



Sociologie Românească

ISSN: 2668-1455 (print), ISSN: 1220-5389 (electronic)

***ASSESSING PNDL: ROMANIAN LEADERS IN QUEST FOR THE
STATE-BUDGET FUNDS, SPRINGER, CHAM, SWITZERLAND, 2021.
ANCA MONICA MARIN***

Alina POP

Sociologie Românească, 2022, vol. 20, Issue 1, pp. 161-164

<https://doi.org/10.33788/sr.20.1.9>

Published by:
Expert Projects Publishing House



On behalf of:
Asociația Română de Sociologie

**ASSESSING PNDL: ROMANIAN
LEADERS IN QUEST FOR
THE STATE-BUDGET FUNDS,
SPRINGER, CHAM, SWITZERLAND, 2021.
ANCA MONICA MARIN**

Alina POP¹

Abstract

This book contains a thorough analysis of the way state-budgeted funds were distributed by the Romanian government during 2017-2020 through The National Program for Local Development (PNDL), the largest state-funded development program, not devoid of controversies. At the intersection of sociology, public administration and public finance, the analysis offers a valuable tool for understanding how the complex funding environment operates at different levels of public administration in Romania.

Keywords: public funding, local development, PNDL.

Assessing PNDL: Romanian leaders in quest for the state-budget funds [Evaluarea PNDL: Liderii români în căutarea fondurilor de la bugetul de stat], carte apărută la editura Springer în anul 2021, autoare Monica Marin, tratează un subiect care a născut nu puține controverse în societatea românească și asupra căruia o analiză sistematică era necesară: modul de alocare a fondurilor publice prin Programul Național de Dezvoltare Locală (PNDL). Cel mai mare program de finanțare pentru infrastructura locală, de la bugetul de stat, PNDL a fost lansat în anul 2015, cu obiectivul asigurării pentru fiecare localitate a unui set minim de servicii publice în domeniile: sănătate, educație, apă – canalizare, energie termică și electrică, inclusiv iluminat public, transport/drumuri, salubritate, cultură, culte, locuire și sport. Principalele critici ce i-au fost aduse de-a lungul timpului au vizat ineficiența în implementarea programului, politizarea lui excesivă, lipsa de transparență în evaluarea proiectelor, în stabilirea alocărilor și în gestionarea fondurilor publice.

Analiza Ancăi Monica Marin, cercetătoare la Institutul de Cercetare a Calității Vieții, urmărește alocările de la nivel central la nivel local prin acest program între

¹ Institutul de Cercetare a Calității Vieții, București, ROMÂNIA. E-mail: alinapop.iccv@gmail.com.

anii 2017 și 2020, perioadă a așa-numitului PNDL II sau PNDL „reformat”, fără a oferi totuși o analiză detaliată asupra modificărilor aduse acestui program față de programul inițial PNDL.

După descrierea cadrului administrației publice locale din România, a altor programe finanțate de la bugetul de stat sau din fonduri europene și a mecanismelor și etapelor procesului alocării fondurilor de dezvoltare locală, autoarea prezintă cadrul teoretic al analizei sale, situate la intersecția dintre sociologie, management public și finanțe publice. Pe baza unor teorii provenite din aceste discipline (teoria sistemelor, teoria agentului principal, teoria dependenței de resurse, teoria complexității în analiza leadershipului ș.a.) este dezvoltat un model teoretic explicativ și predictiv care ia în calcul o serie de variabile prezentate ca fiind legate de nivelul regional, județean, local și individual. O confuzie se poate naște aici. Autoarea prezintă unele variabile, cum sunt afilierea politică a primarului, afilierea politică și experiența (durata în funcție) a președintelui consiliului județean, ca aparținând deopotrivă nivelului regional sau local și nivelului individual.

Pentru a ilustra modelul, autoarea a colectat un volum variat de date, provenite din surse publice deschise, puse la dispoziție de autoritățile centrale (în special Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP)/Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, Ministerul Finanțelor) sau locale (consilii județene, primării), de instituții publice cu rol de centralizare a informațiilor (Institutul Național de Statistică, Biroul Electoral Central) sau disponibile în analizele anterioare (Indexul Dezvoltării Umane Locale, Atlasul Zonelor Rurale Marginalizate ș.a.).

Mai multe analize cantitative au fost realizate prin metoda regresiei multiple utilizând variabilele din baza de date rezultată. Analizele au fost conduse inițial pentru nivelul județean și ulterior pentru cel al localităților, separat, pentru comune și orașe. În plus, datele despre 5.379 de proiecte finanțate în mediul rural au fost compilate pentru a identifica nivelul cel mai dezagregat, al satelor. Analiza caz-cu-caz, pentru a determina în ce măsură alocările au vizat zonele rurale defavorizate și pentru a verifica dacă informațiile publicate de MDRAP sunt suficiente pentru a stabili cu precizie localizarea proiectelor finanțate.

Nucleul studiului îl constituie analiza alocărilor din PNDL II publicate până la 1 mai 2018 (reprezentând 93% din contractele de finanțare din acest program). Analiza principală este completată în finalul cărții cu informații privind finanțările alocate până în luna februarie 2020, autoarea urmărind să ofere o privire de ansamblu asupra obiectivelor finanțate prin program și să observe dacă localități care nu au primit finanțări anterior, rămân în continuare „zona albă”.

Pentru o înțelegere mai aprofundată a modului de alocare a finanțărilor, analiza cantitativă a fost completată cu informații de ordin calitativ, obținute din interviuri realizate cu stakeholderi (reprezentanți ai autorităților locale sau funcționari) din comunitățile locale, dar și din transcriptele dezbaterilor parlamentare pe marginea amendamentelor propuse de parlamentari la legea bugetului de stat, care scot

în evidență încercările de creare a unor proceduri „suplimentare” și arbitrare în stabilirea proiectelor finanțate prin PNDL.

Principalele rezultate arată faptul că, la nivelul consiliilor județene, alocările de fonduri prin PNDL sunt direct legate de absorbția fondurilor UE în perioada anterioară (2007-2013), dar într-o relație de invers proporționalitate. Un județ are mai multe șanse să primească mai multe fonduri prin PNDL cu cât are densitatea populației mai mică și manifestă, de asemenea, o capacitate mai mică de absorbție a fondurilor UE. La nivelul orașelor, analiza indică importanța unor factori care nu țin de resursele locale sau de organizație, ci de vechimea în funcție a președintelui consiliului județean și numărul unităților administrativ-teritoriale din județ. Cu cât un oraș este mai puțin dezvoltat, are mai puține poziții în organigrama primăriei, este situat într-un județ cu mai puține unități administrativ-teritoriale, iar județul este condus de un președinte de consiliu județean cu experiență mai mare de 10 ani la conducerea consiliului, șansele orașului de a primi mai multe fonduri prin PNDL cresc. Cât privește localitățile din mediul rural, analiza a relevat că, deși 70% din fondurile alocate prin PNDL le-au vizat, au existat totuși 80 de comune din totalul de 2.861 care au fost ocolite atât de investițiile finanțate prin PNDL II, cât și anterior, prin fondurile PNDL sau europene din exercițiul financiar 2009-2017, deși nevoile lor privind dezvoltarea infrastructurii erau pregnante.

Pentru o comună, modelul bazat pe regresie multiplă a arătat că șansa ca ea să primească mai multe fonduri prin PNDL II este mai mare cu cât ea este mai puțin dezvoltată (conform indexului de dezvoltare umană), este localizată în regiunea de dezvoltare Sud-Est sau Sud-Vest, în județe cu mai puține unități administrativ-teritoriale, are o populație sub 3.000 de locuitori, este mai puțin dezvoltată pe planul infrastructurii, este de dimensiuni organizaționale reduse și are un primar de aceeași culoare politică cu partidul de guvernământ.

Analiza efectuată caz-cu-caz a arătat că doar 17% dintre proiectele de investiție au vizat zone marginalizate din mediul rural, în ciuda nevoilor urgente pentru îmbunătățirea infrastructurii rutiere și sociale în aceste zone. Dintre acestea, cele mai multe nu se situau în zone cu locuitori auto-identificați ca etnici romi. Analiza inițială (cu date disponibile la 1 mai 2018) a evidențiat faptul că 295 de localități nu obținuseră nici un fel de fonduri prin PNDL II, iar doar 26 dintre acestea au avut proiecte de investiție finanțate ulterior (până în februarie 2020).

Analiza calitativă a scos în evidență o serie de probleme și provocări pe care le întâmpină autoritățile locale din rural sau urbanul mic atunci când pregătesc proiecte de finanțare sau accesează fonduri prin PNDL, printre care: lipsa de informații sau informația asimetrică dintre diferiți agenți (minister, consilii județene, primării), neclaritatea procedurilor și lipsa de transparență în privința alocărilor, problemele practice privind cadastrarea, lipsa personalului specializat și slaba colaborare inter-instituțională, lipsa comunicării între nivelul județean și local, forme de discriminare pe criterii etnice, liderii din comunitățile de etnie romă

considerând că localitățile lor au fost ocolite de finanțările prin PNDL întrucât localitățile au un procent semnificativ de populație de etnie romă.

Cartea se încheie cu o serie de recomandări privind o mai bună gestionare a fondurilor alocate prin programe de dezvoltare finanțate de la bugetul de stat, care vizează, în special, o coordonare mai transparentă și mai coerentă a investițiilor publice, indiferent de obiectivul investiției și de linia de finanțare. Sunt preluate printre recomandări și sugestii făcute direct de către stakeholderii intervievați în faza calitativă a analizei, printre care o mai mare transparență a programului, cu precizarea criteriilor de selecție prioritare și furnizarea explicațiilor pentru proiectele respinse, îmbunătățirea legislației sau a criteriilor de eligibilitate pentru localitățile în care statutul legal al proprietăților rămâne neclar, constituirea unei baze de date publice cu toate proiectele, indiferent de sursa de finanțare, grupate pe domenii de investiții.

Publicată în limba engleză la o editură internațională, cartea Ancăi Monica Marin se adresează atât cercetătorilor interesați de analiza alocării fondurilor publice, cât și decidenților politici, funcționarilor publici și reprezentanților instituțiilor responsabile de fondurile europene, interesați de îmbunătățirea mecanismelor prin care fondurile publice sunt alocate în România. Lectura cărții nu este totuși una facilă. Multitudinea datelor prezentate și a detaliilor despre unele dintre proiectele finanțate, nu este completată cu explicații cu privire la fenomenele evidențiate de rezultate, ceea ce poate să califice cercetarea drept una strict descriptivă. O altă limită este aceea că analiza prezentată de autoare privește doar modul în care s-au făcut alocările bugetare nu și implementarea proiectelor de dezvoltare locală finanțate prin PNDL II. O abordare conjugată a celor două aspecte importante ce țin de fondurile publice este necesară pentru cei care urmăresc creșterea eficienței lor, indiferent de sursa de finanțare.