5,84%	6,92%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	65	37.213	64.552	0,98%	1,27%
Active nefinanciare	71	152.578	175.962	4,65%	3,47%
Acțiuni generale economice, comerciale și de muncă	80.01	1.920.049	1.075.287	58,57%	21,22%
Alte transferuri	55	451	8.362	0,01%	0,17%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN)	56	1.919.598	1.066.925	58,55%	21,06%
postdecontare					
Cheltuieli din sume rămase neutilizate în anul anterior	53.01	0	114.000	0,00%	2,25%

Crescerea creditelor bugetare definitive din bugetul de stat în anul 2014 față de anul 2013, cu valoarea de 1.788.191 mii lei, a fost determinată în mod semnificativ de creșterea 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, de 67,01% din totalul creditelor bugetare definitive aprobate din bugetul de stat.

Stancu 1/11/18

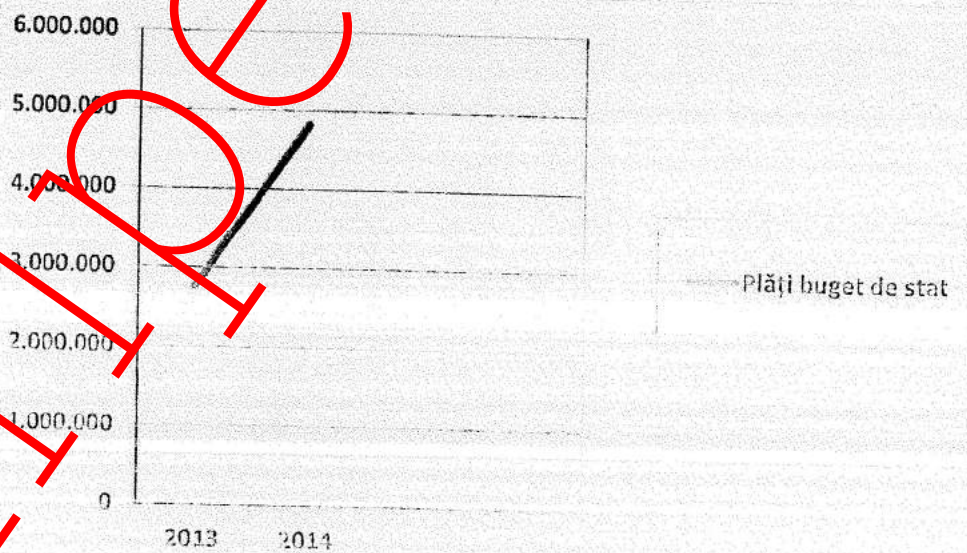
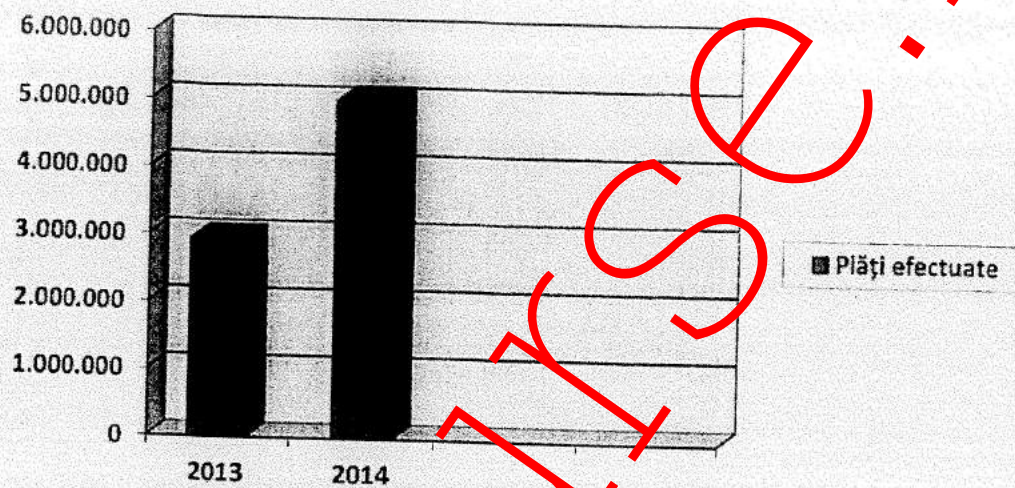
Datorită unei creșteri de 340.32%, respectiv cu suma de 1.535.363 mii lei, în anul 2014 față de anul 2013, a creditelor bugetare definitive aprobate pentru finanțarea PNDL, acestea au deținut în anul 2014 cea mai mare pondere din totalul creditelor bugetare definitive aprobate din bugetul de stat și anume 39,21%.

= mii lei=

Denumirea Indicatorilor	Cod indic.	Plăți efectuate 2013	Plăți efectuate 2014	Creșterea valorică a plăților efectuate 2013/2014
TOTAL GENERAL		2.938.094,00	5.013.031,00	2.074.937,00
Buget de stat				
TOTAL	50.01	2.753.126,00	4.820.113,00	2.066.687,00
Autorități publice și acțiuni externe	51.01	163.778,00	452.390,00	288.612,00
Cheltuieli de personal	10,00	125.682,00	228.220,00	102.618,00
Bunuri și servicii	20,00	15.863,00	51.720,00	35.857,00
Transferuri între unități ale administrației publice	51,00	0,00	140.533,00	140.533,00
Alte transferuri	55,00	290,00	189,00	-101,00
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	56,00	23.415,00	26.477,00	3.062,00
Alte cheltuieli	59,00	865,00	4.212,00	3.347,00
Active nefinanciare	71,00	400,00	2.347,00	1.947,00
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	85,00	-2.657,00	-1.308,00	1.349,00
Cercetare fundamentală și cercetare de dezvoltare	53.01	0,00	0,00	0,00
Alte transferuri	55,00	0,00	0,00	0,00
Alte servicii publice generale	54.01	2.853,00	0,00	-2.853,00
Alte transferuri	55,00	2.853,00	0,00	-2.853,00
Locuințe, servicii și dezvoltare publică	70,01	987.062,00	3.285.585,00	2.298.523,00
Subvenții	40,00	113.321,00	316.558,00	203.237,00
Transferuri între unități ale administrației publice	51,00	590.090,00	2.392.010,00	1.801.920,00
Alte transferuri	55,00	191.530,00	350.166,00	158.936,00
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	65,00	26.112,00	61.089,00	37.677,00
Active nefinanciare	71,00	75.625,00	175.287,00	99.662,00
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	85,00	-9.916,00	-12.825,00	-2.909,00

Denumirea Indicatorilor	Cod indic.	Plăți efectuate 2013	Plăți efectuate 2014	Creșterea valorică a plăților efectuate 2013/2014
Acțiuni generale economice, comerciale și de muncă	80.01	1.599.739,00	968.534,00	-631.205,00
Alte transferuri	55,00	451,00	8.072,00	7.621,00
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare	56,00	1.600.395,00	972.892,00	-627.502,00
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	85,00	-1.107,00	-12.431,00	-11.324,00
Alte acțiuni economice	87,00	7,00	0,00	7,00
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	85,00	-7,00	0,00	7,00
Cheltuieli din sume rămase neutilizate în anul anterior	88.01	0,00	113.604,00	113.604,00
Operațiuni financiare	79,00	0,00	113.604,00	113.604,00
Împrumuturi	80,00	0,00	113.604,00	113.604,00
Fonduri externe nerambursabile, Acțiuni generale economice, comerciale și de muncă	50.08	136.293,00	169.517,00	33.224,00
Alte transferuri	55,00	-485,00	155,00	640,00
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare	56,00	136.778,00	169.362,00	32.584,00
Venituri Proprii TOTAL	50.10	48.376,00	23.401,00	-24.975,00
Locuințe, servicii și dezvoltare publică	70.10	48.376,00	23.401,00	-24.975,00
Cheltuieli de personal	10,00	9,00	1,00	-8,00
Bunuri și servicii	20,00	3.385,00	3.987,00	602,00
Alte transferuri	55,00	23.982,00	19.346,00	-1.636,00
Active nefinanciare	71,00	21.000,00	67,00	-20.933,00

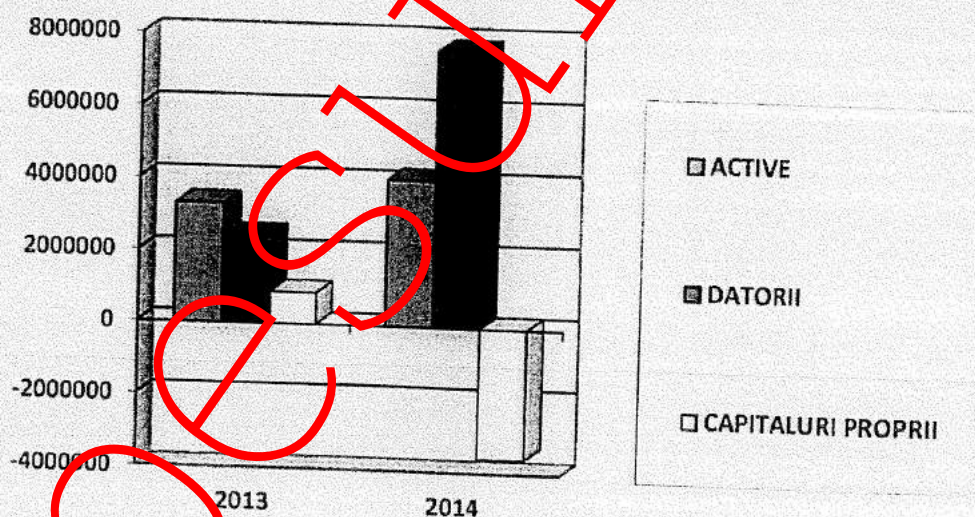

 Gay 18/11/18



Situația principalilor indicatori bilanțieri în
perioada 2013 - 2014

= mii lei =

Denumire indicatori bilanțieri	Sold sfârșitul perioadei 2013	Sold sfârșitul perioadei 2014
Active necurente	649.669	963.630
Active curente	2.671.017	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



Evoluția descreșterii Capitalurilor proprii ale MDRAP de la valoarea de 873.745 mii lei, înregistrată în anul 2013, la valoarea de - 3.602.394 mii lei, în anul 2014, a fost influențată de o creștere mai mică a activelor totale (de 761.017 mii lei), comparativ cu creșterea datoriilor totale (de 5.237.156 mii lei).

Creșterea în anul 2014, față de anul 2013, a indicatorului Total Active a fost determinată de creșterea curentă 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 creanțelor din operațiuni cu fonduri externe nerambursabile, fonduri de la bugetul de stat, în mare parte și de la Direcția de Plăți și Contabilitate.

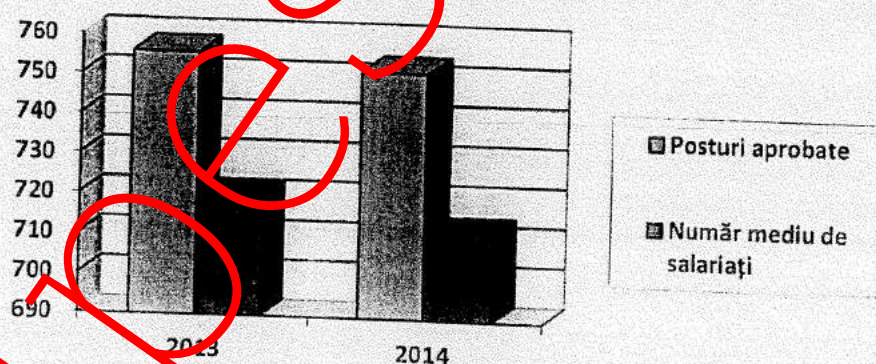
[Handwritten signature]

Creșterea în anul 2014, față de anul 2013, a indicatorul **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.

Situația privind numărul de posturi aprobate și numărul mediu de salariați în perioada 2013 - 2014

Perioada	Număr total de posturi aprobat	Număr mediu de salariați
ianuarie-decembrie 2013	756	720
ianuarie-decembrie 2014	752	712

* Conform datelor prezentate în Anexa nr. 2



OBIECTIVUL GENERAL ȘI OBIECTIVELE SPECIFICE AUDITULUI ȘI ANALIZA PERSPECTIVEI DIN PUNCT DE VEDERE AL ECONOMICITĂȚII, EFICIENȚEI ȘI EFICACITĂȚII;

Obiectivul general al auditului performanței: Evaluarea economicității, eficienței și eficacității utilizării fondurilor publice alocate de la bugetul de stat pentru implementarea proiectelor de investiții derulate prin PNDL.

- S-a urmărit să se răspundă la 2 întrebări principale:
- Au fost atinse obiectivele PNDL?
 - 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:

1. Analiza cadrului legal aplicabil implementării PNDL

S-a urmărit 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. Evaluarea capacității instituționale și organizatorice a entității implicate în derularea PNDL.

S-a urmărit 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 și bine pregătit?

3. Analiza modului în care se realizează programarea (asigurarea și repartizarea resurselor financiare) fondurilor alocate de la bugetul de stat pentru implementarea proiectelor de investiții derulate prin PNDL

S-a urmărit să se răspundă la întrebarea:

- Asigurarea și repartizarea resurselor financiare s-a făcut cu respectarea unor criterii obiective, urmărindu-se creșterea performanței programului?

4. Analiza modului în care se realizează coordonarea programului de către entitate

S-a urmărit să se răspundă la întrebarea:

- Coordonarea programului a urmărit o bună gestionare a fondurilor publice?

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

S-a urmărit să se răspundă la întrebarea:

- Monitorizarea/controlul a contribuit la utilizarea cu economicitate, eficiență și eficacitate a fondurilor publice?

[Handwritten signature]
18.04.2022

6. Evaluarea gradului de realizare a obiectivelor PNDL; identificarea cauzelor care au condus la nerealizarea - parțial sau în totalitate - a acestora. S-a urmărit 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?

Formularea întrebărilor s-a realizat în concordanță cu *Lista riscurilor identificate, din care riscurile critice pentru îndeplinirea obiectivelor legate de economicitate, eficiență și eficacitate* (Anexa nr. 36).

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

Ca urmare a analizării cadrului legal aplicabil implementării PNDL:

1. OUG nr. 28/2013, actul normativ de aprobare a PNDL, nu este aprobată prin lege conform prevederilor constituționale;
2. La momentul aprobării PNDL prin OUG nr. 28/2013, la nivel național nu exista adoptată o strategie guvernamentală în domeniu;
3. OUG nr. 28/2013 nu reglementează elementele definitorii ale unui program respectiv, obiectivele programului și indicatorii de program;
4. MDRAP nu a făcut demersuri în vederea republicării actelor normative ce reglementează PNDL;
5. 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;
6. Unele prevederi ale OUG nr. 28/2013 și ale OMDRAP nr. 1851/2013 sunt ambigue și lasă loc interpretărilor;
7. Prevederile normelor metodologice aprobate prin ordin de ministru nu clarifică suficient prevederilor OUG nr. 28/2013;

8. 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;

9. Actele normative ce reglementează PNDL nu stabilesc condiționată 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;

10. 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. ;

11. Au fost identificate necorelări între prevederile OUG nr. 28/2013 și prevederile Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, actualizată, cu modificările și completările ulterioare, în ceea ce privește conținutul contractelor de finanțare și actul normativ de aprobare a criteriilor de priorizare;

Ca urmare evaluării capacității instituționale și organizatorice a entității implicate în derularea PNDL:

12. Sistemul de control intern implementat la nivelul MDRAP pare a fi parțial conform;

13. Nu au fost identificate corespunzător riscurile legate de desfășurarea activităților proprii ale DGDRI, fapt ce 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;

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

15. 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;

16. Actele 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;

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

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

[Signature]
Clara M. B.

19. 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;

20. Capacitatea instituțională pentru identificarea și diminuarea riscurilor de fraudă în cadrul PNDL este redusă;

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

22. 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;

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

Ca urmare analizării modului în care se realizează programarea (asigurarea și repartizarea resurselor financiare) fondurilor alocate de la bugetul de stat pentru implementarea proiectelor de investiții derulate prin PNDL:

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

25. 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;

26. 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 doar de câteva zile (până la finele anului), ceea ce nu reprezintă un mod economic, eficient și eficace de alocare a fondurilor, în condițiile în care nu există timpul fizic de derulare a contractelor și de utilizare a sumelor;

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

28. 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;

29. MDRAP s-a preocupat de îmbunătățirea modalității de selecție a obiectivelor de investiții finanțate în cadrul PNDL, în baza unor criterii de prioritizare obiective și eficiente, prin accesarea și derularea proiectului „Coordonarea și selecția eficientă și transparentă a proiectelor de infrastructură finanțate din instrumente structurale și de la bugetul de stat pentru perioada 2014 - 2020”;

Ca urmare analizării modului în care se realizează coordonarea programului de către entitate:

30. 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 mai eficiente a fondurilor publice și a eliminării riscului de dublă finanțare a unor obiective de investiții;

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

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

32. MDRAP nu a monitorizat eficient implementarea contractelor de finanțare;

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

34. MDRAP colaborează cu ISC în scopul verificării stadiului lucrărilor executate, de urmărire și realizare a obiectivelor de investiții derulate prin PNDL.

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.

[Signature]
Gheorghe I. B.

VI. PREZENTAREA SINTETICĂ A CONTEXTULUI ÎN CARE SE DESFĂȘOARĂ PNDL, INCLUSIV A CADRULUI INSTITUȚIONAL

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 prin Nota de fundamentare de faptul că anul 2013, anterior aprobării PNDL, prin Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice 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 acelor programe 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, 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 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 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 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. 11/2007, 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:

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

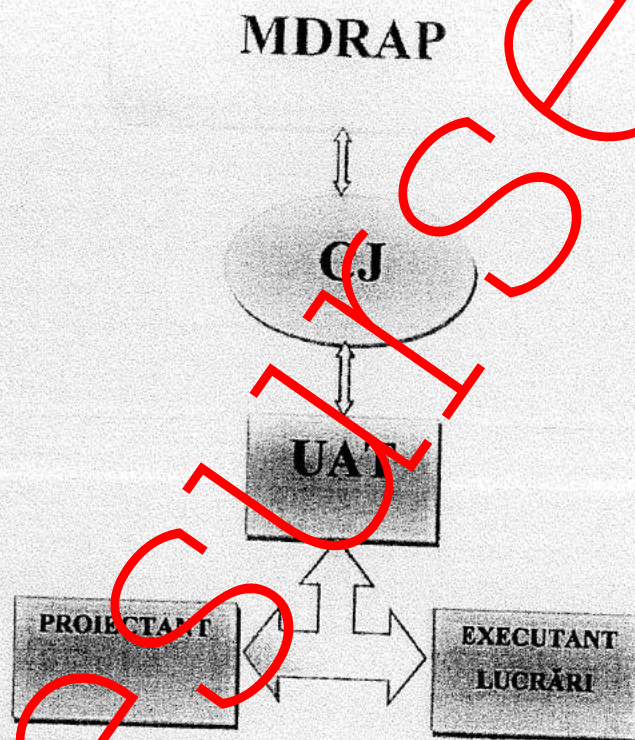
Obiectivele de investiții care pot fi finanțate în cadrul programului trebuie să se încadreze în cel puțin unul din următoarele domenii specifice:

- realizare/extindere/reabilitare/modernizare a sistemelor de alimentare cu apă și stații de tratare a apei;

Handwritten signature and date: 14.11.14

- realizare/extindere/reabilitare/modernizare a sistemelor de canalizare și stații 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, podete 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:



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

Consiliile județene, care, după consultarea autorităților administrației publice locale, transmit Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice propunerile de finanțare, detaliind 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, pot participa în comisii 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, municipiile, inclusiv subdiviziunile administrativ-teritoriale ale acestora, și orașele, inclusiv pentru satele componente ale acestora, județele, precum și unitățile administrativ-teritoriale membre ale asociațiilor de

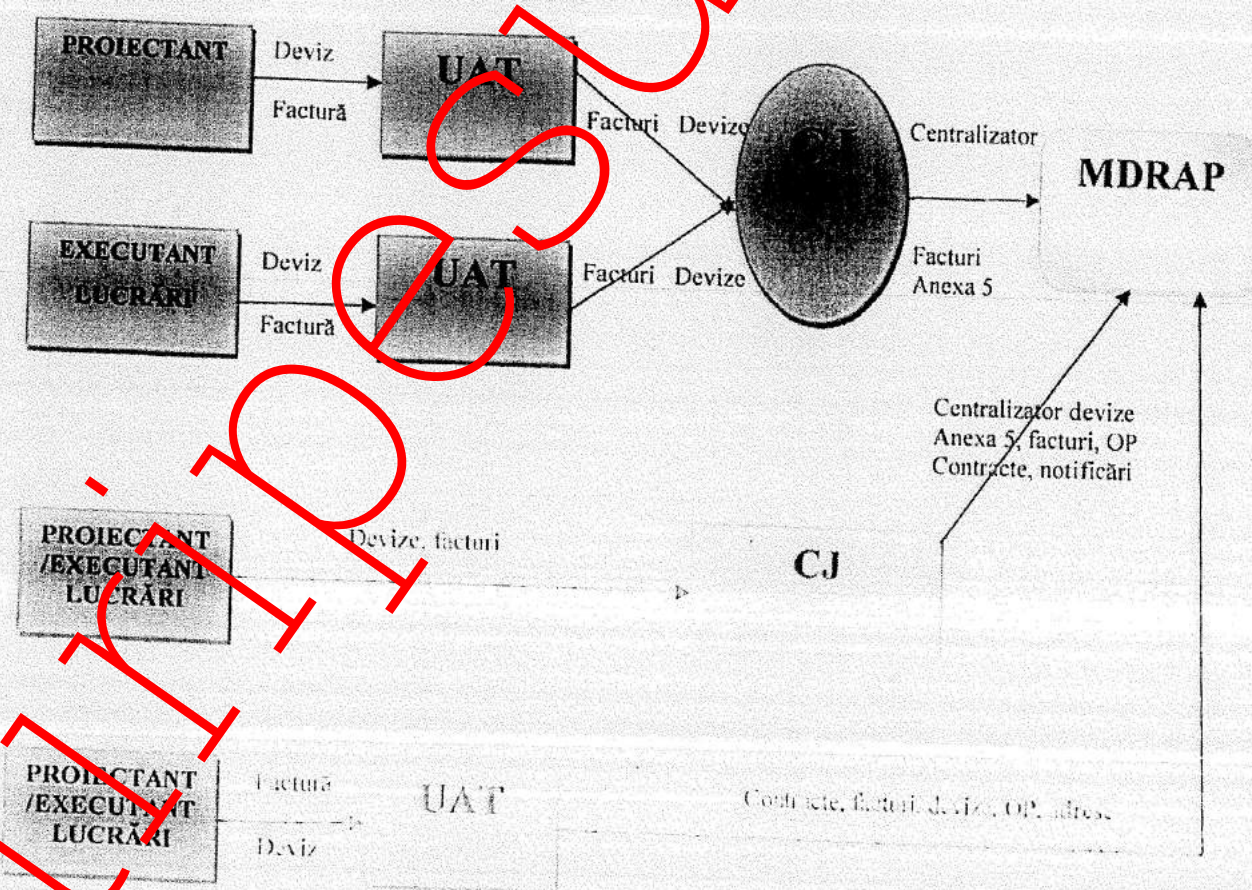
[Handwritten signature]

dezvoltare intercomunitară, constituite în condițiile legii pentru investițiile realizate prin asociațiile 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.

Pe baza datelor și informațiilor gestionate electronic de către MDRAP, s-a întocmit o situație a furnizorilor de bunuri și servicii cu care beneficiarii PNDL au încheiat contracte (Anexa nr. 3).

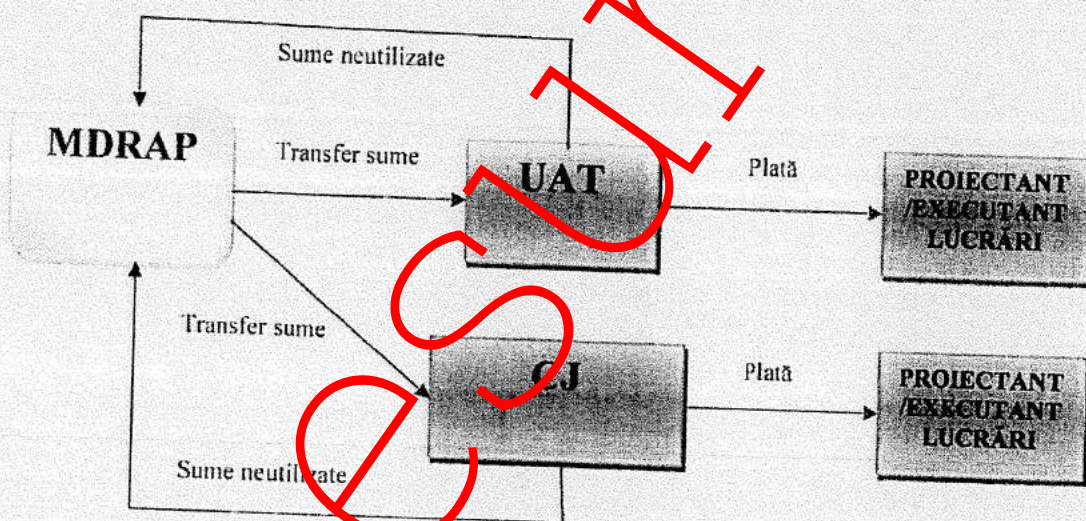
FLUX DOCUMENTE ÎN IMPLEMENTAREA PNDL



Finanțarea:

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.

FLUX FINANCIAR ÎN IMPLEMENTAREA PNDL



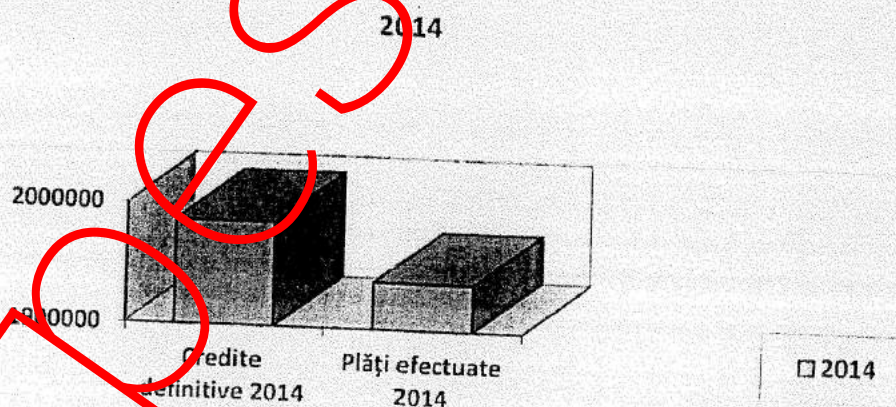
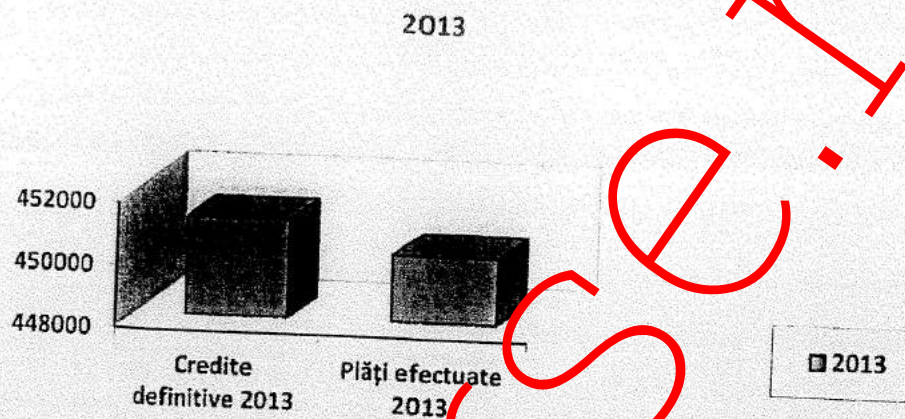
* Conform datelor din Anexa nr. 1

Informații/date financiare cu privire la PNDL

= mii lei -

PNDL	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

Clar 14/11/14



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.

Situația pe județe /pe domenii a numărului de obiective de investiții (OI) noi și în continuare, finanțate prin PNDL, în perioada 2013 – 2014, precum și a sumelor aprobate la finanțare a transferurilor, se regăsește în Anexa nr. 4.

VII. CRITERIILE DE AUDIT UTILIZATE PENTRU EVALUAREA PERFORMANȚEI

Criteriile de audit rezultate ca urmare a analizei legislației care guvernează derularea PNDL, datele, informațiile și evidențele existente la nivelul entității și compartimentului responsabil al MDRAP și DGDRÎ 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, din punct de vedere numeric și al pregătirii de specialitate, a personalului cu atribuții în domeniul aferent programului;
- ✓ volumul finanțărilor aferente derulării programului, evidențiat pe ani bugetari, subprograme, domenii, UAT-uri etc.;
- ✓ corectitudinea și suficiența 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;
- ✓ încrederea 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 apelarea la fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului;
- ✓ criteriile de prioritizare 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;

- ✓ numărul și constatările activităților de monitorizare și control pentru lucrările realizate la obiectivele de investiții derulate prin program.

VIII. METODOLOGIA DE AUDIT, RESPECTIV A 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, corespondență, bugete, rapoarte interne, sinteze statistice ale activității desfășurate de entitate, politici și proceduri interne 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 2011 - 2016 al MDRAP;
 - Regulamentul de organizare și funcționare al ministerului;
 - Organigrama MDRAP;
 - Cadru legislativ care reglementează derularea PNDR - OUG nr. 28/2013, precum și OMDR AP nr. 1351/2013, 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;
 - Fișe de post ale personalului de specialitate care gestionează PNDR;

- Studii, informări, referate, analize, contracte de finanțare, ordine, avize, sinteze, alte documente justificative, tehnico-operative și financiar-contabile;
- Rapoarte de audit ale compartimentului de Audit Intern al MDRAP;
- 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.

Alegerea procedurilor de obținere a datelor și informațiilor și de analizare a acestora, pentru a fi utilizate ca probe de audit, s-a realizat prin exercitarea raționamentului profesional al auditorilor, având în vedere tipul de probe care pot oferi răspunsuri la întrebările auditului, bugetul de timp alocat și diverși factori obiectivi legați de disponibilitatea datelor și a informațiilor.

IX. CONSTATĂRILE ȘI CONCLUZIILE REFERITOARE LA REALIZAREA OBIECTIVELOR SPECIFICE PNDL INCLUSIV ASPECTELE POZITIVE

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

1. OUG nr. 28/2013, actul normativ de aprobare a PNDL, nu este aprobată prin lege conform prevederilor constituționale.

Până la momentul efectuării misiunii de audit al performanței, nu a fost elaborată legea de aprobare a OUG nr. 28/10 aprilie 2013 pentru aprobarea Programului național de

[Signature]

dezvoltare local. Conform datelor de pe site-ul Senatului României, Guvernul a transmis în 2013 spre dezbateri ordonanța de urgență, aceasta și-a produs efectele îndeplinind condițiile cumulative impuse de Constituție. În legătură cu acest aspect, art. 117 prevede: "(...) (4) Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.

(5) Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateri în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență. Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la articolul 76 alineatul (1) ..."

În timpul misiunii de audit, MDRAP a reluat/continuat demersurile necesare aprobării prin lege a ordonanței de urgență astfel că, la data de 01.04.2015 proiectul de lege a fost adoptat și de Camera Deputaților.

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

Procesul de inițiere a strategiei a fost început încă din anul 2011, procedura de elaborare, consultare și dezbateri fiind în derulare.

Conform Notei nr. DGDRI/25928/26.03.2015 cu privire la *Strategia de dezvoltare teritorială a României* - informații generale privind SDTR, stadiul elaborării și aprobării, acțiuni viitoare: "Pe baza proiectului strategiei se va elabora proiectul de lege privind aprobarea Strategiei de dezvoltare teritorială a României, proiect de lege care a fost inclus ca prioritate în Programul anual de lucru al Guvernului României pe anul 2015 (având termen de prezentare în Guvernul României, luna aprilie 2015 și de prezentare spre aprobare în Parlamentul României, luna noiembrie 2015)". (Anexa nr. 5)

În conformitate cu prevederile Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu completările și modificările ulterioare, Strategia de dezvoltare teritorială a României (SDTR) fundamentează politicile de investiții în profil teritorial, asigurând astfel legătura dintre nevoia de dezvoltare de la nivel local și programele de investiții.

Astfel, conform „proiectului SDTR”, aflat în consultare publică, strategia înglobează 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.

Referitor la monitorizarea investițiilor, SDTR propune un instrument de monitorizare care urmărește evaluarea gradului de dezvoltare a unității administrative, prin raportare la media de dezvoltare la nivel național (zone urbane și zone rurale).

Astfel, prin intermediul acestui instrument se poate vizualiza gradul de îndeplinire al măsurilor și acțiunilor cuprinse în SDTR, dar și definirea de noi intervenții teritoriale (respectiv zone și obiective de investiții eligibile prin PNDR sau alte programe de investiții), în vederea corectării dezechilibrelor teritoriale.

Complementar acestui proces de planificare strategică la nivel național, MDRAP, prin intermediul DGDR, se 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”.

Astfel, conform raportului pe tema modului de prioritizare a investițiilor de la bugetul de stat, modelul propus de experții Băncii Mondiale are la bază principiul complementarității dintre investițiile derulate prin programele operaționale 2014 - 2020 și investițiile derulate prin programele naționale finanțate de la bugetul de stat.

Scopul principal al raportului este de a propune o metodologie de evaluare a proiectelor finanțate de la bugetul de stat, având la bază un model de selecție riguros, care să includă criterii de ordonare după prioritate, clare și eficiente. În primul rând, acest raport aduce argumente în favoarea optimizării procesului de ordonare după prioritate și de selecție a proiectelor în funcție de patru dimensiuni: absorbție, impact, legitimitate și capacitate.

[Signature]
[Signature]

3. 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 și 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.

4. MDRAP nu a făcut demersuri în vederea republicării actelor normative ce reglementează PNDL deși au fost aduse modificări și completări substanțiale prevederilor inițiale ale OUG nr. 28/2013 prin alte 6 (șase) acte normative, respectiv: OUG nr. 103 din 14 noiembrie 2013; OUG nr. 24 din 13 mai 2014; OUG nr. 30 din 28 mai 2014; OUG nr. 58 din 22 septembrie 2014; OUG nr. 69 din 29 octombrie 2014; OUG nr. 92 din 29 decembrie 2014).

În conformitate cu prevederile alin. (1) al art. 70 din **Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative**: "(1) Actul normativ modificat sau completat în mod substanțial se republică având la bază dispoziția cuprinsă în actul de modificare, respectiv de completare."

Numărul de modificări și completări ale OUG nr. 28/2013 sunt substanțiale deoarece, au fost redefinite obiectivele de investiții noi și în continuare, s-au introdus noi categorii de beneficiari eligibili și noi domenii finanțabile etc.. Astfel, spre exemplu, arătăm că din 11 articole, 10 au fost modificate/completate/abrogate. Modificările și completările OUG nr. 28/2013 au determinat la rândul lor modificări substanțiale și completări ale prevederilor OMDRAP nr. 1851/2013.

Unele modificări/completări/abrogări aduse prevederilor inițiale s-au succedat la intervale scurte de timp.

5. 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 PNLE au fost considerate insuficiente pentru obiectivele de investiții deja incluse în program;
- a fost reglementată o excepție de la prevederile conform căreia în termen de 15 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 județene, pe baza criteriilor de prioritizare, ceea ce nu este în concordanță cu principiile celor 3 E în utilizarea fondurilor publice. Orice propunere directă aprobată de MDRAP ar 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 corelate cu normele de încadrare de an, ce reglementează activitatea trezoreriilor, a condus în luna decembrie a anului 2014 la neutilizarea de către beneficiari a unor transferuri efectuate de MDRAP.

6. 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

[Signature]

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.

Conform definiției, un obiectiv de investiții pentru care **nu au fost încheiate contracte/convenții de finanțare, dar au fost alocate fonduri de la bugetul de stat, bugetul local sau din alte surse legal constituite**, se poate încadra, atât în categoria obiectivelor de investiții noi, cât și în categoria obiectivelor de investiții în continuare.

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**. Din această cauză 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.

7. Prevederile normelor metodologice aprobate prin ordin de ministrului nu clarifică suficient prevederilor OUG nr. 28/2013, și anume, art. 13 din OMDRAP nr. 1851/2013 prevede: "(3) Transferarea sumelor pentru obiectivele de investiții în continuare, prevăzute la art. 16 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 nedecutate, 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 Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, actualizată cu modificările și completările ulterioare, 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.

8. 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 78/2013 pot fi finanțate prin PNDL, ele încadrându-se în următoarele 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,

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

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

Deasemenea, unele obiective de investiții, din punct de vedere al domeniului de finanțare precum și al categoriei beneficiarului, sunt posibil eligibile atât în PNDL cât și în domenii majore de intervenție ale Programului Operațional Sectorial de Mediu. (de exemplu cele din domeniul apă și canal).

9. 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 (aspectul este detaliat la Constatata nr. 31).

Lipsa acestor elemente corelată cu diversitatea domeniilor de finanțare și mai ales cu redefinirea obiectivelor PNDL a condus la finanțarea din bugetul de stat a unor proiecte de

[Handwritten signature]
12

investiții foarte diferite, atât din punct de vedere al valorii investițiilor, cât și al importanței la nivel național.

10. 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 asupra stabilirii eligibilității obiectivelor de investiții în vederea finanțării prin PNDL.

11. Au fost identificate necorelări între prevederile OUG nr. 28/2013 și prevederile Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, actualizată cu modificările și completările ulterioare, în ceea ce privește conținutul contractelor de finanțare și actul normativ de aprobare a criteriilor de prioritizare astfel:

- deși alin. (2) al art. 34 din Legea nr. 273/2006 prevede: "Contractul de finanțare cuprinde, în mod obligatoriu, prevederi referitoare cel puțin la următoarele elemente:...) *eșalonarea multianuală a implementării și a alocărilor din bugetul de stat, precum și din bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2), după caz, pe ani bugetari, până la finalizarea proiectului, inclusiv punerea în funcțiune a obiectivelor, după caz, în maximum 3 ani de la semnarea contractului;...*"

Art. 10 al OUG nr. 28/2013, cu invocarea Legii nr. 273/2006 prevede următoarele: "În termen de 30 de zile de la data emiterii OMDRAP prevăzut la art. 9 alin. (6) se încheie contracte anuale de finanțare între Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și beneficiarii, cu respectarea prevederilor Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare."

Prin urmare, toate contractele de finanțare încheiate de MDRAP cu beneficiarii în perioada 2013 - 2014 au fost anuale și au conținut unul din elementele obligatorii prevăzute de lege.

deși alin. (2) al art. 34 din Legea nr. 273/2006 prevede: "(2) Din bugetul de stat, din surse defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, precum și prin bugetele unor ordonatori principali de credite ai acestuia ori din alie bugete se pot alocă, pe bază de contract de finanțare, resurse financiare către bugetele locale pentru finanțarea integrală sau parțială a unor proiecte de dezvoltare sau sociale de interes național, județean ori local. Stabilirea proiectelor și a unităților/subdiviziunilor administrative-teritoriale beneficiare se face pe baza criteriilor propuse de fiecare ordonator

principal de credite al bugetului de stat și aprobate prin hotărâre a Guvernului.", OUG nr. 28/2013 prevede la alin. (2) și (5) ale art. 9 următoarele: "(2) Bugetul previzionat prevăzut la alin. (1) se fundamentează pe baza criteriilor de alocare, aprobate prin normele metodologice de aplicare a programului...", și "Criteriile de prioritizare sunt aprobate prin normele metodologice de aplicare a programului pentru obiective de investiții în continuare și obiective de investiții noi...".

Prin urmare criteriile în baza cărora se stabilesc proiectele și beneficiarii PNDL sunt aprobate prin OMDRAP nr. 1851/2013 și nu printr-o hotărâre de guvern.

În strânsă legătură cu obiectivul specific *Analiza cadrului legal aplicabil implementării PNDL* au fost stabilite întrebările la care trebuie să răspundă auditul performanței și anume:

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 revizuire 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 MIDRAP:

12. Sistemul de control intern implementat atât la nivelul MIDRAP pare a fi parțial conform deosebite:

- 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;

Handwritten signature and date: 2014/11/11

- problemele apărute sunt înlăturate parțial;
- procesul de management al riscului este parțial funcțional;
- în derularea PNDL, conducerea DGDRI nu a reacționat în mod corespunzător prin implementarea unor controale asupra riscurilor semnificative și deasemenea, riscurile nu au fost suficient identificate, analizând complexitatea activităților derulate în cadrul programului;
- 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 (interviewarea, 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, documentul fiind în curs de elaborare;
- ✓ deși există o informare transmisă DGDRI 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 au fost efectuate în anul 2014 acțiuni de instruire a personalului, de către Serviciul Anticorupție, în domeniul integrității și transparenței în managementul resurselor umane, planificării și execuției bugetare, al funcției publice, precum și transparenței decizionale și acces liber la informații de interes public, la care au participat și angajați din cadrul DGDRI, însă nu există un cadru formalizat în vederea raportării/gestionării eventualelor nereguli, astfel încât să fie diminuate riscurile de fraudă în cadrul derulării PNDL;
- ✓ la selectarea personalului în vederea angajării sunt avute în vedere și aspecte de natură etică, cum ar fi declararea unor eventuale situații de conflict de interese și/sau incompatibilități în exercitarea funcției publice, însă această Declarație nu acoperă riscul de prevenire a situațiilor de conflict de interese în relaționarea profesională

directă/indirectă cu terțe persoane implicate în activitățile ce derivă din derularea PNDL:

- ✓ nu sunt instituite proceduri pentru gestionarea în mod corespunzător a situațiilor de conflict de interese, pentru personalul implicat în implementarea PNDL;
- ✓ nu există o procedură de protejare a avertizorilor în interes public.

În perioada misiunii de audit a fost aprobat OMDRAP nr. 420/20.03.2015, 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.

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

La nivelul DGDRI 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. 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 "Elaborarea, derularea, finanțarea și monitorizarea PNDL" vizează îngreunarea circuitului alocărilor sumelor decontărilor pe județe, care se datorează slabei pregătiri a personalului din teritoriu, și care poate fi prevenit prin discuții telefonice.

Din evaluarea performanței și managementului riscurilor identificate de către DGDRI pentru "Elaborarea, derularea, finanțarea și monitorizarea PNDL" s-a concluzionat faptul că, la nivelul structurii care gestionează programul:

- ✓ 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;
- ✓ nu a fost identificat niciun risc legat de desfășurarea activităților proprii;

[Signature]

- ✓ 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 DGDRI pentru elaborarea, derularea, finanțarea și monitorizarea PNDL.

În timpul misiunii de audit, conducerea DGDRI a reacționat pozitiv, analizând și identificând riscurile legate de desfășurarea activităților proprii în gestionarea PNDL și a elaborat/actualizat Registrul riscurilor în data de 07.04.2015 (Anexa nr. 6).

14. 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 DGDRI 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 și deasemenea, nu există 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; în Fișele de post ale personalului din cadrul DGDRI există atribuții de întocmire a răspunsurilor la petițiile primite cu privire la activitățile aferente programului.

15. 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.

În cadrul direcției de specialitate există un instrument informatic, realizat în regie proprie, structurat ca o evidență electronică pentru gestionarea datelor și informațiilor din cadrul PNDL, în baza căruia 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 păstrate 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 proprietății fizice a spațiului de stocare a informațiilor, administrarea acestuia prin intermediul unor terți externi nu doar ministerului, ci și teritoriului național, 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 amintite, 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, fapt care poate influența caracterul veridic și/sau acuratețea datelor și informațiilor la un anumit moment în derularea programului sau pentru un interval de timp, ceea ce poate conduce la raportări eronate cu privire la realizarea obiectivelor PNDL.

Un alt aspect identificat vizează imposibilitatea validării datelor și/sau informațiilor gestionate prin instrumentul informatic utilizat în cadrul DGDRI, în special cele financiare, de către personalul direcției financiar - contabile (valoarea contractelor de finanțare, a actelor adiționale încheiate, alocațiile 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 reconciliere a datelor informațiilor gestionate de către DGDRI cu cele din evidența financiar - contabilă, în baza căreia 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.

Aceste aspecte identificate au ca principală consecință necorelarea datelor/informațiilor din evidențele celor două structuri implicate în derularea PNDL, existența unor evidențe care stochează date sau informații diferite, precum și posibile raportări financiar - contabile

necorelate cu raportările realizate de DRGRI pentru atingerea obiectivelor PNDL, punând sub semnul întrebării veridicitatea și/sau acuratețea acestora.

La nivelul MDRAP se implementează proiectul "Coordonarea și selecția eficientă și transparentă a proiectelor de infrastructură finanțate din instrumente structurale și de la bugetul de stat pentru perioada 2014 - 2020", în baza Contractului de finanțare nr. 1.1.144/07.05.2014, cod SMIS 48659, în valoare de 15.304.022,65 lei. Obiectivul specific al proiectului este asigurarea asistenței și instrumentelor adecvate necesare MDRAP în procesul de coordonare și implementare a proiectelor de infrastructură finanțate din programe europene și programe guvernamentale. În cadrul proiectului se previzionează a se efectua achiziția serviciilor de realizare a unui sistem de gestiune de date, care să susțină gestionarea informațiilor privind investițiile PNDL, prioritizarea proiectelor de investiții, precum și gestionarea unitară și eficientă a informațiilor privind implementarea acestora, atât la nivel central, cât și județean/local, în scopul facilitării procesului de coordonare și implementare a PNDL (Anexa nr. 7).

16. Atribuțiile MDRAP în ceea ce privește PNDL reglementate prin OUG nr. 28/2013 și a OMDRAP nr. 1851/2013 nu se regăesc 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 funcționare (ROF) al MDRAP, aprobat prin OMDRAP nr. 3258/23.10.2013, precum și modul în care au fost detaliate aceste responsabilități în Fișele de post ale personalului DGDRI, s-au constatat următoarele:

✓ asigurarea implementării PNDL - conform OUG nr. 28/2013 și a normelor metodologice aprobate prin OMDRAP nr. 1851/2013 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, ca de altfel 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, din data de 18.06.2014, care stabilește, fără o detaliere corespunzătoare, regulile și responsabilitățile privind analiza, sinteza, decizia, coordonarea și monitorizarea PNDL, însă aceasta nu este actualizată cu modificările succesive ale OUG nr. 28/2013 și ale Normelor metodologice aprobate prin OMDRAP nr. 1851/2013;
- ✓ ROF – ul și Fișele de post nu au fost actualizate corespunzător, 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 detaliat 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, astfel încât să poată fi identificată cu ușurință modalitatea în care DGDRI, prin personalul din cadrul Serviciului dezvoltare infrastructură, va acționa pentru îndeplinirea acestor atribuții;
- ✓ în Fișele de post nu sunt transpuse, decât 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 nerrealizarea unor sarcini de către personalul din cadrul structurii responsabile de derularea programului.

17. 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");

168

- o 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 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.);
- o 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 dificultăți 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 fie nerespectat, fie ulterior eliminat prin modificarea normelor metodologice - OMDRAP nr. 1851/2013.

Consecința acestui fapt o reprezintă efectuarea transferurilor de fonduri către beneficiarii PNDL în anul 2014, pentru lucrări executate, servicii prestate și sume solicitate în anul 2013, în baza contractelor de finanțare încheiate și finalizate în anul 2013, în sumă de 46.384.710 lei (Anexa nr. 8).

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.

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

În cadrul structurilor care gestionează derularea PNDL nu există o procedură care să 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 ministerului activitățile de arhivare sunt derulate în baza procedurilor de sistem: PS 03 - Procedură de sistem privind activitatea de arhivă, PS 04 - Procedură de sistem privind activitatea de registratură, precum și PS 18 - Registratura electronică.

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

nr. 9):

- ✓ 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 circuit al documentelor care fac parte din dosarul constituit pentru gestionarea PNDL;
- ✓ nu există 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; acest aspect are ca și consecință dublarea volumului de documente (există mai multe copii xerox care regăsesc aceleași documente și la structura financiar – contabilă și la DGDRI) și/sau lipsa unor documente din dosarele constituite pentru derularea programului (nu este stabilit clar locul de păstrare a unor documente în original și/sau în copie xerox, iar unele documente sunt dificil de regăsit, nu se află la dosar ordinul de plată prin care MDRAP a efectuat transferul către UAT, etc.);
- ✓ nu se realizează o filtrare a documentelor transmise de către UAT - uri, în calitate de beneficiari sau potențiali beneficiari ai programului astfel, în dosarele constituite pentru gestionarea PNDL există documentații care nu intră în componența acestora, conform prevederilor OUG nr. 28/2013 și a Normelor metodologice aprobate prin OMDRAP nr. 1831/2013;
- ✓ păstrarea documentelor în cadrul DGDRI este asigurată în spații deficitare, unele neadekvate din punct de vedere al asigurării integrității și siguranței documentelor.

În timpul misiunii de audit au fost luate măsuri pentru îmbunătățirea asigurării securității bunurilor și creșterea siguranței spațiului în care își desfășoară activitatea DGDRI (Anexa nr. 10).

19. 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.

8-
167

Personalul din cadrul DGDRI nu este responsabilizat prin note de serviciu sau prin sarcini 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, 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 și păstrate.

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 a acestora ca urmare a gestionării defectuoase a dosarelor.

Conținutul dosarelor pentru gestionarea PNDL nu este formalizat printr-o procedură, neexistând o formă unitară de ordonare a documentelor din dosare, 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.

Deasemenea, unele documente necesare a fi prezente în dosare nu se pot regăsi spre exemplu Anexa 1 la Normele metodologice prin care s-a comunicat consiliului județean repartizarea sumelor aprobate prin OMDRAP, precum și lista obiectivelor de investiții care sunt cuprinse în program (de exemplu: în dosarele județelor Tulcea, Constanța există mai multe documente - Anexa 3, fără număr de înregistrare, cu diferențe privind suma aprobată, iar în evidența documentelor pentru județul Dâmbovița există diferențe între propunerile consiliului județean și sumele aprobate prin OMDRAP în sensul că, existând mai multe variante de anexă, nu se pot regăsi sumele cuprinse în ordin și anume, valoarea totală propusă pentru finanțare și alocația de la bugetul de stat în anul 2013) (Anexa nr. 9).

În timpul misiunii de audit, conducerea DGDRI a reacționat pozitiv prin efectuarea de demersuri pentru remedierea aspectelor identificate și a emis Notele de serviciu nr. 29818/07.04.2015 și nr 29772/07.04.2015 care au fost comunicate personalului DGDRI (Anexa nr. 11).

20. 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 și deasemenea nu există măsuri preventive. 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.

21. 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 având 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 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. (Anexa nr. 12).

Deși Fișa sinteză cuprinde și date despre încadrarea în prevederile standardelor de cost (cost unitar din standardul de cost și cost unitar calculat pe baza documentației tehnico-economice, calculate comparativ pe baza cheltuielilor estimate în Devizul general al investiției), acest aspect este imposibil de analizat în situația inexistenței unor standarde de cost sau a unor normative privind costurile, pentru majoritatea domeniilor specifice în care pot fi

[Signature]
166

încadrate obiectivele de investiții care pot fi finanțate prin PNDL. Exemple de domenii specifice pentru care nu există standarde de cost sau normative, prevăzute în Normele metodologice aprobate prin OMDRAP nr. 1851/2013 sunt: "realizarea/extinderea/reabilitarea/modernizarea sistemelor de canalizare și stații de epurare a apelor uzate, realizarea/extinderea/modernizarea platformelor de gunoi, a piețelor publice, comerciale, a târgurilor, oboarelor etc., a podurilor, podetelor și punților metonale, precum și a bazelor sportive etc". (Anexa nr.13)

Din acest punct de vedere, DGDR are o **capacitate limitată pentru efectuarea activității de evaluare** corespunzătoare a 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 acestora după prioritate fiind realizată sub spectrul unui mare grad de subiectivism.

Deasemenea, entitatea are o 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.

22. 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, însă începând cu finele anului 2014 a stabilit o colaborare cu ISC în vederea îndeplinirii acelei atribuții. Prin adresa nr. 92662/25.11.2014, ministerul a transmis ISC o solicitare de colaborare instituțională prin care să se confirme, ca urmare a vizitelor pe teren efectuate de către ISC, stadiul lucrărilor executate și urmărirea realizării obiectivelor de investiții derulate prin PNDL.

ISC a confirmat solicitarea de colaborare prin adresa nr. 34231/05.12.2014 și a propus o listă de control care cuprinde o serie de informații, în vederea tratării unitare a obiectivelor de investiții finanțate, printre care: sistem constructiv/caracteristicii 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.

ISC 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. (Anexa nr.14)

23. 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 de anumite județe, în vederea monitorizării obiectivelor de investiții finanțate prin PNDL (Anexa nr.15), iar 3 (trei) persoane din cadrul structurii analizează documentației 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, acestea sunt stabilite prin Fișele de post, însă nu sunt detaliate și individualizate corespunzător astfel încât să poată fi identificat cu ușurință rolul fiecărui angajat în derularea PNDL.

Delegarea responsabilităților personalului din cadrul DGDRI este prevăzută în Fișe de post întocmite conform atribuțiilor stabilite în ROF. Deasemenea, sarcinile și responsabilitățile sunt stabilite și în baza unor ordine ale ministrului, de exemplu pentru persoanele desemnate să acorde viza de control financiar preventiv propriu.

În Fișele de post ale personalului încadrat la DGDRI sunt cuprinse atribuții pentru activitățile necesare implementării PNDL, printre care se numără: elaborarea proiectelor de ordin privind aprobarea listei obiectivelor de investiții finanțate prin program pentru fiecare județ, precum și a contractelor de finanțare; verificarea documentelor justificative transmise de către consiliile județene în vederea efectuării transferurilor bugetare pentru obiectivele de investiții finanțate; asigurarea sprijinului metodologic și procedural pentru structurile implicate în derularea programului; participarea împreună cu reprezentanții Inspectoratului de Stat în Construcții la misiunile de control realizate pentru verificarea exactității și realității datelor transmise cu privire la situația din teren a obiectivelor de investiții incluse în PNDL, participarea la comisiile de recepție la terminarea lucrărilor și la recepția finală etc.

Personalul din cadrul direcției (consilieri de evaluare examinare), care este implicat în derularea PNDL, are în responsabilitate monitorizarea, analiza și verificarea documentelor transmise de către beneficiarii programului, fiindu-le repartizate spre gestionare obiectivele de investiții pe județe. Se realizează astfel, în practică, o separație a atribuțiilor, fără însă ca aceste elemente să fie transpuse într-un cadru procedural corespunzător (Anexa nr.16).

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

[Signature]
16/

- a. reorganizarea direcției, precum și fluctuația de personal în perioada 2013 - 2014, au generat o influență asupra îndeplinirii atribuțiilor în derularea programului, condiție de bază necesară pentru stabilitatea și continuitatea deciziilor administrative și îndeplinirea obiectivelor PNDL;
- 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 - 15.03.2015, în statul de personal sunt 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, este temporar vacant și în prezent (Anexa nr.17);
- c. personalul din cadrul Serviciului dezvoltare infrastructură regională nu a fost responsabilizat corespunzător prin note de serviciu/decizii ale managementului sau prin sarcini prevăzute în Fișele de post pentru gestionarea/monitorizarea obiectivelor de investiții finanțate prin PNDL aferente județelor pe care le are în evidență;
- d. personalul din cadrul Serviciului dezvoltare infrastructură regională este responsabil atât de gestionarea PNDL, cât și de asigurarea implementării altor programe, printre care:
- Programul „Elaborarea și/sau actualizarea Planurilor Urbanistice Generale și a Regulamentelor Locale de Urbanism”;
 - Programul „Sistemul informațional specific domeniului imobiliar-edilitar și băncilor de date urbane” - SISDI/BDU;
 - Programul național de achiziționare microbuze școlare pentru dotarea unităților de învățământ din mediul rural și urban cu localități aparținătoare din mediul rural (Anexa nr. 15).
- e. 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.), aspect care generează situații în care angajatul nu reușește să ducă în totalitate la îndeplinire sarcinile pe durata programului de lucru și este necesară efectuarea de ore suplimentare; în acest context apare stresul profesional cauzat de prelungirea programului de lucru sau ca urmare a intensificării ritmului de muncă peste ceea ce este normal;

- f. 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, ceea ce poate conduce la depășirea numărului maxim de ore de recuperare la care are dreptul funcționarul public, și anume 360 de ore într-un an, conform prevederilor Legii nr. 188/1999;
- g. neexistând un mod de lucru formalizat privind procedura de elaborare, aprobare înregistrare și circuit al 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 realizarea unei activități și verificarea corectitudinii ei să fie realizată de către două persoane distincte;
- h. 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/asistențe tehnice care să contribuie la îmbunătățirea capacității instituționale a DGDRI în gestionarea PNDL.

Pentru îmbunătățirea capacității de gestionare a PNDL din punct de vedere a resursei umane cu atribuții în derularea programului, conducerea MDRAP a reacționat pozitiv și a efectuat demersuri în perioada misiunii de audit, prin modificarea Statului de funcții al DGDRI, aprobat prin OMDRAP nr. 450/20.03.2015, în baza HG nr. 100/10.02.2015, prin care numărul maxim de posturi aprobat MDRAP a fost modificat de la 739 la 829.

Ca urmare a analizei efectuate asupra cadrului instituțional și organizatoric al entității, precum și asupra resursei umane implicate în derularea PNDL, echipa de audit a obținut răspunsuri la întrebările la care trebuie să răspundă auditul performanței adresate obiectivului specific: "Evaluarea capacității instituționale și organizatorice a entității implicate în derularea PNDL".

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?

[Signature]
164

Răspuns 1: Cadrul instituțional și organizatoric necesită o îmbunătățire din punct de vedere al conformității sistemului de control intern, precum și al transunerii 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 în care se realizează programarea (asigurarea și repartizarea resurselor financiare) fondurilor alocate de la bugetul de stat pentru implementarea proiectelor de investiții derulate prin PNDL

24. MDRAP nu a efectuat cu ocazia redistribuirii sau suplimentării față de valoarea inițială alocată, analizele corespunzătoare în baza criteriilor de prioritizare, în scopul fundamentării sumelor aprobate la finanțare.

În ceea ce privește prioritizarea, s-a constatat faptul că, 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 cu nerespectarea procedurii de alocare reglementată de OUG nr. 28/2013 pentru alocarea bugetului inițial (Anexa nr. 37). Astfel:

În anul 2013, față de suma finală alocată și aprobată la finanțare de 581.143 mii lei, suma alocată inițial și fundamentată prin Nota nr. 348/10.05.2013/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 (Anexa nr. 18);

■ 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; se poate exemplifica în acest sens: prin Referatul de aprobare nr. 101632/DGDRI/11.12.2014 se supune spre aprobare proiectul de modificare a OMDRAP nr. 2495/16.12.2014 privind aprobarea listei obiectivelor de investiții și sumele alocate pentru finanțare județului Mehedinți, pentru anul 2014, justificând modificarea alocărilor de sume prin redistribuire, astfel: *Consiliul județean Mehedinți solicită redistribuirea sumei repartizată obiectivelor de investiții și includerea la finanțare a unui obiectiv nou conform celor anexate* (Anexa nr. 19).

Deasemenea, 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, conform Anexa I. " (Anexa nr. 20).

Din analiza efectuată (Anexa nr. 21) s-a observat faptul că, MDRAP a alocat aceeași sumă din bugetul inițial respectiv 25.000 mii lei 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 celorlalte județe, cu poziții superioare în ierarhie pentru aceiași indicatori, respectiv 22.000 mii lei.

Stelu 163

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 ceea ce 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 (Anexa nr. 4).

25. 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.

OUG nr. 28/2013, cu modificările și completările ulterioare, nu prevede obiective de atins prin 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 denunțată 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 aspecte, în Nota de fundamentare nr. 848/10.05.2013/DGI privind repartizarea sumelor estimate alocate obiectivelor de investiții incluse în Programul național de dezvoltare locală (Anexa nr.18), în baza căreia a fost alocat bugetul inițial în 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 (Anexa nr. 4).

26. 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 doar de câteva zile (până la finele anului), ceea ce nu reprezintă un mod economic, eficient și eficace de alocare a fondurilor, în condițiile în care nu există timpul fizic 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 - 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 40.000 lei;

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

8/ 162

- modernizare DJ115 Gura Văii – Fetești, intersecție DN2L km 36+100-39+900, L=3.80 km, comuna Câmpuri, județul Vrancea” – suma alocată și aprobată 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 500.000 lei; UAT Voitinul ”Modernizare drumuri comunale și vicinale în comuna Voitinul, județul Suceava” – suma alocată 75.000 lei, UAT Ulma ”Modernizare drum comunal Nisipitu – Lupcina, km 10+800/15+400, comuna Ulma, județul Suceava” – suma aprobată 50.000 lei;

Aceste situații generează 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 servicii sau execuție lucrări: „OUG nr. 28/2013, art. 12, alin (2): *În situațiile în care Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice nu și-a onorat în anii precedenți obligațiile de plată prevăzute în contractele de finanțare, din lipsa creditelor bugetare, iar plata lucrărilor a fost asigurată din bugetele locale, se pot transfera în anul curent și sumele aferente cheltuielilor efectuate și decontate de beneficiari*”.

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

La nivelul MDRAP există evidența ”Baza de date obiective de investiții final an 2012” (Anexa nr. 22), care conține un număr de 6186 de obiective de investiții finanțate anterior aprobării PNDL, conform 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).

La nivelul anului 2013, nu a fost efectuată corespunzător prelucrarea 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, diriginte de șantier și beneficiar, precum și a contractelor de achiziții publice, inclusiv actele adiționale care au fost încheiate, prin întocmirea Listei obiectivelor de investiții care sunt cuprinse în Program, conform modelului prevăzut în anexa nr. 1 la OMDRAP nr. 1851/2013.

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.

Deasemenia, 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, însă acest lucru nu s-a realizat.

28. **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, prezentate în Anexa nr. 23, în care contractele de finanțare au fost încheiate termen de la 90 - 120 de zile de la data emiterii ordinelor de aprobare a sumelor de finanțare.

Deasemenia, 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 (Anexa nr. 24).

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

29. MDRAP s-a preocupat de îmbunătățirea modalității de selecție a obiectivelor de investiții finanțate în cadrul PNDR în baza unor criterii de prioritizare obiective și eficiente, prin accesarea și derularea proiectului „Coordonarea și selecția eficientă și transparentă a proiectelor de infrastructură finanțate din instrumente structurale și de la bugetul de stat pentru perioada 2014 - 2020”.

MDRAP derulează în perioada aprilie 2014 - noiembrie 2015 proiectul „Coordonarea și selecția eficientă și transparentă a proiectelor de infrastructură finanțate din instrumente structurale și de la bugetul de stat pentru perioada 2014 - 2020”. Proiectul este cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională prin Programul Operațional Asistență Tehnică 2007-2013 (Anexa nr. 25).

Valoarea totală eligibilă a proiectului este de **15.090.051,75 lei**, din care:

- **12.826.543,99 lei** - valoare eligibilă nerambursabilă din Fondul European de Dezvoltare Regională;
- **2.263.507,76 lei** - cofinanțarea eligibilă a MDRAP.

Obiectivul specific al proiectului este de a asigura asistența și instrumentele adecvate necesare MDRAP în procesul de coordonare și implementare a proiectelor de infrastructură finanțate din programe europene și programe guvernamentale, cu scopul de a implementa eficient și eficace instrumentele structurale și de a contribui la pregătirea pentru următoarea perioadă de programare 2014 - 2020.

Scopul proiectului vizează, în principal, o analiză a modului în care investițiile finanțate prin fonduri de la bugetul de stat de către DGDR pot fi complementare și mai bine corelate cu investițiile finanțate din fonduri europene (prin intermediul diferitelor programe operaționale) și cu investițiile finanțate de la bugetul de stat de către alte ministere și agenții naționale, pentru a încuraja sinergii, un impact mai mare al tuturor investițiilor și o dezvoltare durabilă a României.

Principalele activități ale proiectului sunt structurate în cadrul următoarelor componente:

- Printre rezultatele principale estimate a se realiza în cadrul proiectului se numără:

- 61

Gen. John L. Geo

- un raport de consultanță și asistență tehnică privind analiza unui portofoliu de documentații tehnico-economice ierarhizate conform criteriilor de prioritizare și identificarea celor care pot fi finanțate prin intermediul fondurilor structurale și al fondurilor de la bugetul de stat, inclusiv întocmirea unei liste de proiecte potențial a fi finanțate cu fonduri UE;
- un raport care să conțină criteriile de prioritizare a investițiilor pentru dezvoltarea infrastructurii locale, bazate pe termene realiste de implementare, în conformitate cu planurile de dezvoltare regională, criterii care să asigure dezvoltarea durabilă a României;
- raport de consultanță și asistență tehnică în procesul de analiză și selecție a documentațiilor tehnice finanțate de MDRAP pentru dezvoltarea infrastructurii sociale și întocmirea unei liste de proiecte de infrastructură socială, finanțabile în perioada 2014-2020.

În cadrul **Componentei 2** a fost predat, în data de 27.12.2014, *Raportul final privitor la criteriile de prioritizare a proiectelor de dezvoltare a infrastructurii locale, în conformitate cu planurile de dezvoltare regională și în scopul asigurării unei dezvoltări sustenabile a României*. Recomandările incluse în raport oferă un set de strategii specifice și pași concreți care vor putea fi adoptați de către Guvern. Acestea nu constituie o listă exhaustivă de acțiuni și oferă un program de implementare detaliat.

De asemenea, la aceeași dată a fost depus *Raportul intermediar privitor la listele de proiecte cu documentații tehnico-economice, analizate și prioritizate pe baza unor criterii clare, și identificarea proiectelor care ar putea fi finanțate din fonduri structurale*, iar raportul final are termen de predare data de 27.08.2015. Raportul va include analiza unui eșantion de proiecte și documentații tehnice pregătite pentru perioada de programare 2014 - 2020, cu ajutorul asistenței tehnice oferite de Banca Mondială autorităților locale și centrale.

În cadrul **Componentei 3** a fost predat *Raportul intermediar privitor la noi tehnologii și standarde care să contribuie la dezvoltarea unor proiecte de infrastructură de o calitate mai bună și cu o durată de viață mai lungă*, iar raportul final are termen de predare data de 27.07.2015.

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

În lipsa unui obiectiv clar definit (strategic, de importanță națională) al Programului prin actul normativ de aprobare, 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 neasumându-și 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.

30. 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., societate pe acțiuni aflată sub autoritatea MDRAP, 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:

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

În cadrul acestora, se pot finanța aceleași obiective de investiții care conform OUC 28/2013 pot fi finanțabile prin PNDL, ele încadrându-se în următoarele domenii similare:

- 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.

Existența a două programe prin care se pot finanța aceleași obiective de investiții nu asigură o priorizare reală și eficientă a acestor obiective având în vedere că s-a constatat faptul

că obiective de investiții considerate neprioritare într-un program primesc finanțare din celălalt program. 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 (Anexa nr. 26).

În timpul misiunii de audit, ordonatorul principal de credite a aprobat Nota de informare nr. 22970/25.03.2015 (Anexa nr. 27). Conform acestui document, în anul 2015, pentru o mai bună gestionare, monitorizare, alocare financiară precum și pentru eliminarea riscului de suprapuneri de finanțare, obiectivele de investiții reprezentând solicitări noi ale UAT-urilor referitoare la **centre medicale, sedii de primărie și piețe din mediul rural** urmează să fie finanțate din fondurile PNDL, iar **cele din mediul urban** să fie finanțate din fondurile CNL. Deasemenea, s-a aprobat ca finanțarea obiectivelor noi de investiții din domeniul așezăminte culturale să fie realizată exclusiv prin intermediul CNL.

31. 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 preluării la finanțare a unor obiective de investiții prioritare la nivel național din domeniile apă și canalizare. Demersurile au fost justificate de insuficiența fondurilor 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 la 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 (Anexa nr. 28).

Din verificările efectuate, în PNDL s-a 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 32.690.550,02 lei, iar plățile au fost decontate la nivel de 23.672.687,04 lei (Anexa nr. 29).

Din cele 102 proiecte posibil eligibile, conform documentelor puse la dispoziție de către conducerea DGDRI (Anexa nr. 30), pentru un singur obiectiv de investiții, respectiv „Canalizare cu stație de epurare în localitatea Tăuții - Măglerăuș, Bușag și Merișor”, din Județul Maramureș, s-a realizat preluarea la finanțare de către DGDRI AM POS Mediu.

În perioada iulie - decembrie 2014, MDRAP nu a finanțat în PNDL, un număr de 247 de obiective de investiții de importanță majoră din domeniul alimentării cu apă și canalizare din cauza insuficienței fondurilor PNDL, direcționându-le către AM POS Mediu (Anexa nr. 31), dar a aprobat la finanțare sume estimate la valoarea de 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 comună, Construcție cămin cultural, Bază sportivă* (Anexa nr. 32).

Din documentele puse la dispoziție și a verificărilor efectuate pe bază de eșantion a 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. (exemplu: OMDRAP nr. 1803/06.10.2014, nr. 1826/08.10.2014, nr. 1854/09.10.2014, nr. 1896/14.10.2014, nr. 1901/14.10.2014, nr. 1899/14.10.2014, nr. 1921/16.10.2014, nr. 2192/06.11.2014, nr. 2275/11.11.2014, nr. 2297/14.11.2014, nr. 2484/15.12.2014, nr. 2504/16.12.2014).

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, cu toate că a inițiat demersurile necesare, acesta nu a reușit să finalizeze o colaborare instituțională în vederea preluării la finanțare din fonduri externe nerembursabile 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 ceea 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, ceea ce 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 nu concordă cu faptul că 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.

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

32. 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, încheierea 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" (Anexa nr. 33).

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

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

Contractele de finanțare încheiate de către MDRAP și beneficiarii PNDL prevăd la cap. IX Modificarea, completarea, încetarea contractului de finanțare și restituirea finanțării acordate următoarele: "(3) *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 cu atribuții în derularea PNDL, situații de nerespectare de către unii beneficiari a tuturor atribuțiilor și responsabilităților ce le reveneau conform prevederilor legale sau/și ale contractelor de finanțare, MDRAP nu a luat măsura rezilierii a nici unui 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 la întârzieri în utilizarea fondurilor alocate (exemplu: UAI Alexeni, UAI Sinești, UAI Fierbinți Târg, Consiliul Județean Ialomița, UAI Ocna Șugatag, UAI 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 conform conducerii DGDRI;

- 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 (ex.: în anul 2013 - Anexa 5 la Normele metodologice). (Anexa nr. 9)

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

Conform prevederilor art. 13 din OUC 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 începând cu data de 05.12.2014 cu ISC (Anexa nr. 14). 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 (Anexa nr. 34). S-a dispus analizarea/efectuarea de verificări la nivelul OGIRI în vederea identificării neconcordanțelor între datele transmise de beneficiari și cele din teren (Anexa nr. 35).

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 reveneau și nu a uzat de dreptul pe care îl avea de a rezilia o serie de contracte de finanțare, ceea ce 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 acestora ulterior datei de 31.12.2014 este fără obiect, contractele de finanțare nemaifiind valabile în anul 2015.

Ca urmare a evaluării gradului de realizare a obiectivelor PNDL; identificarea cauzelor care au condus la nerealizarea - parțial sau în totalitate - a acestora.

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. (Anexa nr. 4)

X. PUNCTUL DE VEDERE AL CONDUCERII MDRAP CU PRIVIRE LA ASPECTELE CONSTATATE ÎN URMA AUDITULUI PERFORMANȚEI ȘI, DUPĂ CAZ, MOTIVAȚIA NEÎNSUȘIRII ACESTUIA DE CĂTRE ECHIPA DE AUDIT

În urma concilierii, între reprezentanții MDRAP și reprezentanții Curții de Conturi, nu au rămas probleme în divergență (Anexa nr. 39).

XI. MĂSURILE LUATE DE CONDUCEREA MDRAP ÎN TIMPUL MIȘIONII DE AUDIT AL PERFORMANȚEI

Referitor la:

Constatarea nr. 1

MDRAP a inițiat demersurile necesare astfel că, proiectul de lege de aprobare a OUG nr.28/2013 a fost inclus pe ordinea de zi a Plenului Camerei Deputaților din data de 01.04.2015 și a fost aprobată.

Constatarea nr. 4

MDRAP 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."

Constatarea nr. 12

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.

Constatarea nr. 13

Conducerea DGDRI a actualizat Registrul riscurilor în data de 07.04.2015.

Constatarea nr. 18

Au fost luate măsuri pentru îmbunătățirea asigurării securității bunurilor și creșterea siguranței spațiului în care își desfășoară activitatea DGDRI.

Constatarea nr. 19

Au fost emise Notele de serviciu nr. 29818/07.04.2015 și nr 29772/07.04.2015, care au fost comunicate personalului DGDRI.

Constatarea nr. 23

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 modificat de la 739 la 829.

Constatarea nr. 30

Ordonatorul principal de credite a aprobat Nota de informare nr. 2970/25.03.2015, pentru o mai bună gestionare, monitorizare, alocare financiară, precum și pentru eliminarea riscului de suprapuneri de finanțare.

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 curenți 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 arrieratelor de la nivelul UAT-urilor provenite din derularea anterioară a altor trei programe de finanțare, 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 și una din cauzele pentru care și funcția de monitorizare a implementării PNDL a fost mai slab exercitată de MDRAP în perioada auditată.

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:

[Handwritten signature and initials]

1. Modificarea/abrogarea prevederilor OUG 28/2013 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală cu modificările și completările ulterioare, astfel încât să se elimine necorelările identificate între acest act normativ și legislația în vigoare din domeniul finanțelor publice precum și prevederile ambigue și/sau interpretabile constatate, urmărindu-se astfel asigurarea caracterului multianual al PNDL;
2. 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;
3. Corelarea criteriilor de prioritizare cu obiectivele definite ale PNDL și efectuarea demersurilor pentru emiterea hotărârii de guvern de aprobare a acestora;
4. 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);
5. 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;
6. Monitorizarea continuă și luarea măsurilor conform contractelor de finanțare în cazul nerespectării de către beneficiari a tuturor atribuțiilor și responsabilităților ce le revin.

XII. PROPUNERILE DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A CADRULUI LEGISLATIV CARE REGLEMENTEAZĂ DOMENIUL AUDITAT

- Republicarea celor două acte normative care reglementează PNDL respectiv OUG 28/2013 și OMDRAP nr. 1851/2013;
- Corelarea prevederilor actelor normative din domeniul finanțelor publice care reglementează modul de elaborare/aprobare a bugetului de stat, cu prevederile actelor normative care reglementează caracterul multianual al programelor naționale de finanțare a investițiilor publice având ca sursă bugetul de stat.

Prezentul Raport de audit al performanței, care împreună cu anexele sale conține un număr 590 (cincisutenouăzeci) de file, a fost întocmit în 2 (două) exemplare și a fost înregistrat la registratura MDRAP cu nr. 30944/12.08.2015, un exemplar fiind lăsat entității verificate.

Împotriva prezentului raport de audit al performanței pot fi formulate obiecții de către conducătorul entității, în termen de 15 zile calendaristice de la data înregistrării actului la MDRAP.

Auditori publici externi,

Rozalia Otilia NICA

Adriana Alina RACU

Ecaterina TĂNASE