# Cât de eficient e Programul de Investiții Anghel Saligny?



## Observații cu caracter general

Așa cum am atras atenția și la momentul în care a fost publicată Ordonanța de Urgență pentru aprobarea Programului Național de Investiții Anghel Saligny, considerăm că există o serie de probleme care pun la îndoială eficiența și impactul acestui program. Deși nevoia de investiție este un reală și este necesară o intervenție, programul a fost făcut pe genunchi, este nedetaliat și lasă loc unor abuzuri și politizări care cu siguranță nu vor scoate comunitățile locale din sub-dezvoltare (poziția noastră pe OUG 95/2021 este disponibilă aici). Inclusiv timpul foarte scurt pentru dezbaterea Normelor de aplicare adaugă la lista de motive pentru care credem că acest program este unul prea puțin pregătit.

Pentru a corecta sau îmbunătăți felul în care ne așteptăm să cheltuim 50 miliarde de lei în perioada imediat următoare, credem că trebuie respectate cel puțin patru elemente de management responsabil al finanțelor publice – **transparență, participare publică, supervizare, coerență a politicilor bugetare.** Pentru fiecare dintre aceste puncte regăsiți mai jos argumente și propuneri concrete:

## Transparență



Acest principiu trebuie respectat cu adevărat, până la capăt. Deși atât OUG 95/2021, cât și Normele de aplicare conțin o serie de elemente în acest sens, ele **nu sunt suficiente.** Astfel, la articolul 5, se precizează că MDLPA „pune la dispoziție beneficiarilor platforma digitală „investitii.mdlpa.ro", însă atât elementele ulterioare nu fac clară nici acoperirea platformei, nici disponibilitatea datelor (exemple: excepția de la art 6 (2) privind urcarea în platformă a chiar cererii de finanțare și a devizului care poate fi făcută inclusiv pe hârtie fără a se explicita dacă aceste documente sunt ulterior urcate și pe platformă; art 10 care limitează actualizarea indicatorilor de performanță doar la momentul cererii de transfer sau la finalizarea lucrărilor, ceea ce presupune o întârziere în determinarea unor potențiale probleme sau, per total, faptul că este neclar cât anume din ceea ce este transmis prin intermediul platformei va fi și disponibil publicului). În acest sens, considerăm că sunt necesare următoarele clarificări/ adăugiri:

- Menționarea explicită a publicității datelor transmise și colectate pe platforma investitii.mdlpa.ro în format reutilizabil și deschis (open data), urmărind în acest fel angajamentele luate de România în cadrul Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă și mai ales că începând cu 17 iulie 2021, România trebuie să înceapă procesul de transpunere a Directivei (UE) 2019/1024 privind datele deschise și reutilizarea informațiilor din sectorul public
- Menționarea explicită a publicității tuturor anexelor prevăzute de Normele de aplicare, dar și a contractelor din cadrul proiectelor de investiții finanțate, în conformitate cu standardele contractelor deschise și cu normele de publicitate privind contractele așa cum sunt ele reglementate de legislația națională și europeană
- Implementarea unor mecanisme de raportare periodică, consecventă și care poate oferi un mecanism de tip early warning privind stadiul implementării Programului Anghel Saligny în integralitatea sa, în conformitate cu angajamentele luate de România în cadrul Planurilor strategice instituționale ca până în 2022 toate ministerele să aibă o bugetare pe programe; în acest sens, MDLPA ar trebui să menționeze în mod explicit cât de des vor fi publicate și actualizate date privind stadiul obiectivelor specifice ale Programului, cât și privind indicatorii de rezultat precizați la art 1 alin (4) și (5).

**Propunerile concrete pentru amendarea textelor sunt următoarele:**

**Art. 5 - (1)**
În vederea derulării Programului, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației pune la dispoziție beneficiarilor platforma digitală „investitii.mdlpa.ro". Informațiile din cadrul platformei sunt disponibile publicului în format deschis și reutilizabil, actualizate în termen de 10 zile de la transmiterea acestora de către beneficiari.

**Art.6 - (2)**
Documentele prevăzute la alin. (1) se transmit în format electronic, se semnează cu

semnătură electronică calificată, conform prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 38/2020 privind utilizarea înscrisurilor în formă electronică la nivelul autorităților şi instituțiilor publice, și se încarcă pe platforma digitală „investitii.mdlpa.ro” sau se emite în format hârtie, se semnează olograf și se depune la sediul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, cu programare prealabilă disponibilă pe site-ul oficial al ministerului. Documentele transmise în format hârtie se încarcă în platformă de către structura de monitorizare și verificare din cadrul Ministerului și urmează același regim de publicitate precum documentele transmise electronic.

**Art. 12 - (2)**
După încheierea contractelor de finanțare multianuale, beneficiarii transmit Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației solicitarea privind transferul sumelor necesare pentru decontarea bunurilor achiziționate, serviciilor prestate, lucrărilor executate, în funcție de necesități, în limita contractelor de finanțare multianuale încheiate. Solicitarea de transfer care se întocmește conform modelului prevăzut în anexa nr. 4 are în vedere numai bunurile achiziționate, serviciile prestate, lucrările executate, după aprobarea listei prevăzute la art. 7. Contractele sunt transmise spre publicare în platforma digitală și publicate conform standardelor de contractare deschisă.

**Art. 14 - (3)**
Beneficiarii răspund, potrivit legii, de organizarea și derularea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică, de derulare a contractelor încheiate, de publicare în format deschis a acestora, de respectarea obligațiilor asumate prin contractele de finanțare, precum și de modul de utilizare a sumelor alocate de la bugetul de stat prin Program, potrivit destinației pentru care au fost alocate.

[alineat nou propus]

**Art. 15 - (6)**
Structura asigură raportarea trimestrială a evoluției indicatorilor de program specificați la art. 1 alin (4) și (5), prin intermediul platformei digitale, în format deschis.

[alineat nou propus]

**Art. 17 – (4)**
Toate documentele necesare pentru derularea obiectivelor de investiții, precum și Anexa A şi anexele nr. 1 - 6 conform prezentelor norme metodologice sunt disponibile transparent publicului larg, în format deschis și reutilizabil.

## Participare

Considerăm că Programul în sine nu oferă oportunități pentru cetățeni de a participa la procesul de luare a deciziilor legate de proiectele prioritare pentru comunitatea lor. În acest sens, considerăm că MDLPA are o bună oportunitate de a se asigura că acest Program își atinge scopul inclusiv prin încurajarea unor oportunități de implicare pentru comunitățile locale. Deși

există obligația legală de transparență decizională pentru administrația publică locală, aceasta este uneori neîndeplinită. În acest sens, vă solicităm ca Ministerul să se asigure că măcar în ceea ce privește obiectivele de investiții pentru care se transmit cereri de finanțare respectă întru totul reglementările privind Legea 52/2003. Aceasta este o modalitate de promovare a participării publicului, dar și o metodă de evitare riscurilor ce ar putea apărea din pricina nerespectării reglementărilor în vigoare. Propunem următoarea completare/ formulare:

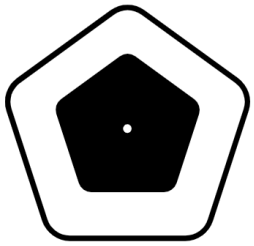
**Art. 6 - (1)**
În vederea includerii la finanțare prin Program, beneficiarii transmit, în termenul prevăzut la art. 6 alin. (1) din ordonanța de urgență, cererea de finanțare întocmită conform modelului prevăzut în anexa nr. 1, la care se anexează:

a) devizul general estimativ întocmit conform modelului prevăzut în anexa nr. 2.1;

b) Hotărârea Consiliului Local/Hotărârea Consiliului Județean/Hotărârea Asociației de Dezvoltare Intercomunitară pentru obiectivele de investiții realizate prin Asociație de Dezvoltare Intercomunitară pentru aprobarea cererii de finanțare și a devizului general estimativ prevăzut la lit. a).

c) Hotărârile Consiliilor Locale/Hotărârile Consiliilor Județene pentru aprobarea parteneriatului precum și dovada respectării normelor privind transparența decizională în procesul de adoptare a acestora, în situația prevăzută la art. 1 alin. (3).

## Supervizare



Existența unor instrumente adecvate de supraveghere este esențială pentru asigurarea unei bune implementări a Programului și evitarea riscurilor ce pot apărea. În acest sens, este salutară existența unei structuri dedicate în cadrul MDLPA pentru activitatea de monitorizare și verificare a obiectivelor de investiții pentru care există contracte de finanțare. Însă, pe lângă această structură, considerăm că trebuie să existe oportunități de supervizare a contractelor inclusiv la nivel local. Acest lucru se poate întâmpla doar dacă există date suficiente, publicate la timp și în format deschis, astfel încât inclusiv consilierii locali sau instituții precum Curtea de Conturi să își poată exercita atribuțiile de verificare pentru aceste contracte.

În acest sens, solicităm reformulările următoare:

**Art. 15**
(2) Monitorizarea și verificarea obiectivelor de investiții ce se derulează prin Program reprezintă procesul continuu de colectare sistematică de informații privind modul de derulare a acestora, analiza și valorificarea informației, proces care se efectuează de la data încheierii contractelor de finanțare și până la recepția la terminarea lucrărilor. Datele și informațiile colectate sunt publice, accesibile în format deschis și reutilizabile. Prin excepție, structura verifică, la sesizare, dacă beneficiarii mențin în funcțiune și

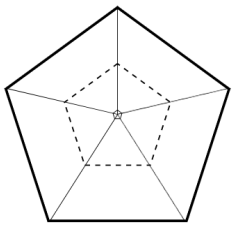
asigură exploatarea obiectivelor de investiții, pe perioada cuprinsă între data recepției la terminarea lucrărilor și data recepției finale.

(3) Activitatea de monitorizare și verificare a obiectivelor de investiții pentru care există contracte de finanțare se face potrivit procedurilor interne având ca scop principal asigurarea derulării și finalizării în bune condiții a lucrărilor de execuție, suspendarea, după caz, a transferurilor către beneficiarii care se află în situațiile prevăzute la art. 14 alin. (6) din prezentele normele metodologice, urmărirea modului de îndeplinire de către aceștia a măsurilor în vederea reluării transferurilor, sesizarea după caz: a Inspectoratului de Stat în Construcții, Curții de Conturi, Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, Inspectoratului Teritorial de Muncă, organelor de cercetare penală, autorităților deliberative de la nivel local etc.

De asemenea, sugerăm înființarea unui Comitet de monitorizare a Programului, pe modelul celor din cadrul Programelor Operaționale din fonduri externe nerambursabile, care să asigure de o manieră periodică o metodă de monitorizare incluzivă și un mecanism de alertă privind eventualele devieri de la cursul Programului. Propunerea concretă este de introducere a unui articol nou pentru stabilirea unui Comitet de monitorizare, pe modelul celui deja coordonat de MDLPA pentru POR 2021-2027. Acesta ar trebui să fie o structură de tip parteneriat, fără personalitate juridică, cu rol decizional strategic în procesul de implementare a Programului Saligny. Sugerăm o componență flexibilă, cu reprezentanți ai structurilor centrale prin care s-ar putea asigura complementaritatea cu Programele operaționale din ciclul 2021-2027, cu PNRR, dar și cu alte programe de finanțare, precum și reprezentarea structurilor asociative ale autorităților locale și cel puțin câțiva reprezentanți ai societății civile.

## Coerență a politicilor bugetare

La acest capitol Normele metodologice nu doar că nu reușesc să clarifice unele probleme care puteau fi vizibile inclusiv la momentul adoptării OUG 95/2021, ci adâncește suspiciunile de necorelare a acestei politic bugetare cu celalte programe de finanțare disponibile în România. În acest sens, cele mai mari probleme se identifică în următoarele direcții:



- ➔ Nu există precizată niciun fel de metodă prin care să fie operaționalizată complementaritatea cu alte finanțări din fonduri extene nerambursabile sau din viitorul Plan Național de Redresare și Reziliență. Deși este vital ca acest program să nu fie doar o metodă de a evita scrutinul ce apare pe programele de finanțare din fonduri europene, nu există niciun fel de metodologie sau criterii pentru a stabili, la momentul evaluării cererilor de finanțare dacă acestea sunt sau nu eligibile din alte fonduri nerambursabile (și care, spre deosebire de aceste fonduri, sunt excluse de la determinarea deficitului bugetar structural).

- ➔ Determinarea alocărilor per județ și apoi per unitate administrativ teritorială în funcție de indicatori (la alegere!!) de prioritizare este nu doar problematică, ci arată lipsa de interes pentru însuși obiectivul de coeziune teritorială. Art. 2 (1) și (2) trebuie regândite întru totul, luând calcul niște algoritmi de alocare cu cel puțin câteva elemente minimale de prioritizare. Pentru determinarea acestui algorim, sugerăm analiza nevoilor reale de dezvoltare și utilizarea acelorași indicatori precum în cadrul alocărilor din politica de coeziune a UE. În acest fel, s-ar asigura inclusiv complementaritatea între intervențiile din Programul Saligny și cele din cadrul Programului Operațional Regional sau PO Incluziune și Demnitate Socială din ciclul de finanțare 2021-2027. Acolo resursele sunt disponibile și pot fi puse la lucru de o manieră serioasă.
- ➔ Metoda de prealocarea a fondurilor în funcție de dimensiuni cel puțin bizare, așa cum sunt ele descrise la Art. 2 (4) nu are absolut nicio legătură cu obiectivul prezentat de „a evita creșterea disparităților și pentru a asigura coeziunea teritorială". A ne imagina că a pre-aloca aceeași sumă pentru fiecare categorie de unitate administrativ-teritorială duce la evitarea creșterii disparităților înseamnă că nu există cunoașterea diferențelor între, de exemplu, veniturile de 72.7 milioane de lei avute de comuna Florești din județul Cluj în 2020 și veniturile de 3.8 milioane de lei avut de comuna Dabica din același județ.

Din păcate, pe niciunul dintre aceste domenii nu există posibilitatea unei simple corecții aplicate textului deja existent. Un mecanism de asigurarea a complementarității cu alte fonduri europene, dar și de prioritizare a proiectelor în funcție de nevoile reale de finanțare este absolut crucial pentru decizia de finanțare. În acest moment criteriile sunt mult prea vagi, puține și insuficiente pentru a determine cine va primi totuși finanțare.

Solicităm așadar o discuție serioasă, aplicată și coerentă pentru un design de alocare și prioritizare. Propunerea noastră este ca această discuție să fie una separată, fiind încă suficient timp până la următoarea rectificare bugetară sau până la finalizarea propunerii de buget pentru 2022 pentru a face măcar acest pas de o manieră obiectivă.

Ne manifestăm deschiderea de a contribui la această discuție, dar și la îmbunătățirea acestui program, inclusiv prin sprijin direct sau prin experiența rețelelor internaționale din care organizația noastră face parte.