

Policy Brief no. 127, septembrie 2021

EFOR a citit proiectul de ordin de ministru privind normele de implementare a programului Saligny și a observat lipsuri majore care ar menține practicile clientelare din PNDL

Bani din elicopter: algoritmul de împărțire a banilor din Programul Saligny



Expert Forum s-a pronunțat deja cu privire la lipsurile majore ale OUG 95/2021¹, inclusiv asupra problemelor de constituționalitate a acesteia, provocate de lipsa unei situații extraordinare. Reamintim și faptul că deși am solicitat Avocatului Poporului să conteste la CCR constituționalitatea actului normativ², ni s-a comunicat doar că proiectul se află în procedura de dezbatere parlamentară, instituția refuzând să își exercite rolul de unic contestatar al ordonanțelor de urgență³. Confrunțați cu pasivitatea, probabil motivată politic, a Ombudsmanului, care a abdicat de la sarcina de a reprezenta societatea în fața autorităților, nu ne rămâne decât

să analizăm ce se întâmplă mai departe cu banii noștri publici.

Sfertul plin al paharului e că o parte din comentariile noastre s-au regăsit în proiect. Astfel de exemple sunt cele legate de dezvoltarea unei platforme pentru gestionarea programului, publicarea de date, introducerea unor indicatori de program, introducerea unor mecanisme de renunțare la proiecte în care nu se demarează niciun fel de activitate, sancțiuni etc.

Cele ¾ goale din pahar constau în aceea că aspectele esențiale nu au fost rezolvate, pornind de la cel mai important, și anume algoritmul de alocare a banilor.

EFOR a citit proiectul de ordin de ministru care reglementează

¹ <https://expertforum.ro/saligny-e-pndl3/> și <https://expertforum.ro/dezbatere-saligny/>

² <https://expertforum.ro/saligny-neconstitutional/>

³ <https://expertforum.ro/avp-ccr-saligny/>

normele de aplicare a OUG și a observat că modul de implementare a programului ridică chiar mai multe semne de întrebare decât la PNDL 1+2 ale lui Dragnea⁴. Comentariile noastre nu se leagă de detaliile foarte tehnice, ci mai degrabă de logica programului și de mecanismele de transparență și integritate din spatele său.

După cum menționam, primul aspect crucial nerezolvat ține de **criteriile de prioritizare a proiectelor** (art. 2). Conform ordinului există mai multe niveluri de alocare, atât la nivel județean, cât și la nivel local. De asemenea, pentru a asigura coeziunea, există o alocare asigurată pentru toate unitățile administrativ teritoriale din țară.

În loc să repare criteriile neclare de la PNDL, Saligny le adâncește și mai tare. **Nu se introduce vreun algoritm pentru calcularea ponderii unor criterii, ci pur și simplu se aplică "cel puțin unul din următoarele criterii de prioritizare"**! Acestea sunt: date demografice, capacitatea financiară a UAT, ponderea numărului de obiective de investiții în derulare finanțate prin PNDL și indicatori statistici din baza de date TEMPO a Institutului Național de Statistică ce reflectă necesarul de infrastructură în domeniile drumurilor publice, alimentării cu apă, sistemelor de canalizare.

După alocarea pe județe se aplică aceleași criterii pentru prioritizarea investițiilor. Pentru acest pas se mai adaugă criterii precum populația deservită de obiective sau contribuția proiectului la atingerea obiectivelor generale ale Programului. Pentru drumurile publice există condiții suplimentare, astfel încât să nu există riscul deteriorării construcției pentru dezvoltarea unor alte proiecte, cum ar fi alimentare cu apă sau canalizare.

Comparativ, HG 624 din 28 iulie 2015⁵ (aprobată la aproape 2 ani de la intrarea în vigoare a OUG 28/2013 care reglementa PNDL) includea o formulare similară:

*I. Repartizarea echilibrată a fondurilor de la bugetul de stat pe județe, destinate transferurilor pentru finanțarea obiectivelor de investiții din portofoliul unităților administrativ-teritoriale, **utilizând cel puțin unul dintre următorii indicatori:***

1. datele demografice și administrativ-teritoriale ale județelor, având în vedere:

- a) ponderea numărului de unități administrativ-teritoriale din județ din totalul numărului de unități administrativ-teritoriale de la nivel național;*
- b) ponderea populației județului raportată la populația totală a țării;*
- c) ponderea suprafeței județului raportată la suprafața totală a țării;*

2. capacitatea financiară a unităților administrativ-teritoriale, având în vedere ponderea capacității unităților administrativ-teritoriale de a participa cu fonduri de la bugetul local pentru realizarea obiectivelor de investiții;

3. ponderea numărului de obiective de investiții aflate în derulare de fiecare județ, având în vedere:

- a) numărul de obiective de investiții aflate în derulare de fiecare județ din totalul investițiilor aflate în derulare la nivel național;*
- b) necesarul de fonduri pentru finalizarea obiectivelor de investiții începute și nefinalizate raportat la necesarul total de fonduri pentru finalizarea obiectivelor de investiții începute și nefinalizate de la nivel național.*

II. Încadrarea obiectivelor de investiții în domeniile specifice pentru care există obligația conformării unor reglementări europene sau în domenii specifice prioritare

III. Stadiul fizic al realizării obiectivului de investiții, începând cu stadiul fizic cel mai ridicat la data aplicării criteriului

IV. Data semnării contractului de furnizare/prestare de servicii/execuție de lucrări, după caz

V. Populația deservită

Utilizarea unui singur criteriu nu este în niciun caz o soluție care să reducă gradul de subiectivism și clientelism din implementarea unui astfel de proiect. Nu este clar de exemplu cum se poate face o alegere obiectivă dacă într-un caz se aplică numărul populației, iar într-un alt caz numărul de proiecte finanțate din PNDL. **Criteriul de alocare ar trebui să fie un algoritm, care să ia în calcul toate aceste criterii, nu doar unul izolat.** În cele din urmă scopul programului este de a dezvolta comunități și nu de a scăpa repede de 50 de miliarde lei, alocate autorităților mai rapide la scris sau cu experiență mai mare.

Mai mult, Guvernul vrea să asigure scăderea disparităților prin alocarea a cel puțin un proiect pentru fiecare unitate administrativ teritorială. De exemplu, o comună are puși deoparte 4 milioane de lei, un oraș șapte milioane de lei, iar un sector 35 de milioane. Datele publicate de EFOR cu privire la implementarea PNDL între 2015 și 2020 arată că "Din totalul de 3.186 UAT-uri au accesat proiecte 3.056 (96%), 130 de localități nu au primit bani în niciuna din cele 2 etape ale PNDL. Cele mai multe localități care nu au accesat fonduri din PNDL sunt în Prahova, Dolj și Bihor."⁶

Având în vedere că nu avem o analiză relevantă privind

capacitatea de depunere și implementare de proiecte a beneficiarilor de la PNDL 1 și 2 **tindem să credem că este mai degrabă un mecanism politic clientelar de a mulțumi pe toată lumea.** Mai mult, faptul că rezervăm anumite sume pentru fiecare unitate administrativ teritorială, fără condiții clare de accesare a fondurilor, poate intra și în conflict cu ideea de prioritizare și competiție.

Ca și în cazul PNDL, lista de proiecte se aprobă prin ordin de ministru (art. 7). Cu toate acestea, normele nu specifică decât publicarea acestei liste, fără detalii privind aplicarea criteriilor de prioritizare. **Pentru a crește transparența programului, ar trebui publicată și o justificare privind modul în care s-au aplicat aceste criterii de prioritizare.**

Înscrierea în program se face pe baza unei cereri foarte schematice (anexa 1), la care se adaugă devizul general estimativ sau anumite hotărâri de consiliu local sau județean pentru parteneriate sau ADI-uri. Restul de documente sunt depuse după aprobarea listei. Întrebarea pe care ne-o punem este dacă informațiile transmise în primul pas sunt suficient de solide și relevante sau este nevoie de justificări sau documente care pot reflecta mai bine oportunitatea și nevoia proiectului, dincolo de completarea unor simple cifre. Rezumatul proiectului pare a furniza doar câteva date numerice, fără niciun

⁶ <https://expertforum.ro/raport-cum-reparam-pndl/>

fel de context. Chiar dacă Saligny, ca și PNDL, se vrea un program suplu din punct de vedere birocratic, nu înseamnă neapărat că procedura de selecție trebuie să fie superficială.

Pentru a evita confuziile existente în cazul PNDL 1 și 2, **toate proiectele ar trebui să primească numere de înregistrare unice în momentul depunerii**, care să se reflecte pe tot parcursul implementării și în toate documentele de contractare și raportare, respectiv procedurile de achiziție, pentru a facilita urmărirea progresului acestuia.

Proiectul ignoră total să detalieze informațiile care se vor pune în secțiunea publică a platformei investitii.mdlpa.ro. OUG 95/2021 specifică la art 6 (2) că:

“În secțiunea publică prevăzută la alin. (1) se vor prezenta următoarele informații cu privire la obiectivele de investiții incluse în program: finanțarea asigurată de la bugetul de stat, termenul de execuție, prestatorii de servicii și/sau executanții de lucrări, stadiul fizic și financiar al obiectivelor de investiții. În vederea publicării datelor pe site-ul ministerului, beneficiarii programului sunt obligați să introducă în platforma electronică toate informațiile și documentele necesare, sub sancțiunea neonorării solicitărilor de transfer.”

Normele ar trebuie să detalieze datele care sunt publicate și formatul acestora. Pentru a evita publicarea unor informații esențiale în formate care nu pot fi utilizabile pentru analize, **solicităm ca bazele de date să fie dezvoltate astfel încât să permită exportul în formate precum .csv sau .xls**

și să respecte principiile open data. Pe lângă datele specificate deja în OUG considerăm că ar trebui să se mai publice:

- Date legate de cererea de finanțare și devizul estimativ al fiecărui proiect
- Lista integrală de proiecte depuse, respectiv lista celor respinse
- Rezultatul acțiunii de prioritizare, incluzând algoritmul folosit
- Sancțiunile aplicate beneficiarilor care încalcă procedurile

Mai mult, ordinul ar trebui să specifice frecvența cu care se publică aceste date în secțiunea destinată publicului. Credem că datele ar trebui publicate cât mai frecvent și cât mai aproape de momentul declarării.

Datele privind contractele și achizițiile publice ar trebui să includă cel puțin numele prestatorului/executantului, CUI, obiectul contractului, data și numărul contractului, procedura folosită, numărul procedurii, informații despre autoritatea contractantă și valoarea contractului.

Este o oportunitate foarte bună ca demersurile MDLPA să se conjuge cu alte strategii privind transparența existente sau în aprobate. Reamintim că Proiectul privind Strategia Națională Anticorupție 2021-2025 prevede la

obiectivul specific 4.3⁷

“Transparentizarea procedurilor de alocare de fonduri prin PNDL și eficientizarea mecanismelor de colectare și publicare de date referitoare la implementarea proiectelor finanțate prin program”.

De asemenea, în cadrul Planului Național de Acțiune al Parteneriatului pentru Guvernare Deschisă există două angajamente care ar putea servi ca punct de plecare pentru asigurarea transparenței în cadrul programului Saligny.

- Creșterea transparenței cu privire la alocări și achiziții din fonduri naționale pentru investiții⁸
- Date deschise⁹

Având în vedere că angajamentele se implementează până în 2022, există posibilitatea ca dezvoltarea programului Saligny să fie integrată cu acestea. În cazul primului angajament, există propunerea organizării unor discuții publice cu specialiști, reprezentanți ai beneficiarilor și alte persoane interesate, pentru a vedea ce date se pot publica.

Astfel, considerăm că ministerul ar putea organiza o astfel de discuție tehnică în cadrul procesului de elaborare a prezentului ordin, pentru a detalia datele ce urmează a fi publicate.

Notăm ca pozitivă dezvoltarea unui noi structuri care să se ocupe de programul Saligny, fiind și una dintre recomandările mai vechi ale EFOR. Cu toate acestea, rolul și capacitatea sa ar putea fi detaliate în continuare. **Reiterăm faptul că fără capacitate financiară și fără asigurarea personalului suficient care să se ocupe de monitorizarea programului există riscul continuării practicilor anterioare.**

Ordinul ar putea descrie mai în detaliu modul în care noua structură va funcționa și va controla proiectele. Chiar dacă există mențiuni în proiect și se face referire la regulamentele interne, ordinul ar putea fi mai specific cu privire la atribuțiile de control și la modul în care departamentul va verifica realitatea datelor. Un astfel de exemplu este verificarea conformității datelor înscrise în solicitările de transfer cu stadiul fizic al lucrărilor din teren la obiectivele de investiții supuse verificării. Ordinul nu menționează de exemplu dacă se vor verifica toate proiectele, anumite proiecte prin sondaj sau anumite proiecte, pe baza sesizărilor.

De asemenea, s-ar putea include reglementări care să menționeze cum se va verifica dacă există riscul de dublă finanțare în cadrul proiectelor depuse, dincolo de declarațiile pe proprie răspundere ale beneficiarilor.

⁷ <https://www.just.ro/proiectul-de-hotarare-a-guvernului-privind-aprobarea-strategiei-nationale-anticoruptie-2021-2025/>

⁸ <http://ogp.gov.ro/nou/cresterea-transparentei-cu-privire-la-alocari-si-achizitii->

<din-fonduri-nationale-pentru-investitii-2/#subtasks>

⁹ <http://ogp.gov.ro/nou/date-deschise-4/>

Printre rolurile acordate noii structuri ar trebui să se numere și realizarea unor **analize (care să fie publicate) privind performanța programului, cel puțin anual, dacă nu chiar mai des**. Reamintim că singurele studii publicate cu privire la implementarea PNDL au fost cele ale Curții de Conturi (critice în cea mai mare parte) și ale Expert Forum¹⁰.

Nu în ultimul rând, având în vedere comentariile frecvente ale Curții de Conturi cu privire la lipsa de capacitate a beneficiarilor de a implementa activități importante legate de proiect (cum ar fi achiziții), **unul dintre rolurile pe care ministerul ar putea să și-l asume este acela de a sigura asistență pentru beneficiari**, pentru a consolida capacitatea acestora de a cheltui fondurile alocate în condiții optime.

Septimius Pârvu este expert
la



Semilunei 7, ap. 1
București
www.expertforum.ro

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

¹⁰ www.expertforum.ro/pndl