

DEPARTAMENTUL XII

Raport de audit financiar

A. Introducere

Misiunea de audit financiar a fost efectuată de către Curtea de Conturi a României prin Departamentul XII.

Situațiile financiare supuse auditului Curții de Conturi au fost încheiate de către Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației cu sediul în București, Bd. Libertății nr. 16, sector 5. Acestea au fost aprobate de către domnul Adrian Veștea în calitate de ordonator principal de credite și au fost depuse la Ministerul Finanțelor, Direcția Generală de Contabilitate Publică, cu numărul de înregistrare nr. 523034/19.02.2024.

Situațiile financiare ale Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației au inclus informațiile financiare de la 5 entități subordonate cu personalitate juridică, respectiv Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCPI), Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice (ANRSC), Inspectoratul de Stat în Construcții (ISC), Institutul Național de Administrație (INA), precum și operațiunile economice aferente unor transferuri în cadrul unor programe derulate de entități sub autoritatea ministerului, respectiv Agenția Națională pentru Locuințe (ANL) și Compania Națională de Investiții „C.N.I.” - S.A. (CNI).

B. Opinia modificată

Am auditat situațiile financiare consolidate ale Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației pentru exercițiul financiar încheiat la **31.12.2023**, care cuprind: bilanțul; contul de rezultat patrimonial; situația fluxurilor de trezorerie; situația modificărilor în structura activelor nete/capitalurilor proprii; contul de execuție bugetară, precum și anexele care fac parte integrantă din situațiile financiare, inclusiv un rezumat al principalelor politici contabile.

În opinia noastră, cu excepția efectelor aspectelor descrise în secțiunea „Baza pentru opinia cu rezerve” din Raportul de audit, situațiile financiare ale entității prezintă, sub toate aspectele semnificative, o imagine reală și fidelă, în conformitate cu cadrul de raportare financiară aplicabil.

C. Baza pentru opinia cu rezerve

Auditul nostru a fost efectuat pe baza Standardelor internaționale ale instituțiilor supreme de audit (ISSAI). Suntem independenți în raport cu entitatea auditată din punct de vedere al cerințelor etice relevante pentru auditarea situațiilor financiare, așa cum sunt prevăzute în Codul Etic al Curții de Conturi și ne-am îndeplinit celelalte responsabilități etice în conformitate cu aceste cerințe. Considerăm că probele de audit pe care le-am obținut sunt suficiente și adecvate pentru a constitui baza pentru opinia noastră.

Ca urmare a auditului efectuat asupra situațiilor financiare raportate de către Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației pentru anul 2023, *au fost constatate erori cu influențe semnificative, însă nu generalizate, după cum urmează:*

C1. Creanțe, disponibilități și datorii exprimate în EURO aferente programelor de cooperare teritorială finanțate din fonduri externe nerambursabile nu au fost reevaluate

Creanțe și disponibilități, în valoare de 2.016.647.517 lei, respectiv datorii în valoare de 2.252.401.921 lei, aferente programelor de cooperare teritorială finanțate din fonduri externe nerambursabile, nu au fost reevaluate la 31.12.2023 la cursul INFO-Euro comunicat în penultima zi lucrătoare a lunii în care se întocmesc situațiile financiare, fiind astfel nerespectate prevederile pct. 1.3 din Anexa la OMFP nr. 1917/2005¹. Astfel, activele curente reflectate în bilanțul MDLPA au fost diminuate cu suma de 94.367.186 lei, iar datoriile curente au fost diminuate cu suma de 143.040.010 lei.

Concomitent, ca urmare a neînregistrării diferențelor de curs valutar, veniturile și cheltuielile financiare reflectate în contul de rezultat patrimonial la 31.12.2023 au fost influențate cu suma totală de 94.367.186 lei, respectiv 143.040.010 lei.

Până la încheierea prezentului raport de audit, reprezentanții Direcției Generale Cooperare Teritorială Europeană (DGCTE) au efectuat reevaluarea tuturor conturilor în Euro conform reglementărilor contabile aplicabile, situația constatată fiind remediată în cadrul situațiilor financiare întocmite la data de 31.12.2024.

În concluzie, MDLPA a procedat la corectarea erorilor contabile sus-menționate, nefiind necesară formularea unor recomandări în acest sens.

C.2. Soldurile rezultate din tranzacții reciproce/interne la nivelul DGCTE nu au fost eliminate la centralizarea situațiilor financiare ale MDLPA

Postul bilanțier „Active curente” a fost influențat cu suma de 134.905.129 lei (echivalentul în lei al soldurilor conturilor în valută de 29.918.332 euro) ca urmare a neeliminării la centralizarea/consolidarea situațiilor financiare a unor solduri aferente unor tranzacții reciproce/interne între diferite structuri din cadrul MDLPA, respectiv Serviciul Certificare (în calitate de Autoritate de Certificare și Plată - ACP) și Serviciul Plăți și Contabilitate Proiecte (în calitate de Autoritate de Management – AM) din cadrul Direcției Generale Cooperare Teritorială Europeană (DGCTE).

¹ „1.3. Moneda și cursul de înregistrare

Elementele monetare exprimate în euro: disponibilități și depozite bancare, creanțe și datorii, se revaluează cel puțin, la întocmirea situațiilor financiare, la cursul INFO-euro comunicat în penultima zi lucrătoare a lunii în care se întocmesc situațiile financiare.”

Entitatea nu a respectat prevederile pct. 3.1.9 din OMFP nr. 1917/2005² care stipulează că la consolidare soldurile reprezentând tranzacții reciproce aferente entităților/structurilor subordonate se elimină.

Facem mențiunea că valoarea creanțelor raportate de ACP (29.918.332 euro) nu coincide cu valoarea datoriilor prezentate în situațiile financiare ale AM (28.906.121 euro)

C.3. Solduri ale unor debitori proveniți din activitatea ISC de încasare a cotelor aferente obiectivelor de investiții au fost reflectate eronat în evidența contabilă

ISC înregistrează în contabilitate veniturile și drepturile sale de creanță aferente cotelor la momentul demarării lucrărilor de construcție, pe baza documentelor depuse de investitor. Ulterior, la momentul încasării acestora (sau cel mai târziu la emiterea către investitori a adeverinței care atestă plata tuturor obligațiilor către ISC), în contabilitatea inspectoratului trebuie conexe toate soldurile conturilor de creanțe cu încasările aferente, astfel încât evidența contabilă să reflecte fidel drepturile și obligațiile instituției. Din verificarea soldurilor conturilor de debitori s-au identificat **sume neclarificate în cuantum de 13.900.982 lei**, aspect ce a condus la supraevaluarea activelor din bilanțul ISC, cât și din bilanțul consolidat al MDLPA.

O parte din aceste sume reprezintă creanțe istorice reflectate în contabilitate anterior anului 2020, dată la care la nivelul inspectoratului s-a procedat la corectarea tratamentului contabil și reflectarea cotelor ISC pe baza contabilității de angajament.

Aceste aspecte au fost semnalate în misiunea de audit financiar precedentă desfășurată la MDLPA în anul 2023; la pct. 1.2.1 din Scrisoarea către management nr. 25586\12.03.2024 au fost formulate recomandări privind *analizarea conturilor de creanțe (debitori/dosare de obiectiv), identificarea sumelor/documentelor aferente încasărilor și reglarea soldurilor conturilor analitice de debitori*.

În prezent, recomandările sunt în curs de implementare, fiind necesară monitorizarea atentă și accelerarea demersurilor de remediere.

Potrivit informațiilor puse la dispoziție de ISC, până la finalizarea prezentei misiuni de audit un număr de 9 din cele 42 de structuri teritoriale ale inspectoratului mai au de clarificat solduri și sume de repartizat pe dosare de obiectiv.

Impactul asupra bilanțului încheiat de ISC la 31.12.2023 și în bilanțul consolidat al MDLPA constă în supraestimarea activelor cu suma de 13.900.982 lei.

Reglementările legale incidente sunt cele referitoare la întocmirea bilanțului contabil și închiderea exercițiului financiar³.

D. Paragraf pentru evidențierea unui aspect

D.1. Evidențierea unor aspecte referitoare la derularea programelor de dezvoltare locală cu finanțare din bugetul de stat

Cea mai mare parte a bugetului (aprox. 87% din bugetul consolidat al MDLPA) este alocată derulării programelor de dezvoltare locală; în acest context, analiza asupra programelor

² „3.1.9. Decontări - Decontările între instituțiile publice cuprind operațiunile de decontare intervenite în cursul exercițiului între instituția superioară și instituțiile subordonate reprezentând sumele transmise de instituția superioară către instituțiile din subordine, precum și sumele transmise de instituțiile subordonate către instituția publică superioară. Contabilitatea decontărilor între instituțiile publice cuprinde operațiunile care se înregistrează reciproc și în aceeași perioadă de gestiune, atât în contabilitatea unității debitoare, cât și a celei creditoare aparținând aceluiași ordonator principal de credite (contul 481).”

³Pct. 2.4 lit. c), d) din OMFP nr. 59/2011; pct. 46 alin.(3) din Anexa la Ordinul nr. 2861/2009.

guvernamentale cu finanțare din bugetul de stat evidențiază o serie de **carețe în implementare și vulnerabilități privind utilizarea fondurilor publice**, context în care subliniem următoarele aspecte:

▶ derularea unui *număr mare de programe*, unele dintre acestea fiind *cu nivel redus de finanțare sau fără finanțare*; *lipsa unor indicatori* la nivel de program și detaliat la nivel de proiecte finanțate, ceea ce face imposibilă evaluarea rezultatelor și/sau a performanței acestora;

▶ *întârzieri majore în execuția și finalizarea* obiectivelor de investiții finanțate prin bugetul MDLPA; *prelungiri semnificative ale termenelor* de realizare a investițiilor, concomitent cu *ajustarea valorii contractelor de execuție*;

▶ *măsuri insuficiente în gestionarea riscului de decontare eronată a unor sume* în cadrul programelor coordonate de minister; *insuficiente instrumente de control* prin care ordonatorul principal de credite să poată gestiona adecvat programele de investiții pe care le coordonează; *preocupare redusă în urmărirea și recuperarea sumelor decontate nelegal către beneficiari* (UAT-uri).

Aceste aspecte au fost identificate în urma misiunii de audit financiar realizată de Curtea de Conturi la MDLPA în cursul anului 2023, fiind formulate mai multe recomandări în scopul creșterii eficienței, eficacității și economicității programelor și îmbunătățirii activității (Scrisoarea de management nr. 25586\12.03.2024 – recomandările de la pct. 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4).

Deși, MDLPA a inițiat măsuri de remediere, aceste demersuri sunt încă nefinalizate, situația actuală a principalelor vulnerabilități și carețe identificate în derularea programelor de dezvoltare locală cu finanțare din bugetul de stat prezentându-se astfel:

D.1.1. Derularea unui număr mare de programe de dezvoltare, unele dintre acestea cu scop și obiective similare (paralelismul unor programe); există programe cu un nivel redus de finanțare sau fără finanțare

În anul 2023, au fost efectuate plăți din bugetul de stat pentru programele guvernamentale de dezvoltare derulate de MDLPA în cuantum de **9,56 miliarde lei**, din care:

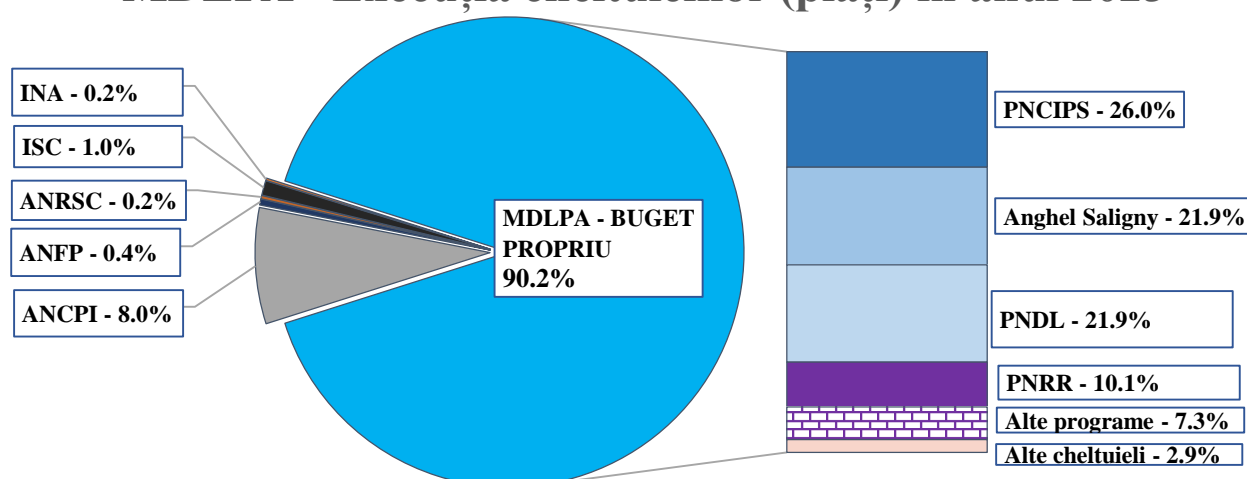
I. programe suportate integral din bugetul de stat – 8,45 miliarde lei, dintre care cele mai importante plăți le-au înregistrat următoarele:

1. Programul de investiții derulat prin CNI SA (PNCIPS) - 2,85 miliarde lei;
2. Programul național de investiții Anghel Saligny - 2,40 miliarde lei,
3. Programul Național de Dezvoltare Locală (PNDL) - 2,39 miliarde lei;
4. Programul de construcții locuințe sociale (în baza Legii 114/1996) - 0,19 miliarde lei;
5. Programe de locuințe pentru tineri și alte programe derulate prin ANL - 0,12 miliarde lei.

II. investiții prin PNRR – 1,11 miliarde lei, din care:

- a. *din componenta de cheltuieli nerambursabile - 22,3% – aprox. 245 milioane lei;*
- b. *din componenta de cheltuieli rambursabile - 77,7% (cheltuieli ce vor fi decontate de Comisia Europeană, însă ulterior vor fi rambursate de la bugetul de stat) – aprox. 860 milioane lei.*

MDLPA - Execuția cheltuielilor (plăți) în anul 2023



Subliniem faptul că la nivelul MDLPA se derulează un număr mult mai mare de programe, eficacitatea unora dintre ele fiind extrem de redusă, astfel:

- ▶ programe cu un **nivel foarte scăzut al sumelor decontate în anul 2023** raportat la nivelul alocărilor bugetare (ex. Programul național de consolidare a clădirilor cu risc seismic ridicat introdus prin Legea nr. 212/2022: alocări - 200.000.000 lei, decontări - 2.271.313 lei);
- ▶ programe cu **finanțare în anul 2023 dar fără decontări** (programe ce nu au fost închise prin acte normative, însă au devenit perimate din lipsă de solicitări/beneficiari – ex. Programul pentru construcții locuințe sociale destinate chiriașilor evacuați: alocări - 1 milion lei, sume decontate - 0 lei; Programul de sprijinire a construcțiilor de locuințe proprietate personală: alocări - 130.000, decontări - 0 lei);
- ▶ programe **fără finanțare în anul 2023**, unele dintre acestea fiind inițiate în prima parte a anului 2023 (ex. Programul de reabilitare termică, guvernat de OUG 69/2010; Programul privind finanțarea elaborării și/sau actualizarea PUG /RLU - Legea nr. 350/2001; PNI „Școli sigure și sănătoase” – OUG 7/2023, Programul național de expertizare a clădirilor publice cu risc seismic, din sistemele de sănătate și învățământ – OUG 49/2023, PNI pentru consolidarea spitalelor „Mihail Cantacuzino” – OUG 49/2023).

În altă ordine de idei, se remarcă faptul că se află în derulare **programe de investiții care finanțează obiective similare prin mecanisme și structuri/agenții de implementare diferite** (ex. paralelism la nivelul unor programe de dezvoltare în realizarea de infrastructură rutieră, apă/canalizare, locuințe); de asemenea, se inițiază programe și **obiective de investiții noi în condițiile în care curențele și problemele în derularea și finalizarea celor existente nu au putut fi remediate.**

Pe de altă parte, deși toate investițiile se finanțează din fonduri publice, observăm un **management diferit, în funcție de sursa banilor**; practic, **activitatea MDLPA se împarte pe două tipuri de abordări, respectiv fonduri naționale și fonduri europene** (rambursabile sau nerambursabile).

În acest sens, prezentăm mai jos o **analiză comparativă** între activitățile MDLPA aferente programelor **finanțate din fonduri naționale vs. PNRR**:

Etapă / activitate program	PNDL / PNI Anghel Saligny	PNRR / programe FEN
1. Existența unor ținte și indicatori , la	Țintele și indicatorii stabiliți au un caracter general și nu asigură posibilitatea evaluării rezultatelor programului;	Țintele și jaloanele de realizat în cadrul programului au stabilite termene certe. Rezultatele sunt raportate periodic (ex.

demararea programului		către MIPE - coordonator național al PNRR);
2. Modul de atribuire a lucrărilor (achiziția publică)	NU verifică aspecte privind îndeplinirea unor cerințe în procedurile de achiziție;	Liste de verificare ce includ unele cerințe minimale în procesul de atribuire – iregularitățile sunt transmise Curții de Conturi spre valorificare;
3. Decontarea cheltuielilor	Transferurile de fonduri către beneficiari se realizează <i>în baza unei verificări și documentații minimale</i> ; Nu sunt stabilite responsabilități în sarcina finanțatorului (MDLPA) - <i>beneficiarii poartă răspunderea</i> atribuirii contractelor de lucrări, a derulării și utilizării sumelor alocate de la buget; Fiecare solicitare de transfer este transmisă către ISC în vederea efectuării de verificări în teren	Procesul de verificare a cererilor de transfer depuse de beneficiari presupune <i>verificarea conformității financiare și tehnice</i> a acestora; -finanțatorul implementează o serie de controale care să confirme utilizarea eficientă, eficace și economicoasă a fondurilor sale;
4. Monitorizarea derulării programului / investițiilor	<i>Doar indicatori de rezultat</i> (fără ținte clare, fără calendar) - nu se monitorizează indicatorii stabiliți; Beneficiarii raportează în mod succint (uneori lacunar/superficial) progresul realizat în implementarea investiției; Verificări ale ISC - în realitate, nu există capacitatea de a efectua controale la toate obiectivele; În 2023, s-a înființat o structură cu atribuții de monitorizare, însă a avut activitate redusă;	Țintele și jaloanele de realizat sunt raportate periodic către MIPE (coordonator național al PNRR); Există unele jaloane și ținte cu termen de realizare restant la data de 31.12.2023; Beneficiarii raportează periodic progresul realizat în implementarea investiției; Există o structură creată la nivelul MDLPA pentru constatare nereguli și antifraudă la investițiile finanțate din PNRR;
5. Recepție Monitorizare și evaluare/raportare ex-post	Structura de monitorizare verifică doar prin excepție dacă beneficiarii mențin în funcțiune și asigură exploatarea obiectivelor până la recepția finală; Nu se verifică îndeplinirea unor cerințe de sustenabilitate a investiției; Nu sunt realizate evaluări ex-post privind impactul investiției.	MDLPA are dreptul de a efectua o verificare la fața locului; Se poate dispune o verificare tehnică sau alte documente justificative dacă se constată neconcordanțe între cererile de transfer și rapoartele de progres ale investiției; Beneficiarii sunt obligați să asigure o perioadă minimă de funcționalitate în exploatare a investiției (eficacitatea investiției).

Așadar, deși sunt structuri operaționale în cadrul aceluiași minister, este evidentă diferența de abordare a finanțatorului pentru cele două mecanisme de finanțare a investițiilor, plecând de la etapa preliminară a selecției și contractării, până la finalizarea obiectivelor de investiții și evaluarea rezultatelor programelor și a impactului asupra vieții cetățenilor.

Raportat la cele precizate anterior, la pct. 2.1.1. din Scrisoarea de management nr. 25586\12.03.2024, Curtea de Conturi a recomandat MDLPA „*analiza și identificarea soluțiilor pentru introducerea unui sistem unic integrat, cu management comun, cu mecanisme și reguli comune de accesare și utilizare a fondurilor publice, pe domenii de activitate/de finanțare.*”

Până la finalizarea prezentei misiuni de audit, conform argumentelor prezentate de reprezentanții MDLPA, s-a încercat inițierea unui sistem unic de management al programelor în cadrul ministerului, fiind dezvoltată și implementată platforma electronică *investitii.mdlpa.ro*, în cadrul căreia au fost create module distincte pentru fiecare program. Până în prezent, în această platformă există date disponibile doar pentru PNI Anghel Saligny. Pe de altă parte, subliniem faptul că recomandarea Curții de Conturi vizează un demers mult mai amplu și mai profund, respectiv *efectuarea unei analize din perspectiva oportunității unificării programelor într-un sistem unic de management, cu mecanisme și reguli comune de accesare și utilizare a fondurilor publice, care să fie finanțat din diferite surse (ex. fonduri naționale, fonduri nerambursabile, împrumuturi).*

Arătăm că în anul 2023 MDLPA a alocat pentru domeniul construcției de locuințe, pe de o parte, aproximativ **200 milioane lei prin Programul de construcții locuințe sociale**, în baza Legii nr. 114/1996 (program derulat de MDLPA **direct cu beneficiari UAT-uri, fără implicarea ANL**), iar, pe de altă parte, circa **120 milioane lei pentru programe de locuințe derulate de ANL**, în condițiile în care, conform art. 1 alin. (2) din Legea nr. 152/1998, „ANL este instituție de interes public cu personalitate juridică, de coordonare a unor surse de finanțare în domeniul construcției de locuințe”.

În acest context, considerăm necesară realizarea unei analize exhaustive asupra nevoilor de locuințe ale comunităților și asupra programelor care au ca obiect realizarea de construcții de locuințe, cu luarea în considerare a posibilității integrării și coordonării acestora într-un singur program. De asemenea, este evidentă **necesitatea ca ministerul să analizeze activitatea și menirea ANL și să redefinească viziunea strategică asupra rolului ANL în domeniul construcției de locuințe**.

D.1.2. Întârzieri majore în execuția și finalizarea obiectivelor de investiții finanțate de MDLPA; prelungiri semnificative ale termenelor de realizare a investițiilor, concomitent cu ajustarea valorii contractelor de execuție

Pentru marea majoritate a obiectivelor de investiții finanțate de MDLPA se înregistrează **întârzieri semnificative**, aspect ce evidențiază probleme privind eficacitatea unor programe de dezvoltare. De asemenea, remarcăm **lipsa unor indicatori** la nivel de program și detaliat la nivel de proiecte finanțate, astfel că nu se pot cuantifica în mod obiectiv rezultatele și/sau performanța utilizării banilor publici alocați.

Spre exemplu, la aprox. 11 ani de la instituirea PNDL I, respectiv 8 ani de la demararea PNDL II, se constată faptul că **rata medie de finalizare/punere în funcțiune a obiectivelor** finanțate prin PNDL este de **69,91%** (82,93% pentru PNDL I și 62,79% pentru PNDL II).

Denumire program	Nr. obiective finanțate 2015 - 2024	TOTAL ALOCAT/CONTRACTAT LA 31.12.2023	Plăți efectuate 2015-2023 (lei)	REST DE DECONTAT	Nr. obiective finalizate până la 31.12.2023	Nr. obiective nefinalizate la 31.12.2023	Rata de finalizare a obiectivelor (%)
	1	2	3	4	5	6=1-5	7=5/1
PNDL I	4.487	15.192.225.418	14.056.377.642	1.135.847.775	3.721	766	82,93%
PNDL II	7.140	31.174.791.480	24.649.194.496	6.525.596.984	4.483	2.657	62,79%
TOTAL PNDL	11.627	46.367.016.898	38.705.572.138	7.661.444.759	8.128	3.499	69,91%

Totodată, subliniem că există risc de întârziere și în ceea ce privește derularea PNI Anghel Saligny; acest program a fost demarat în anul 2021 și până la sfârșitul anului 2023 au fost efectuate **decontări de numai 4,71%** din totalul fondurilor alocate pentru perioada 2022-2028; totodată, rata de contractare (% din sume contractate raportat la sume alocate) era de doar 56,36%, iar în ceea ce privește rata decontărilor (% din sume decontate raportat la sume alocate) situația era mult mai alarmantă, aceasta fiind de numai 8,36% (decontări realizate în cadrul a 950 obiective din cele 4.852 finanțate).

Denumire program	TOTAL ALOCAT 2022-2028 (prin ordin actualizat la 31.12.2023)	Nr. obiective incluse la finanțare la 31.12.2023	Nr. obiective cu contracte încheiate până la 31.12.2023	Total contractat la 31.12.2023	Rata de contractare la 31.12.2023 (% valoric)	Nr. obiective cu decontări până la 31.12.2023	Plăți efectuate la 31.12.2023 (lei)	Rata decontărilor la 31.12.2023 (% din contractat)	Rata decontărilor la 31.12.2023 (% din alocări)
	1	1	3	4	5=4/1	6	7	8=7/4	9=7/1
PNI A. Saligny	52.596.131.269	4.852	2.717	29.642.086.318	56,36%	950	2.478.079.493	8,36%	4,71%

Situația celor 950 obiective pentru care au fost decontate lucrări în anul 2023 și care se aflau în curs de execuție la sfârșitul anului (prin raportare la nivelul decontărilor față de valoarea contractată) arată că *aproape jumătate dintre obiective înregistrau un stadiu de execuție de până la 10%, în timp ce doar 70 obiective aveau un stadiu situat între 90% și 100%.*

Remarcăm faptul că *în anul 2024 au fost înregistrate unele progrese în implementarea programului:* la luna octombrie 2024, rata de contractare se situa la 70,53% (% sume contractate din sume alocate, cu 14,17% mai mult față de 56,36%, nivelul din decembrie 2023), iar rata decontărilor a ajuns la 18,75% (% sume decontate din sume contractate, cu 10,39% mai mult față de 8,36%, nivelul din decembrie 2023), așa cum rezultă din tabelul următor:

Denumire program	Nr. obiective finanțate 2022-2028	TOTAL finanțare 2022-2028	TOTAL valoare contractată oct. 2024	TOTAL sume decontate oct. 2024 (lei)	REST DE DECONTAT	Rata de contractare	Rata decontărilor
1	2	3	4	5	6	7=4/3	8=5/4
PNI A. Saligny - Infrastructura	4.880	52.615.335.367	41.842.577.471	11.680.933.162	40.934.402.205	79,53%	22,20%
PNI A. Saligny – Gaze	806	12.889.895.346	4.356.560.672	601.556.147	12.288.339.199	33,80%	4,67%
Total A.Saligny la octombrie 2024	5.686	65.505.230.713	46.199.138.143	12.282.489.309	53.222.741.404	70,53%	18,75%

Așadar, datele centralizate mai sus nu prezintă o imagine optimistă asupra perspectivelor implementării la termen a PNI Anghel Saligny, mai ales în contextul apariției unor multiple limitări de natură bugetară.

Semnalăm faptul că la marea majoritate a obiectivelor de investiții, indiferent de programul de investiții accesat, s-au constatat *prelungiri semnificative ale termenelor de realizare și finalizare a investițiilor, concomitent cu ajustarea valorii contractelor de execuție.*

Întârzierile au fost determinate de factori diverși, dintre care se remarcă, pe de o parte, probleme în atribuirea contractelor de lucrări și servicii (contestații, lipsa ofertelor etc.) sau neîndeplinirea de către UAT-uri a unor angajamente asumate anterior (ex. accesul la utilități în cazul unor obiective ale ANL), iar pe de altă parte, incapacitatea firmelor de construcții de a onora contractele la termenele asumate (ex. lipsa de resurse umane/materiale, probleme financiare, inclusiv insolvență/faliment al constructorilor).

La nivelul finanțatorului programului (MDLPA) nu a fost analizată temeinicia prelungirii duratelor de execuție a investițiilor, aceste prerogative fiind considerate exclusiv de competența UAT-urilor. În acest context, apreciem că se naște *riscul suplimentării valorii lucrărilor achitate din bugetul MDLPA (prin ajustarea valorii contractelor) ca urmare a acceptării de către UAT-uri a prelungirii contractelor în situații care ar fi putut surveni din culpa constructorului (în cazul unei slabe capacități administrative a UAT și monitorizării deficitare a derulării contractelor).*

Raportat la cele de mai sus, la pct. 2.1.2. din Scrisoarea de management nr. 25586\12.03.2024, Curtea de Conturi a recomandat MDLPA *introducerea unor instrumente, inclusiv prin modificarea legislației, prin care să se prevină imobilizarea fondurilor de la bugetul de stat (ex. penalități/ajustări de fonduri pentru nefinalizarea la termen a obiectivelor de investiții) și să se asigure sprijin UAT-urilor fără capacitate administrativă.*

De asemenea, având în vedere eficacitatea redusă a programelor, Curtea de Conturi a recomandat *introducerea unui mecanism de analiză ex-post a programelor de investiții publice finanțate din bugetul de stat, stabilirea unui set de indicatori la nivel de program și publicarea periodică a rezultatelor, respectiv stabilirea unui set de indicatori pentru analiza ex-post la nivel de proiecte finanțate.*

Deși în cursul anului 2024 s-a înregistrat o ușoară accelerare a ritmului de contractare și decontare în cadrul PNI A. Saligny, *nu au putut fi identificate demersuri concrete pentru implementarea recomandărilor de mai sus, respectiv pentru modificarea legislației, accelerarea implementării programelor, îmbunătățirea managementului și introducerea evaluării ex-post a proiectelor de dezvoltare finanțate de MDLPA.*

D.1.3. Măsuri insuficiente în gestionarea riscului de decontare eronată a unor sume în cadrul programelor finanțate din fonduri naționale, coordonate de minister; puține instrumente de control prin care ordonatorul principal de credite să poată gestiona adecvat programele de investiții pe care le coordonează

La nivelul MDLPA *nu sunt definite/implementate suficiente instrumente de control* prin care ordonatorul principal de credite să poată gestiona adecvat programele de investiții din fonduri naționale.

MDLPA efectuează plăți în cadrul programelor de dezvoltare care sunt finanțate din bugetul de stat, prin bugetul ministerului (PNDL, Anghel Saligny, locuințe sociale etc.), sub forma transferurilor de fonduri către UAT-urile beneficiare, pe baza unei documentații minimale (un document centralizator al facturilor emise de constructor); responsabilitatea utilizării fondurilor din programe (procedura de achiziție, decontarea lucrărilor, recepția obiectivului) revine UAT-urilor.

MDLPA realizează într-o foarte mică măsură verificări asupra corectitudinii solicitărilor de plată venite din partea UAT-urilor, iar controalele efectuate de direcțiile de specialitate și corpul de control pot fi apreciate ca fiind reduse raportat la numărul foarte mare de obiective de investiții finanțate de MDLPA. Reprezentanți ai ministerului pot efectua verificări pe teren în orice stadiu al investiției, având dreptul legal de a participa inclusiv la recepția obiectivului. Precizăm că verificarea calității în construcții constituie o atribuție specifică a Inspectoratului de Stat în Construcții, instituție publică aflată în directă subordonare a MDLPA.

☞ În anul 2023, ***structurile cu atribuții de control de la nivelul MDLPA*** (Serviciul monitorizare „Anghel Saligny” – structură înființată în cursul anului 2023, Corpul de control) *au efectuat un număr mic de controale* raportat la numărul mare al obiectivelor de investiții finanțate din bugetul ministerului.

Serviciul monitorizare „Anghel Saligny” (operaționalizat din luna august 2023) a realizat verificări la 13 UAT-uri (12 investiții din categoria drumuri publice și un sistem de canalizare), din care 5 în urma unor sesizări primite. În urma acestor verificări, au fost identificate unele iregularități și au fost diminuate alocările de credite de angajament de la bugetul de stat ca urmare a încheierii unor contracte de achiziție publică la o valoare mai mică (6.377.076 lei).

În anul 2023, Corpul de Control a efectuat 15 controale la obiective de investiții finanțate prin PNDL și PNI „Anghel Saligny”. Deși numărul controalelor efectuate a fost redus, rata erorii și nivelul neconformităților constatate nu sunt neglijabile. Valoarea sumelor neconforme constatate în anul 2023 a fost de 4.551.440 lei.

☞ Pe de altă parte, ***controalele fizice ale ISC sunt insuficiente*** raportat la numărul și volumul transferurilor anuale efectuate de MDLPA. Astfel, ISC a înregistrat în anul 2023 din partea MDLPA un număr total de *6.590 solicitări de verificare* la obiective de investiții finanțate prin PNDL și PNI „Anghel Saligny”, față de care au fost efectuate *4.915 activități de monitorizare și control* (din care: *539 la stadii fizice pentru solicitări punctuale spre decontare*, 1.139 participări la recepția obiectivelor la terminarea lucrărilor, 3.139 controale în execuția obiectivelor și 56 activități de control a respectării disciplinei în autorizarea lucrărilor). Menționăm că auditurile din anii anteriori au relevat

probleme semnificative privind incapacitatea ISC de a efectua verificările solicitate de MDLPA, principala cauză fiind lipsa de personal (aprox. 50% din posturile de inspectori în construcții), respectiv sistemul de salarizare nemotivant în raport cu piața muncii în domeniu.

☞ Mai mult decât atât, verificările efectuate de către Camerele de conturi în cursul anului 2024 au relevat cazuri de utilizare eronată de către beneficiari a fondurilor publice transferate de MDLPA pentru finanțarea programelor de dezvoltare din fonduri naționale și un nivel al indisciplinei la UAT-uri ce nu poate fi ignorat. Camerele de conturi județene au efectuat verificări asupra unui număr de 652 obiective de investiții (finanțate prin programe de dezvoltare – PNDL, Anghel Saligny etc.) în valoare de 2.001.285.261 lei, reprezentând 31,43% din valoarea totală a transferurilor MDLPA către UAT-uri în anul 2023 (6.366.621.853 lei). În urma auditurilor, la un număr de 98 obiective de investiții au rezultat prejudicii în valoare de 10.973.094,50 lei, reprezentând 0,55% din valoarea plăților verificate (valoarea estimată prin extrapolare fiind de 55.757.806 lei). Deși erorile se situează la un nivel relativ scăzut față de anii precedenți, subliniem totuși identificarea unor **cazuri punctuale cu un nivel ridicat al plăților nelegale realizate de UAT-uri**, după cum urmează:

► **plăți efectuate de UAT-uri pentru lucrări neexecutate, materiale nepuse în operă, bunuri nelivrate și decontarea unor articole de lucrări cu prețuri mai mari decât cele oferite**, din care exemplificăm:

- 1.180.959 lei - „Modernizare drumuri și străzi în comuna Ciuruleasa, județul Alba” (PNDL II);
- 645.415 lei - „Locuințe sociale și de necesitate, Ciucurova, județul Tulcea”;
- 379.948 lei - „Modernizare drumuri de interes local în comuna Unirea, județul Călărași” (PNI A. Saligny);

► **aplicare eronată de către UAT-uri a formulei de calcul pentru ajustare a valorii contractelor**, din care exemplificăm:

- 1.288.280 lei - „Modernizare DJ 204C limită județ Vrancea Bisoca-Sarulesti-Vintila Voda, km 60+000-84+500” (PNDL II);
- 604.256 lei - „Modernizare străzi de interes local în comuna Derna, județul Bihor” (PNDL II);
- 389.279 lei - „Reabilitare și modernizare DJ 643B - DJ 643 - Băbeni Oltețu - Colelia - Pietroasa - Valea Mare - Drăganu - Ciocănari - Zăvoieni - Vârleni - Stănești - Măciuca - Cermegești - Chirigești - Bărbărigeni - Roești (DN 65C), km 0+000 - 35+555, CJ Vâlcea” (PNDL II).

Raportat la cele de mai sus, prin pct. 2.1.2. lit. b) și 2.1.3. din Scrisoarea de management nr. 25586\12.03.2024, Curtea de Conturi a recomandat MDLPA *operaționalizarea unui instrument de control factual și de verificare a corectitudinii sumelor solicitate la decontare de UAT-uri, inclusiv de verificare și validare a corectitudinii sumelor decontate cu titlu de ajustare a valorii contractelor.*

De asemenea, având în vedere problemele semnalate la nivelul ISC, Curtea de Conturi a recomandat *identificarea unor soluții, inclusiv prin modificări legislative, pentru creșterea capacității instituționale și a numărului de controale efectuate de ISC pe linia disciplinei în construcții la obiectivele finanțate din fonduri publice.*

Deși în cursul anului 2024 s-a înregistrat o intensificare a verificărilor ISC, menționăm că problemele structurale ale acestei instituții sunt departe de a fi rezolvate, fiind imperios necesară o implicare mai mare a ISC pe linia creșterii calității lucrărilor finanțate din fonduri publice.

În ceea ce privește structura specializată cu rol de monitorizare și control pentru PNI Anghel Saligny operaționalizată în cursul anului 2023, apreciem că nivelul activității este încă insuficient

raportat la amploarea programelor de dezvoltare, fiind totodată necesară extinderea competențelor asupra tuturor schemelor de finanțare derulate prin MDLPA.

D.2. Evidențierea unor aspecte referitoare la derularea Programului național de construcții de interes public sau social (PNCIPS)

Programul de investiții derulat prin CNI SA (PNCIPS) a înregistrat **cel mai ridicat nivel al finanțării din ultimii ani**, depășind în anul 2023 atât PNDL, cât și Anghel Saligny (de la 1,3 miliarde în anul 2021, la 2,18 miliarde lei în 2022, respectiv 2,85 miliarde lei în 2023). Totodată, remarcăm *creșterea semnificativă a numărului obiectivelor de investiții în derulare*, de la 850 contracte în execuție la 31.12.2021 până la 1154 la 31.12.2022, respectiv 1114 contracte de execuție/proiectare și execuție la 31.12.2023. Concomitent, s-au finalizat 123 obiective de investiții în anul 2021, 205 obiective de investiții în 2022, respectiv *296 obiective de investiții pe parcursul anului 2023*.

PNCIPS întâmpină probleme similare programelor de dezvoltare derulate în mod direct de către MDLPA, și anume: *întârzieri semnificative în execuția și finalizarea obiectivelor de investiții, prelungiri repetate ale termenelor de realizare a investițiilor, concomitent cu ajustarea valorii contractelor de execuție*. Asemănător celorlalte programe finanțate din bugetul de stat, PNCIPS înregistrează carențe de monitorizare a programului, respectiv imposibilitatea evaluării obiective a rezultatelor și impactului în viața cetățeanului (lipsa evaluării/monitorizării ex-post). Subliniem faptul că la nivelul MDLPA nu există o evidență proprie și un istoric al obiectivelor de investiții finanțate în cadrul PNCIPS.

De asemenea, atragem atenția asupra faptului că *ascensiunea constantă din ultimii ani și poziționarea PNCIPS ca principal instrument de finanțare a investițiilor în anul 2023 este în contrast cu lipsa unor rigori în procedura de includere la finanțare (selecția obiectivelor de investiții nu urmează o procedură de prioritizare similar PNI Anghel Saligny) și cu insuficiența instrumentelor de monitorizare și evaluare a performanței programului*.

Aceste aspecte au fost semnalate în urma auditului financiar precedent, iar prin Scrisoarea către management nr. 25586\12.03.2024 a fost formulată recomandare pentru *îmbunătățirea instrumentelor de coordonare și monitorizare a PNCIPS, respectiv organizarea unei evidențe detaliate privind derularea investițiilor*.

Deși la nivelul MDLPA s-a operaționalizat o aplicație informatică ce poate integra informații din toate programele finanțate de MDLPA, până la finalizarea prezentei misiuni de audit nu s-a reușit configurarea platformei cu date aferente PNCIPS.

D.3. Evidențierea unor aspecte referitoare la derularea Programului de construcții de locuințe pentru tineri destinate închirierii (ANL)

Există *carențe de coordonare și monitorizare cu privire la modul de derulare de către ANL a Programului de construcții de locuințe pentru tineri destinate închirierii*.

În anul 2023, pentru acest program au fost utilizate aprox. 213,5 milioane lei, din care 113,8 milioane lei au fost finanțate din bugetul de stat și 99,7 milioane lei din sursele proprii ale ANL provenite din încasarea veniturilor din chirii și vânzări de locuințe.

Așadar, **transferurile efectuate de MDLPA către ANL au reprezentat peste 53% din sumele cheltuite de ANL în cadrul acestui program**, în condițiile în care *finanțarea ar fi trebuit realizată în principal din veniturile obținute de ANL de la UAT-uri*. În acest context, subliniem că în anii 2022 și 2023, ANL a realizat venituri din chirii și vânzări de locuințe în cuantum de peste 320 milioane lei (187,1 milioane lei în anul 2022, respectiv 140 milioane lei în 2023).

Menționăm că auditurile anterioare ale Curții de Conturi au relevat deficiențe majore privind

realizarea la nivelul ANL a veniturilor aferente acestui program. Nu s-a organizat evidența tehnic-operativă a locuințelor vândute/închiriate, iar **ANL nu a luat măsurile legale pentru înregistrarea și încasarea veniturilor de la UAT-uri, respectiv recuperarea veniturilor din închirierea și vânzarea locuințelor.** În consecință, **pentru derularea programului, în anul 2023 ANL a solicitat în mod nejustificat alocarea unor sume din bugetul de stat, în condițiile în care o parte semnificativă din sumele necesare erau disponibile în conturile ANL și trebuiau acoperite din surse proprii.**

La nivelul ANL nu există o evidență exhaustivă a veniturilor și **nu există certitudinea încasării corecte și complete a veniturilor din care se finanțează Programul de construcții de locuințe pentru tineri destinate închirierii, aspect ce poate influența negativ volumul sumelor solicitate de ANL de la MDLPA/bugetul de stat.**

Pe de altă parte, **la nivelul finanțatorului (MDLPA) nu a fost organizată o monitorizare privind necesarul real de finanțare,** respectiv o corelare între veniturile realizate de ANL (surse proprii ale programului) și necesarul de finanțare de la bugetul de stat.

Aceste aspecte au fost semnalate în urma auditului financiar precedent, iar prin Scrisoarea către management nr. 25586\12.03.2024 a fost formulată recomandarea de a se organiza la nivelul ANL/MDLPA a evidenței analitice a locuințelor pentru tineri construite/închiriate/vândute și a veniturilor din chirii/vânzări.

Deși ANL a inițiat un proces de schimb de informații cu un număr ridicat de UAT-uri, nu s-a reușit crearea unei evidențe informatice pentru gestionarea informațiilor aferente fiecărei investiții, astfel că **problemele rămân în continuare nerezolvate.**

D.4. Evidențierea unor aspecte referitoare la derularea Programului național de cadastru și carte funciară (PNCCF)

Există **carențe de coordonare și monitorizare cu privire la modul de derulare de către ANCPI a Programului național de cadastru și carte funciară⁴.** Programul are ca scop înregistrarea gratuită a tuturor proprietăților din România în sistemul integrat de cadastru și carte funciară, realizarea planului cadastral și deschiderea cărților funciare la nivelul tuturor unităților administrativ-teritoriale.

Programul întâmpină dificultăți serioase în implementare și se înregistrează întâzieri semnificative față de calendarul inițial, lucrările de înregistrare sistematică fiind finalizate la mai puțin de 10% din UAT-uri din România.

În anul 2023, programul s-a finanțat atât din venituri proprii ale ANCPI, cât și din fonduri externe nerambursabile, astfel:

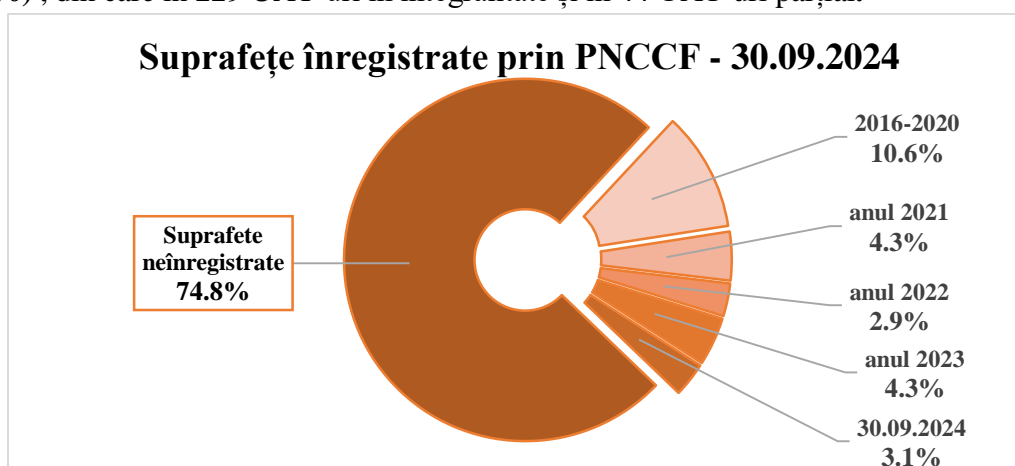
Indicator	Venituri proprii	FEN	TOTAL
Sume alocate din bugetul ANCPI	880.323.000	903.186.000	1.783.509.000
Plăți efectuate, din care:	193.979.439	182.104.469	376.083.908
Plăți pentru servicii de înregistrare sistematică	97.082.063	170.736.025	267.818.088
Grad de utilizare sume, din care:	22,04%	20,16%	21,1%
Pentru servicii de înregistrare sistematică	11,03%	18,90%	15,0%

Așadar, din perspectiva serviciilor de înregistrare sistematică, respectiv a necesității de a realiza cadastrarea teritoriului României, se constată că **ritmul de derulare a PNCCF s-a situat la aprox. 15% din alocările și previziunea bugetară aferentă anului 2023.**

Prin raportare la suprafața totală ce se urmărește a fi cadastrată (23.839.870 ha de pe raza a 3.181 UAT-uri din România), **până la data de 30.09.2024** au fost finalizate lucrări de înregistrare sistematică

⁴ Program aprobat prin HG nr. 294/2015 și finanțat în condițiile Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996

în sectoare cadastrale cu o suprafață totală de 6.014.080,27 ha (25,23%) - respectiv în 273 UAT-uri (8,58%) , din care în 229 UAT-uri în integralitate și în 44 UAT-uri parțial.



Analiza evoluției suprafețelor pentru care au fost finalizate lucrări de înregistrare sistematică relevă o întârziere majoră și un *ritm constant nesatisfăcător*, ceea ce duce la concluzia că **programul își va atinge ținta mult peste anul 2023 stabilit ca termen inițial de închidere a programului.**

Această situație este generată atât de *coordonarea deficitară și lipsa unor măsuri imediate pentru accelerarea programului, îmbunătățirea absorbției și înlăturarea impedimentelor apărute pe parcurs*, cât și de *implicarea insuficientă a autorităților locale (primării/consilii județene).*

Principalii factori cu impact negativ în derularea PNCCF sunt *lipsa de implicare și incapacitatea administrativă a primăriilor* de a gestiona lucrările de înregistrare sistematică, *evidența incompletă* în ceea ce privește *datele referitoare la imobile și proprietari*, *aplicarea defectuoasă a legilor funciare* (titluri de proprietate emise în mod eronat sau cu amplasamente incorecte), *lipsa de implicare a deținătorilor de imobile* în momentul efectuării măsurătorilor, *managementul defectuos al contractelor* (personal insuficient al prestatorilor pentru executarea în paralel a lucrărilor în mai multe UAT-uri), dificultăți întâlnite în activitatea OCPI-urilor.

Aceste aspecte au fost semnalate în urma auditului financiar precedent, iar prin Scrisoarea către management nr. 25586\12.03.2024 a fost formulată recomandare pentru *identificarea factorilor ce au determinat întârzieri în derularea programului (absorbție scăzută) și a soluțiilor/inițiativelor legislative pentru eficientizarea programului.* Deși până la data prezentului audit nu au fost constatate măsuri instituționale de accelerare a PNCCF, acestea nefiind formalizate sub forma unor propuneri de măsuri administrative concrete și/sau propuneri de modificări legislative, în urma discuțiilor cu reprezentanții ANCPI au fost identificate unele soluții ce ar putea conduce la cointeresarea factorilor implicați și îmbunătățirea derulării programului, după cum urmează:

1. *impulsionarea instituțiilor publice deținătoare de suprafețe mari de teren*, în sensul accesării facilităților oferite de ANCPI prin PNCCF (ex. RNP Romsilva, Agenția Domeniilor Statului, Administrația Națională Apele Române etc.);

2. includerea în *legislația aplicabilă finanțării proiectelor de dezvoltare locală/județeană* a unei condiții privind necesitatea prezentării documentelor aferente înscrierii imobilelor în sistemul integrat de cadastru și carte funciară;

3. introducerea unor *noi soluții și calendare pe termen mediu/lung pentru cointeresarea (stimularea sau obligarea, după caz) UAT-urilor și deținătorilor de terenuri* să realizeze cadastrarea terenurilor a căror exploatare face obiectul unor cereri de plată a subvenției.

În ceea ce privește evoluția PNCCF în perioada imediat următoare, apreciem că se impune stabilirea în mod realist a unor ținte concrete pentru fiecare an.

MDLPA și ANCPPI trebuie să asigure monitorizarea și evaluarea periodică a implementării programului pe baza unor indicatori de performanță.

D.5. Evidențierea unor aspecte referitoare la activitatea INA

Deși la nivel declarativ legislația conferă INA un rol determinant în formarea și perfecționarea profesională a personalului din administrația publică, în realitate nu sunt create instrumentele și pârghiile necesare pentru a impune acest statut:

- INA are un rol marginal și deține o cotă ne semnificativă pe piața formării profesionale a personalului din administrația publică (sub 2%), în contextul în care pe piață se manifestă o concurență neloială din partea unor operatori privați de formare și dezvoltare profesională;

Rolul Institutului este de a pune în aplicare direcțiile strategice ale Guvernului pentru întărirea capacității administrației publice. Conform art. 2 alin. (3) din *OUG 67/2024 privind reorganizarea și funcționarea Institutului Național de Administrație*, principalele atribuții ale INA vizează ***formarea și perfecționarea profesională a personalului din administrația publică și asigurarea calității în domeniul formării personalului***.

Așadar, legislația atribuie INA un rol important în formarea și perfecționarea profesională a personalului din administrația publică, conferindu-i o poziție privilegiată de "autoritate" publică în domeniu.

În anul 2023, Institutul Național de Administrație a organizat 349 programe/grupe de perfecționare profesională și formare specializată, asigurând pregătirea unui număr de 11.586 persoane. În ultimii 7 ani, INA a organizat 876 programe destinate administrației publice, cu un număr total de 22.544 participanți. Așadar, ***raportat la dimensiunea totală a personalului din sectorul public din România, INA a asigurat într-o foarte mică măsură necesarul de pregătire profesională din administrația publică.***

În anul 2023, finanțarea INA s-a realizat în principal din subvenții de la bugetul de stat în cuantum de 11,4 milioane lei, respectiv din venituri proprii (taxe - cursuri de calificare) de 1,8 milioane lei. Pe lângă aceste venituri, INA a derulat proiecte cu fonduri europene pentru care a beneficiat de sume rambursate de 3,5 milioane lei. ***Prin urmare, INA are un rol marginal și deține o cotă ne semnificativă pe piața formării profesionale a personalului din administrația publică (sub 2%), în timp ce funcționarea acestei instituții deosebit de importante pentru asigurarea calității în domeniul formării personalului în sectorul public este în mod semnificativ susținută de la bugetul de stat.***

Practic, deși în peisajul instituțional din România există un "Institut Național" specializat care ar trebui să fie garantul calității pregătirii profesionale și totodată principalul furnizor al serviciilor în domeniu, se constată că pe această piață de servicii se manifestă o serie de dezechilibre, dintre care amintim:

☞ ***Cadru instituțional și legislativ fragmentat*** - mai multe instituții răspund de programele de formare și perfecționare, existând carențe în coordonarea acestora;

☞ ***Lipsa unor standarde de calitate comune*** atât în rândul furnizorilor privați de servicii, cât și în rândul autorităților și instituțiilor publice - lipsa mecanismelor corespunzătoare de asigurare a calității. Cadrul legislativ actual nu diferențiază specificul formării și perfecționării în administrația publică și ***nu alocă niciunei instituții funcții de reglementare specifice în legătură cu stabilirea unor standarde comune de calitate***. Totodată, cadrul legislativ fragmentat a dus la soluții instituționale

diferite pentru înființarea și autorizarea acestor furnizori, precum și la *diverse mecanisme de asigurare a calității*, astfel că serviciile sunt de o calitate inegală, iar rezultatele sau performanța nu sunt uniforme;

☞ Instituțiile publice pot opta pentru *achiziționarea serviciilor de formare și perfecționare* de la diverși furnizori fără a fi garantate condiții minime pentru un nivel de calitate corespunzător al serviciilor de formare și perfecționare. Se constată o **conurență neloială în oferta de formare și dezvoltare profesională**, unii furnizori oferind și *servicii conexe care depășesc sfera pregătirii profesionale*;

☞ **Nu există informații agregate la nivel național** privind necesarul de formare profesională și numărul total de furnizori de servicii activi pentru administrația publică din România – nu se cunoaște nivelul de activitate al acestora și nici calitatea serviciilor oferite;

☞ **Identificarea și evaluarea nevoilor de formare la nivelul instituțiilor publice se realizează pur formal**, iar acest lucru are ca rezultat o slabă planificare și deficiențe în ceea ce privește îmbunătățirea performanței instituționale.

În concluzie, INA, în calitate de instituție publică specializată în domeniu, ar trebui să dobândească statutul, rolul și importanța conferită instituțiilor similare la nivel european; INA ar trebui să devină principalul furnizor de pregătire profesională pentru administrația publică, respectiv organ de certificare a calității serviciilor de pregătire profesională, dezvoltându-se pe următoarele paliere:

▶ Calitatea de furnizor de servicii de pregătire profesională pentru administrația publică ar trebui să fie supusă unor condiții sau criterii de calitate, sub directa certificare/monitorizare a INA;

▶ INA ar trebui să asigure *coordonarea și supravegherea activității de pregătire profesională pentru administrația publică* – în acest scop, ar trebui să colecteze informații privind necesarul de pregătire profesională și cursurile derulate la nivelul întregului aparat al administrației publice;

▶ În funcție de buna practică la nivel internațional și modelul instituțional ales, **finanțarea INA** ar trebui să se realizeze *fie de la bugetul de stat prin derularea unor programe naționale gratuite pentru instituții publice, fie prin perceperea unor taxe (autofinanțare)* dacă se optează pentru continuarea modelului de "prestator de servicii" pe care îl deține INA în prezent. În ambele ipoteze, INA trebuie să reprezinte pilonul central al formării profesionale în sectorul public, iar cota sa de piață trebuie să exprime interesul public pentru dezvoltarea carierei și creșterea calității personalului din administrația publică.

De altfel, indiferent de modelul instituțional ales, *strategia de dezvoltare a INA trebuie să răspundă și necesității de asigurare a unui control mai bun asupra fondurilor utilizate pentru pregătire profesională în sectorul public*, respectiv corelația între banii publici utilizați de instituții publice și impactul formării profesionale.

Raportat la cele de mai sus, apreciem că **rolul conferit INA ar trebui consolidat. În acest sens, MDLPA, în calitate de entitate ierarhic superioară și coordonator al activității INA, ar trebui să realizeze o analiză din perspectiva modificărilor legislative ce se impun.**

E. Responsabilitățile Curții de Conturi și ale conducerii entității auditate

Responsabilitatea echipei de audit este de a efectua auditul financiar în conformitate cu Standardele Internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit (ISSAI). Aceste standarde impun respectarea de către auditorii publici externi a cerințelor de natură etică și profesională. Ca parte a unui audit care se bazează pe ISSAI, ne-am exercitat raționamentul profesional și ne-am menținut scepticismul profesional pe tot parcursul auditului.

Responsabilitățile conducerii entității auditate sunt de întocmire și prezentare a situațiilor financiare în conformitate cu cadrul de raportare financiară aplicabil și de asigurare că operațiunile entității se desfășoară în conformitate cu prevederile legilor și reglementărilor, inclusiv acele reglementări care determină valorile și prezentările din situațiile financiare.

CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI,

Aprobat prin Hotărârea Plenului Curții de Conturi nr. 237 / 06.03.2025

DEPARTAMENTUL XII

**Către: MINISTERUL DEZVOLTĂRII, LUCRĂRILOR PUBLICE ȘI
ADMINISTRAȚIEI**

Domnului ministru Attila Zoltán CSEKE

Introducere

Curtea de Conturi a României a desfășurat misiunea de audit financiar asupra situațiilor financiare consolidate ale **Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației**, întocmite pentru exercițiul financiar încheiat la 31.12.2023.

În cadrul ședinței de deschidere din data de 13.05.2024 au fost discutate aspectele cuprinse în Scrisoarea de misiune, scrisoare prin care ne-am asigurat reciproc de înțelegerea responsabilităților noastre și ale dumneavoastră, precum și de înțelegerea termenilor în care se va desfășura misiunea de audit financiar.

Conform celor agreate, la finalizarea etapei de planificare, v-am prezentat o scrisoare prin care am comunicat principalele aspecte rezultate și v-am oferit unele soluții pentru remedierea în timp optim a deficiențelor identificate.

Prin prezenta *Scrisoare* vă comunicăm aspectele care au rezultat la această dată ca urmare a misiunii de audit, precum și recomandările formulate de noi pentru remedierea deficiențelor și îmbunătățirea activității ministerului.

1. OBSERVAȚIILE DE AUDIT CARE AU INFLUENȚAT SITUAȚIILE FINANCIARE ȘI AU STAT LA BAZA OPINIEI AUDITULUI NOSTRU

Observația de audit	Impact	Recomandare și termen de implementare
<p>1.1. Creanțe, disponibilități și datorii exprimate în EURO aferente programelor de cooperare teritorială finanțate din fonduri externe nerambursabile nu au fost reevaluate</p> <p><i>Creanțe și disponibilități, în valoare de 2.016.647.517 lei, respectiv datorii în valoare de 2.252.401.921 lei, aferente programelor de cooperare teritorială finanțate din fonduri externe nerambursabile, nu au fost reevaluate la 31.12.2023 la cursul INFO-Euro comunicat în penultima zi lucrătoare a lunii în care se întocmesc situațiile financiare, fiind astfel nerespectate prevederile pct. 1.3 din Anexa la OMFP nr. 1917/2005¹. Astfel, activele curente reflectate în bilanțul MDLPA au fost diminuate cu suma de 94.367.186 lei, iar datoriile curente au fost diminuate cu suma de 143.040.010 lei.</i></p> <p>Concomitent, ca urmare a neînregistrării diferențelor de curs valutar, veniturile și cheltuielile financiare reflectate în contul de rezultat patrimonial la 31.12.2023 au fost influențate cu suma totală de 94.367.186 lei, respectiv 143.040.010 lei.</p> <p>Până la încheierea prezentului raport de audit, reprezentanții Direcției Generale Cooperare Teritorială Europeană (DGCTE) au efectuat reevaluarea tuturor conturilor în Euro conform reglementărilor contabile aplicabile, situația constatată fiind remediată în cadrul situațiilor financiare întocmite la data de 31.12.2024.</p> <p>1.2. Soldurile rezultate din tranzacții reciproce/interne la nivelul DGCTE nu au fost eliminate la centralizarea situațiilor financiare ale MDLPA</p> <p>Postul bilanțier „Active curente” a fost influențat cu suma de 134.905.129 lei (echivalentul în lei al soldurilor conturilor în valută de 29.918.332 euro) ca urmare a neeliminării la centralizarea/consolidarea situațiilor financiare a unor solduri aferente unor tranzacții reciproce/interne între diferite structuri din cadrul MDLPA, respectiv</p>	<p>1.1. Subestimarea activelor cu suma de 94.367.186 lei Supraestimarea datoriilor curente cu suma de 143.040.010 lei</p> <p>1.2. Supraevaluarea activelor curente cu suma de 134.905.129 lei</p>	<p>1.1. MDLPA a procedat la corectarea erorilor contabile, nefiind necesară formularea unor recomandări în acest sens.</p> <p>1.2 a) Completarea procedurii operaționale referitoare la centralizarea/consolidarea situațiilor financiare la nivelul ordonatorului principal (MDLPA) cu prevederi referitoare la: - identificarea soldurilor conturilor care reflectă tranzacții reciproce;</p>

¹ „1.3. Moneda și cursul de înregistrare

Elementele monetare exprimate în euro: disponibilități și depozite bancare, creanțe și datorii, se revaluează cel puțin, la întocmirea situațiilor financiare, la cursul INFO-euro comunicat în penultima zi lucrătoare a lunii în care se întocmesc situațiile financiare.”

Observația de audit	Impact	Recomandare și termen de implementare
<p>Serviciul Certificare (în calitate de Autoritate de Certificare și Plată - ACP) și Serviciul Plăți și Contabilitate Proiecte (în calitate de Autoritate de Management – AM) din cadrul Direcției Generale Cooperare Teritorială Europeană (DGCTE).</p> <p>Entitatea nu a respectat prevederile pct. 3.1.9 din OMFP nr. 1917/2005² care stipulează că la consolidare soldurile reprezentând tranzacții reciproce aferente entităților/structurilor subordonate se elimină.</p> <p>Facem mențiunea că valoarea creanțelor raportate de ACP (29.918.332 euro) nu coincide cu valoarea datoriilor prezentate în situațiile financiare ale AM (28.906.121 euro)</p> <p>1.3. Solduri ale unor debitori proveniți din activitatea ISC de încasare a cotelor aferente obiectivelor de investiții au fost reflectate eronat în evidența contabilă</p> <p>ISC înregistrează în contabilitate veniturile și drepturile sale de creanță aferente cotelor la momentul demarării lucrărilor de construcție, pe baza documentelor depuse de investitor. Ulterior, la momentul încasării acestora (sau cel mai târziu la emiterea către investitori a adeverinței care atestă plata tuturor obligațiilor către ISC), în contabilitatea inspectoratului trebuie conexe toate soldurile conturilor de creanțe cu încasările aferente, astfel încât evidența contabilă să reflecte fidel drepturile și obligațiile instituției. Din verificarea soldurilor conturilor de debitori s-au identificat sume neclarificate în cuantum de 13.900.982 lei, aspect ce a condus la supraevaluarea activelor din bilanțul ISC, cât și din bilanțul consolidat al MDLPA.</p> <p>O parte din aceste sume reprezintă creanțe istorice reflectate în contabilitate anterior anului 2020, dată la care la nivelul inspectoratului s-a procedat la corectarea tratamentului contabil și reflectarea cotelor ISC pe baza contabilității de angajament.</p> <p>Aceste aspecte au fost semnalate în misiunea de audit financiar precedentă desfășurată la MDLPA în anul 2023; la pct. 1.2.1 din Scrisoarea către management nr. 25586\12.03.2024 au fost formulate recomandări privind <i>analizarea conturilor de creanțe (debitori/dosare de obiectiv), identificarea sumelor/documentelor aferente încasărilor și reglarea soldurilor conturilor analitice de debitori.</i></p>	<p>1.3. Supraevaluarea activelor curente cu suma de 13.900.982 lei</p>	<p>- eliminarea tranzacțiilor reciproce la centralizarea situațiilor financiare ale MDLPA.</p> <p>b) Inventarierea de către DGCTE a soldurilor conturilor în valută prin reconciliere și obținerea confirmărilor de sold de la partener/terți.</p> <p>Termen de implementare: 31.12.2025.</p> <p>1.3. Monitorizarea atentă și accelerarea demersurilor de implementare a recomandării de la pct. 1.2.1 din Scrisoarea către management nr. 25586\12.03.2024, respectiv: ”Analizarea conturilor de creanțe (debitori/dosare de obiectiv), identificarea sumelor / documentelor aferente încasărilor și reglarea soldurilor conturilor analitice de debitori”</p> <p>Termen de implementare: 31.12.2025.</p>

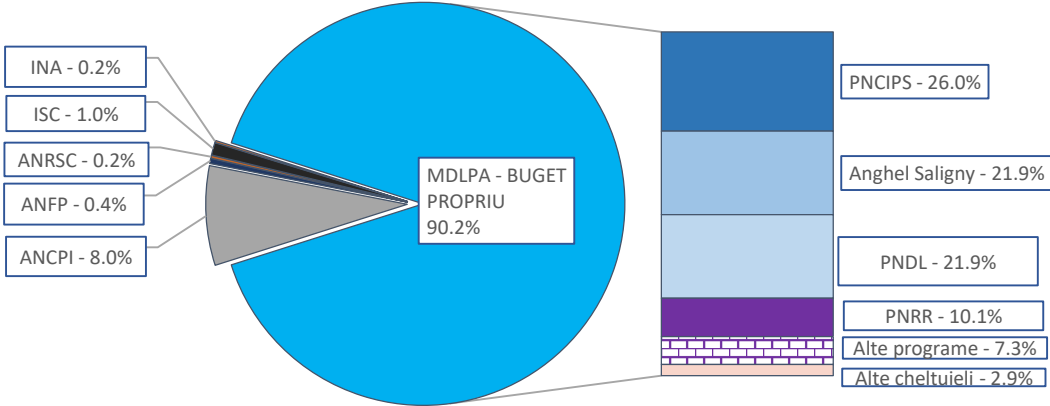
² „3.1.9. Decontări - Decontările între instituțiile publice cuprind operațiunile de decontare intervenite în cursul exercițiului între instituția superioară și instituțiile subordonate reprezentând sumele transmise de instituția superioară către instituțiile din subordine, precum și sumele transmise de instituțiile subordonate către instituția publică superioară. Contabilitatea decontărilor între instituțiile publice cuprinde operațiunile care se înregistrează reciproc și în aceeași perioadă de gestiune, atât în contabilitatea unității debitoare, cât și a celei creditoare aparținând aceluiași ordonator principal de credite (contul 481).”

Observația de audit	Impact	Recomandare și termen de implementare
<p>În prezent, recomandările sunt în curs de implementare, fiind necesară monitorizarea atentă și accelerarea demersurilor de remediere.</p> <p>Potrivit informațiilor puse la dispoziție de ISC, până la finalizarea prezentei misiuni de audit un număr de 9 din cele 42 de structuri teritoriale ale inspectoratului mai au de clarificat solduri și sume de repartizat pe dosare de obiectiv.</p> <p>Impactul asupra bilanțului încheiat de ISC la 31.12.2023 și în bilanțul consolidat al MDLPA constă în <i>supraestimarea activelor cu suma de 13.900.982 lei.</i></p> <p><i>Reglementările legale incidente sunt cele referitoare la întocmirea bilanțului contabil și închiderea exercițiului financiar³.</i></p>		

³Pct. 2.4 lit. c), d) din OMFP nr. 59/2011; pct. 46 alin.(3) din Anexa la Ordinul nr. 2861/2009.

2. OBSERVAȚIILE DE AUDIT CARE NU AU INFLUENȚAT OPINIA DE AUDIT

Observația de audit	Impact	Recomandare și termen de implementare
<p>2. Aspecte prezentate în paragraful de evidențiere</p>		
<p>2.1. Derularea unui număr mare de programe de dezvoltare, unele dintre acestea cu scop și obiective similare (paralelismul unor programe); există programe cu un nivel redus de finanțare sau fără finanțare</p> <p>În anul 2023, au fost efectuate plăți din bugetul de stat pentru programele guvernamentale de dezvoltare derulate de MDLPA în cuantum de 9,56 miliarde lei, din care:</p> <p>I. programe suportate integral din bugetul de stat – 8,45 miliarde lei, dintre care cele mai importante plăți le-au înregistrat următoarele:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Programul de investiții derulat prin CNI SA (PNCIPS) - 2,85 miliarde lei; 2. Programul național de investiții Anghel Saligny - 2,40 miliarde lei; 3. Programul Național de Dezvoltare Locală (PNDL) - 2,39 miliarde lei; 4. Programul de construcții locuințe sociale (în baza Legii 114/1996) - 0,19 miliarde lei; 5. Programe de locuințe pentru tineri și alte programe derulate prin ANL - 0,12 miliarde lei. <p>II. investiții prin PNRR – 1,11 miliarde lei, din care:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. din componenta de cheltuieli nerambursabile - 22,3% – aprox. 245 milioane lei; b. din componenta de cheltuieli rambursabile - 77,7% (cheltuieli ce vor fi decontate de Comisia Europeană, însă ulterior vor fi rambursate de la bugetul de stat) – aprox. 860 milioane lei. 	<p>Derularea în paralel a unor programe cu obiect similar, cu costuri administrative crescute/diferite</p> <p>Costuri suplimentare ca urmare a întârzierilor</p>	<p>2.1. a) Accelerarea demersurilor de implementare a recomandării de la pct. 2.1.1 din Scrisoarea către management nr. 25586\12.03.2024, respectiv: <i>”Analiza și identificarea soluțiilor pentru introducerea unui sistem unic integrat, cu management comun, cu mecanisme și reguli comune de accesare și utilizare a fondurilor publice, pe domenii de activitate/de finanțare.”</i></p> <p>b) Analiza asupra activității ANL și redefinirea unei viziuni strategice asupra rolului ANL în domeniul construcției de locuințe, prin:</p> <ul style="list-style-type: none"> - comasarea tuturor programelor de locuințe în cadrul ANL <p>sau</p> <ul style="list-style-type: none"> - redefinirea și reorientarea activității ANL, prin delimitarea acestei instituții de procesul investițional în domeniu

Observația de audit	Impact	Recomandare și termen de implementare
<p data-bbox="495 220 1014 244">MDLPA - Execuția cheltuielilor (plăți) în anul 2023</p>  <p data-bbox="100 751 1413 815">Subliniem faptul că la nivelul MDLPA se derulează un număr mult mai mare de programe, eficacitatea unora dintre ele fiind extrem de redusă, astfel:</p> <ul data-bbox="100 831 1413 1289" style="list-style-type: none"> - programe cu un nivel foarte scăzut al sumelor decontate în anul 2023 raportat la nivelul alocărilor bugetare (ex. Programul național de consolidare a clădirilor cu risc seismic ridicat introdus prin Legea nr. 212/2022: alocări - 200.000.000 lei, decontări - 2.271.313 lei); - programe cu finanțare în anul 2023 dar fără decontări (programe ce nu au fost închise prin acte normative, însă au devenit perimate din lipsă de solicitări/beneficiari – ex. Programul pentru construcții locuințe sociale destinate chirieșilor evacuați: alocări - 1 milion lei, sume decontate - 0 lei; Programul de sprijinire a construcțiilor de locuințe proprietate personală: alocări - 130.000, decontări - 0 lei); - programe fără finanțare în anul 2023, unele dintre acestea fiind inițiate în prima parte a anului 2023 (ex. Programul de reabilitare termică, guvernat de OUG 69/2010; Programul privind finanțarea elaborării și/sau actualizarea PUG /RLU - Legea nr. 350/2001; PNI „Școli sigure și sănătoase” – OUG 7/2023, Programul național de expertizare a clădirilor publice cu risc seismic, din sistemele de sănătate și învățământ – OUG 49/2023, PNI pentru consolidarea spitalelor „Mihail Cantacuzino” – OUG 49/2023). <p data-bbox="100 1310 1413 1417">În altă ordine de idei, se remarcă faptul că se află în derulare programe de investiții care finanțează obiective similare prin mecanisme și structuri/agenții de implementare diferite (ex. paralelism la nivelul unor programe de dezvoltare în realizarea de infrastructură rutieră, apă/canalizare, locuințe); de asemenea, se inițiază</p>		<p data-bbox="1776 233 2128 292">Termen de implementare: 31.12.2025.</p>

Observația de audit			Impact	Recomandare și termen de implementare
<p>programe și obiective de investiții noi în condițiile în care carențele și problemele în derularea și finalizarea celor existente nu au putut fi remediate.</p> <p>Pe de altă parte, <u>deși toate investițiile se finanțează din fonduri publice</u>, observăm un <u>management diferit, în funcție de sursa banilor</u>; practic, <i>activitatea MDLPA se împarte pe două tipuri de abordări, respectiv fonduri naționale și fonduri europene</i> (rambursabile sau nerambursabile).</p> <p>În acest sens, prezentăm mai jos o analiză comparativă între <i>activitățile MDLPA</i> aferente programelor finanțate din fonduri naționale vs. PNRR:</p>				
Etapă / activitate program	PNDL / PNI Anghel Saligny	PNRR / programe FEN		
1. Existența unor ținte și indicatori, la demararea programului	Țintele și indicatorii stabiliți au un caracter general și nu asigură posibilitatea evaluării rezultatelor programului;	Țintele și jaloanele de realizat în cadrul programului au stabilite termene certe. Rezultatele sunt raportate periodic (ex. către MIPE - coordonator național al PNRR);		
2. Modul de atribuire a lucrărilor (achiziția publică)	NU verifică aspecte privind îndeplinirea unor cerințe în procedurile de achiziție;	Liste de verificare ce includ unele cerințe minimale în procesul de atribuire – iregularitățile sunt transmise Curții de Conturi spre valorificare;		
3. Decontarea cheltuielilor	Transferurile de fonduri către beneficiari se realizează în baza unei verificări și documentații minimale; Nu sunt stabilite responsabilități în sarcina finanțatorului (MDLPA) - <i>beneficiarii poartă răspunderea</i> atribuirii contractelor de lucrări, a derulării și utilizării sumelor alocate de la buget; Fiecare solicitare de transfer este transmisă către ISC în vederea efectuării de verificări în teren	Procesul de verificare a cererilor de transfer depuse de beneficiari presupune <i>verificarea conformității financiare și tehnice</i> a acestora; -finanțatorul implementează o serie de controale care să confirme utilizarea eficientă, eficace și economicoasă a fondurilor sale;		
4. Monitorizare a derulării programului / investițiilor	<i>Doar indicatori de rezultat</i> (fără ținte clare, fără calendar) - nu se monitorizează indicatorii stabiliți; Beneficiarii raportează în mod succint (uneori lacunar/superficial) progresul realizat în implementarea investiției; Verificări ale ISC - în realitate, nu există capacitatea de a efectua controale la toate obiectivele; În 2023 s-a înființat o structură cu atribuții de monitorizare, însă a avut activitate redusă;	Țintele și jaloanele de realizat sunt raportate periodic către MIPE (coordonator național al PNRR); Există unele jaloane și ținte cu termen de realizare restant la data de 31.12.2023; Beneficiarii raportează periodic progresul realizat în implementarea investiției; Există o structură creată la nivelul MDLPA pentru constatare nereguli și antifraudă la investițiile finanțate din PNRR;		
5. Recepție Monitorizare și evaluare/raportare ex-post	Structura de monitorizare verifică doar prin excepție dacă beneficiarii mențin în funcțiune și asigură exploatarea obiectivelor până la recepția finală; Nu se verifică îndeplinirea unor cerințe de sustenabilitate a investiției;	MDLPA are dreptul de a efectua o verificare la fața locului; Se poate dispune o verificare tehnică sau alte documente justificative dacă se constată neconcordanțe între cererile de transfer și rapoartele de progres ale investiției;		

Observația de audit		Impact	Recomandare și termen de implementare
	Nu sunt realizate evaluări ex-post privind impactul investiției.	Beneficiarii sunt obligați să asigure o perioadă minimă de funcționalitate în exploatare a investiției (eficacitatea investiției).	
<p>Așadar, deși sunt structuri operaționale în cadrul aceluiași minister, este evidentă diferența de abordare a finanțatorului pentru cele două mecanisme de finanțare a investițiilor, plecând de la etapa preliminară a selecției și contractării, până la finalizarea obiectivelor de investiții și evaluarea rezultatelor programelor și a impactului asupra vieții cetățenilor.</p> <p>Raportat la cele precizate anterior, la pct. 2.1.1. din Scrisoarea de management nr. 25586\12.03.2024, Curtea de Conturi a recomandat MDLPA „<i>analiza și identificarea soluțiilor pentru introducerea unui sistem unic integrat, cu management comun, cu mecanisme și reguli comune de accesare și utilizare a fondurilor publice, pe domenii de activitate/de finanțare.</i>”</p> <p>Până la finalizarea prezentei misiuni de audit, conform argumentelor prezentate de reprezentanții MDLPA, s-a încercat inițierea unui sistem unic de management al programelor în cadrul ministerului, fiind dezvoltată și implementată platforma electronică <i>investiții.mdlpa.ro</i>, în cadrul căreia au fost create module distincte pentru fiecare program. Până în prezent, în această platformă există date disponibile doar pentru PNI Anghel Saligny. Pe de altă parte, subliniem faptul că recomandarea Curții de Conturi vizează un demers mult mai amplu și mai profund, respectiv <i>efectuarea unei analize din perspectiva oportunității unificării programelor într-un sistem unic de management, cu mecanisme și reguli comune de accesare și utilizare a fondurilor publice, care să fie finanțat din diferite surse (ex. fonduri naționale, fonduri nerambursabile, împrumuturi).</i></p> <p>Arătăm că în anul 2023 MDLPA a alocat pentru domeniul construcției de locuințe, pe de o parte, aproximativ 200 milioane lei prin Programul de construcții locuințe sociale, în baza Legii nr. 114/1996 (program derulat de MDLPA direct cu beneficiari UAT-uri, fără implicarea ANL), iar, pe de altă parte, circa 120 milioane lei pentru programe de locuințe derulate de ANL, în condițiile în care, conform art. 1 alin. (2) din Legea nr. 152/1998, ”ANL este instituție de interes public cu personalitate juridică, de coordonare a unor surse de finanțare în domeniul construcției de locuințe”.</p> <p>În acest context, considerăm necesară realizarea unei analize exhaustive asupra nevoilor de locuințe ale comunităților și asupra programelor care au ca obiect realizarea de construcții de locuințe, cu luarea în considerare a posibilității integrării și coordonării acestora într-un singur program. De asemenea, este evidentă necesitatea ca ministerul să analizeze activitatea și menirea ANL și să redefinească viziunea strategică asupra rolului ANL în domeniul construcției de locuințe.</p>			

Observația de audit								Impact	Recomandare și termen de implementare																																																												
<p>2.2. Întârzieri majore în execuția și finalizarea obiectivelor de investiții finanțate de MDLPA; prelungiri semnificative ale termenelor de realizare a investițiilor, concomitent cu ajustarea valorii contractelor de execuție</p> <p>Pentru marea majoritate a obiectivelor de investiții finanțate de MDLPA se înregistrează <i>întârzieri semnificative</i>, aspect ce evidențiază probleme privind eficacitatea unor programe de dezvoltare. De asemenea, remarcăm <i>lipsa unor indicatori</i> la nivel de program și detaliat la nivel de proiecte finanțate, astfel că nu se pot cuantifica în mod obiectiv rezultatele și/sau performanța utilizării banilor publici alocați.</p> <p>Spre exemplu, la aprox. 11 ani de la instituirea PNDL I, respectiv 8 ani de la demararea PNDL II, se constată faptul că <i>rata medie de finalizare/punere în funcțiune a obiectivelor</i> finanțate prin PNDL este de 69,91% (82,93% pentru PNDL I și 62,79% pentru PNDL II).</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Denumire program</th> <th>Nr. obiective finanțate 2015 - 2024</th> <th>TOTAL ALOCAT/CONTRACTAT LA 31.12.2023</th> <th>Plăți efectuate 2015-2023 (lei)</th> <th>REST DE DECONTAT</th> <th>Nr. obiective finalizate până la 31.12.2023</th> <th>Nr. obiective nefinalizate la 31.12.2023</th> <th>Rata de finalizare a obiectivelor (%)</th> </tr> <tr> <td></td> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> <td>5</td> <td>6=1-5</td> <td>7=5/1</td> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>PNDL I</td> <td>4.487</td> <td>15.192.225.418</td> <td>14.056.377.642</td> <td>1.135.847.775</td> <td>3.721</td> <td>766</td> <td>82,93%</td> </tr> <tr> <td>PNDL II</td> <td>7.140</td> <td>31.174.791.480</td> <td>24.649.194.496</td> <td>6.525.596.984</td> <td>4.483</td> <td>2.657</td> <td>62,79%</td> </tr> <tr> <td>TOTAL PNDL</td> <td>11.627</td> <td>46.367.016.898</td> <td>38.705.572.138</td> <td>7.661.444.759</td> <td>8.128</td> <td>3.499</td> <td>69,91%</td> </tr> </tbody> </table> <p>De asemenea, subliniem că există risc de întârziere și în ceea ce privește derularea PNI Anghel Saligny; acest program a fost demarat în anul 2021 și până la sfârșitul anului 2023 au fost efectuate decontări de numai 4,71% din totalul fondurilor alocate pentru perioada 2022-2028; totodată, rata de contractare (% din sume contractate raportat la sume alocate) era de doar 56,36%, iar în ceea ce privește rata decontărilor (% din sume decontate raportat la sume alocate) situația era mult mai alarmantă, aceasta fiind de numai 8,36% (decontări realizate în cadrul a 950 obiective din cele 4.852 finanțate).</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Denumire program</th> <th>TOTAL ALOCAT 2022-2028 (prin ordin actualizat la 31.12.2023)</th> <th>Nr. obiective incluse la finanțare la</th> <th>Nr. obiective cu contracte încheiate până la</th> <th>Total contractat la 31.12.2023</th> <th>Rata de contractare la 31.12.2023 (% valoric)</th> <th>Nr. obiective cu decontări până la</th> <th>Plăți efectuate la 31.12.2023 (lei)</th> <th>Rata decontărilor la 31.12.2023 (% din</th> <th>Rata decontărilor la 31.12.2023 (% din alocări)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>								Denumire program	Nr. obiective finanțate 2015 - 2024	TOTAL ALOCAT/CONTRACTAT LA 31.12.2023	Plăți efectuate 2015-2023 (lei)	REST DE DECONTAT	Nr. obiective finalizate până la 31.12.2023	Nr. obiective nefinalizate la 31.12.2023	Rata de finalizare a obiectivelor (%)		1	2	3	4	5	6=1-5	7=5/1	PNDL I	4.487	15.192.225.418	14.056.377.642	1.135.847.775	3.721	766	82,93%	PNDL II	7.140	31.174.791.480	24.649.194.496	6.525.596.984	4.483	2.657	62,79%	TOTAL PNDL	11.627	46.367.016.898	38.705.572.138	7.661.444.759	8.128	3.499	69,91%	Denumire program	TOTAL ALOCAT 2022-2028 (prin ordin actualizat la 31.12.2023)	Nr. obiective incluse la finanțare la	Nr. obiective cu contracte încheiate până la	Total contractat la 31.12.2023	Rata de contractare la 31.12.2023 (% valoric)	Nr. obiective cu decontări până la	Plăți efectuate la 31.12.2023 (lei)	Rata decontărilor la 31.12.2023 (% din	Rata decontărilor la 31.12.2023 (% din alocări)											<p>Lipsa de rezultate - Neatingerea scopului avut în vedere la alocarea fondurilor publice - Lipsa de impact / impact redus asupra cetățenilor</p> <p>Creșterea cheltuielilor de finanțare a programelor</p>	<p>2.2. Accelerarea demersurilor de implementare a recomandării de la pct. 2.1.1 din Scrisoarea către management nr. 25586\12.03.2024, respectiv:</p> <p><i>„a) Introducerea unor instrumente, inclusiv prin modificarea legislației, prin care:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - să se asigure sprijin UAT-urilor fără capacitate administrativă pentru a finaliza obiectivele de investiții întârziate - să se prevină imobilizarea fondurilor de la bugetul de stat prin introducerea unor penalități/ajustări de fonduri pentru nefinalizarea la termen a obiectivelor de investiții <p><i>c) Introducerea unui mecanism de analiză ex-post a programelor de investiții publice finanțate din bugetul de stat:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - stabilirea unui set de indicatori la nivel de program și publicarea periodică a rezultatelor; - stabilirea unui set de indicatori pentru analiza ex-post la nivel de proiecte finanțate - evaluarea
Denumire program	Nr. obiective finanțate 2015 - 2024	TOTAL ALOCAT/CONTRACTAT LA 31.12.2023	Plăți efectuate 2015-2023 (lei)	REST DE DECONTAT	Nr. obiective finalizate până la 31.12.2023	Nr. obiective nefinalizate la 31.12.2023	Rata de finalizare a obiectivelor (%)																																																														
	1	2	3	4	5	6=1-5	7=5/1																																																														
PNDL I	4.487	15.192.225.418	14.056.377.642	1.135.847.775	3.721	766	82,93%																																																														
PNDL II	7.140	31.174.791.480	24.649.194.496	6.525.596.984	4.483	2.657	62,79%																																																														
TOTAL PNDL	11.627	46.367.016.898	38.705.572.138	7.661.444.759	8.128	3.499	69,91%																																																														
Denumire program	TOTAL ALOCAT 2022-2028 (prin ordin actualizat la 31.12.2023)	Nr. obiective incluse la finanțare la	Nr. obiective cu contracte încheiate până la	Total contractat la 31.12.2023	Rata de contractare la 31.12.2023 (% valoric)	Nr. obiective cu decontări până la	Plăți efectuate la 31.12.2023 (lei)	Rata decontărilor la 31.12.2023 (% din	Rata decontărilor la 31.12.2023 (% din alocări)																																																												

Observația de audit										Impact	Recomandare și termen de implementare	
		31.12.2023	31.12.2023			31.12.2023		contractat)				<p>rezultatelor și impactului socio-economic pentru fiecare din proiectele finanțate. ”</p> <p>Termen de implementare: 31.12.2025.</p>
	1	1	3	4	5=4/1	6	7	8=7/4	9=7/1			
PNI A Saligny	52.596.131.269	4.852	2.717	29.642.086.318	56,36%	950	2.478.079.493	8,36%	4,71%			
<p>Situația celor 950 obiective pentru care au fost decontate lucrări în anul 2023 și care se aflau în curs de execuție la sfârșitul anului (prin raportare la nivelul decontărilor față de valoarea contractată) arată că <i>aproape jumătate dintre obiective înregistrau un stadiu de execuție de până la 10%</i>, în timp ce doar 70 obiective aveau un stadiu situat între 90% și 100%.</p> <p>Remarcăm faptul că în anul 2024 au fost înregistrate unele progrese în implementarea programului: la luna octombrie 2024, rata de contractare se situa la 70,53% (% sume contractate din sume alocate, cu 14,17% mai mult față de 56,36%, nivelul din decembrie 2023), iar rata decontărilor a ajuns la 18,75% (% sume decontate din sume contractate, cu 10,39% mai mult față de 8,36%, nivelul din decembrie 2023), așa cum rezultă din tabelul următor:</p>												
Denumire program	Nr. obiective finanțate 2022-2028	TOTAL finanțare 2022-2028	TOTAL valoare contractată oct. 2024	TOTAL sume decontate oct. 2024 (lei)	REST DE DECONTAT	Rata de contractare	Rata decontărilor					
1	2	3	4	5	6	7=4/3	8=5/4					
PNI A. Saligny - Infrastructura	4.880	52.615.335.367	41.842.577.471	11.680.933.162	40.934.402.205	79,53%	22,20%					
PNI A. Saligny – Gaze	806	12.889.895.346	4.356.560.672	601.556.147	12.288.339.199	33,80%	4,67%					
Total A.Saligny la octombrie 2024	5.686	65.505.230.713	46.199.138.143	12.282.489.309	53.222.741.404	70,53%	18,75%					
<p>Așadar, datele centralizate mai sus nu prezintă o imagine optimistă asupra perspectivelor implementării la termen a PNI Anghel Saligny, mai ales în contextul apariției unor multiple limitări de natură bugetară.</p> <p>Semnalăm faptul că la marea majoritate a obiectivelor de investiții, indiferent de programul de investiții accesat, s-au constatat <i>prelungiri semnificative ale termenelor de realizare și finalizare a investițiilor</i>, concomitent cu <i>ajustarea valorii contractelor de execuție</i>.</p> <p>Întârzierile au fost determinate de factori diverși, dintre care se remarcă, pe de o parte, probleme în atribuirea contractelor de lucrări și servicii (contestații, lipsa ofertelor etc.) sau neîndeplinirea de către UAT-uri a unor angajamente asumate anterior (ex. accesul la utilități în cazul unor obiective ale ANL), iar pe de altă parte, incapacitatea firmelor de construcții de a onora contractele la termenele asumate (ex. lipsa de resurse umane/materiale, probleme financiare, inclusiv insolvență/faliment al constructorilor).</p>												

Observația de audit	Impact	Recomandare și termen de implementare
<p>La nivelul finanțatorului programului (MDLPA) nu a fost analizată temeinicia prelungirii duratelor de execuție a investițiilor, aceste prerogative fiind considerate exclusiv de competența UAT-urilor. În acest context, apreciem că se naște riscul suplimentării valorii lucrărilor achitate din bugetul MDLPA (prin ajustarea valorii contractelor) ca urmare a acceptării de către UAT-uri a prelungirii contractelor în situații care ar fi putut surveni din culpa constructorului (în cazul unei slabe capacități administrative a UAT și monitorizării deficitare a derulării contractelor).</p> <p>Raportat la cele de mai sus, la pct. 2.1.2. din Scrisoarea de management nr. 25586\12.03.2024, Curtea de Conturi a recomandat MDLPA <i>introducerea unor instrumente, inclusiv prin modificarea legislației, prin care să se prevină imobilizarea fondurilor de la bugetul de stat (ex. penalități/ajustări de fonduri pentru nefinalizarea la termen a obiectivelor de investiții) și să se asigure sprijin UAT-urilor fără capacitate administrativă.</i></p> <p>De asemenea, având în vedere eficacitatea redusă a programelor, Curtea de Conturi a recomandat <i>introducerea unui mecanism de analiză ex-post a programelor de investiții publice finanțate din bugetul de stat, stabilirea unui set de indicatori la nivel de program și publicarea periodică a rezultatelor, respectiv stabilirea unui set de indicatori pentru analiza ex-post la nivel de proiecte finanțate.</i></p> <p>Deși în cursul anului 2024 s-a înregistrat o ușoară accelerare a ritmului de contractare și decontare în cadrul PNI A. Saligny, <i>nu au putut fi identificate demersuri concrete pentru implementarea recomandărilor de mai sus, respectiv pentru modificarea legislației, accelerarea implementării programelor, îmbunătățirea managementului și introducerea evaluării ex-post a proiectelor de dezvoltare finanțate de MDLPA.</i></p>		
<p>2.3. Măsuri insuficiente în gestionarea riscului de decontare eronată a unor sume în cadrul programelor finanțate din fonduri naționale, coordonate de minister; puține instrumente de control prin care ordonatorul principal de credite să poată gestiona adecvat programele de investiții pe care le coordonează</p> <p>La nivelul MDLPA <i>nu sunt definite/implementate suficiente instrumente de control prin care ordonatorul principal de credite să poată gestiona adecvat programele de investiții din fonduri naționale.</i></p> <p>MDLPA efectuează plăți în cadrul programelor de dezvoltare care sunt finanțate din bugetul de stat, prin bugetul ministerului (PNDL, Anghel Saligny, locuințe sociale etc.), sub forma transferurilor de fonduri către UAT-urile beneficiare, pe baza unei documentații minimale (un document centralizator al facturilor emise de constructor); responsabilitatea utilizării fondurilor din programe (procedura de achiziție, decontarea lucrărilor, recepția obiectivului) revine UAT-urilor.</p>	<p>Decontări nelegale din fonduri publice / costuri suplimentare</p> <p>Disciplină redusă în derularea investițiilor / calitatea construcțiilor</p>	<p>2.3. Accelerarea demersurilor de implementare a recomandării de la pct. 2.1.2 lit. b și 2.1.3. din Scrisoarea către management nr. 25586\12.03.2024, respectiv: „pct. 2.1.2 lit. b: b) Operaționalizarea la nivelul MDLPA a unui instrument de verificare și validare a corectitudinii sumelor decontate cu titlu de</p>

Observația de audit	Impact	Recomandare și termen de implementare
<p>MDLPA realizează într-o foarte mică măsură verificări asupra corectitudinii solicitărilor de plată venite din partea UAT-urilor, iar controalele efectuate de direcțiile de specialitate și corpul de control pot fi apreciate ca fiind reduse raportat la numărul foarte mare de obiective de investiții monitorizate de MDLPA. Reprezentanții ai ministerului pot efectua verificări pe teren în orice stadiu al investiției, având dreptul legal de a participa inclusiv la recepția obiectivului. Precizăm că verificarea calității în construcții constituie o atribuție specifică a Inspectoratului de Stat în Construcții, instituție publică aflată în directă subordonare a MDLPA.</p> <p>☞ În anul 2023, structurile cu atribuții de control de la nivelul MDLPA (Serviciul monitorizare „Anghel Saligny” – structură înființată în cursul anului 2023, Corpul de control) au efectuat un număr mic de controale raportat la numărul mare al obiectivelor de investiții finanțate din bugetul ministerului.</p> <p>Serviciul monitorizare „Anghel Saligny” (operaționalizat din luna august 2023) a realizat verificări la 13 UAT-uri (12 investiții din categoria drumuri publice și un sistem de canalizare), din care 5 în urma unor sesizări primite. În urma acestor verificări, au fost identificate unele iregularități și au fost diminuate alocațiile de credite de angajament de la bugetul de stat ca urmare a încheierii unor contracte de achiziție publică la o valoare mai mică (6.377.076 lei).</p> <p>În anul 2023, Corpul de Control a efectuat 15 controale la obiective de investiții finanțate prin PNDL și PNI „Anghel Saligny”. Deși numărul controalelor efectuate a fost redus, rata erorii și nivelul neconformităților constatate nu sunt neglijabile. Valoarea sumelor neconforme constatate în anul 2023 a fost de 4.551.440 lei.</p> <p>☞ Pe de altă parte, controalele fizice ale ISC sunt insuficiente raportat la numărul și volumul transferurilor anuale efectuate de MDLPA. Astfel, ISC a înregistrat în anul 2023 din partea MDLPA un număr total de 6.590 solicitări de verificare la obiective de investiții finanțate prin PNDL și PNI „Anghel Saligny”, față de care au fost efectuate 4.915 activități de monitorizare și control (din care: 539 la stadii fizice pentru solicitări punctuale spre decontare, 1.139 participări la recepția obiectivelor la terminarea lucrărilor, 3.139 controale în execuția obiectivelor și 56 activități de control a respectării disciplinei în autorizarea lucrărilor). Menționăm că auditurile din anii anteriori au relevat probleme semnificative privind incapacitatea ISC de a efectua verificările solicitate de MDLPA, principala cauză fiind lipsa de personal (aprox. 50% din posturile de inspectorii în construcții), respectiv sistemul de salarizare nemotivant în raport cu piața muncii în domeniu.</p> <p>☞ Mai mult decât atât, verificările efectuate de către Camerele de conturi în cursul anului 2024 au relevat cazuri de utilizare eronată de către beneficiari a fondurilor publice transferate de MDLPA pentru finanțarea programelor de dezvoltare din fonduri naționale și un nivel al indisciplinei la UAT-uri ce nu poate fi ignorat. Camerele de conturi județene au efectuat verificări asupra unui număr de 652 obiective de investiții (finanțate prin programe de dezvoltare – PNDL, Anghel Saligny etc.) în valoare de 2.001.285.261 lei,</p>		<p>ajustare a valorii contractelor.”</p> <p>„pct. 2.1.3</p> <p>a) Operaționalizarea la nivelul MDLPA a unui instrument de control, faptic și de verificare a corectitudinii sumelor solicitate la decontare de UAT-uri.</p> <p>b) Identificarea unor soluții, inclusiv prin modificări legislative, pentru:</p> <ul style="list-style-type: none"> - creșterea capacității instituționale a ISC, utilizarea veniturilor pentru atingerea scopului instituției; - creșterea numărului de controale efectuate de ISC pe linia disciplinei în construcții la obiectivele finanțate din fonduri publice.” <p>Termen de implementare: 31.12.2025.</p>

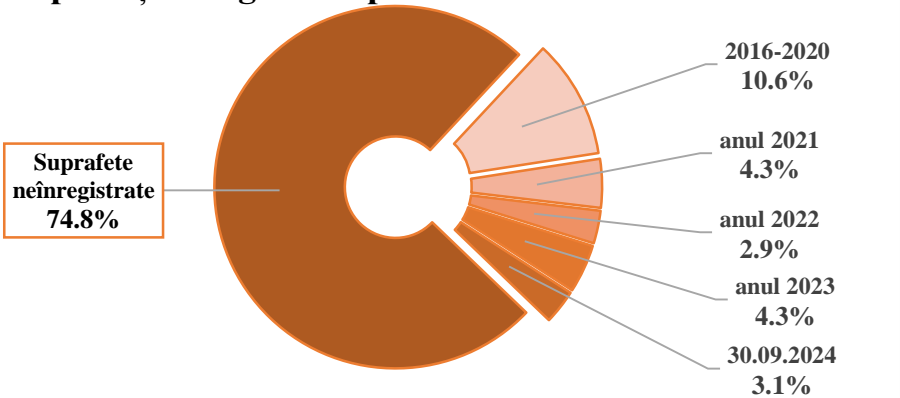
Observația de audit	Impact	Recomandare și termen de implementare
<p>reprezentând 31,43% din valoarea totală a transferurilor MDLPA către UAT-uri în anul 2023 (6.366.621.853 lei). În urma auditurilor, la un număr de 98 obiective de investiții au rezultat prejudicii în valoare de 10.973.094,50 lei, reprezentând 0,55% din valoarea plăților verificate (valoarea estimată prin extrapolare fiind de 55.757.806 lei). Deși erorile se situează la un nivel relativ scăzut față de anii precedenți, subliniem totuși identificarea unor cazuri punctuale cu un nivel ridicat al plăților nelegale realizate de UAT-uri, după cum urmează:</p> <p>► plăți efectuate de UAT-uri pentru lucrări neexecutate, materiale nepuse în operă, bunuri nelivrate și decontarea unor articole de lucrări cu prețuri mai mari decât cele oferite, din care exemplificăm:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1.180.959 lei - „Modernizare drumuri și străzi în comuna Ciuruleasa, județul Alba” (PNDL II); • 645.415 lei - „Locuințe sociale și de necesitate, Ciucurova, județul Tulcea”; • 379.948 lei - „Modernizare drumuri de interes local în comuna Unirea, județul Călărași” (PNI A. Saligny); <p>► aplicare eronată de către UAT-uri a formulei de calcul pentru ajustare a valorii contractelor, din care exemplificăm:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1.288.280 lei - „Modernizare DJ 204C limită județ Vrancea Bisoca-Sarulesti-Vintila Voda, km 60+000-84+500” (PNDL II); • 604.256 lei - „Modernizare străzi de interes local în comuna Derna, județul Bihor” (PNDL II); • 389.279 lei - „Reabilitare și modernizare DJ 643B - DJ 643 - Băbeni Oltețu - Colelia - Pietroasa - Valea Mare - Drăganu - Ciocănari - Zăvoieni - Vârleni - Stănești - Măciuca - Cermeghești - Chirigești - Bărbărigeni - Roești (DN 65C), km 0+000 - 35+555, CJ Vâlcea” (PNDL II). <p>Raportat la cele de mai sus, prin pct. 2.1.2. lit. b) și 2.1.3. din Scrisoarea de management nr. 25586\12.03.2024, Curtea de Conturi a recomandat MDLPA operaționalizarea unui instrument de control factic și de verificare a corectitudinii sumelor solicitate la decontare de UAT-uri, inclusiv de verificare și validare a corectitudinii sumelor decontate cu titlu de ajustare a valorii contractelor.</p> <p>De asemenea, având în vedere problemele semnalate la nivelul ISC, Curtea de Conturi a recomandat identificarea unor soluții, inclusiv prin modificări legislative, pentru creșterea capacității instituționale și a numărului de controale efectuate de ISC pe linia disciplinei în construcții la obiectivele finanțate din fonduri publice.</p> <p>Deși în cursul anului 2024 s-a înregistrat o intensificare a verificărilor ISC, menționăm că problemele structurale ale acestei instituții sunt departe de a fi rezolvate, fiind imperios necesară o implicare mai mare a ISC pe linia creșterii calității lucrărilor finanțate din fonduri publice.</p>		

Observația de audit	Impact	Recomandare și termen de implementare
<p>În ceea ce privește structura specializată cu rol de monitorizare și control pentru PNI Anghel Saligny operaționalizată în cursul anului 2023, apreciem că nivelul activității este încă insuficient raportat la amploarea programelor de dezvoltare, fiind totodată necesară extinderea competențelor asupra tuturor schemelor de finanțare derulate prin MDLPA.</p>		
<p>2.4. Evidențierea unor aspecte referitoare la derularea Programului național de construcții de interes public sau social (PNCIPS)</p> <p>Programul de investiții derulat prin CNI SA (PNCIPS) a înregistrat cel mai ridicat nivel al finanțării din ultimii ani, depășind în anul 2023 atât PNDL, cât și Anghel Saligny (de la 1,3 miliarde în anul 2021, la 2,18 miliarde lei în 2022, respectiv 2,85 miliarde lei în 2023). Totodată, remarcăm <i>creșterea semnificativă a numărului obiectivelor de investiții în derulare</i>, de la 850 contracte în execuție la 31.12.2021 până la 1154 la 31.12.2022, respectiv 1114 contracte de execuție/proiectare și execuție la 31.12.2023. Concomitent, s-au finalizat 123 obiective de investiții în anul 2021, 205 obiective de investiții în 2022, respectiv 296 obiective de investiții pe parcursul anului 2023.</p> <p>PNCIPS întâmpină probleme similare programelor de dezvoltare derulate în mod direct de către MDLPA, și anume: <i>întârzieri semnificative în execuția și finalizarea obiectivelor de investiții, prelungiri repetate ale termenelor de realizare a investițiilor, concomitent cu ajustarea valorii contractelor de execuție</i>. Asemănător celorlalte programe finanțate din bugetul de stat, PNCIPS înregistrează carențe de monitorizare a programului, respectiv imposibilitatea evaluării obiective a rezultatelor și impactului în viața cetățeanului (lipsa evaluării/monitorizării ex-post). Subliniem faptul că la nivelul MDLPA nu există o evidență proprie și un istoric al obiectivelor de investiții finanțate în cadrul PNCIPS.</p> <p>De asemenea, atragem atenția asupra faptului că ascensiunea constantă din ultimii ani și poziționarea PNCIPS ca principal instrument de finanțare a investițiilor în anul 2023 este în contrast cu lipsa unor rigori în procedura de includere la finanțare (selecția obiectivelor de investiții nu urmează o procedură de prioritizare similar PNI Anghel Saligny) și cu insuficiența instrumentelor de monitorizare și evaluare a performanței programului.</p> <p>Aceste aspecte au fost semnalate în urma auditului financiar precedent, iar prin Scrisoarea către management nr. 25586\12.03.2024 a fost formulată recomandare pentru <i>îmbunătățirea instrumentelor de coordonare și monitorizare a PNCIPS</i>, respectiv <i>organizarea unei evidențe detaliate privind derularea investițiilor</i>.</p> <p>Deși la nivelul MDLPA s-a operaționalizat o aplicație informatică ce poate integra informații din toate programele finanțate de MDLPA, până la finalizarea prezentei misiuni de audit nu s-a reușit configurarea platformei cu date aferente PNCIPS.</p>	<p>Lipsa de rezultate - Neatingerea scopului avut în vedere la alocarea fondurilor publice - Lipsa de impact / impact redus asupra cetățenilor Creșterea cheltuielilor de finanțare a programelor</p>	<p>2.4. Accelerarea demersurilor de implementare a recomandării de la pct. 2.1.4 din Scrisoarea nr. 25586\12.03.2024, respectiv: <i>„Îmbunătățirea instrumentelor de coordonare și monitorizare a PNCIPS: - organizarea unei evidențe detaliate privind derularea investițiilor”</i></p> <p>Termen de implementare: 31.12.2025.</p>

Observația de audit	Impact	Recomandare și termen de implementare
<p>2.5. Evidențierea unor aspecte referitoare la derularea Programului de construcții de locuințe pentru tineri destinate închirierii (ANL)</p> <p>Există <i>carențe de coordonare și monitorizare cu privire la modul de derulare de către ANL a Programului de construcții de locuințe pentru tineri destinate închirierii.</i></p> <p>În anul 2023, pentru acest program au fost utilizate aprox. 213,5 milioane lei, din care 113,8 milioane lei au fost finanțate din bugetul de stat și 99,7 milioane lei din sursele proprii ale ANL provenite din încasarea veniturilor din chirii și vânzări de locuințe.</p> <p>Așadar, transferurile efectuate de MDLPA către ANL au reprezentat peste 53% din sumele cheltuite de ANL în cadrul acestui program, în condițiile în care finanțarea ar fi trebuit realizată în mod primordial din veniturile obținute de ANL de la UAT-uri. În acest context, subliniem că în anii 2022 și 2023, ANL a realizat venituri din chirii și vânzări de locuințe în cuantum de peste 320 milioane lei (187,1 milioane lei în anul 2022, respectiv 140 milioane lei în 2023).</p> <p><i>Menționăm că auditurile anterioare ale Curții de Conturi au relevat deficiențe majore privind realizarea la nivelul ANL a veniturilor aferente acestui program.</i> Nu s-a organizat evidența tehnic-operativă a locuințelor vândute/inchiriate, iar ANL nu a luat măsurile legale pentru înregistrarea și încasarea veniturilor de la UAT-uri, respectiv recuperarea veniturilor din închirierea și vânzarea locuințelor. În consecință, pentru derularea programului, în anul 2023 ANL a solicitat în mod nejustificat alocarea unor sume din bugetul de stat, în condițiile în care o parte semnificativă din sumele necesare erau disponibile în conturile ANL și trebuiau acoperite din surse proprii.</p> <p>La nivelul ANL nu există o evidență exhaustivă a veniturilor și nu există certitudinea încasării corecte și complete a veniturilor din care se finanțează Programul de construcții de locuințe pentru tineri destinate închirierii, aspect ce poate influența negativ volumul sumelor solicitate de ANL de la MDLPA/bugetul de stat.</p> <p>Pe de altă parte, la nivelul finanțatorului (MDLPA) nu a fost organizată o monitorizare privind necesarul real de finanțare, respectiv o corelare între veniturile realizate de ANL (surse proprii ale programului) și necesarul de finanțare de la bugetul de stat.</p> <p>Aceste aspecte au fost semnalate în urma auditului financiar precedent, iar prin Scrisoarea către management nr. 25586\12.03.2024 a fost formulată recomandarea de a se organiza la nivelul ANL/MDLPA a evidenței analitice a locuințelor pentru tineri construite/inchiriate/vândute și a veniturilor din chirii/vânzări.</p> <p>Deși ANL a inițiat un proces de schimb de informații cu un număr ridicat de UAT-uri, nu s-a reușit crearea unei evidențe informatice pentru gestionarea informațiilor aferente fiecărei investiții, <i>astfel că problemele rămân în continuare nerezolvate.</i></p>	<p>Creșterea sumelor cheltuite din bugetul de stat ca urmare a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - neutilizării surselor proprii disponibile la nivelul ANL - nerecuperării creanțelor de la UAT-uri 	<p>2.5. a) Accelerarea demersurilor de implementare a recomandării de la pct. 2.1.5 din Scrisoarea către management nr. 25586\12.03.2024, respectiv: Organizarea la nivelul ANL/MDLPA a evidenței analitice a locuințelor pentru tineri construite/inchiriate/vândute și a veniturilor din chirii/vânzări:</p> <ul style="list-style-type: none"> - baze de date/instrumente informatizate pentru gestionarea programului și a fiecărui obiectiv de investiție în parte; - monitorizarea lunară a cheltuirii fondurilor alocate și a stadiilor fizice ale obiectivelor de investiții; - evidența veniturilor de încasat și luarea măsurilor de recuperare. <p>b) Finanțarea programului prioritar din sursele proprii ale ANL (alocarea fondurilor de la bugetul de stat exclusiv pentru acoperirea deficitului de finanțare din surse proprii ANL)</p> <p>Termen de implementare: 31.12.2025</p>

Observația de audit	Impact	Recomandare și termen de implementare																								
<p>2.6. Evidențierea unor aspecte referitoare la derularea Programului național de cadastru și carte funciară (PNCCF)</p> <p>Există <i>carențe de coordonare și monitorizare cu privire la modul de derulare de către ANCPI a Programului național de cadastru și carte funciară</i>⁴. Programul are ca scop înregistrarea gratuită a tuturor proprietăților din România în sistemul integrat de cadastru și carte funciară, realizarea planului cadastral și deschiderea cărților funciare la nivelul tuturor unităților administrativ-teritoriale.</p> <p><i>Programul întâmpină dificultăți serioase în implementare și se înregistrează întârzieri semnificative față de calendarul inițial, lucrările de înregistrare sistematică fiind finalizate la mai puțin de 10% din UAT-uri din România.</i></p> <p>În anul 2023, programul s-a finanțat atât din venituri proprii ale ANCPI, cât și din fonduri externe nerambursabile, astfel:</p> <table border="1" data-bbox="103 576 1408 804"> <thead> <tr> <th>Indicator</th> <th>Venituri proprii</th> <th>FEN</th> <th>TOTAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sume alocate din bugetul ANCPI</td> <td>880.323.000</td> <td>903.186.000</td> <td>1.783.509.000</td> </tr> <tr> <td>Plăți efectuate, din care:</td> <td>193.979.439</td> <td>182.104.469</td> <td>376.083.908</td> </tr> <tr> <td> Plăți pentru servicii de înregistrare sistematică</td> <td>97.082.063</td> <td>170.736.025</td> <td>267.818.088</td> </tr> <tr> <td>Grad de utilizare sume, din care:</td> <td>22,04%</td> <td>20,16%</td> <td>21,10%</td> </tr> <tr> <td>Pentru servicii de înregistrare sistematică</td> <td>11,03%</td> <td>18,90%</td> <td>15,00%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Așadar, din perspectiva serviciilor de înregistrare sistematică, respectiv a necesității de a realiza cadastrarea teritoriului României, se constată că ritmul de derulare a PNCCF s-a situat la <i>aprox. 15% din alocările și previziunea bugetară aferentă anului 2023</i>.</p> <p>Prin raportare la suprafața totală ce se urmărește a fi cadastrată (23.839.870 ha de pe raza a 3.181 UAT-uri din România), până la data de 30.09.2024 au fost finalizate lucrări de înregistrare sistematică în sectoare cadastrale cu o suprafață totală de 6.014.080,27 ha (25,23%) - respectiv în 273 UAT-uri (8,58%) , din care în 229 UAT-uri în integralitate și în 44 UAT-uri parțial.</p>	Indicator	Venituri proprii	FEN	TOTAL	Sume alocate din bugetul ANCPI	880.323.000	903.186.000	1.783.509.000	Plăți efectuate, din care:	193.979.439	182.104.469	376.083.908	Plăți pentru servicii de înregistrare sistematică	97.082.063	170.736.025	267.818.088	Grad de utilizare sume, din care:	22,04%	20,16%	21,10%	Pentru servicii de înregistrare sistematică	11,03%	18,90%	15,00%	<p>Rezultate insuficiente - Neatingerea scopului avut în vedere la alocarea fondurilor publice - impact redus al programului</p> <p>Creșterea cheltuielilor de finanțare a programului</p>	<p>2.6. a) Asigurarea de către MDLPA și ANCPI a monitorizării și evaluării periodice a implementării programului pe baza unor indicatori de performanță.</p> <p>Termen de implementare: 30.09.2025</p> <p>b) Accelerarea demersurilor de implementare a recomandării de la pct. 2.1.7 din Scrisoarea către management nr. 25586\12.03.2024: <i>Analiza și identificarea factorilor ce au determinat întârzieri în derularea programului (absorbție scăzută) și identificarea soluțiilor/ inițiativelor legislative pentru eficientizarea programului.</i></p> <p>Termen de implementare: 30.09.2025</p> <p>c) Cointeresarea factorilor implicați și îmbunătățirea derulării programului, după cum urmează:</p> <p>1. <i>impulsionarea instituțiilor publice deținătoare de suprafețe mari</i></p>
Indicator	Venituri proprii	FEN	TOTAL																							
Sume alocate din bugetul ANCPI	880.323.000	903.186.000	1.783.509.000																							
Plăți efectuate, din care:	193.979.439	182.104.469	376.083.908																							
Plăți pentru servicii de înregistrare sistematică	97.082.063	170.736.025	267.818.088																							
Grad de utilizare sume, din care:	22,04%	20,16%	21,10%																							
Pentru servicii de înregistrare sistematică	11,03%	18,90%	15,00%																							

⁴ Program aprobat prin HG nr. 294/2015 și finanțat în condițiile Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996

Observația de audit	Impact	Recomandare și termen de implementare														
<p style="text-align: center;">Suprafețe înregistrate prin PNCCF - 30.09.2024</p>  <table border="1" data-bbox="369 255 1265 654"> <thead> <tr> <th>Perioadă</th> <th>Pondere (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Suprafețe neînregistrate</td> <td>74.8%</td> </tr> <tr> <td>2016-2020</td> <td>10.6%</td> </tr> <tr> <td>anul 2021</td> <td>4.3%</td> </tr> <tr> <td>anul 2022</td> <td>2.9%</td> </tr> <tr> <td>anul 2023</td> <td>4.3%</td> </tr> <tr> <td>30.09.2024</td> <td>3.1%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Analiza evoluției suprafețelor pentru care au fost finalizate lucrări de înregistrare sistematică relevă o întârziere majoră și un ritm constant nesatisfăcător, ceea ce duce la concluzia că programul își va atinge ținta mult peste anul 2023 stabilit ca termen inițial de închidere a programului.</p> <p>Această situație este generată atât de coordonarea deficitară și lipsa unor măsuri imediate pentru accelerarea programului, îmbunătățirea absorbției și înlăturarea impedimentelor apărute pe parcurs, cât și de implicarea insuficientă a autorităților locale (primării/consilii județene).</p> <p>Principalii factori cu impact negativ în derularea PNCCF sunt lipsa de implicare și incapacitatea administrativă a primăriilor de a gestiona lucrările de înregistrare sistematică, evidența incompletă în ceea ce privește datele referitoare la imobile și proprietari, aplicarea defectuoasă a legilor funciare (titluri de proprietate emise în mod eronat sau cu amplasamente incorecte), lipsa de implicare a deținătorilor de imobile în momentul efectuării măsurătorilor, managementul defectuos al contractelor (personal insuficient al prestatorilor pentru executarea în paralel a lucrărilor în mai multe UAT-uri), dificultăți întâlnite în activitatea OCPI-urilor.</p> <p>Aceste aspecte au fost semnalate în urma auditului financiar precedent, iar prin Scrisoarea către management nr. 25586\12.03.2024 a fost formulată recomandare pentru identificarea factorilor ce au determinat întârzieri în derularea programului (absorbție scăzută) și a soluțiilor/inițiativelor legislative pentru eficientizarea programului. Deși până la data prezentului audit nu au fost constatate măsuri instituționale de accelerare a PNCCF, acestea nefiind formalizate sub forma unor propuneri de măsuri administrative concrete și/sau propuneri de modificări legislative, în urma discuțiilor cu reprezentanții ANCPPI au fost identificate unele</p>	Perioadă	Pondere (%)	Suprafețe neînregistrate	74.8%	2016-2020	10.6%	anul 2021	4.3%	anul 2022	2.9%	anul 2023	4.3%	30.09.2024	3.1%		<p><i>de teren</i>, în sensul accesării facilităților oferite de ANCPPI prin PNCCF (ex. R.N.P. Romsilva, Agenția Domeniilor Statului, Administrația Națională Apele Române etc);</p> <p>2. includerea în legislația aplicabilă finanțării proiectelor de dezvoltare locală/județeană a unei condiții privind necesitatea prezentării documentelor aferente înscrierii imobilelor în sistemul integrat de cadastru și carte funciară;</p> <p>3. introducerea unor noi soluții și calendare pe termen mediu/lung pentru cointeresarea (stimularea sau obligarea, după caz) a UAT-urilor și deținătorilor de terenuri să realizeze cadastrarea terenurilor a căror exploatare face obiectul unor cereri de plată a subvenției.</p> <p>Termen de implementare: 31.12.2025</p>
Perioadă	Pondere (%)															
Suprafețe neînregistrate	74.8%															
2016-2020	10.6%															
anul 2021	4.3%															
anul 2022	2.9%															
anul 2023	4.3%															
30.09.2024	3.1%															

Observația de audit	Impact	Recomandare și termen de implementare
<p>soluții ce ar putea conduce la cointeresarea factorilor implicați și îmbunătățirea derulării programului, după cum urmează:</p> <ol style="list-style-type: none"> <i>impulsionarea instituțiilor publice deținătoare de suprafețe mari de teren, în sensul accesării facilităților oferite de ANCPI prin PNCCF (ex. RNP Romsilva, Agenția Domeniilor Statului, Administrația Națională Apele Române etc.);</i> <i>inclusiunea în legislația aplicabilă finanțării proiectelor de dezvoltare locală/județeană a unei condiții privind necesitatea prezentării documentelor aferente înscrierii imobilelor în sistemul integrat de cadastru și carte funciară;</i> <i>introducerea unor noi soluții și calendare pe termen mediu/lung pentru cointeresarea (stimularea sau obligarea, după caz) UAT-urilor și deținătorilor de terenuri să realizeze cadastrarea terenurilor a căror exploatare face obiectul unor cereri de plată a subvenției.</i> <p>În ceea ce privește evoluția PNCCF în perioada imediat următoare, apreciem că se impune stabilirea în mod realist a unor <u>tinte concrete pentru fiecare an.</u></p> <p>MDLPA și ANCPI trebuie să asigure monitorizarea și evaluarea periodică a implementării programului pe baza unor indicatori de performanță.</p>		
<p>2.7. Evidențierea unor aspecte referitoare la activitatea INA</p> <p><i>Deși la nivel declarativ legislația conferă INA un rol determinant în formarea și perfecționarea profesională a personalului din administrația publică, în realitate nu sunt create instrumentele și pârghiile necesare pentru a impune acest statut:</i></p> <p>- INA are un rol marginal și deține o cotă nesemnificativă pe piața formării profesionale a personalului din administrația publică (sub 2%), în contextul în care pe piață se manifestă o concurență neloyală din partea unor operatori privați de formare și dezvoltare profesională;</p> <p>Rolul Institutului este de a pune în aplicare direcțiile strategice ale Guvernului pentru întărirea capacității administrației publice. Conform art. 2 alin. (3) din <i>OUG 67/2024 privind reorganizarea și funcționarea Institutului Național de Administrație</i>, principalele atribuții ale INA vizează formarea și perfecționarea profesională a personalului din administrația publică și asigurarea calității în domeniul formării personalului.</p> <p>Așadar, legislația atribuie INA un rol important în formarea și perfecționarea profesională a personalului din administrația publică, conferindu-i o poziție privilegiată de "autoritate" publică în domeniu.</p> <p>În anul 2023, Institutul Național de Administrație a organizat 349 programe/grupe de perfecționare profesională și formare specializată, asigurând pregătirea unui număr de 11.586 persoane. În ultimii 7 ani, INA</p>	<p>Neatingerea scopului avut în vedere la înființarea INA</p> <p>Calitate slabă a serviciilor de pregătire profesională în sectorul public</p>	<p>2.7. Identificarea soluțiilor/inițiativelor legislative pentru consolidarea INA, creșterea capacității sale instituționale astfel încât aceasta să dobândească statutul, rolul și importanța conferită instituțiilor similare la nivel european.</p> <p>- Delimitarea clară a atribuțiilor între INA și ANFP pe linia formării și perfecționării profesionale.</p> <p>Termen de implementare: 30.09.2025.</p>

Observația de audit	Impact	Recomandare și termen de implementare
<p>a organizat 876 programe destinate administrației publice, cu un număr total de 22.544 participanți. Așadar, raportat la dimensiunea totală a personalului din sectorul public din România, INA a asigurat într-o foarte mică măsură necesarul de pregătire profesională din administrația publică.</p> <p>În anul 2023, finanțarea INA s-a realizat în principal din <u>subvenții de la bugetul de stat în cuantum de 11,4 milioane lei</u>, respectiv din <u>venituri proprii (taxe - cursuri de calificare) de 1,8 milioane lei</u>. Pe lângă aceste venituri, INA a derulat proiecte cu fonduri europene pentru care a beneficiat de sume rambursate de 3,5 milioane lei. Prin urmare, INA are un rol marginal și deține o cotă nesemnificativă pe piața formării profesionale a personalului din administrația publică (sub 2%), în timp ce funcționarea acestei instituții deosebit de importante pentru asigurarea calității în domeniul formării personalului în sectorul public este în mod semnificativ susținută de la bugetul de stat.</p> <p>Practic, deși în peisajul instituțional din România există un "Institut Național" specializat care <u>ar trebui să fie garantul calității pregătirii profesionale și totodată principalul furnizor al serviciilor în domeniu,</u> se constată că pe această piață de servicii se manifestă <u>o serie de dezechilibre,</u> dintre care amintim:</p> <ul style="list-style-type: none"> ☞ Cadru instituțional și legislativ fragmentat - mai multe instituții răspund de programele de formare și perfecționare, existând carențe în coordonarea acestora; ☞ Lipsa unor standarde de calitate comune atât în rândul furnizorilor privați de servicii, cât și în rândul autorităților și instituțiilor publice - lipsa mecanismelor corespunzătoare de asigurare a calității. Cadrul legislativ actual nu diferențiază specificul formării și perfecționării în administrația publică și nu alocă niciunei instituții funcții de reglementare specifice în legătură cu stabilirea unor standarde comune de calitate. <u>Totodată, cadrul legislativ fragmentat a dus la soluții instituționale diferite pentru înființarea și autorizarea acestor furnizori, precum și la diverse mecanisme de asigurare a calității, astfel că serviciile sunt de o calitate inegală, iar rezultatele sau performanța nu sunt uniforme;</u> ☞ <u>Instituțiile publice pot opta pentru achiziționarea serviciilor de formare și perfecționare de la diverși furnizori fără a fi garantate condiții minime pentru un nivel de calitate corespunzător al serviciilor de formare și perfecționare. Se constată o concurență neloială în oferta de formare și dezvoltare profesională, unii furnizori oferind și servicii conexe care depășesc sfera pregătirii profesionale;</u> ☞ Nu există informații agregate la nivel național privind necesarul de formare profesională și numărul total de furnizori de servicii activi pentru administrația publică din România – nu se cunoaște nivelul de activitate al acestora și nici calitatea serviciilor oferite; ☞ Identificarea și evaluarea nevoilor de formare la nivelul instituțiilor publice se realizează pur formal, iar acest lucru are ca rezultat o slabă planificare și deficiențe în ceea ce privește îmbunătățirea performanței instituționale. 		

Observația de audit	Impact	Recomandare și termen de implementare
<p>În concluzie, INA, în calitate de instituție publică specializată în domeniu, ar trebui să dobândească statutul, rolul și importanța conferită instituțiilor similare la nivel european; INA ar trebui să devină <u>principalul furnizor de pregătire profesională pentru administrația publică</u>, respectiv organ de certificare a calității serviciilor de pregătire profesională, dezvoltându-se pe următoarele paliere:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Calitatea de furnizor de servicii de pregătire profesională pentru administrația publică ar trebui să fie supusă unor <u>condiții sau criterii de calitate</u>, sub directa certificare/monitorizare a INA; - INA ar trebui să asigure <i>coordonarea și supravegherea activității de pregătire profesională pentru administrația publică</i> – în acest scop, ar trebui să colecteze informații privind necesarul de pregătire profesională și cursurile derulate la nivelul întregului aparat al administrației publice; - În funcție de buna practică la nivel internațional și modelul instituțional ales, finanțarea INA ar trebui să se realizeze <i>fie de la bugetul de stat prin derularea unor programe naționale gratuite pentru instituții publice, fie prin perceperea unor taxe (autofinanțare)</i> dacă se optează pentru continuarea modelului de "prestator de servicii" pe care îl deține INA în prezent. În ambele ipoteze, INA trebuie să reprezinte pilonul central al formării profesionale în sectorul public, iar cota sa de piață trebuie să exprime interesul public pentru dezvoltarea carierei și creșterea calității personalului din administrația publică. <p>De altfel, indiferent de modelul instituțional ales, <i>strategia de dezvoltare a INA trebuie să răspundă și necesității de asigurare a unui control mai bun asupra fondurilor utilizate pentru pregătire profesională în sectorul public</i>, respectiv corelația între banii publici utilizați de instituții publice și impactul formării profesionale.</p> <p>Raportat la cele de mai sus, apreciem că rolul conferit INA ar trebui consolidat. În acest sens, MDLPA, în calitate de entitate ierarhic superioară și coordonator al activității INA, ar trebui să realizeze o analiză din perspectiva modificărilor legislative ce se impun.</p>		

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

Cu stimă,

Coordonator al misiunii de audit

CONSILIER DE CONTURI

Mirela CĂLUGĂREANU