



UNIUNEA EUROPEANĂ



GVERNUL ROMÂNIEI



Ministerul Fondurilor Europene

Acord cadru pentru evaluarea instrumentelor structurale în perioada 2011-2015

Lot 1 – Evaluări, Contract subsecvent nr. 5 / 23 / 07.03.2013

„Evaluarea ex-ante a Acordului de Parteneriat 2014-2020”

Al doilea raport intermediar de evaluare privind capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor de a asigura implementarea eficientă a fondurilor CSC

17 Aprilie 2015

Valoarea contractului: 1,342,050.00 lei fara TVA

Durata contractului: 21 luni, 3 săptămâni și 4 zile, de la 07.03.2013 până la 31.12.2014

Informații legate de document

Data: 17 Aprilie 2015

Versiune: 1.1

Status (*draft* / în curs de avizare / aprobat): Final

Lista modificărilor documentului

Versiune	Data	Cuprinsul modificării
1.0	24.12.2014	Proiect transmis pentru aprobarea Comitetului de Coordonare a Evaluării
1.1	17.04.2015	Versiunea finală inclusiv comentariile factorilor interesați și aprobarea Comitetului de Coordonare de Evaluare

Autori

Ecorys Nederland BV în asociere cu LIDEEA Development Actions SRL

Mark BARRETT *Team Leader*

Liliana LUCACIU *Expert*

Al doilea raport intermediar de evaluare privind capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor de a asigura implementarea eficientă a fondurilor CSC

Ministerul Fondurilor Europene, România

București, 17.04.2015



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Despre Ecorys

În Ecorys ne propunem ca prin munca pe care o facem să aducem societății beneficii reale. Oferim cercetare, consultanță și management de proiect, specializate în dezvoltare economică, socială și spațială. Concentrându-ne pe o problematică complexă de piață, politici și management, oferim clienților noștri – din sectorul public, privat și non-profit din întreaga lume – o perspectivă unică și soluții de înaltă valoare. Remarcabilul istoric al Ecorys se întinde pe mai mult de 80 de ani. Experiența noastră acoperă domenii ca economia și competitivitatea; regiunile, orașele și imobiliarele; energia și apa; transportul și mobilitatea; politica socială; educația, sănătatea și administrația. Noi punem preț pe independența, integritatea și parteneriatele noastre. Echipa noastră include experți dedicați din mediul academic și din consultanță, care au în comun cele mai bune practici atât în cadrul companiei noastre cât și cu partenerii noștri pe plan internațional.

Ecorys Olanda are o politică activă de responsabilitate socială (CSR) și este certificată ISO 14001 (standardul internațional pentru sistemele de management de mediu). Obiectivele noastre de sustenabilitate sunt traduse în politica noastră de companie și în măsuri practice pentru oameni, pentru planetă și pentru profit, cum ar fi utilizarea 100% a unui tarif de energie electrică verde, cumpărarea/compensarea emisiilor de carbon pentru toate zborurile noastre, stimularea personalului pentru folosirea transportul public și imprimarea pe hârtie certificată FSC sau PEFC. Din 2007, acțiunile noastre ne-au redus emisiile de carbon cu un procent estimat de 80%.

ECORYS Nederland BV
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

P.O. Box 4175
3006 AD Rotterdam
The Netherlands

Telefon: +31 (0)10 453 88 00
Fax: +31 (0)10 453 07 68
Email: netherlands@ecorys.com
Nr. Registru: 24316726

Website: www.ecorys.nl

Ecorys Region, Strategy & Entrepreneurship

Telefon: +31 (0)10 453 87 99
Fax: +31 (0)10 453 86 50



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Cuprins

1	SUMAR EXECUTIV	7
2	Introducere	13
2.1	Cadrul general și contextul.....	13
2.2	Evaluabilitatea capacității administrative a beneficiarilor și a autorităților	13
3	Abordare și metodologie	17
3.1	Metodologia adoptată pentru a doua evaluare	17
3.2	Metode utilizate pentru actualizarea evaluării	17
4	Analiza capacității administrative a autorităților	20
4.1	Analiză și constatări – Structuri.....	20
4.1.1	Constatările și concluziile evaluării 2013 – Structuri	20
4.1.2	Actualizarea evaluării 2014 – Structuri.....	25
4.2	Analiză și constatări – Resurse Umane	28
4.2.1	Evaluarea din 2013 – Resursele Umane ale autorităților	28
4.2.2	Actualizarea evaluării 2014 –Resursele Umane ale autorităților	32
4.3	Analiză și constatări – Sisteme și Instrumente	34
4.3.1	Evaluarea din 2013 – Sisteme și Instrumente.....	34
4.3.2	Actualizarea evaluării 2014 – Sisteme și Instrumente.....	37
4.4	Analiza și concluziile cu privire la alți factori orizontali care influențează capacitatea administrativă a autorităților.....	39
4.5	Concluzii și recomandări privind capacitatea administrativă a autorităților.....	40
4.5.1	Concluzii privind capacitatea administrativă a autorităților	40
4.5.2	Diagrama radar a capacității administrative în 2014, comparativ cu 2013	47
4.5.3	Indexul capacității administrative.....	51
5	Analiza capacității administrative a beneficiarilor	61
5.1	Colectarea de date și informații privind capacitatea administrativă a beneficiarilor.....	61
5.2	Analiză și rezultate	63
5.2.1	Capacitatea de gestionare a proiectelor.....	64
5.2.2	Capacitatea de a mobiliza și a folosi eficient resursele umane	69
5.2.3	Capacitatea de mobilizare a resurselor financiare	71
5.2.4	Probleme orizontale care afectează capacitatea beneficiarilor	73



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

5.3	Concluzii și recomandări privind capacitatea administrativă a beneficiarilor - actualizare	76
-----	--	----

ANEXE :

Anexa 1	Metodologia de evaluare utilizată pentru evaluare (2013)
Anexa 2	Documente consultate în timpul activității de cercetare de birou privind capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor
Anexa 3	Chestionarul pentru evaluarea capacității administrative a autorităților
Anexa 4	Lista de verificare pentru Întrebarea II - Capacitatea administrativă a autorităților
Anexa 5	Rezultatele sondajului, pentru cel de-al doilea raport de evaluare a capacității administrative pentru AP 2014-2020
Anexa 6	Baza de date a capacității administrative actualizată
Anexa 7	Membrii Comitetului de Coordonare a Evaluării
Anexa 8	Sinteza comentariilor factorilor interesați
Anexa 9	Correspondența dintre recomandări, concluziile și constatările, inclusiv structurile responsabile



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Lista acronimelor

Acronim	Denumire
AA	Autoritatea de Audit
ACIS	Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale
ACP	Autoritatea de Certificare și Plată
AM	Autoritatea de Management
ANCS	Agenția Națională pentru Cercetare Științifică
ANR	Agenția Națională pentru Romi
AFIR	Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale
APIA	Agenția de Plăți pentru Intervenții în Agricultură
BEI	Banca Europeană de Investiții
BERD	Banca Europeană pentru Dezvoltare Regională
CC	Comitet Consultativ
AC	Acord Cadru
CdS	Caiet de Sarcini
CE	Comisia Europeană
CIAP	Comitetul Inter-instituțional pentru Acordul de Parteneriat
CSC	Cadrul Strategic Comun
CSNR	Cadrul Strategic Național de Referință
CTE	Cooperare Teritorială Europeană
DLAF	Departamentul pentru Lupta Antifraudă
FC	Fond de Coeziune
FEADR	Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
FEAMP	Fondul European pentru Afaceri Maritime și Pescuit
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FR	Raport Final
FSE	Fondul Social European
GL	Grupuri de lucru
HG	Hotărâre de Guvern
Î	Întrebare de evaluare
IS	Instrumente Structurale
L	Luna
MDRAP	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
ME	Ministerul Economiei
MEN	Ministerul Educației Naționale
Meuro	Milioane de euro
MFE	Ministerul Fondurilor Europene
MMFPSPV	Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice
OI	Organism Intermediar
AP	Acord de Parteneriat
PAC	Politica Agricolă Comună
PCP	Politica Comună în domeniul Pescuitului
PNDR	Programul Național de Dezvoltare Regională
PO	Program Operațional
POAT	Programul Operațional Asistență Tehnică



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



PODCA	Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative
POP	Programul Operațional pentru Pescuit
POCA	Programul Operațional Capacitate Administrativă
POCU	Programul Operațional Capital Uman
POR	Programul Operațional Regional
POS CCE	Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economiei
POS DRU	Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane
POS M	Programul Operațional Sectorial Mediu
POS T	Programul Operațional Sectorial de Transport
RAI	Raport Anual de Implementare
RDC	Regulamentul privind Dispozițiile Comune
RE	Raport de Evaluare
RI	Raport Inițial
RL	Raport lunar
ROF	Regulamentul pentru organizare și funcționare (regulamente interne)
SMIS	Sistemul de Management al Informației
DGAPE	Direcția Generală de Analiză, Programare și Evaluare
UCE din MFE	Unitatea Centrală de Evaluare
UE	Uniunea Europeană

1 SUMAR EXECUTIV

„Capacitatea administrativă limitată reprezintă unul dintre motivele principale de îngrijorare pentru România. Lipsa eficacității administrației publice din România, împreună cu supra-reglementarea, proceduri împovărătoare și ineficiente, afectează negativ mediul de afaceri și capacitatea pentru investiții publice”

(Comisia Europeană, 2013)

Capacitatea administrativă insuficientă reprezintă unul dintre principalii factori care contribuie la nivelul redus al absorbției în perioada de programare 2007-2013; România a fost în mod constant pe cea mai joasă poziție în Uniunea Europeană în ceea ce privește fondurile structurale, de coeziune și fondurile pentru pescuit.

În acest context, Ministerul Fondurilor Europene a solicitat o evaluare a capacității administrative a instituțiilor responsabile cu gestionarea fondurilor europene ca parte a Evaluării Ex-ante a Acordului de Parteneriat (AP), proiectată în două stadii: (1) o primă evaluare destinată perioadei 2007-2013 pentru a identifica lecțiile învățate care ar putea fi folosite pentru îmbunătățirea capacității administrative în procesul pregătirii noii perioade de programare și (2) o actualizare a primei evaluări la finalul procesului de programare pentru perioada 2014-2020, cu scopul de a surprinde progresul.

Evaluarea trebuie să răspundă la întrebarea: „Este capacitatea administrativă a autorităților și a beneficiarilor suficientă pentru o implementare corespunzătoare a fondurilor Cadrului Strategic Comun¹?”

Primele răspunsuri au fost furnizate în luna septembrie 2013, odată cu primul raport privind capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor, identificând problemele cheie și punctele slabe care trebuie abordate. În primul raport de evaluare au fost formulate unsprezece recomandări.

Actualizarea prezentă se axează pe progresele înregistrate în ce privește îmbunătățirea capacității administrative a autorităților și beneficiarilor în raport cu prima evaluare, pentru a asigura implementarea Programelor Operaționale 2007-2013 (PO) și programarea Acordului de Parteneriat și a Programelor Operaționale 2014-2020.

Rezumatul concluziilor privind capacitatea administrativă a autorităților și a beneficiarilor

Capacitatea administrativă a autorităților și a beneficiarilor reprezintă o provocare serioasă pentru implementarea eficientă a Fondurilor Europene Structurale și de Investiții. Deși s-au făcut progrese pe parcursul ultimului an, **sunt încă necesare îmbunătățiri semnificative.**

În contextul unui mediu în care progresele înregistrate în sectorul public sunt lente și nesigure, marea provocare pentru autoritățile din România constă în găsirea celor mai adecvate soluții pentru îmbunătățirea capacității și performanței administrative a sistemului responsabil cu gestionarea

¹ Cadrul Strategic Comun este un instrument comun de punere în aplicare a Fondurilor Europene Structurale și de Investiții care includ Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European, Fondul de Coeziune, Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală, Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Fondurilor Europene Structurale și de Investiții. În perioada 2007-2013, măsurile de îmbunătățire a capacității administrative a sistemului de gestionare a Fondurilor Europene Structurale și de Investiții au fost zădărnice de deficiențele sistemice ale administrației publice.

România se ridică la un nivel bun în ceea ce privește **conformitatea formală**, cum ar fi crearea structurilor, formalizarea cooperării, crearea de instrumente și sisteme, dar **funcționarea sistemului rămâne în continuare precară**.

C1. Experiența din perioada programare 2007-2013 indică faptul că, pentru îmbunătățirea performanței și a cooperării inter-instituționale, autoritatea crescută a structurilor de conducere și de coordonare, **stabilitatea structurilor organizațiilor și întregul cadru trebuie asigurat**, cu scopul de a îmbunătăți performanța instituțională și cooperarea inter-instituțională. În 2013, autoritățile române au început un proces de revizuire a cadrului instituțional, adoptând o abordare centralizată cu un rol de gestionare consolidat al Ministerului Fondurilor Europene. Această abordare asigură o coerență administrativă mai mare a autorităților responsabile cu gestionarea Fondurilor Europene Structurale și de Investiții și implică, în același timp, provocarea de a avea o bună cooperare cu factorii de decizie și alți actori de dezvoltare la nivel central și regional.

C2. Experiența 2007-2013 a dovedit că deși au fost create structuri partenoriale, **capacitatea limitată de gestionare a politicilor publice, instrumente ineficace de comunicare și de cooperare** se află printre factorii cheie care influențează negativ participarea eficace a partenerilor la managementul ciclului programelor. Procesul de programare pentru perioada 2014-2020 s-a confruntat cu dificultăți în asigurarea cadrului strategic necesar pentru Acordul de Parteneriat și Programele Operaționale, cu întârzieri în dezvoltarea strategiilor sectoriale necesare și în respectarea termenelor pentru îndeplinirea condiționalităților ex-ante.

C3. O problemă cheie a sistemului o reprezintă asigurarea resurselor umane adecvate din punct de vedere cantitativ și calitativ. În mare parte, **funcția de Resurse Umane se limitează la asigurarea conformității cu cerințele minime** privind desfășurarea proceselor de Resurse Umane, dar eficacitatea acestora este redusă. Organizațiile **nu au o capacitate suficientă pentru a utiliza în mod eficace politicile și practicile de Resurse Umane**, pentru a asigura resursele necesare și pentru a răspunde cerințelor de performanță și schimbărilor din mediu.

C4. Este necesară alinierea performanței oamenilor cu performanța organizației, o trecere de la managementul performanței bazat pe competențe la cel „bazat pe rezultate”, cu scopul de a **orienta mai bine eforturile angajaților spre obiectivele de performanță ale Programelor Operaționale. Sistemul de recompense** trebuie să fie capabil să atragă și să rețină profesioniști în sistem, precum și să stimuleze performanța. Îmbunătățirile sistemului de recompense întreprinse în 2014 a dus la o atractivitate mai ridicată a locurilor de muncă în sistem și la o mai mare stabilitate.

C5. Există nevoia de a crea și de a oferi oportunități de formare cu scopul de a asigura competențele în domenii critice și de a asigura o dezvoltare continuă a personalului. **Sistemul de formare trebuie consolidat** folosind bunele practici anterioare, cum ar fi mecanismul de instruire gestionat de către Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale și practica de formare din cadrul Autorității de Management pentru Programul Operațional Regional, întărind coordonarea și reînnoind abordările și metodologiile în conformitate cu cele mai bune practici din domeniul formării.

C6. Este evident din perioada 2007-2013 că, în cazul organizațiilor în care competențele au fost dezvoltate pe baza experienței anterioare și cu resurse umane stabile la nivelul funcțiilor de conducere și al pozițiilor cheie, acestea au răspuns mult mai bine exigențelor de performanță și



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

constrângerilor impuse de mediul socio-economic. Trebuie astfel asigurată o mai **mare stabilitate a structurilor, a managerilor** și a celor care ocupă poziții cheie.

C7. Ca o caracteristică generală, **sistemul de implementare a programelor operaționale pare a fi excesiv reglementat, cu proceduri complicate** și în multe cazuri neclare, asociate cu o birocrație excesivă și o povară administrativă ridicată care au încetinit și chiar au blocat procesele, în principal pe costul beneficiarilor. Este necesară revizuirea alocării responsabilităților la toate nivelurile, iar **procedurile trebuie simplificate**, reducându-se astfel povara administrativă. Instrumentele utilizate în vederea implementării programului în toate fazele trebuie să fie clare, utile și temperate față de beneficiari. Ministerul Fondurilor Europene a început deja simplificarea procedurilor rezultând în achiziții, contractare, cerințe de raportare și cereri de plată mai rapide și mai ușoare pentru beneficiarii privați. A fost finalizat în 2014, ca o bună bază pentru simplificări suplimentare, un studiu privind povara administrativă, care furnizează recomandări practice pentru continuarea reducerii poverii administrative.

C8. Trebuie să se asigure **un sistem mai eficace de indicatori**, cu o structură, metodologii și capacitate îmbunătățite la toate nivelurile pentru utilizarea, calcularea și raportarea acestora și producerea datelor necesare pentru indicatorii selectați. Trebuie astfel asigurată generarea constantă de date necesare pentru indicatorii selectați. La data raportării, autoritățile de management dezvoltau ghiduri privind indicatorii pentru perioada 2014-2020. Abordarea consecventă și metodologia, asistența evaluatorilor ex-ante, precum și coordonarea Ministerului Fondurilor Europene sunt premise pentru producerea de sisteme de indicatori mai eficiente.

C9. Potențialul sistemelor electronice nu este utilizat la maximum, în acest sens se impun îmbunătățiri în ceea ce privește fiabilitatea sistemelor și ușurința de utilizare. Pentru perioada 2014-2020, sunt necesare mai multe funcții adecvate destinate utilizatorilor, decât cele pe care le au sistemele electronice actuale. **Implementarea cerințelor de e-coeziune** va contribui la simplificarea, transparența și diminuarea poverii administrative.

C10. O problemă cheie în utilizarea sistemelor și instrumentelor existente, întâlnită în exercițiul de programare 2007-2013, o reprezintă **eficacitatea limitată a sistemelor de management și control**. Neregulile identificate în gestionarea și controlul achizițiilor publice și a alte nereguli de sistem în cadrul activităților de evaluare și selecție a proiectelor, precum fraudă, suspiciunea conflictelor de interese și complicitățile au dus la întreruperi și suspendarea plăților. Deși principalele probleme sistemice au fost rezolvate, eliminarea întreruperilor și suspendărilor și asigurarea unei implementări ușoare a programelor, un număr de deficiențe rămân să fie abordate și monitorizate ca priorități, cum ar fi: managementul achizițiilor, eficiența primului nivel de control, pista de audit, managementul riscului, detectarea și de gestionarea neregulilor.

C11. Procedurile privind fluxul plăților, previzionarea și certificarea cheltuielilor necesită îmbunătățiri semnificative, fiind **excesiv de birocratice, cu procese îndelungate și predictibilitate scăzută** de prognozare.

C12. **Auditul intern** nu pare să contribuie la depistarea timpurie a neregulilor din sistem. **Managementul riscului nu este utilizat în mod corespunzător** ca instrument de management în toate organizațiile, iar gestionarea neregulilor prezintă lacune semnificative în ceea ce privește prevenirea și înregistrarea corectă a gestionării actuale și viitoare.

C13. Perioada de programare **2007-2013 a reprezentat o provocare pentru beneficiari** datorită noilor reguli care au fost semnificativ diferite de cele aplicate în cadrul programelor de pre-aderare, dimensiunilor mai mari a proiectelor și, în unele cazuri, datorită implicării aceleiași entități într-un număr mare de proiecte. Un domeniu important pentru dezvoltarea în continuare este cel al



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

capacității de management a proiectelor construite în instituțiile publice responsabile pentru un volum mare de fonduri disponibile pentru a fi absorbite, cum ar fi instituțiile publice locale și centrale, care sunt operatori cheie pentru infrastructura publică.

C14. Consolidarea capacităților organizaționale pentru a asigura capacități durabile pentru managementul proiectului, reprezintă necesități cheie și includ îmbunătățirea sistemelor de management și control, o integrare mai bună cu alte funcții ale instituției și îmbunătățirea competențelor în anumite domenii de specializare. **Competențele legate de achizițiile publice și managementul de proiect** continuă să fie priorități în ceea ce privește formarea.

C15. Capacitatea îmbunătățită de elaborare a documentațiilor tehnice în cazul infrastructurii rămâne un aspect ce trebuie avut în vedere. Actorii cheie de la nivel regional, local și sectorial au capacitate redusă de a gestiona portofoliile de proiecte și de a asigura pregătirea de proiecte mature pentru implementare. Pentru un număr de sectoare, nu există nici o organizație responsabilă la nivel regional cu implementarea politicilor sectoriale, de exemplu cercetare dezvoltare și inovare, turism, întreprinderi mici și mijlocii etc. Intenția de a utiliza mai mult în perioada 2014-2020 proiecte strategice integrate va impune consolidarea acestor actori menționați mai sus, care trebuie să fie capabili să faciliteze, sau să dezvolte și să implementeze în mod direct astfel de proiecte.

C16. În cazul beneficiarilor privați și de mărime mică, trebuie să se asigure **proceduri simple, instrucțiuni clare și acces ușor la serviciile de consultanță** în ce privește disponibilitatea și accesibilitatea. **Serviciile de consultanță trebuie să se dezvolte** pentru a răspunde nevoilor de pe piață, prin proceduri simple și transparente de achiziție și oportunități predictibile create pe parcursul implementării programelor.

C17 Beneficiarii au o capacitate limitată de mobilizare a resurselor financiare, aceasta rămânând o problemă cheie și un factor de risc pentru performanța programelor.

Recomandările evaluării

R1. Asigurarea autorității sporite² a structurilor de management și coordonare, stabilitate instituțională și a cadrului general de organizare, în vederea îmbunătățirii performanței instituționale și a cooperării inter-instituționale. Recomandarea, făcută în 2013, este într-o mare măsură pusă în aplicare, ceea ce conduce la următoarea recomandare. Recomandarea actualizată este: Ca urmare a stabilirii noului cadru instituțional, se recomandă să se asigure următoarele (1) Organismele Intermediare selectate au capacitatea adecvată corespunzând numărului de beneficiari și complexității proiectelor în principal la nivel local și regional (2) stabilitatea structurilor.

R2. Îmbunătățirea participării eficiente a partenerilor sociali în procesul de programare și în cadrul comitetelor de monitorizare; trebuie avute în vedere o mai bună coordonare a proceselor, a furnizării de informații și creșterea capacității de implementare a partenerilor sociali. Actualizarea evaluării a indicat că recomandarea rămâne valabilă. Premisa pozitivă pentru realizare este faptul că a fost deja asumat prin Acordul de Parteneriat sprijinul acordat membrilor comitetelor de monitorizare pentru o implicare mai eficientă, iar Programul Operațional Asistență Tehnică 2014-2020 prevede fonduri pentru acest sprijin. Este necesară acordarea continuă a sprijinului.

R3. Dezvoltarea funcției de Resurse Umane în cadrul sistemului de gestionare a fondurilor Cadrelor Strategice Comune. Capacitatea de management a funcției de Resurse Umane trebuie să fie creată printr-un organism central la nivelul Ministerului Fondurilor Europene, o coordonare mai bună și o

² Putere acordată prin lege, reguli scrise și regulamente



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

utilizare adecvată a resurselor de asistență tehnică. Este necesară de asemenea cooperarea cu departamentele de Resurse Umane din cadrul ministerelor și asigurarea cât mai mult posibil unei abordări unitare. Utilizarea modelelor și practicilor din sectorul privat, analiza periodică a proceselor de Resurse Umane pentru a monitoriza eficacitatea funcțiilor și progresul înregistrat în dezvoltarea capacității administrative. Recomandarea rămâne valabilă pe termen lung. Crearea unui nou instrument pentru managementul performanței crește provocările și responsabilitatea pentru departamentul de Resurse Umane și pentru manageri pentru a asigura punerea în aplicare durabilă. Pentru aceasta, o recomandare suplimentară este de a asigura asistență continuă departamentului de Resurse Umane pentru:

- a se asigura că sistemul este înțeles și acceptat de către personal;
- managerii sunt capabili să îl conecteze și să îl sprijine prin gestionarea curentă a practicilor oamenilor;
- departamentul de Resurse Umane este capabil să monitorizeze punerea în aplicare, să evalueze dacă este necesar și să asigure ajustarea sistemului global de management al performanței.

R4. Revizuirea întregului sistem de management în vederea simplificării procedurilor, trebuie să se concentreze pe optimizarea utilizării apelurilor de proiecte, cerințe procedurale rezonabile / minime în toate fazele ciclului proiectelor, claritate și consecvență cu privire la interpretarea procedurilor, acolo unde este cazul etc. În lumina evoluțiilor recente, recomandăm punerea în aplicare cu stăruință a recomandărilor studiului privind povara administrativă.

R5. Elaborarea unor instrucțiuni, manuale, servicii de asistență, tutoriale, ușor de folosit, cu utilizare extinsă a Tehnologiei Informațiilor și Comunicațiilor, în vederea facilitării accesului pentru toți beneficiarii. Recomandarea rămâne valabilă. Primii pași pentru punerea în aplicare au fost făcuți de către Ministerul Fondurilor Europene care a comandat un studiu privind sarcinile administrative, în continuarea alinierii asumate a procedurilor privind Programele Operaționale la recomandările de reducere a poverii administrative. Sunt deja făcute progrese în ceea ce privește revizuirea instrucțiunilor, dar recomandarea rămâne valabilă.

R6. Dezvoltarea unui sistem eficace de indicatori în conformitate cu metodologia Comisiei Europene, cu o capacitate corespunzătoare la nivel de proiect și program pentru utilizarea indicatorilor și furnizarea de date pentru calcularea și monitorizarea indicatorilor. Acesta ar trebui implementat sub coordonarea Ministerului Fondurilor Europene, inclusiv furnizarea de orientare metodologică și formare pentru toți utilizatorii sistemului. Ministerul Fondurilor Europene trebuie să asigure că furnizorii de date au capacitatea și competențele de a își asuma generarea de date. Recomandarea se adresează în contextul elaborării Programelor Operaționale 2014-2020; pregătirea ghidului pentru indicatori trebuie să urmeze orientările, adaptate la audiență și să fie în coordonarea la nivelul Ministerului Fondurilor Europene pentru toate Programele Operaționale.

R7. Extinderea implementării conceptului de e-coeziune în cadrul tuturor proceselor de schimb de date cu beneficiarii. Această recomandare este deja abordată, fiind obiect al Axei Prioritare 2 dedicate din Programul Operațional Asistență Tehnică 2014-2020. Recomandarea rămâne valabilă.

R8. Consolidarea sistemelor de management și control ale autorităților publice. Această recomandare trebuie implementată prin îmbunătățirea competențelor referitoare la controlul intern, managementul riscului și prevenirea, identificarea și gestionarea neregulilor. Recomandarea a fost confirmată și acceptată prin planul de acțiune pentru întărirea capacității administrative atașat Acordului de Parteneriat 2014-2020. Recomandarea rămâne valabilă.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

R9. Sunt necesare măsuri de sprijin eficace prin asistență tehnică pentru beneficiari, pentru a răspunde tuturor punctelor slabe cheie identificate: competențe de management de proiect, managementul portofoliilor de proiecte, achiziții publice, competențe tehnice, acces la consultanță și asistență etc.

R10. Identificarea, consolidarea sau crearea capacităților pentru implementarea politicilor sectoriale cheie finanțate din Cadru Strategic Comun, la nivel național și regional, de exemplu organisme regionale pentru implementarea politicii de Cercetare Dezvoltare Inovare, întreprinderi mici și mijlocii, capital uman etc.

R11. Accesul îmbunătățit al beneficiarilor la finanțare va fi asigurat prin mecanisme accesibile de pre-finanțare, o mai bună rentabilitate / profitabilitate³ a proiectelor, rambursări simplificate și rapide pe parcursul implementării proiectelor.

Alți factori care îmbunătățesc capacitatea autorităților și beneficiarilor

Implementarea și progresul reformei administrației publice în România reprezintă un factor extern cheie necesar în vederea creării unui mediu favorabil pentru implementarea măsurilor privind capacitatea administrativă a beneficiarilor și a autorităților, instituții publice.

Pentru beneficiarii privați, un factor extern esențial îl reprezintă îmbunătățirea mediului de afaceri cu o povară administrativă redusă, care va stimula antreprenoriatul și investițiile.

Concluzii și recomandări finale ale actualizării evaluării actualizate

CF1 Actualizarea evaluării a demonstrat că toate cele unsprezece recomandări au fost abordate pentru Programele Operaționale 2007-2013 prin acțiuni directe sau planuri și mecanisme pentru acțiuni viitoare, în cazul perioadei 2014-2020. Toate recomandările rămâne valabile, în unele cazuri, au fost formulate mai concret sau s-a urmărit implementarea recomandărilor conform măsurilor întreprinse.

RF1 Recomandăm insistent să fie discutate în continuare concluziile și recomandările din raport cu autoritățile relevante, factorii de decizie și grupurile de experți, cu scopul de a găsi modalități pentru asigurarea coerenței și sustenabilității măsurilor planificate sau întreprinse pentru fiecare recomandare.

CF2 Prezentul raport oferă două instrumente "personalizate" pentru dezvoltarea continuă a capacității administrative, (1) listele de verificare a capacității administrative și (2) baza de date de indicatori privind capacitatea administrativă. Aceste instrumente permit proiectarea unei imagini de ansamblu, monitorizarea dimensiunilor cheie și a variabilelor cele mai relevante ale capacității administrative, pentru a identifica și a evidenția punctele forte, punctele slabe și evoluțiile.

RF2 Pentru a avea cea mai bună utilizare a acestor instrumente este esențial să se stabilească proprietatea acestor instrumente și capacitatea de a utiliza instrumentele în mod regulat.

³ caracterul adecvat al unui proiect pentru a se califica pentru un credit bancar în vederea acoperirii cofinanțării și implementării nevoilor fluxului de numerar



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



2 Introducere

2.1 Cadru general și context

Acest raport a fost elaborat în cadrul contractului Evaluarea Ex-ante a Acordului de Parteneriat (AP) solicitată de către Ministerul Fondurilor Europene consorțiului Ecorys Olanda – LIDEEA Development Actions SRL. Evaluarea Ex-ante a AP 2014-2020 a fost contractată în cadrul Acordului cadru nr. 23/22.08.2011 pentru evaluarea instrumentelor structurale din perioada 2011-2015, Lot 1 – Evaluări, Contract subsecvent nr. 5.

Unul dintre cele trei obiective ale evaluării ex-ante a AP este:

- Asigurarea capacității administrative adecvate a autorităților și beneficiarilor pentru buna implementare a fondurilor CSC;

Potrivit CdS, evaluatorii sunt solicitați să răspundă la întrebarea: „Este suficientă capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor pentru implementarea adecvată a fondurilor CSC⁴?”

O primă evaluare a capacității administrative a autorităților și beneficiarilor a fost pregătită și finalizată în septembrie 2013. Raportul a vizat informarea Ministerul Fondurilor Europene cu privire la nivelul actual al capacității administrative, evaluată pe o selecție a celor mai relevante dimensiuni și criterii, subliniind ceea ce a funcționat și ceea ce nu a funcționat în sistem, care sunt punctele slabe ce trebuie remediate și care sunt punctele tari care ar putea fi folosite în dezvoltarea capacității administrative pentru perioada 2014-2020.

Prezentul raport este o actualizare a primei evaluări, vizând reflectarea progreselor înregistrate în întărirea capacității administrative a autorităților și beneficiarilor, precum și măsurile întreprinse din 2013, când a fost făcută prima evaluare.

Ambele rapoarte prezintă comparativ nivelul capacității administrative în 2013 și 2014, folosind o selecție de dimensiuni cheie, indicatori calitativi și cantitativi, precum și o reprezentare grafică.

Raportul include lista de verificare a capacității administrative a autorităților și beneficiarilor, precum și o bază de date cu indicatorii cheie pentru dimensiunile și variabilele cele mai relevante ale capacității administrative, cu cele două măsurători efectuate în 2013 (pentru prima evaluare) și în 2014 (pentru actualizarea evaluării).

2.2 Evaluabilitatea capacității administrative a beneficiarilor și a autorităților

Evaluarea capacității administrative a autorităților și beneficiarilor este o misiune foarte complexă, datorită numărului mare de procese, instituții și factori care o influențează. Prin urmare, în această secțiune vom explica cadrul, domeniul de aplicare și limitele de evaluare care ar trebui să fie luate în considerare în interpretarea și utilizarea în continuare concluziile și recomandările.

Cadrul general pentru evaluarea capacității administrative se stabilește prin regulamentele privind Fondurile Structurale și de Investiții Europene 2014-2020 și prin regulamentele aferente perioadei

⁴ vom folosi în acest raport termenul Fonduri Structurale și de Investiții Europene (fondurile ESI) pentru toate fondurile europene care furnizează resurse financiare pentru Cadrul Strategic Național de Referință, Programul Național de Dezvoltare Rurală, Programul Operațional pentru Pescuit 2007-2013 și Acordul de Parteneriat 2014-2020



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



de programare 2007-2013. Cu referire la perioada de programare 2014-2020 menționăm Art. 15 din RDC precizând că AP trebuie să asigure măsuri de punere în aplicare efectivă a fondurilor ESI, inclusiv o evaluare dacă există o nevoie de consolidare a capacității administrative a autorităților implicate în managementul și controlul programelor și, acolo unde este cazul, a beneficiarilor de asemenea, precum și, dacă este necesar, un rezumat al acțiunilor care urmează a fi întreprinse în acest scop.

Autoritățile responsabile pentru implementarea eficientă a fondurilor ESI sunt reprezentate de toți partenerii implicați în programarea și, ulterior, în implementarea programelor operaționale. Conform RDC, Titlul 1, Articolul 5, **partenerii includ** autoritățile competente regionale, locale, municipale și alte autorități publice, precum și partenerii economici și sociali, ca și organismele interesate care reprezintă societatea civilă, partenerii de mediu, organizațiile non-guvernamentale și organizațiile responsabile pentru promovarea egalității și nediscriminării.

În sensul prezentei evaluări, „**autorități**” înseamnă toate organizațiile care intră în categoria descrisă mai sus, iar „**beneficiari**” înseamnă oricare organizație implicată în elaborarea sau implementarea unui proiect finanțat din fonduri UE.

Deoarece evaluarea vizează sprijinirea MFE în a face judecăți și recomandări privind aspectele legate de capacitatea administrativă a autorităților și a beneficiarilor de fonduri ESI, **lucrarea este limitată la funcțiile legate de managementul ciclului de politici / programe / proiecte** și nu va evalua autoritățile / organizațiile beneficiare ca o entitate în ansamblu.

În mod similar cu primul raport de evaluare, cel de față are în vedere cele două perioade de programare, 2007-2013 și 2014 -2020, care în această etapă se suprapun deja, vizând identificarea provocărilor și punctelor slabe specifice care trebuie abordate în fiecare caz. Acest lucru este deosebit de util, având în vedere faptul că pentru perioada 2014-2020 a fost creată o nouă arhitectură instituțională și instituții de pregătire (cu structuri, resurse umane și a sistemelor), este o provocare la începutul implementării AP și a programelor operaționale AP (PO).

La momentul actualizării evaluării, AP 2014-2020 a fost aprobat de către Comisia Europeană și este deja în implementare. Doar două OP 2014-2020, Programul Operațional Competitivitate (POC) și Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) sunt aprobate și gata de implementare. Alte OP sunt în stadii avansate de pregătire și se așteaptă să fie aprobate până la jumătatea anului 2015.

Actualizarea evaluării pentru 2013 este mai puțin extinsă, din punct de vedere al metodologiilor utilizate, decât cea anterioară. În timp ce prima evaluare s-a construit pe un număr extins de studii și evaluări, o colecție de probe disponibile în organizațiile din analizele interne, completate și verificate cu informațiile colectate prin interviuri, sondaje *online* și focus grupuri, actualizarea s-a limitat la un studiu documentar al studiilor, rapoartelor, proiectelor de asistență tehnică disponibile de la evaluarea anterioară și la un sondaj pentru reprezentanți ai autorităților de management, organismelor intermediare și structurilor de coordonare din MFE. Această opțiune a fost justificată de faptul că noile structuri ale PO 2014-2020 sunt într-o fază incipientă și necesită un efort mai mare pentru că o evaluare în acest stadiu nu ar aduce concluziilor o valoare adăugată. Evaluarea capacității beneficiarilor a fost limitată la identificarea progreselor înregistrate în implementarea măsurilor planificate / realizate, studiilor și evaluărilor efectuate în cadrul contractelor de asistență tehnică.

În cazul în care datele și dovezile de bună calitate nu a fost disponibile, rezultatele sunt limitate la opinii sau la concluzii mai generale, de exemplu concluziile anterioare au fost menținute deoarece nu există dovezi că situația s-a schimbat și astfel este necesară continuarea analizei.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



În cazul sondajului și pe baza experiențelor similare anterioare, participarea limitată – 47 de răspunsuri – a impus o interpretare precaută a rezultatelor, menționată la fiecare dintre cazurile respective.

Întârzierea între eliberarea rapoartelor și perioada la care fac referire este un alt aspect care trebuie luat în considerare în interpretarea concluziilor. De exemplu, raportul public al Curții de Conturi pe anul 2013 a fost lansat în ianuarie 2015 și deși nu se referă la 2014, este încă relevant pentru actualizare deoarece identifică progrese față de evaluarea pentru 2013.

Raportul este structurat în cinci capitole:

Primul capitol îl reprezintă **Rezumatul Executiv**, care prezintă în mod concis scopul evaluării și modul de realizare a acesteia, rezultatele cheie ale analizei, concluziile și recomandările pentru consolidarea capacității administrative a autorităților și beneficiarilor.

Capitolul 2, **Introducere**, cuprinde prezentarea cadrului general și a contextului, scopului și a limitărilor evaluării.

Capitolul 3, **Abordare și metodologie**, prezintă metodele aplicate în această a doua evaluare, referindu-se în mare măsură la metodologia primei evaluări.

Capitolul 4 cuprinde **Evaluarea autorităților** și include o scurtă prezentare a modului în care au fost aplicate metodele, analiza **cu** rezultatele evaluării capacității actuale a autorităților, concluzii și recomandări.

Capitolul 5 este dedicat **Evaluării beneficiarilor** și include, similar capitolului anterior, aspectele practice ale colectării de date și informații, analiza, rezultatele privind capacitatea actuală a beneficiarilor, concluziile și recomandările pentru îmbunătățirea capacității beneficiarilor.

Pentru a evita repetarea și, în același timp, pentru a reflecta progresele, metodologia, constatările, recomandările și concluziile actualizării evaluării sunt integrate în textul raportului.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



3 Abordare și metodologie

3.1 Metodologia adoptată pentru a doua evaluare

A doua evaluare a capacității administrative a autorităților și beneficiarilor a urmat metodologia utilizată în prima evaluare, realizată în 2013, cu scopul de a oferi o imagine clară cu privire la situația actuală, pentru a descoperi progresele din evaluarea anterioară și măsurile necesare pentru îmbunătățiri ulterioare.

Metodologia descrisă în detaliu în primul raport este rezumată mai jos.

Capacitatea administrativă a fost definită drept abilitatea și competența autorităților centrale și locale de a elabora la timp planuri, programe și proiecte adecvate, de a decide cu privire la programe și proiecte, de a pune la punct coordonarea între partenerii principali, de a respecta cerințele administrative și de raportare și de a finanța și superviza implementarea în mod corect, evitând neregulile pe cât posibil. Definiția este în conformitate cu experiența internațională (Ecorys / NEI, 2002).

Pentru prima evaluare, evaluatorii au identificat din literatura și practica internațională **elementele (menționate și ca dimensiuni) ale capacității administrative** care au fost detaliate în continuare în criteriile de evaluare, după cum urmează.

Pentru autorități au fost identificate trei domenii sau dimensiuni ale capacității administrative:

- **structuri** – având în vedere dezvoltarea structurală a cadrului instituțional și al organizațiilor;
- **oameni** – concentrat pe gestionarea resurselor umane, inclusiv recrutare, sprijinirea personalului cu informații, cunoștințe, și formare pentru a le permite să-și îndeplinească eficient sarcinile;
- **sisteme și Instrumente** – făcând referire la dezvoltarea de instrumente, metode, orientări, manuale, sisteme, proceduri, formulare etc., care permit organizațiilor să își atingă obiectivele.

Factorii contextuali ai măsurilor de dezvoltare a capacității administrative au fost considerați o dimensiune suplimentară a evaluării.

Pentru evaluarea beneficiarilor au fost folosite trei dimensiuni cheie ale capacității administrative a beneficiarilor, în concordanță cu studiul anterior („Provocări asociate capacității Beneficiarilor IS” (CSNR 2011)) asigurând astfel coerența metodologiei și comparabilitate. Cele trei dimensiuni cheie sunt capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiectele, capacitatea de a mobiliza resursele umane, capacitatea de a mobiliza resursele financiare.

Metodologia este prezentată pe larg în primul raport de evaluare și în Anexa 1 la prezentul raport.

3.2 Metode utilizate pentru actualizarea evaluării

Abordarea adoptată de această actualizare a evaluării a inclus următoarele metode de culegere a datelor și informațiilor:



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



- *Cercetarea literaturii și analiza documentară.* Echipa de evaluare a efectuat un inventar al studiilor și evaluărilor relevante, elaborate de la finalizarea primei evaluări. Lista documentelor analizate este inclusă în Anexa 2.
- *Sondaj online. Pentru prima evaluare, două sondaje on-line – unul pentru autorități și unul pentru beneficiari* – au fost concepute pentru colectarea informațiilor și datelor într-un mod eficient de la un număr mare de reprezentanți ai autorităților și beneficiarilor. Pentru actualizare, sondajul a fost aplicat numai autorităților, în scopul de a evita povara pentru beneficiari, atâta timp cât nu se așteptau modificări semnificative de la evaluarea anterioară.
- *Listă de verificare. Două liste de verificare au fost pregătite pentru prima evaluare – una pentru capacitatea autorităților și una pentru capacitatea beneficiarilor* – cu scopul de a structura analiza pe dimensiuni și elemente (variabile care influențează capacitatea administrativă). Au fost pregătite două liste, una pentru capacitatea administrativă a autorităților și una pentru beneficiari. Lista de verificare pentru capacitatea administrativă a autorităților a fost aplicată în cursul efectuării actualizării, evaluând pentru fiecare criteriu progresul / schimbare în comparație cu evaluarea anterioară, așa cum este reflectată de documentele analizate sau în sondajul *online*. Din cauza informațiilor limitate colectate cu privire la modificările capacității beneficiarilor, lista de control în ceea ce privește capacitatea beneficiarilor nu a fost actualizată în acest exercițiu.
- *Bază de date pentru capacitatea administrativă.* Acest instrument a fost creat cu scopul de a structura informațiile complexe privind capacitatea administrativă a autorităților într-un mod semnificativ, coerent cu criteriile de evaluare. Informațiile și datele incluse în baza de date sunt corelate cu elementele din listele de verificare.

Baza de date a fost actualizată cu datele colectate evidențind aspecte specifice pentru perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020. Baza de date include, de asemenea, indicatori cantitativi care trebuie colectați din datele administrative furnizate de către autorități. Indicatorii cantitativi completează evaluarea și contribuie în principal la evaluarea eficacității autorităților și a realizării obiectivelor acestora.

Pe baza acestor măsurători s-a aplicat un sistem de notare simplu pentru realizarea nivelului așteptat pentru fiecare indicator (în total aceasta reprezintă o bază pentru continuarea lucrărilor de creare a unui indicator compozit pentru capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor care are nevoie de ajustări ulterioare, de exemplu normalizare, ponderare și agregare, pe baza consultării cu părțile interesate relevante și pe testare – conform metodologiilor relevante – care nu erau posibile în această etapă de actualizare a evaluării.

Din cauza domeniului de aplicare limitat al actualizării evaluării, s-au efectuat un număr limitat de interviuri cu personalul DGAPÉ – axate pe identificarea de rapoarte și studii care ar putea oferi informații relevante – și consultanți implicați în evaluările ex-ante ale AP și PO.

Rezumatul a metodologiei de evaluare

Actualizarea evaluării a urmat structura celor trei dimensiuni ale capacității administrative. Pentru fiecare dimensiune au fost identificate variabilele cele mai relevante care influențează capacitatea administrativă în prezent, la momentul evaluării.

Evaluarea stabilește în ce măsură este realizat / este atins nivelul dorit pentru fiecare variabilă, ceea ce corespunde unui nivel adecvat al capacității administrative.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Pentru fiecare variabilă au fost identificate unul sau mai multe criterii care ar acoperi aspectele cheie sau multiple surse.

Realizarea a fost stabilită pe patru niveluri și rezumată în lista de verificare (Anexa 3), după cum urmează:

- criteriul realizat în întregime a fost evaluat ca „Da”;
- criteriul realizat parțial, nu în totalitate, și unde sunt necesare îmbunătățiri a fost evaluat ca „Da*”;
- criteriul realizat parțial, în mică măsură, și unde sunt necesare îmbunătățiri semnificative a fost evaluat ca „Nu*”;
- criteriul nerealizat, deloc, și unde nu există nici o dovadă de realizare, a fost evaluat ca „Nu”.

Pentru a oferi o imagine sintetică a situației actuale și a progresului pentru fiecare dimensiune și variabilă, a fost utilizat un sistem de notare care a permis prezentarea capacității administrative în format grafic, o diagramă radar, care arată cât de departe este fiecare variabilă față de la nivelul dorit (realizat în întregime).

Folosind un sistem de notare pentru fiecare nivel de realizare și compunând notările criteriilor pentru fiecare variabilă și dimensiune, a rezultat un indice al capacității administrative a autorităților. Sistemul de notare este explicat în baza de date tabelară „indicatori calitativi” și folosește următoarele notări:

- | | |
|---|-----------|
| - complet realizat: „Da” | 3 puncte; |
| - nu pe deplin realizat, sunt necesare îmbunătățiri: „Da *” | 2 puncte; |
| - parțial realizat, sunt necesare îmbunătățiri semnificative: „Nu*” | 1 punct; |
| - nerealizat: „Nu” | 0 puncte. |

Sistemul de notare și indicele necesită dezvoltări ulterioare, deoarece se bazează pe medii simple ale criteriilor compunând o variabilă și dimensiuni. Dezvoltarea trebuie să ia în considerare metode importante pentru indicatorii compoziți⁵, aplicând diferite ponderări ale criteriilor, agregarea și normalizarea, care necesită o cooperare mai extinsă, consultare și validări cu părțile interesate relevante, care nu erau fezabile în cadrul misiunii prezente.

⁵ OECD, Comisia Europeană – Handbook on constructing composite indicators – methodology and user guide <http://www.oecd.org/std/42495745.pdf>



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



4 Analiza capacității administrative a autorităților

Analiza este prezentată pe cele trei dimensiuni ale capacității administrative: Structuri, Resurse Umane și Sisteme și Instrumente, respectând elementele din lista de verificare.

4.1 Analiză și constatări – Structuri

Evaluarea structurilor se referă la repartizarea clară a responsabilităților și sarcinilor pe instituții, la nivel de departamente sau unități, la dezvoltarea relațiilor și a cooperării inter-instituționale. Analiza se referă la o serie de sarcini ale programului, inclusiv managementul, programarea, implementarea, evaluarea și monitorizarea, managementul și controlul financiar, auditul și parteneriatele.

Evaluarea caută să obțină răspunsuri la următoarele întrebări:

- În ce măsură sunt desemnate autoritățile și în ce măsură respectă acestea cerințele Regulamentelor? Sunt desemnate toate AM-urile, OI-urile, structurile de coordonare, Autoritățile de Certificare, Plăți și Audit?
- Este adecvat cadrul instituțional? În ce măsură permite locul pe care autoritățile îl ocupă în cadrul administrației publice îndeplinirea rolului de management și coordonare sau menținerea unui contact suficient cu beneficiarii? Sunt alocate în mod clar responsabilitățile și sarcinile în cadrul structurilor, la nivel de departament și/sau unitate?
- Sunt implementate structurile de parteneriat și funcționează acestea efectiv în toate fazele ciclului de program?

4.1.1 Constatările și concluziile evaluării 2013 – Structuri

Structuri desemnate pentru perioada de programare 2007-2013

EF1 Arhitectura instituțională în perioada de programare 2007-2013, pentru implementarea finanțării UE, a fost structurată pe cele trei politici UE: Politica de Coeziune, Politica Agricolă Comună și Politica Comună de Pescuit.

Politica de Coeziune este implementată prin Instrumentele Structurale⁶ cu șapte PO în cadrul obiectivului de convergență și patru PO în cadrul CTE (Cooperare teritorială europeană) pentru care România are responsabilitatea de administrare a programului⁷. PAC și PCP sunt fiecare implementate prin programe operaționale individuale, Programul Național de Dezvoltare Rurală și Programul Operațional pentru Pescuit.

EF2 Cadrul instituțional pentru coordonarea și administrarea IS în România a fost configurat prin Hotărârea Guvernului (HG) nr. 497/2004 (modificată și completată prin HG nr. 1179/2004 și HG nr. 128/2006) și HG nr. 457/2008, înlocuind decizia inițială⁸.

⁶ instrumentele structurale includ FEDR, FSE, FC

⁷ Program Operațional de Cooperare Transfrontalieră România-Bulgaria, Program Operațional de Cooperare Transfrontalieră România-Serbia, Program Operațional de Cooperare Transfrontalieră România-Ucraina/Moldova și Program Operațional de Cooperare Transfrontalieră Bazinul Mării Negre

⁸ sursa: Evaluare formativă a instrumentelor structurale, 2010



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Entitățile implicate în administrarea și implementarea IS sunt următoarele: o structură de coordonare și anume Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS), Autoritățile de Management (AM), Organisme Intermediare (OI), Autoritatea de Certificare și Plată, precum și Autoritatea de Audit (AA).

ACIS (parte a Ministerului Finanțelor Publice) a fost desemnată să acționeze drept coordonator național al IS, fiind responsabilă pentru dezvoltarea cadrului instituțional și legal și pentru asigurarea coordonării și coerenței dintre OP și acestea și PNDR și Programul Operațional pentru Pescuit.

EF3 Întregul cadru instituțional este integrat în sistemul administrației publice, exceptând cele opt ADR-uri, care au rolul de OI pentru POR și mai recent pentru AP 1 din POS CCE. Acestea au statutul de „ONG de interes public”, fiind înființate în baza Legii 315/2004 pentru dezvoltare regională. Intervențiile de tip LEADER în cadrul PNDR și POP sunt implementate prin Grupuri Locale de Acțiune, care sunt asociații de organizații locale.

EF4 Organismele coordonatoare (ACIS) și ACP, având responsabilități pentru toate OP au fost inițial încadrate în Ministerul Finanțelor Publice. ACIS a fost relocalată în ultimii doi ani în cadrul Secretariatului General al Guvernului, apoi, în cadrul Ministerului Afacerilor Europene, iar din 2013, aceasta a fost reorganizată drept Ministerul Fondurilor Europene. AM sunt incluse în ministere, conform domeniului politicilor la care se raportează: Ministerul Economiei⁹, Ministerul Muncii, Ministerul Mediului, Ministerul Transportului, Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Dezvoltării Regionale. Organismele Intermediare sunt încadrate fie în ministere (de exemplu Ministerul Educației, Ministerul Societății Informaționale) sau în agenții (de exemplu Agenția Națională pentru Cercetare Științifică din cadrul Ministerului Educației).

EF5 Structurile PNDR și POP sunt incluse în structura Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR) și includ Autoritățile de Management, care sunt încadrate la nivelul direcțiilor generale, Agenția de Plăți¹⁰ și Organismul de Certificare. Suplimentar, există un organism de coordonare pentru cele două agenții de plăți din cadrul PNDR. Funcția de certificarea de cheltuielilor a fost atribuită ACP din cadrul Ministerului Finanțelor Publice. POP deține o AM, de asemenea încadrată în MADR, iar funcțiile de plată și certificare sunt alocate MADR și APC din Ministerul de Finanțe. O caracteristică specială a PNDR și POP o reprezintă extinderea teritorială pe trei niveluri – național, regional și județean, și chiar pe patru niveluri (local) în cazul APIA.

EF6 ACP face parte din structura Ministerului Finanțelor Publice, iar Autoritatea de Audit este în structura Curții de Conturi, un organism independent responsabil pentru controlul financiar privind crearea, administrarea și utilizarea fondurilor publice.

EF 7 Practica în alte state membre ale UE

“Managementul Fondurilor Structurale poate fi atribuit fie structurilor guvernamentale, fie unor structuri paralele atașate acestora. [...în unele țări], au fost create extensii ale structurilor administrației publice pentru managementul întregului sistem al fondurilor structurale, conducând la un sistem dual. Ambele abordări au propriile avantaje, în funcție de punctele tari și performanța sistemului guvernamental. Ca o regulă generală, este vitală poziționarea Autorităților de Management a Programelor Operaționale corespunzător locului pe care îl au în ierarhia națională a structurilor administrative existente.” (Ecorys/NEI, 2002)

⁹ denumirea ministerelor s-a modificat de mai multe ori în perioada de programare 2007-2013, iar din acest motiv, am menționat denumirea care reflectă funcția principală

¹⁰ APRDP a fost desemnată drept o agenție de plăți pentru investiții FEPAM și FEADR; funcția de plată delegată către APIA pentru FEADR



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Cadrul instituțional bazat pe extensii ale administrației publice, denumite și „sisteme diferențiate” au avantajul unei coerențe administrative mai puternice și al unei perspective mai bune asupra costurilor (Sweco, 2010). Dezavantajul pentru utilizarea acestor structuri dedicate poate fi reprezentat de costurile mai ridicate, deoarece acestea nu folosesc structurile și canalele existente ale sistemului public. Totuși, studiile legate de costurile administrative indică faptul că nu există diferențe majore între diferitele sisteme în ceea ce privește volumul de muncă¹¹.

Factorul cheie de succes pentru funcționarea corectă a sistemului este reprezentat de asigurarea unui nivel corespunzător de autoritate și putere organismelor de management și coordonare. În cazul OI-urilor, acestea trebuie să aibă contacte permanente cu beneficiarii (Ecorys/NEI 2002). Ca regulă generală, problema autorității și puterii depinde de locul organismului în ierarhia sistemului public. Există mari variații de la țară la țară, în funcție de tradițiile și caracteristicile specifice ale sistemului public.

Aspecte cheie privind funcționarea corectă

EF8 Sistemul de organizare a Instrumentelor Structurale arată faptul că, inițial, organismele de coordonare (ACIS) și AM au fost în opt ministere diferite la același nivel ierarhic. Căutând o soluție pentru a asigura un management mai puternic al sistemului, ACIS a fost mutată în 2011-2012 din Ministerul Finanțelor Publice la Secretariatul General al Guvernului, iar ulterior, la Ministerul Afacerilor Europene. În anul 2013, Ministerul Afacerilor Europene a devenit Ministerul Fondurilor Europene¹² cu o schimbare semnificativă a structurii, fiind dedicat implementării politicilor și instrumentelor UE.

EF9 În unele cazuri, încadrarea OI este la același nivel cu AM, de minister (de exemplu Ministerul Societății Informaționale este OI, iar AM POS CCE este în cadrul Ministerului Economiei, Ministerul Educației este OI, iar AM POSDRU este în Ministerul Muncii). O situație tipică cu un risc de coordonare dificilă (Ecorys/NEI, 2002) este atunci când OI este încadrat într-o Agenție subordonată unui alt minister decât cel în care este încadrat AM (de exemplu Agenția pentru Cercetare Științifică subordonată Ministerului Educației este OI pentru AM POS CCE).

AM pentru POS DRU și AM pentru POS M utilizează pentru majoritatea intervențiilor propriile structuri teritoriale ale ministerelor (organisme deconcentrate) drept OI-uri. Evaluatorii au identificat două situații speciale privind desemnarea OI.

Prima este POR care utilizează drept OI ADR-urile cu o bună rețea teritorială și Direcția pentru Gestionarea Fondurilor Comunitare în Turism fără nici o structură teritorială.

Cea de-a doua a fost POS CCE, care a avut drept OI, pentru o parte din intervențiile privind AP 1, Ministerul Întreprinderilor Mici și Mijlocii cu structurile sale teritoriale. În perioada de implementare, statutul OI s-a modificat de mai multe ori, din minister în agenție sau departament în cadrul Ministerului Economiei. Responsabilitățile OI pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii au fost realocate ADR-urilor¹³ în 2012, motivul fiind erorile în implementare și neregulile identificate în aceste OI-uri.

Structurile PNDR și POP (AM și agenții) fac parte din același minister, la fel ca structurile teritoriale de la nivel regional, județean și local (APIA).

EF10 Cooperarea inter-instituțională și mai precis, cooperarea interministerială este un punct slab cheie al sistemului public din România (Banca Mondială, 2010), care reprezintă o problemă orizontală de bază pentru funcționarea corectă a autorităților implicate în fondurile UE.

¹¹ Guvernanță regională în contextul globalizării: revizuirea mecanismelor de guvernanță și a costurilor administrative (Sweco, 2010)

¹² Hotărârea Guvernului nr. 43/2013

¹³ Memorandum 4480/02.11.2012



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



EF11 Volumul de lucru este variabil pe durata ciclului de viață a programului și necesită o ajustare a dimensiunii departamentelor implicate în programare, implementare, monitorizare și evaluare. Figura 2 prezintă un grafic al variației volumului de muncă pentru funcția de management de program la nivelul celor 27 de state membre ale UE, evidențiind un maxim în 2009-2010. Demararea târzie a OP în România și implementarea greoaie justifică înregistrarea nivelului maxim cu o întârziere de 1-2 ani față estimarea inițială și indică o nevoie crescută de resurse umane în perioada 2010-2012.

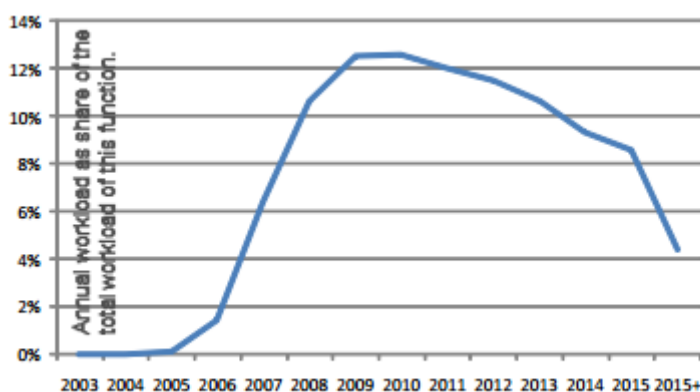


Figura 1 Variația volumului total de muncă în 2007-2013;

Sursă: Sweco (2010) Governanță Regională în contextul globalizării

Măsurile de austeritate aplicate întregului sistem public în anul 2010 nu au permis crearea unor noi posturi în departamentele cu volum de muncă crescut (de exemplu implementarea, monitorizarea, controlul, verificarea și certificarea cheltuielilor etc.). Departamentele au rămas cu resurse insuficiente în toate AM. Situația s-a îmbunătățit în 2012, când au fost ridicate restricțiile privind crearea de noi posturi. Evaluatorii au identificat lipsa analizelor privind încărcarea cu sarcini a personalului pentru dimensionarea corectă a departamentelor, conform nevoilor, de exemplu în cazul POS CCE, POS DRU (Curtea de Conturi a României, 2011).

EF 12 Evaluările și rapoartele studiate au relevat dificultăți privind cooperarea inter-instituțională în cadrul sistemului. Evaluatorii au găsit în rapoarte exemple cum ar fi dificultățile în implementarea POS CCE, respectiv comunicarea dificilă dintre AM, OI, ACP în ceea ce privește certificarea cheltuielilor, un număr mare de structuri de control la fiecare nivel, lipsa disciplinei structurilor în aplicarea procedurilor, comunicarea dificilă sau incompletă pe probleme generale ale implementării programului, lipsa transparenței în deciziile luate la nivel de AM și OI, lipsa procedurilor privind circuitul documentelor în cadrul ministerului, inclusiv alte departamente din ministere (POS CCE 2012b, Raportul Anual de Implementare).

EF13 ACIS a întâlnit dificultăți în asigurarea respectării procedurilor în cadrul AM (conform interviurilor). Acest lucru a fost confirmat de lipsa de reacție sau de reacția întârziată a unor AM-uri cu privire la planurile de măsuri propuse pentru soluționarea problemelor din sistem: cel mai frecvent, AM pentru POS CCE, dar și AM pentru POS DRU și PO DCA, POS M. (ACIS, 2012).

EF14 Cu privire la stabilitatea structurilor, sondajul a indicat faptul că un număr mare de structuri au suferit modificări în ultimii ani. Aceste modificări au privit transferul structurii (direcție sau departament) în altă instituție sau în altă direcție sau că în cadrul departamentului au fost implementate schimbări semnificative. Numai 25% din respondenți au indicat că structurile nu au fost obiectul schimbării.

EF15 O provocare deosebită pentru instituțiile implicate în implementarea programelor a reprezentat-o abordarea pe număr mare de proiecte mici, respectiv POS CCE, POS DRU, POR și



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



PO DCA. Este așa numită „abordare de tip retail”, când autoritățile contractante cheltuiesc fondurile printr-un număr foarte mare, adică mii, de proiecte mici. Alternativa o reprezintă abordarea unor proiecte strategice mai mari prin „angroșiști”, care își pot asuma redistribuirea fondurilor și/sau contractarea către alți beneficiari mai mici. Conform Sweco, 2010¹⁴, abordarea bazată pe multe proiecte mici creează un volum mare de muncă la nivel de OI și AM și costuri administrative fixe ridicate.

EF16 McClements și Marinov, 2006, arată că este necesară o legătură directă cu actorii de dezvoltare din fiecare domeniu al politicilor. Acești „angroșiști” trebuie să fie entități din managementul politicilor publice cu o capacitate suficientă pentru implementarea proiectelor strategice. În perioada 2007-2013, POS DRU a arătat că nu este suficientă conformitatea cu un număr de criterii privind mărimea proiectului pentru a permite unei organizații să implementeze proiecte strategice. Proiectele strategice finanțate din POS DRU nu au reușit conectarea la implementarea politicilor naționale. În secțiunea dedicată beneficiarilor este analizat din nou în ce măsură există astfel de organizații și dacă acestea își pot asuma rolul unor parteneri strategici.

Principiul parteneriatului

EF17 Principiul parteneriatului în elaborarea CNSR și OP pentru perioada 2007-2013 a fost formalizat sub forma unui comitet inter-instituțional constituit din factori de decizie din cadrul ministerelor, alte instituții publice, agenții de dezvoltare regională, instituții de cercetare și universitare și reprezentanți ai partenerilor economici și sociali. La nivel regional, comitetele regionale și grupurile tematice de lucru organizate au inclus reprezentanți ai agențiilor de dezvoltare regională, consiliilor județene, prefecturilor, serviciilor deconcentrate din cadrul instituțiilor publice centrale, instituțiilor de învățământ superior și cercetare și ai partenerilor economici și sociali regionali (CNSR, 2010). Interveniile au indicat faptul că parteneriatul s-a limitat la consultări, iar elaborarea CNSR și OP reprezenta un proces de învățare pentru partenerii sociali, unii dintre aceștia fiind incluși în comitetele de monitorizare ale PO.

EF18 Structura care reflectă principiul parteneriatului pe parcursul implementării programelor este Comitetul de Monitorizare (CM). CM are o componentă vastă, dar documentele studiate indică deficiențe funcționale. Unele dintre exemplele citate includ: „*Activitatea Comitetului de Monitorizare nu este complet eficientă în vederea îndeplinirii misiunii acestuia. Este necesar un grad mai mare de participare a membrilor, [...]*” (PNDR 2011). Contribuțiile partenerilor în cadrul Comitetelor de Monitorizare sunt inegale și insuficiente pentru buna monitorizare a implementării programelor, conform interviurilor. Minutele ședințelor Comitetului de Monitorizare relevă „*limitarea ședinței la o discuție între CE, AM și OI fără participarea altor membri* (minuta MFE 2012 CM POR 24.05.2012). Nivelul discuțiilor este „*prea concentrat pe nivelul operațional, omițând chestiunile strategice*” (minuta MFE 2012 CM POS CCE 18.12.2012). Punctele slabe privind contribuțiile membrilor sunt confirmate parțial și de către proiectul de AT inclus în portofoliul de proiecte POAT (POAT, 2012, Evaluarea capacității de absorbție a POAT), care a inclus și măsuri de formare pentru membrii CM.

Privind în perspectivă către perioada 2014-2020

Procesul de programare pentru perioada 2014-2020 a fost oficial demarat în luna iunie 2012 prin „Memorandumul pentru aprobarea acțiunilor și documentelor privind pregătirea accesării și implementării fondurilor europene în perioada 2014-2020” al Guvernului, acesta stabilind fundamentele cadrului de parteneriat.

EF19 Organismul cheie al cadrului partenerial este **Comitetul Inter-instituțional pentru Acordul de Parteneriat (CIAP)** organizat și coordonat de către MFE. CIAP are un rol consultativ și asigură

¹⁴ Sweco 2010, Raport referitor la resursele și funcțiile structurilor, DG Regio p16



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



coordonarea cadrului partenerial la nivel național în procesul de programare pentru elaborarea AP și a programelor operaționale corespunzătoare¹⁵.

Rolul CIAP va fi extins atunci când va începe implementarea OP cu responsabilități legate de implementare, monitorizare și evaluare. CIAP este compus din douăsprezece comitete consultative cu rol în identificarea priorităților de investiții la nivel sectorial și regional. Mai multe grupuri de lucru sunt constituite pentru fiecare comitet consultativ în vederea îndeplinirii rolului acestuia. CIAP a organizat trei ședințe plenare în datele de 23 august 2012, 2 noiembrie 2012 și respectiv 14 martie 2013, și a elaborat o foaie de parcurs prin care se stabilesc reperatele pentru finalizarea la timp a documentelor de programare. Reorganizarea semnificativă a Guvernului a condus la modificări la nivelul Comitetelor Consultative și al grupurilor de lucru, generând astfel unele întârzieri ale activităților planificate.

EF20 La data raportării din 10 mai 2013, **arhitectura instituțională nu era încă stabilită**, iar prima versiune preliminară a AP nu era finalizată, indicând o ușoară întârziere a termenelor limită stabilite în foaia de parcurs.

Componența CIAP include o listă extinsă de categorii de parteneri. Componența CIAP și reprezentativitatea membrilor au fost discutate ulterior reorganizării, iar ajustările propuse au fost înaintate și aprobate.

EF21 Informațiile colectate prin intermediul sondajului cu privire la cooperarea eficientă a partenerilor au indicat o opinie pozitivă: 80% dintre respondenți, care erau membri CIAP, au considerat că au primit informații bune și excelente, iar 75% au considerat că opinia lor și interesele organizației lor sunt reprezentate foarte bine sau excelent. Respondenții din cadrul sondajului nu sunt neapărat reprezentativi pentru participarea în procesul de programare. Procesul actual de programare este bazat pe un cadru mai larg, incluzând strategii sectoriale și regionale, doar câteva AM-uri și OI-uri fiind implicate direct. Interveniurile au indicat faptul că aceasta este o nouă abordare în România și face parte dintr-o încercare de creștere a gradului de integrare a politicilor UE în politicile naționale. Practic, România a avut două procese¹⁶ paralele cu reguli diferite, vizibilitate diferită și imagine diferită, nereușind să valorifice potențialele sinergii. Totuși, noua abordare implică, din punct de vedere structural, o consolidare a unităților de politici publice la nivel central, ministerial și regional. Abordarea a fost conformă cu recomandările Analizei Funcționale a Băncii Mondiale, 2010.

EF22 Nu există nici o dovadă în documentele studiate cu privire la existența procedurilor pentru elaborarea AP, incluzând faza actuală, elaborarea politicilor socio-economice, clarificarea modului în care acționează fiecare partener sau la modul în care contribuțiile vor fi reflectate în documentele finale. Această îngrijorare a fost exprimată în cadrul ultimei ședințe CIAP de către unul dintre membri. Sondajul nu a relevat probleme referitoare la metoda propusă de către partenerii dintr-o categorie specifică.

În interviuri au fost menționate dificultățile privind mobilizarea partenerilor, dar și obținerea de contribuții cu valoare adăugată în cadrul procesului. Absența studiilor și a evaluărilor necesare în procesul de elaborare a politicilor publice¹⁷ face dificilă analiza socio-economică și prioritizarea investițiilor.

4.1.2 Actualizarea evaluării pe 2014 – Structuri

EF23 Dimensiunea „Structuri” a fost evaluată pe baza a 11 variabile, identificate ca cele mai relevante în acest stadiu, atunci când cele două perioade de programare 2007-2013 și 2014-2020

¹⁵ ROF CIAP

¹⁶ Analiză Funcțională – Guvern Central, Banca Mondială 2010

¹⁷ Analiză Funcțională – Guvern Central, Banca Mondială 2010



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



se suprapun. Detalii cu privire la evaluarea fiecărui criteriu sunt incluse în lista de verificare din Anexa 3. Prezentăm mai jos o imagine de ansamblu a analizei și concluziilor.

EF 23(1) Desemnarea structurilor care să indice dacă structurile sunt nominalizate și constituite în mod oficial.

Acest criteriu a fost evaluat ca fiind pe deplin realizat pentru perioada de programare 2007-2013, în 2013, iar evaluarea se menține în actualizare.

Criteriul a fost evaluat și pentru perioada de programare 2014-2020. În evaluarea anterioară criteriul a fost evaluat ca „nu este cazul”, deoarece în acea etapă, când AP a fost într-o fază pregătitoare, nu exista cerința adoptării cadrului instituțional. În prezent, când AP este aprobat, constituirea oficială a cadrului instituțional este o cerință și criteriul este evaluat ca fiind pe deplin realizat. Ordonanța Guvernului 1183/29.12.2014 este documentul oficial care atestă cadrul instituțional pentru perioada de programare 2014-2020.

Evaluarea criteriilor este „Da” pe deplin realizat pentru ambele perioade de programare

EF 23(2) Transferul de experiență din perioada de programare anterioară

Un număr de OP continuă cu aceleași structuri ca și în 2007-2013, asigurând în mod direct transferul experienței 2007-2013 în 2014-2020. OP cum ar fi Competitivitate, Capitalul Uman și Infrastructură Mare vor fi implementate de către AM-uri înființate într-o nouă poziție, în MFE, dar acestea se bazează în mare măsură pe structurile OP 2007-2013 similare și cu același personal. Utilizarea experienței anterioare a putut fi observată în faza de programare, dar trebuie să fie continuată de asemenea în faza de implementare. Deoarece dovezi pentru faza de implementare nu sunt disponibile evaluarea este „Da*” parțial realizat, sunt necesare îmbunătățiri. Acest lucru este confirmat de rapoartele de evaluare ex ante ale noului PO.

EF 23(3) Consensul privind desemnarea cadrului instituțional

Pentru perioada de programare 2007-2013, evaluarea este menținută „Da*”. Pentru 2014-2020 evaluarea este „Da” pe deplin realizat, deoarece noul cadru instituțional a fost supus unor consultări ample, ca parte a AP și aprobarea în CIAP.

EF 23(4) Autoritatea structurilor existente în îndeplinirea rolului acestora

A continuat procesul de îmbunătățire a punerii în aplicare a OP printr-un sistem mai centralizat. Sunt progrese în consolidarea coordonării MFE, AM cu dificultăți în punerea în aplicare a OP 2007-2013 fiind integrate în MFE. În acest fel, autoritatea a fost consolidată în domeniile cheie în care s-au găsit deficiențe. Măsuri orizontale de simplificare și revizuire a procedurilor (a se vedea, de asemenea, detalii privind măsurile relevante în secțiunea Sisteme și Instrumente) dovedesc eficacitatea coordonării.

În timp ce evaluarea din 2013 a fost „Nu*” sunt necesare îmbunătățiri semnificative, evaluarea actualizată este „Da*”, realizat în mare măsură, sunt necesare îmbunătățiri.

EF 23(5) Localizarea AM POR este în conformitate cu structura administrativă

Pentru ambele perioade de programare, localizarea AM în MDRAP și a OI în ADR regionale, dovedește că este în conformitate cu ierarhia administrativă. Evaluarea este „Da” pe deplin realizat.

EF 23(6) Adecvarea selecției OI pentru tipul de intervenție și beneficiarii vizați

Selecția OI pe PO abordează în mare măsură chestiunea unei bune capacități de a acoperi regiunile și beneficiarii vizați. OI au structuri regionale. O zonă de îmbunătățire rămâne capacitatea



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



acestor structuri în regiune. Pentru ambele perioade de programare evaluarea este „Da **” realizat parțial, sunt necesare îmbunătățiri.

EF 23(7) Relațiile bune de lucru bine stabilite între organismele de coordonare (de exemplu AM, OI și alte structuri)

Pentru 2014-2020 acordurile de delegare nu au fost încă finalizate.

Evaluarea acestor criterii a fost în 2013 „Nu**”, realizat parțial, sunt necesare îmbunătățiri semnificative. S-au făcut progrese importante printr-o mai bună coordonare de la nivelul MFE, conform răspunsurilor sondajului, care au fost pozitive și rapoartelor Curții de Conturi a României, care nu mai menționează deficiențele constatate în prima evaluare. Există încă domenii care necesită îmbunătățiri – de exemplu coerența de interpretare a instrucțiunilor în toate OI.

EF 23(8) Sunt stabilite structuri adecvate pentru toate fazele de implementare a programelor

Acest criteriu nu se referă la locul pe care îl au AM și OI în ierarhia administrativă, ci la organizarea internă, inclusiv departamentele și locuri de muncă create în interiorul AM și OI. În timp ce pentru perioada 2007-2013 situația s-a îmbunătățit, continuă să existe nevoi pentru o mai mare flexibilitate în asigurarea unor structuri adecvate în funcție de variațiile volumului de muncă și intensitatea funcțiilor în diferite faze de implementare a programelor.

Pentru 2014-2020 acest criteriu nu poate fi evaluat în acest stadiu, deoarece structurile interne și alocarea responsabilităților nu sunt finalizate.

EF 23(9) Principiul parteneriatului este prezent și eficace

Acest criteriu este pe deplin realizat din punctul de vedere al disponibilității procedurii procesului de consultare: CIAP este configurat și funcțional, documentele de consultare publică sunt disponibile pe *website*-ul MFE. Participarea partenerilor sociali rămâne o zonă în care sunt necesare îmbunătățiri. Pentru aceasta, MFE a inclus o serie de acțiuni într-un plan de acțiune pentru măsurile orizontale (a se vedea Anexa 2).

EF 23(10) Coordonare ministerială sistematică și eficientă a politicilor socio-economice

Aceasta a fost o zonă deficitară și, în prima evaluare, a fost evidențiat procesul întârziat și lent de elaborare a politicilor, sprijinirea programării pentru perioada 2014-2020. Opinia generală în cercetarea din 2014 evidențiază o cooperare inter-ministerială îmbunătățită în acest domeniu. Rapoartele de evaluare ex-ante a AP arată că cerințele pentru îndeplinirea condiționalităților ex-ante pentru perioada 2014-2020 au reunit factori de decizie de la mai multe ministere și planurile de acțiune au fost împărtășite/acceptate și puse în aplicare. Pe lângă aceasta, AP include un mecanism pentru a înlesni cooperarea inter-ministerială. Nu este funcțional în prezent, ci în procesul de operaționalizare. Evaluarea actualizată este „Da**”, parțial realizat, sunt necesare îmbunătățiri.

EF 23(11) Comitetele de monitorizare sunt constituite și au o compoziție și funcționare adecvate

Pentru perioada 2007-2013, îmbunătățirea participării tuturor membrilor a fost considerată ca necesară. Evaluarea se menține. Pentru 2014-2020, la data evaluării, doar două PO au fost recent aprobate. Prin urmare, CM nu au fost stabilite și criteriul nu este evaluat.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



4.2 Analiză și constatări – Resurse Umane

Această secțiune analizează resursele umane disponibile și capacitatea acestora de a fi folosite în mod adecvat. Aspectele cheie analizate au fost selectate din studii și evaluări anterioare ca factori principali care afectează funcționarea și performanța.

Evaluarea se va concentra în această secțiune pe răspunsul la următoarele întrebări:

- Sunt resursele umane disponibile în număr suficient și au competențele necesare?
- Sunt politicile de RU pregătite să asigure resurse umane adecvate, inclusiv planificarea, sistemul de recompense, managementul performanței, formarea și eficacitatea managementului?

4.2.1 Evaluarea din 2013 – Resurse Umane ale autorităților

EF24 Studiile și rapoartele de evaluare privind perioada actuală de programare au identificat „lipsa cronică de personal”¹⁸ de la nivelul AM și OI, drept una dintre principalele cauze pentru întârzierea implementării PO.

EF25 În perioada 2010 și 2011 a fost raportat un număr mare de posturi vacante, de exemplu numai 36% din posturi erau ocupate în OI pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii¹⁹, și astfel s-a identificat o încărcare mare cu sarcini de lucru în anumite departamente, corelat cu întârzieri în implementarea programelor. Rapoartele anuale de implementare indică lipsa de personal drept motivul principal pentru întârzierea monitorizării, verificării și plăților și pentru gradul redus de absorbție.

Anul 2010 a fost anul în care mai mulți factori negativi s-au suprapus: (i) numărul mare de contracte în implementare, necesitând un volum mai mare de resurse umane pentru monitorizare, control și audit și management financiar, (ii) demararea implementării măsurilor de austeritate bugetară, când crearea de noi posturi în organigrame și posturile vacante existente au fost blocate, (iii) reduceri salariale în sistemul public, care au generat o migrare a personalului înspre sectorul privat sau înspre niveluri salariale mai ridicate în sistemul public. **Recent, concediile temporare** (maternitate, studii, altele), neincluse în categoria posturilor vacante, sunt de asemenea prezente și cresc dificultățile legate de asigurarea resurselor umane.

EF26 Toate PO au fost afectate de numărul insuficient de personal la nivelul AM-urilor și OI-urilor, iar un nivel îngrijorător al insuficienței de personal a fost identificat mai ales în AM POS CCE și OI pentru Societatea Informațională, în cadrul Organismelor Intermediare pentru IMM și OI pentru Axa Prioritară nr.1 din cadrul POS DRU. **Situația s-a îmbunătățit începând** cu implementarea Planului de Măsuri Prioritare (ACIS, 2011) și a continuat în anul 2012 când s-a permis un grad de flexibilitate în cazul angajărilor în administrația publică. Rapoartele anuale pentru anul 2012 încă menționează personal insuficient la nivelul POS CCE; POS T, POS DRU, PO DCA și PNDR.

Sondajul indică faptul că numai 48% dintre respondenți consideră foarte importantă nevoia de personal suplimentar, ceilalți considerând necesare numai unele îmbunătățiri sau considerând complet inutile eventualele îmbunătățiri. POS CCE, POS DRU și POAT dețin peste 50% dintre răspunsuri care indică faptul că este necesar personal suplimentar într-o mare măsură.

EF27 Opiniile colectate prin interviuri indică faptul că volumul de muncă nu este uniform între organizații și că utilizarea personalului existent ar putea fi optimizată, incluzând reproiectarea proceselor și simplificarea procedurilor. **Dimensiunea reală a lipsei de personal** necesită

¹⁸ Achievements of the Cohesion Policy in Romania, EVALNET, DG Regio, 2012

¹⁹ Raportul public al Curții de Conturi pe anul 2011



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



utilizarea sistematică a analizei încărcării cu sarcini a personalului. În cadrul studiului a fost găsit un număr mare de răspunsuri care indică existența unor analize actualizate ale încărcării cu sarcini a personalului, cel mai frecvent sunt întâlnite în cadrul POR, POS M, POS DRU și mai puțin în cadrul POS CCE, PNDR și POP. Totuși, interviurile și focus grupurile au confirmat faptul că analiza volumului de muncă / încărcării cu sarcini a personalului nu este folosită în mod sistematic pentru a fundamenta planificarea RU. Această constatare este confirmată de concluziile Autorității de Audit, care menționează că AM nu efectuează analiza volumului de muncă, în particular a gradului de încărcare, iar efectul poate fi observat în principal în organizațiile cu probleme semnificative privind disponibilitatea personalului, fluctuația ridicată și numărul mare de posturi vacante.

EF28 Sondajul relevă opinia că **nivelul fluctuației de personal poate fi gestionat**. 65% din respondenți au indicat un nivel al fluctuației sub 10%. Anumite PO au indicat în sondaj niveluri mai mari de peste 11%. Răspunsurile indică structuri cu niveluri mai mari de fluctuație de peste 20% în POS CCE, POS DRU, CTE, POS M, PO DCA, programele CTE și POS T.

EF29 Mai mulți respondenți au o părere pozitivă (48%) cu privire la **capacitatea de a gestiona fluctuația personalului** decât respondenții cu o opinie negativă (40%). În ciuda nivelului ridicat al fluctuației în cazul unor PO, există o părere pozitivă privind capacitatea de gestionare a fluctuației, numai structurile POS CCE și POS DRU indică faptul că fluctuația personalului este dificil de controlat.

EF30 Există o opinie împărtășită de mulți respondenți (70%) conform căreia fluctuația personalului, în ciuda faptului că este gestionabilă, **afectează nivelul de performanță al organizației**. Situația este dificil de gestionat atunci când persoanele cheie (specialiști sau manageri de nivel mediu sau de top) părăsesc organizația. Interviurile și focus grupurile au confirmat faptul că ratele mari ale fluctuației de personal sunt datorate unor factori organizaționali și de context, cum ar fi implementarea măsurilor de austeritate și reducerile salariale, sau reorganizări, care au generat o importantă fluctuație a persoanelor cheie.

EF31 Sondajul nostru arată că 67% dintre respondenți au indicat că există posturi vacante în procent de sub 10% din totalul posturilor, din care 41% sunt mai puțin de 5%. Niveluri de peste 10% se regăsesc în POS DRU, POS CCE și unul în cadrul POR. Un caz extrem arată că există **posturi vacante în procent de peste 20%**.

EF32 Sondajului a arătat că, în ultimul an, au existat **schimbări semnificative în organizații la nivelul managementului de top**, cele mai înalte niveluri fiind de 58,3% pentru directori generali și respectiv 41,7% pentru directori adjuncți. Doar un procent de 19,4% dintre respondenți nu au indicat nici o modificare la nivelul managementului de top. Sondajul indică o fluctuație mare de personal la nivel de management în toate PO, cu excepția POAT, care nu a înregistrat nici o schimbare în ultimul an, și POR, unde a avut loc doar o schimbare la nivel de director general, așa cum reiese din răspunsuri. Participanții la focus grup au agreeat părerea conform căreia capacitatea organizațiilor și nivelul lor de performanță sunt mai bune în organizațiile cu o bună stabilitate a personalului de conducere și a personalului cheie. POR, inclusiv AM și OI, sunt exemple care susțin această ipoteză.

EF33 Respondenții la sondaj și persoanele intervievate au indicat nevoia de îmbunătățire a **politicilor și practicilor de RU**. Îmbunătățirile sugerate se referă la stimulente, motivarea și formarea fiind de asemenea larg împărtășite de respondenți, fiind urmate de cele privind managementul performanței și revizuirea salariilor.

EF34 91% dintre respondenți consideră că **sistemul de recompense ar trebui îmbunătățit** și mai mult de jumătate (51%) consideră că această nevoie este foarte importantă.

EF35 **Sondajul indică mai multe opinii pozitive decât negative cu privire la competitivitatea sistemului de recompense pe piața muncii:**



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



- declarația „sistemul de recompense ar putea atrage profesioniștii” are 54% răspunsuri pozitive, iar 37% consideră că sistemul nu ar putea atrage profesioniști
- sistemul ar putea asigura păstrarea profesioniștilor, în opinia a 55% dintre respondenți, față de 35% răspunsuri că sistemul nu ar putea păstra profesioniști.

EF36 Numărul mare de opinii pozitive este explicat de numărul mare de respondenți din instituții cu niveluri salariale ridicate. Sistemele de recompense care pot să rețină și să atragă profesioniști sunt indicate de PNDR (APDRP) și POR, în timp ce sistemele incapabile sunt indicate de AM-urile POS CCE, POS DRU, și PO DCA, POAT, PNDR, programelor CTE și POP. În ciuda faptului că în interviuri se face referire la AM POS T că este o organizație cu un nivel salarial scăzut în comparație cu alte organizații publice, respondenții indică faptul că sistemul este în mare măsură eficient, conform celor specificate mai sus. Există un proces de migrare a personalului din organizații cu un nivel salarial scăzut înspre organizații cu un nivel salarial mai ridicat, de exemplu de la AM PNDR la APDRP.

EF37 Interviurile și focus grupurile au evidențiat lipsa de competitivitate a sistemului de salarizare în majoritatea instituțiilor și dificultăți de atragere a profesioniștilor în anumite domenii specifice de competență, de exemplu ingineri în proiectele de mediu.

Respondenții la sondajul realizat au furnizat o opinie negativă cu privire la claritatea sistemului de recompense, 45% dintre aceștia l-au considerat neclar, în timp ce 35% au avut o părere pozitivă. Cu privire la corectitudinea sistemului de recompense, 39% dintre respondenți au prezentat o opinie negativă, față de 33% o opinie pozitivă.

EF38 Interviurile și focus grupul au subliniat drept o problemă cheie corectitudinea sistemului salarial, care înregistrează mari diferențe salariale între instituții. Raportul minim / maxim al salariului mediu în organizații este de 1:3²⁰, acesta fiind confirmat de datele utilizate pentru analiza costurilor administrative din studiu. Datele sunt confirmate de studiul *Regional Governance in the context of globalisation*, DG Regio, DG Regio, 2010²¹.

EF39 **Îmbunătățirea politicii și practicilor în formarea profesională** este percepută de 100% dintre respondenți ca necesară, iar 42,4% consideră că aceasta este foarte necesară. 83% dintre respondenți au indicat faptul că organizația lor elaborează planuri anuale de formare.

EF40 Autoritatea de Coordonare pentru Instrumentele Structurale (ACIS) a implementat la începutul perioadei 2007-2013 un mecanism pentru funcția de formare, inclusiv planificarea formării, utilizarea AT pentru implementarea programelor de formare și sprijin pentru AM. În ultimii ani, mecanismul a fost mai puțin utilizat, în principal din cauza faptului că funcția de formare și-a redus intensitatea în mai multe AM-uri, datorită dificultăților întâlnite în accesarea resurselor de AT și disponibilității limitate a personalului de a participa la cursurile de formare, sub presiunea volumului de muncă crescut. Există experiențe pozitive cu privire la funcția de formare în AM-urile POR, PO DCA și ACIS.

EF41 Un număr surprinzător de mare de respondenți (14%) indică faptul că organizațiile nu au un plan de formare, dar că instituțiile sunt deschise să folosească oportunitățile de instruire. În acest caz, se înțelege că cerința legală de a avea un plan de formare este respectată la nivel general de instituție, de exemplu la nivel de minister, însă asumarea proprietății asupra unui plan de formare la nivelul organizației (unitate / direcție) este semnificativ diminuată.

²⁰ Achievements of the Cohesion Policy in Romania, EVALNET, DG Regio, 2012

²¹ analiza a acoperit numai FEDR și FC și a indicat un raport 1:2,9 al salariilor medii, cu diferențe mai mari la nivelele managementului de top și cu diferențe mai mici pentru nivelele angajaților



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Intervieții și participanții în cadrul focus grupului au confirmat faptul că planurile de formare sunt elaborate în majoritatea organizațiilor într-un mod eficient și cuprind nevoile reale de formare.

EF42 67% dintre respondenți au indicat faptul că **planurile de formare sunt implementate și sunt eficiente**, conducând la îmbunătățirea competențelor, în timp ce numai 20% consideră că planurile de formare sunt implementate într-o mică măsură sau deloc. Am identificat evaluări contradictorii din cadrul aceleiași instituții cu privire la eficacitatea planurilor de formare. Interviuurile și focus grupul au explicat constrângerile legate de implementarea planurilor de formare din ultimul an, datorate indisponibilității alocărilor de bugete pentru formare și dificultăților procedurale de utilizare a AT pentru contractarea formării. **Disponibilitatea personalului** pentru formarea clasică s-a diminuat, fiind preferate metode mai rapide, cum ar fi formarea la locul de muncă. În sistemul de formare există o utilizare limitată a TIC, de exemplu e-learning.

EF43 Îmbunătățirea **managementului performanței** este văzută de 61,3% dintre respondenții la sondaj ca fiind necesară și foarte necesară, mai mulți decât cei care au considerat necesară revizuirea salarială (51,3%).

Există un sistem de evaluare a performanțelor implementat, acesta fiind obligatoriu, 64% dintre respondenți au indicat faptul că peste 90% dintre rezultatele sistemului de evaluare sunt peste nivelul satisfăcător. Prin urmare, sistemul indică o imagine a unor performanțe individuale bune într-o mare măsură, chiar și în organizații care înregistrează rezultate slabe.

Numai 8% dintre respondenți consideră că rezultatele nu reflectă în mod corect nivelul de performanță al personalului. Interviuurile și focus grupul indică opinia generală conform căreia, în majoritatea instituțiilor, sistemul de evaluare este o activitate obligatorie. Aceasta este aplicată în mare măsură formal, superficial și nu reflectă performanța reală. Focus grupul a mai subliniat faptul că un factor esențial îl reprezintă **contribuția managerilor** la asigurarea unui proces corect de management al performanței și că aceasta ar trebui să reprezinte o funcție de zi cu zi a managementului, dincolo de evaluarea anuală.

EF44 Un element cheie al capacității administrative îl reprezintă experiența acumulată în cadrul organizației. Sondajul a indicat o opinie pozitivă a autorităților. Mai mult de 74% dintre respondenți considerând că există în organizații competențele necesare în domeniile critice de expertiză. Expertiza este **disponibilă** într-o mare măsură din resurse interne, dar și din resurse externe, folosindu-se asistență tehnică. Autoritatea de Audit (AA) satisface nevoile din resurse interne. AA implementează un proiect de formare finanțat din POAT pentru dezvoltarea competențelor necesare. Expertiza este percepută de către majoritatea respondenților (72%) ca fiind disponibilă și de calitate ridicată. O capacitate limitată de asigurare a expertizei necesare este indicată în cadrul POS CCE și POS DRU.

EF45 **Principalele lacune referitoare la expertiză** indicate de către respondenții la sondaj și confirmate în interviuri și focus grup, sunt acelea referitoare la ajutorul de stat (44% dintre respondenți), reglementările de mediu (22%), managementul riscului (22%), auditul intern (22%).

În ciuda bunei acoperiri a ariei de expertiză, respondenții au indicat faptul că există o nevoie de îmbunătățire a capacității de formare. Aceasta este percepută ca fiind o nevoie pentru a dezvolta continuu expertiza și competențele interne, pentru a răspunde schimbărilor cadrului legal și introducerii noilor metodologii. De asemenea, aceasta este înțeleasă ca o nevoie pentru formarea și integrarea noilor angajați, în principal în instituții cu o rată mare a fluctuației de personal.

EF46 Pentru implementarea programului, domeniile de expertiză în care **formarea este considerată necesară** sunt achizițiile publice (72% dintre răspunsuri), managementul și controlul financiar (64%), politici și legislație națională/națională și europene/europeană (44%) și abilități manageriale (44%). Există mici variații între un PO și altul cu privire la ierarhizarea nevoilor prioritare, care nu urmează vreun tipar ce ar putea fi utilizat pentru a trage o concluzie.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

EF47 Discuțiile focus grupurilor au subliniat importanța **unui management eficace pentru performanța generală** a organizației, capacitatea de a introduce și a utiliza practici și instrumente noi de management al RU. Nu există evaluări disponibile cu privire la eficacitatea managementului. Astfel de evaluări sunt utile în organizațiile care au ca scop îmbunătățirea competențelor de management și ar trebui luate în considerare în proiectele din programul pentru consolidarea capacității administrative.

EF48 Pentru elemente ale capacității administrative a autorităților din 2007-2013, AM-urile și O-uri sunt evaluate în studii și evaluări anterioare. Evaluatorii nu au putut identifica **evaluări cuprinzătoare ale capacității la nivelul sistemului sau instituției** sau date colectate / disponibile cu privire la utilizarea resurselor umane (volum de muncă, personal și costuri ale instituției și faze ale ciclului sau sarcini). Datele privind parametrii sistemului lipsesc sau sunt incomplete, în ciuda faptului că au existat inițiative, conform interviurilor, de colectare a acestora, cum ar fi: nivelul salarial, nivelul performanței individuale, indicatori de implementare a programelor de formare, evaluări ale funcției de formare.

O analiză se realizează în prezent la nivelul MFE pentru a aborda problemele de bază [Actualizarea evaluării pe 2014 – Structuri Resurse Umane ale autorităților](#)

Dimensiunea „Resurse Umane” a fost evaluată pe baza a 10 variabile care influențează capacitatea administrativă a autorităților, după cum urmează:

- practica de planificare a resurselor umane și eficacitatea acesteia (12);
- nivelul fluctuației de personal și gestionarea acestuia (13);
- nivelul locurilor de muncă vacante și gestionarea acestuia (14);
- practica planificării formării (15);
- eficacitatea funcției de formare (16);
- performanța personalului (17);
- competitivitatea și corectitudinea sistemului de recompense (18);
- capacitatea managerială (19);
- experiența anterioară a personalului este transferată către noi perioade de programare (20);
- aprecieri și evaluări sunt efectuate în mod regulat în vederea îmbunătățirii continue a performanței personalului (21).

Detalii cu privire la evaluarea fiecărui criteriu al dimensiunii Resurse Umane sunt incluse în lista de verificare din Anexa 3. Prezentăm mai jos o imagine de ansamblu a analizei și concluziilor.

Evaluarea este structurată având la bază următoarele variabile care influențează capacitatea administrativă:

- asigurarea resurselor care acoperă planificarea resurselor umane, fluctuația de personal și posturile vacante (care au fost identificate ca principalele deficiențe în sistemul); această parte a contribuit la răspunsul în ce măsură resursele umane sunt suficiente pentru funcționarea și realizarea obiectivelor de performanță.
- politicile de resurse umane și practicile privind dezvoltarea și performanța personalului, inclusiv de formare, competențe, performanță, sistem de recompense, eficiența managerială – care se adresează celei de-a doua întrebări a dimensiunii Resurse Umane.

Evaluarea a fost limitată la resursele umane din perioada 2007-2013 și nu putea aborda întrebările de evaluare la organizațiilor, proceselor și a personalului corespunzător pentru perioada 2014-2020, din cauza stadiului incipient de programare, respectiv implementare a PA și PO. Este



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



menționat cazul în care rezultatele pentru resursele umane din perioada 2014-2020 au fost găsite utile pentru această evaluare.

Datele și informațiile colectate în actualizarea evaluării au relevat următoarele constatări:

EF(49) Planificarea resurselor umane s-a îmbunătățit după evaluarea pe 2013. A fost acordată mai multă atenție justificării adecvate a nevoilor de personal, au fost depuse cereri pentru locuri de muncă suplimentare pentru factorii de decizie. Totuși utilizarea analizei volumului de muncă ca instrument managerial rămâne ca un obiectiv pentru viitor. Evaluarea a evidențiat că acest criteriu este "parțial realizat, dar sunt necesare îmbunătățiri".

EF(50) În domeniul gestionării resurselor, fluctuația de personal și locurile vacante sunt menținute la același nivel de evaluare, „Da*” parțial realizat, sunt necesare îmbunătățiri. Fluctuația de personal a scăzut și atât fluctuația de personal cât și posturile vacante sunt percepute ca gestionabile în studiu. Raportul al Curții de Conturi aferent anului 2013 menționează cazuri specifice în care recrutarea de personal trebuie să fie abordată. În comparație cu evaluare din 2013, problema este semnificativ diminuată. Evaluarea actualizată este pentru acest criteriu „Da*” parțial realizat, sunt necesare îmbunătățiri în cazuri specifice.

EF(51) Asigurarea competențelor necesare pentru personal este un domeniu cheie în care s-au constatat că îmbunătățirile sunt necesare în evaluarea anterioară. Primul criteriu – disponibilitatea și utilizarea planurilor de formare – este realizat ca și în evaluarea anterioară, în timp ce practica de formare și eficiența rămân la același nivel de evaluare („Da”), cu domenii de îmbunătățire necesare.

EF(52) Managementul performanței personalului și a competitivității sistemului de recompense a fost evaluat în 2013 ca fiind un criteriu cu îmbunătățiri necesare semnificative. În timpul actualizării, rezultatele indică faptul că planurile de îmbunătățire a acestui domeniu de politică de RU sunt în curs de desfășurare și sistemul de recompense este deja perceput în sondaj drept competitiv și echitabil, în progres față de evaluarea din 2013. Salariile personalului angajat în AM-uri și OI-uri a crescut (prin Ordonanța de Urgență 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015 [...]). Un proiect de AT pentru dezvoltarea unui sistem de evaluare a performanței pentru funcționarii implicați în gestionarea fondurilor UE este în implementare și vizează corelarea remunerației cu performanța – asigurându-se în acest fel un sistem mai echitabil. Aceste rezultate indică îmbunătățiri și o bază pentru o practică eficientă de management al performanței și recompensei în sistem. Recomandăm în acest caz indicatori cantitativi – legați de performanță – de măsurat în mod regulat și utilizați pentru o evaluare a eficienței politicilor și noilor practici introduse.

EF(53) POAT 2014-2020 dedică o axă prioritară (AP 3) sprijinului managementului RU în sistemul autorităților, care abordează în special punctele slabe identificate în evaluarea pe 2013. Evaluarea modificării găsește planuri de dezvoltare în conformitate cu nevoi identificate, dar fără rezultate obținute în această etapă. Evaluarea în această etapă pentru aceste criterii este „Da*” parțial realizat, dar sunt necesare îmbunătățiri.

EF(54) Capacitatea managerială și transferul experienței personalului în noua perioadă de programare au fost menținute la același nivel al evaluării din 2013, deoarece singura sursă de informare o constituie sondajul, care nu a putut oferi argumente suficiente pentru o schimbare. Prin urmare, criteriul privind capacitatea managerială este evaluat ca „Nu*” sunt necesare îmbunătățiri semnificative, iar transferul de experiență este evaluat ca „Da*” parțial realizat, sunt necesare îmbunătățiri.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



EF(55) Un alt element care asigură că practicile pentru resursele umane sunt orientate spre îmbunătățirea continuă este legat de disponibilitatea studiilor și evaluărilor care ar putea sprijini resurse umane legate de deciziile manageriale. Acest criteriu a fost găsit în progres, dar măsurători sistematice ale indicatorilor cantitativi specifici nu sunt în curs în prezent. Conform informațiilor colectate în etapa de actualizare status-ul este „Da*” parțial realizat, sunt necesare îmbunătățiri.

EF(56) Recomandarea este deja abordată printr-o axă prioritară în POAT 2014-2020 și o serie de acțiuni, inclusiv este în implementare consolidarea rolului departamentului de resurse umane în gestionarea procesului și asistența tehnică pentru a sprijini dezvoltarea unui sistem de evaluare a performanței pentru funcționarii implicați în gestionarea fondurilor UE.

4.3 Analiză și constatări – Sisteme și Instrumente

În această secțiune, se evaluează dacă sistemele și instrumentele folosite de către AM-uri și OI-uri în perioada de programare actuală au fost proiectate și utilizate în mod adecvat și care sunt concluziile relevante pentru următoarea perioadă de programare.

Evaluarea va răspunde la următoarele întrebări:

- Este delegarea sarcinilor clară, formalizată și în acord cu factorii interesați?
- Sunt disponibile instrumente adecvate și instrucțiuni suficiente pentru elaborarea și implementarea programului?
- Sunt implementate proceduri, baze de date și sisteme adecvate, inclusiv sistemul de management și control, management financiar, achiziții publice, managementul riscului, audit, prevenirea, identificarea și gestionarea neregulilor, detectarea și gestionarea?
- Este constituită o Autoritate Națională de Audit competentă și activă?

4.3.1 Evaluarea din 2013 – Sisteme și Instrumente

Delegarea sarcinilor

EF57 Pentru implementarea PO 2007-2013, delegarea sarcinilor, între AM-uri și OI-uri, a fost stabilită formal prin contractele de delegare. Există o opinie pozitivă majoritară în sondajul de opinie privind caracterul adecvat și consensul asupra delegării sarcinilor (91% răspunsuri pozitive, 9% non-răspunsuri) iar în ceea ce privește claritatea rolurilor și responsabilităților (55% dintre răspunsuri au fost pozitive iar 30% non-răspunsuri). Totuși, suprapunerea sarcinilor între AM și OI a fost evidențiată în rapoartele misiunilor AA, cărora li se adaugă interpretarea inconsecventă a procedurilor de către AM și OI, ambele creând confuzie la nivelul beneficiarilor. Acest criteriu este în conexiune cu criteriile privind crearea structurilor și anume selecția adecvată a OI-urilor și definirea responsabilităților în cadrul sistemului de implementare a programului operațional. Experiență bună a AM POR în relație cu ADR-urile în calitate de OI în baza unui contract de delegare cu indicatori de performanță, sugerează extinderea practicii și în alte AM. Cu toate acestea, experiența generală în folosirea indicatorilor de performanță indică eficiență numai dacă beneficiile OI (organizație și personal) depind de atingerea obiectivelor sau dacă există o formă de penalizare în situația în care obiectivele nu sunt atinse.

Suport metodologic și instrumente pentru programare și implementare

EF58 În această secțiune, analizăm în ce măsură au fost create ghiduri sau alte instrumente pentru programare și implementare și dacă acestea sunt adecvate. Pe parcursul constituirii cadrului



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



instituțional pentru implementare, au fost definite procese și instrumente conforme cerințelor procesului de acreditare. Necesitatea conformării pentru acreditarea instituțiilor a reprezentat un factor stimulatoriu pentru crearea instrumentelor solicitate. Provocarea cheie pentru autorități a fost aceea de a asigura funcționarea corectă a instrumentelor create.

EF59 Pentru fiecare program operațional, pentru toate procesele au fost definite proceduri și instrumente corespunzătoare. Acestea sunt implementate și conform rezultatelor sondajului, mai mult de 52% dintre respondenți consideră că acestea sunt adecvate, fiind necesare doar unele îmbunătățiri, în timp ce aproximativ 18% consideră că îmbunătățirile sunt foarte necesare. Focus grupul a confirmat opinia sondajului cu exemple de revizuire considerate a fi foarte necesare.

EF60 Rapoartele și evaluările anuale au subliniat dificultăți în utilizarea procedurilor, cu efecte negative asupra beneficiarilor, a AM-urilor și a OI-urilor, în principal din punctul de vedere al volumului crescut al costurilor administrative și al poverii asupra beneficiarilor. Rapoartele și studiile analizate subliniază un număr de deficiențe privind adecvarea procedurilor, inclusiv²² lipsa de claritate, suprapunerea procedurilor de control, proceduri rigide și complicate în ceea ce privește rambursările parțiale, cerințe și birocrăție excesive în principal în faza verificării rambursărilor, interpretare diferită și neclară a procedurilor între AM, OI și auditori etc. Simplificarea procedurilor și revizuirea / crearea de noi instrumente și instrucțiuni pentru beneficiari au fost propuse în planurile de acțiune inițiate în ultimii trei ani.

EF61 Nu toate măsurile de îmbunătățire asumate de către autoritățile române au fost eficiente. În unele cazuri, măsurile propuse s-au dovedit a fi imposibil de aplicat. De exemplu, îmbunătățirile asumate pentru prevenirea și depistarea conflictului de interese, conform Comisiei Europene în 2011, sunt limitate la măsuri de bază și ineficiente.

„mecanismul pentru prevenirea și depistarea conflictului de interese [...] stabilit prin cadrul legal existent este mai degrabă inaplicabil (difícil de implementat) și nu previne sau depistează efectiv conflictul de interese în procesul de achiziție publică [...]; acesta este în prezent limitat la măsuri de bază și nu la unele măsuri eficiente”²³

EF62 Interviuurile au subliniat nevoia pentru o mai bună coordonare a PO în vederea asigurării unor abordări și metodologii consecvente și uniforme. În perioada actuală de programare, coordonarea metodologică nu a fost considerată suficientă, unele AM-uri au fost refractare la încercările de armonizare, rezultând dificultăți în implementare și o povară administrativă semnificativă pentru beneficiari.

FA63 Sistemul de indicatori reprezintă un element esențial al ciclului de programare. Acesta a fost evaluat pozitiv de către 71% dintre respondenții la sondaj. Cercetarea a dovedit că au fost înregistrate îmbunătățiri pe parcursul implementării PO 2007-2013. În prezent, sistemul permite o raportare adecvată a indicatorilor principali (*core indicators*) și a indicatorilor de program. Un număr de indicatori utilizați în perioada actuală nu sunt adecvați pentru a reflecta efectele măsurilor, priorităților și programului²⁴. De exemplu, indicatorul „creare locuri de muncă” este un indicator de program pentru POR și POS CCE, dar nu este adecvat pentru măsurarea efectelor avute în vedere prin toate axele prioritare ale programului. Indicatorul „valoare adăugată”, în cazul POP, este un indicator inclus în ghidul pentru indicatori POP și nu are o metodologie și posibilitatea de a fi măsurat (POP, 2011). Alte probleme în ceea ce privește indicatorii sunt legate de valoarea indicatorilor. Țintele stabilite pentru indicatorii de program nu au fost fundamentate corespunzător și s-au dovedit a fi departe de realitate în unele cazuri. Unele PO au reevaluat țintele și au introdus valori realiste pentru indicatorii lor (de exemplu Transport). Dificultăți suplimentare privind utilizarea indicatorilor sunt cauzate de: definirea neclară a indicatorului și a metodologiei pentru calcul,

²² Raportul public al Curții de Conturi pe anul 2011

²³ Evaluarea sistemului de achiziții publice din România, 2011

²⁴ Raport pilot privind indicatorii de rezultate 2014, DG Regio, Unitate de Evaluare, 2012



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



utilizarea inconsistentă la nivel de proiect și de program cu dificultăți în agregare, disponibilitatea datelor pentru calculul indicatorilor statistici. În 2011, MFE a inițiat un proiect pentru a sprijini producția de date necesare pentru calculul indicatorilor statistici.

FA64 Următoarea perioadă de programare aduce o nouă abordare privind indicatorii²⁵, MFE a inițiat măsuri de asistență pentru a îndruma persoanele implicate în programare pentru selectarea indicatorilor. Există un know-how bun în cadrul MFE cu privire la sistemele de indicatori, care ar putea fi transferat către de AM și OI.

FA65 În perioada 2007-2013 au fost utilizate mai multe aplicații pentru managementul informației. SMIS este cel mai cuprinzător și recent a fost demarată dezvoltarea sistemului sub denumirea MySMIS, care permite mai multe funcționalități pentru schimbul eficient de date cu beneficiarii. Nu a fost luată încă o decizie privind utilizarea și dezvoltarea viitoare a aplicațiilor existente.

FA66 53% din respondenții la sondaj consideră că sistemele electronice nu sunt complet utilizate. Conform evaluării recente a Sistemelor Electronice (SE) efectuată în cadrul Evaluării Ex-Ante a Acordului de Parteneriat²⁶, toate SE trebuie să își îmbunătățească portofoliul de rapoarte predefinite pentru a elabora acele rapoarte de care au nevoie utilizatorii lor specifici. Toate SE ar trebui să beneficieze de o revizuire semnificativă în ceea ce privește funcțiile, conținutul de date și ușurința în utilizare. Pe lângă obiectivul inițial de satisfacere a cerințelor minime, este important ca sistemele să dețină funcții mai utile pentru utilizatorii lor. SMIS și MIS-ETC necesită îmbunătățiri majore în ceea ce privește utilitatea și ușurința de utilizare. Pentru aceasta din urmă, sistemele necesită o revizuire a interfeței utilizatorilor pentru a deveni mai ușor de înțeles și de utilizat.

Sisteme de management și control

FA67 Un sistem de management și control sigur și de încredere asigură că fondurile sunt utilizate în mod adecvat cu scopul de a îndeplini obiectivele programului și politicilor. Sistemul de management și control ar trebui să identifice timpuriu neregulile izolate și să le corecteze înainte de a deveni o problemă de sistem.

FA68 Evaluatorii au identificat în cercetarea efectuată un număr de probleme care au legătură cu performanța și care indică sisteme de management și control slabe. Neregulile identificate în legătură cu managementul și controlul achizițiilor publice par a fi de natură sistemică, în timp ce alte nereguli de sistem în activitățile de evaluare și selectare a proiectelor, fraudă (în cazul unui OI), suspiciunea de conflicte de interese și „convențele” (MFE, 2013) au dus la întreruperi de plăți, suspendări și suspendări prealabile ale Programelor Operaționale, unele dintre ele aflate încă în vigoare.

FA69 Raportul public al Curții de Conturi aferent anului 2011 subliniază ca și constatare generală caracteristică instituțiilor publice: „nu există o monitorizare și o evaluare periodică a riscurilor [...]; nu a fost completat registrul riscurilor”, iar acolo unde există „sistemul nu contribuie la îmbunătățirea eficienței și eficacității activităților”.

FA70 De asemenea, s-au identificat puncte slabe în aplicarea procedurilor: verificări incomplete, întârzieri în aplicarea procedurii; lacune în depistarea neregulilor; înregistrarea întârziată a neregulilor, lipsa revizuirilor procedurilor (Curtea de Conturi, 2011) etc.

FA71 Mecanismele pentru plăți, prognoză și certificare sunt percepute ca fiind pozitive de un procent de 73% dintre respondenți, aceștia având o părere pozitivă în ceea ce privește

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/result_indicator_pilot_report.pdf

²⁶ Raportul de evaluare a sistemelor electronice pentru schimb de informații, Beneficiar: Ministerul Fondurilor Europene, București, România, 16 mai 2013



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

mecanismele de monitorizare, fluxul plăților, previzionarea și certificarea. 11,8% consideră că mecanismele nu sunt funcționale.

FA72 În ciuda acestor opinii pozitive, există dovezi ale dificultăților identificate în mecanismele de plată, care se reflectă în întârzieri mari ale plăților către beneficiari, întârzieri ale certificării plăților și ale plăților de la CE. Analiza implementării bugetare a Fondurilor Structurale și de Coeziune în anul 2012 (Comisia Europeană, 2013) menționează România ca fiind una din țările care a înregistrat nivelul cel mai ridicat de deviere față de previziunea decontării plăților de la CE în anul 2012 – 97% – explicată prin întreruperea plăților și pre-suspendări / suspendări ale programelor.

FA73 Procedurile pentru verificări de probă sunt implementate, dar rapoartele de audit indică întârzieri sau realizarea parțială a planului de verificare sau verificări incomplete. Interveniunile au subliniat faptul că trebuie îmbunătățită calitatea verificărilor. Concluziile și recomandările ar trebui să fie mai clare pentru a putea duce la îmbunătățiri.

FA74 Părerile majoritar pozitive din cadrul sondajului cu privire la existența unor piste suficiente de audit, cu 91% răspunsuri pozitive, au fost confirmate în cadrul interviurilor. 89% dintre respondenți consideră că sistemul de audit este adecvat; rapoartele de audit intern sunt disponibile, iar autoritatea de audit confirmă utilitatea acestora pentru misiunile de audit extern. Un indicator al eficacității misiunilor de audit intern îl reprezintă prevenirea cu succes și depistarea timpurie a neregulilor și fraudelor, indicator care în prezent nu se ridică la un nivel de satisfacție așteptat.

FA75 România a creat o Autoritate Națională de Audit pentru toate Programele Operaționale 2007-2013. Mandatul este asigurat prin Legea 200/2005, această organizație funcționând ca organ independent de Autoritățile de Management și de alte structuri din sistem. Autoritatea Națională de Audit funcționează, activitatea sa fiind inclusă în Raportul public anual al Curții de Conturi.

4.3.2 Actualizarea evaluării pe 2014 – Sisteme și Instrumente

Dimensiunea „Sisteme și Instrumente” a fost evaluată pe 9 variabile care includ:

- Delegarea eficientă a sarcinilor (22)
- Disponibilitatea și caracterul adecvat al orientărilor și instrumentelor pentru programare (23)
- Disponibilitatea și caracterul adecvat al orientărilor și instrumentelor pentru implementare (24)
- Disponibilitatea și utilizarea eficientă a asistenței tehnice (25)
- Disponibilitatea și adecvarea indicatorilor sistemului (26)
- Sisteme electronice – funcționale, de încredere, stabile, în mare măsură accesibile și ușor de utilizat (27)
- Fiabilitatea sistemului de gestiune și control (28) (inclusiv 9 indicatori selecționați ca zone critice care influențează sistemele de gestionare și control și, prin urmare, capacitatea administrativă)
- Este constituită autoritatea de audit competentă și activă

Evaluarea are în vedere în special sistemul și instrumentele pentru perioada de programare 2007-2013, deoarece, deși actualizarea evaluării a fost făcută la sfârșitul primului an al noii perioade de programare 2014-2020, doar două PO au fost aprobate și ar putea începe implementarea. Cele mai multe dintre evaluările referitoare la criteriile aplicate pentru perioada 2014-2020 sunt menținute ca „nu se aplică”.

Actualizarea evaluării a relevat următoarele constatări cu privire la sistemele și instrumentele utilizate pentru CSNR, implementarea PO:



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



EF76 Delegarea de sarcini se menține la nivelul de evaluare a proiectelor. Pentru 2007-2013 sunt pregătite contracte de delegare, eficiența ar putea fi îmbunătățită în anumite cazuri, pentru a evita suprapunerea sau pentru a include indicatori de performanță. Prin urmare, evaluarea este „Da*” parțial realizat, sunt necesare îmbunătățiri.

EF77 Orientările și instrumentele de programare și punere în aplicare evaluate în principal pe baza răspunsurilor sondajului indică menținerea evaluării inițiale: parțial realizat, sunt necesare îmbunătățiri.

EF78 Utilizarea și utilitatea asistenței tehnice a fost evaluată pe baza răspunsurilor anchetei care au indicat 75% opinie pozitivă privind disponibilitatea și 86% opinie pozitivă privind calitatea. Evaluatorii au găsit, de asemenea, o coordonare mai coerentă a MFE privind AT, ca și faptul că POAT intenționează să sprijine prin măsuri orizontale furnizarea asistenței tehnice. Recomandăm indicatori suplimentari care să fie calculați pentru o evaluare completă având în vedere durata procesului de dobândire a asistenței tehnice, utilitatea și eficiența rezultatelor AT. Evaluarea actualizată arată că accesibilitatea și eficiența parțial realizate, sunt necesare îmbunătățiri.

EF79 Evaluarea pentru sistemul de indicatori 2007-2013 a fost menținută la același nivel de apreciere „Da*” parțial realizate, sunt necesare îmbunătățiri, pentru că nu au fost identificate dovezi de îmbunătățire.

EF80 Evaluarea sistemului de management și control care s-a dovedit a fi critic în evaluarea din 2013 a fost defalcată pe 9 criterii și revizuite de la evaluarea anterioară pentru a surprinde mai bine aspectele esențiale care trebuie să fie abordate și îmbunătățite.

- Procedurile de control de prim nivel au fost incluse ca un nou criteriu (înlocuind procedurile de gestiune financiară), deoarece Raportul al Curții de Conturi pe anul 2013 le-a identificat ca fiind o slăbiciune cheie, prin urmare este evaluată ca o zonă cu îmbunătățiri semnificative necesare, mai precis în anumite PO.
- Gradul de adecvare a procedurilor pentru implementarea programului – nu este evaluat pentru perioada 2014-2020 în 2013 – este luat în considerare în această actualizare, o zonă care ar fi fost gata de implementare a programelor. Prin urmare, criteriile se apreciază ca fiind parțial realizate, sunt necesare îmbunătățiri semnificative. Pentru 2007-2013 progrese semnificative au fost făcute constând în simplificarea procedurilor de achiziții publice pentru beneficiarii privați (Ordin de ministru 1120/2013).
- Rapoartele anuale de implementare 2013 au arătat că plățile și previziunile de cheltuieli și certificarea a plăților s-au îmbunătățit prin simplificarea procedurilor și o organizare mai eficientă în AM-uri. Au fost de asemenea observate durate mai scurte pentru plățile către beneficiari care au condus la o absorbție mai bună. Prin urmare, rating-ul a fost îmbunătățit de la ultima evaluare.
- Prezența pistelor de audit suficiente, evaluate ca îndeplinit pe deplin în evaluarea anterioară, a fost evaluată în această actualizare ca fiind parțial realizate, sunt necesare îmbunătățiri, deoarece Raportul Curții de Conturi menționează aceasta ca o slăbiciune de rezolvat (în unele PO). Acest lucru se datorează în principal creșterii numărului de proiecte în punerea în aplicare și finalizate.
- Managementul riscului, achizițiile publice și detectarea și managementul neregulilor, managementul achizițiilor publice și gestionarea sistemelor informatice, rămân domenii în care este nevoie de îmbunătățiri semnificative. Acestea sunt menționate în Raportul Curții de Conturi ca probleme principale de sistem pentru autoritățile responsabile de gestionarea fondurilor UE în implementare în România. Ultimul Raport al Curții de Conturi



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



a concluzionat că sistemele de control ale autorităților de implementare a fondurilor structurale și de coeziune, FEADR, FEPAM, FEGA sunt funcționale, dar sunt necesare îmbunătățiri. Problemele constatate sunt: (1) cazul POR, POSDRU, PNDR, POP: riscul de erori în ceea ce privește cheltuielile s-a găsit mare și (2) aprobarea conturilor pentru două agenții (Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale și Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură) a fost făcută cu rezerve.

4.4 Analiza și concluziile cu privire la alți factori orizontali care influențează capacitatea administrativă a autorităților

În această secțiune, echipa de evaluare analizează care sunt și în ce măsură alți factori influențează capacitatea administrativă a autorităților implicate în gestionarea fondurilor UE. Analiza se concentrează pe relațiile inter-ministeriale, eficacitatea și eficiența administrației publice și a riscului factorilor de corupție.

EF81 Opiniile colectate cu ancheta sunt pozitive în ceea ce privește factorii orizontali care influențează capacitatea administrativă a autorităților.

- 85% din răspunsuri sunt pozitive în ceea ce privește relațiile de muncă dintre ministerele de resort;
- numirea și promovarea sunt considerate a fi bazate pe competențe și merit de cele mai multe dintre respondenți (71%);
- există o separare clară a funcțiilor, o definiție și gestionare bune ale răspunderii și responsabilităților;
- există un cod de conduită în fiecare instituție, confirmat de 93% dintre respondenții la sondaj.

EF82 Dintr-o altă perspectivă, studiile și evaluările efectuate în ultimii ani în ceea ce privește managementul politicilor publice evidențiază o serie de slăbiciuni strâns legate de chestiunile de capacitate administrativă analizate mai sus, inclusiv următoarele:

- executarea slabă a managementului politicilor publice²⁷;
- cooperare inter-instituțională slabă;
- sistemul de control este bazat pe procese, cheltuieli și activități, mai degrabă decât pe obiective și rezultate;
- evitarea răspunderii și o lipsă de politici, sisteme și instrumente de măsurare a performanței și integrarea acestora în procesele instituționale și de management;
- lipsă de încredere în cadrul administrației care conduce la aversiuni față de riscul major, blocaje în procese și controale interminabile;
- politizarea administrației publice reflectată în mobilitatea personalului (posturi de conducere), în ritm cu ciclul politic; există dovezi că acest tip de mobilitate s-a extins la niveluri mai scăzute în ultimii ani (Ecorys, 2010).

EF83 Studii și evaluări²⁸ au identificat ca probleme cheie legate de eficiența și eficacitatea funcționarilor publici următoarele:

²⁷ Analiză Funcțională – Guvern Central, Banca Mondială 2010

²⁸ Evaluarea intervențiilor și a necesităților viitoare de consolidare a capacităților administrative și instituționale în contextul Fondului Social European, monografie de țară, România, DG Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune 2010



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



- sistemul de recompense nu îndeplinește cerințele minime, cum ar fi echitatea internă și externă pe bază de merit și, prin urmare, acționează ca un factor demotivant;
- un sistem de evaluare non-motivant;
- sistemul de RU este perceput din interior și exterior ca mai puțin eficace, formalizate, dar lipsit de conținut;
- lipsa de analize studii și cercetări pentru administrația publică și în cadrul organizațiilor pentru documentarea deciziilor.

EF84 Capacitatea factorilor de decizie de a sprijini cu politici sectoriale eficiente procesul de programare și mai departe coordonarea implementării PO cu strategiile și alte programe finanțate din alte surse este recunoscută drept o zonă de abordat și de îmbunătățit. În 2014, MFE a finanțat din AT un studiu „Report on sectoral policy making and UE coordination needs”²⁹ contractat de Secretariatul General al Guvernului, care identifică contribuțiile preconizate de la factorii de decizie politică în cadrul mecanismului de coordonare a fondurilor ESI, precum și aspectele cheie ale capacității care trebuie să fie abordate în ministerele de linie responsabile pentru politicile sectoriale. Raportul evidențiază: “[...] **necesitatea ca ministerele de linie responsabile pentru domeniile de politici să facă trecerea de la a fi coordonate și conduse de procesele fondurilor ESI la coordonarea eficientă în domeniile lor de politici.** Factorii de decizie politică ar trebui să își asume o proprietate deplină a strategiilor și planurilor sectoriale și să gestioneze procesele în coerență cu ciclul de șapte ani al fondurilor UE. Aceștia trebuie să-și creeze propriile mecanisme de coordonare la nivel sectorial și să le adapteze la nevoile fondurilor ESI.”

EF85 Eficacitatea măsurilor care vizează corupția este scăzută. Corupția rămâne o preocupare și o constrângere în dezvoltarea unui sistem public efektiv și eficient, în conformitate cu Raportul privind anticorupția din 2013 al Comisiei Europene. Cercetarea noastră indicat, spre exemplu, introducerea codului de conduită care nu a produs îmbunătățiri. Interviuurile au dezvăluit că acest lucru este mai mult o conformare formală cu cerințele legale decât un instrument eficient capabil de a îmbunătăți comportamentul etic în administrația publică.

EF86 **Actualizarea evaluării** nu a găsit dovezi ale modificări semnificative în ceea ce privește factorii orizontali, deși – luând în considerare strategiile de consolidare a administrației publice și lupta împotriva corupției – există premise pentru îmbunătățirea în viitor.

4.5 Concluzii și recomandări privind capacitatea administrativă a autorităților

4.5.1 Concluzii privind capacitatea administrativă a autorităților

Concluzii generale

Structurile desemnate pentru gestionarea fondurilor UE sunt în foarte mare măsură înglobate în structurile existente ale sistemului administrației publice, în mare măsură influențate de slăbiciunile sistemice privind **slaba cooperare inter-ministerială, birocrăția excesivă, insuficiența personalului, lipsa de competențe, slaba transparență în recrutarea și managementul personalului, precum și riscurile de corupție.**

²⁹ Raportul este parte din proiectul Băncii Mondiale *Strengthening the Regulatory Impact Assessment Framework in Romania* finanțat din POAT 2007-2013



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Provocarea pentru autoritățile române constă în găsirea soluțiilor adecvate pentru îmbunătățirea capacității administrative și a performanțelor în sistemul responsabil de gestionarea fondurilor UE, în timp ce progresul în îmbunătățirea întregului sistem public este lent și nesigur.

Măsurile de îmbunătățire a capacității administrative a sistemului de gestionare a fondurilor UE sunt împiedicate de slăbiciunile sistemice ale administrației publice românești.

Experiența 2007-2013 demonstrează că din punct de vedere al cadrului legal, instituțional, înființarea structurilor organizatorice, repartizarea oficială a responsabilităților, regulamentul intern de procedură, comitetele de monitorizare etc., sunt în conformitate cu cerințele. Cu toate acestea, **problema cheie este buna funcționare a structurilor, reflectate în blocajele proceselor, utilizarea necorespunzătoare a resurselor și de livrare a rezultatelor și, în cele din urmă, performanța slabă a programelor operaționale.**

România se prezintă bine în ceea ce privește conformitatea formală, înființarea de structuri, formalizarea cooperării, crearea de instrumente și sisteme, dar funcționarea rămâne slabă.

Concluzii privind deficiențele specifice ale capacității administrative care să fie abordate

CA1 Evaluarea din 2013 a relevat faptul că organismele de coordonare (de exemplu ACIS) și un număr de AM nu au avut suficientă autoritate pentru a asigura abordări coerente, proceduri simple și coerente, evitarea suprapunerilor de responsabilitate, precum și punerea în aplicare eficientă a planurilor de acțiune la nivelul instituțiilor, pentru a rezolva problemele cheie. AM POR situat în Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și AM PNDR situat în Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale s-au dovedit a avea o mai bună capacitate de a gestiona programele decât alte AM-uri, fiind cei mai buni performeri și beneficiind de pe urma structuri teritoriale extinse.

În scopul de a consolida gestionarea fondurilor ESI cu o coordonare și coerență a acțiunilor consolidate, MFE a început în 2014 să reorganizeze întregul sistem cu centralizarea managementului PO care s-au confruntat în mod special cu dificultăți în implementare. Pentru 2014-2020 arhitectura instituțională se bazează pe același principiu de centralizare a managementului în trei instituții – MFE (coordonare și asistență tehnică, competitivitate, capitalul uman și infrastructură mare), MDRAP (intervenții pe dezvoltare regională și de capacitate administrativă) și MADR (intervenții pe agricultură, dezvoltare rurală și pescuit). Există dovezi ale efectelor pozitive ale unei mai bune coordonări, respectiv simplificarea procedurilor din mai multe PO.

O provocare deosebită a fost abordarea adoptată de majoritatea PO, bazată pe un număr foarte mare de proiecte de mici dimensiuni. Alternativa folosirii proiectelor strategice mari are beneficii în ceea ce privește volumul de lucru și costurile fixe în OI și AM, dar necesită organizații cu o capacitate suficientă pentru a pune implementa astfel de proiecte. O condiție suplimentară pentru aceste organizații este rolul de actori ai dezvoltării și de legătură cu implementarea politicilor la nivel național / regional. La momentul actualizării evaluării nu poate fi evaluat în ce măsură noul PO va adopta o abordare mai eficientă. Planurile AT orizontale și la nivelul PO includ măsuri de consolidare a capacității beneficiarilor.

Experiența actualei perioade de programare indică faptul că a autoritatea crescută a managementului și a organismelor de coordonare, stabilitatea structurilor organizațiilor și întregul cadru general trebuie să fie asigurate, cu scopul de a îmbunătăți performanța instituțională și cooperarea inter-instituțională.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



CA2 Principiul parteneriatului este formalizat și bine promovat în ambele perioade de programare, dar cu **implicare limitată a partenerilor sociali** atât în timpul programării cât și în timpul implementării prin participarea în comitetele de monitorizare. Comitetele de monitorizare au avut tendința să se limiteze la discuții între CE, AM și OI cu privire la implementarea programului cu contribuții semnificative limitate din partea altor membri. Actualizarea evaluării în 2014 a dovedit că procedurile de consultare publică se aplică și că pentru calitatea contribuțiilor partenerilor sociali se va furniza sprijin membrilor în comitetele de monitorizare pentru a îi informa mai bine, în principal despre problemele strategice ale PO și a îi menține conectați la procese. Aceste planuri reprezintă premise pozitive pentru o îmbunătățire a implicării partenerilor sociali în implementarea AP și PO, dacă vor fi implementate în mod consecvent.

CA3 *Concluzia evaluării inițiale din 2013 enumeră capacitatea limitată în gestionarea politicii, instrumentele de comunicare și cooperarea ineficiente printre factorii care influențează participarea eficientă a partenerilor din cadrul ciclului de management al programelor.* Deși situat în afara sistemului autorităților, factorii de decizie din MFE cooperează cu Secretariatul General al Guvernului în susținerea celorlalți factori de decizie pentru a avea contribuții mai eficiente în mecanismul de coordonare a fondurilor UE.

CA4 În perioada 2007-2013, sistemul a întâmpinat **dificultăți în asigurarea resurselor umane adecvate atât cantitativ cât și calitativ**. Măsurile de austeritate luate în 2010 au blocat găsirea resurselor care au fost necesare în relație cu volumul de muncă și creșterea numărului de contracte în implementare. Reducerile semnificative de salarii în întregul sistem public au generat o fluctuație a personalului mare, rate ridicate de neocupare a locurilor de muncă și volum de lucru crescut asupra personalului existent. Măsurile întreprinse au îmbunătățit găsirea resurselor, dar într-un număr de AM-uri problema încă trebuie să fie rezolvată. În 2014 au fost întreprinse măsuri eficiente, inclusiv o revizuire a politicii salariilor din sistem asigurând un nivel competitiv și un nivel echitabil printre AM-uri. Sistemul este perceput per total ca fiind competitiv și echitabil, iar fluctuația și posturile vacante gestionabile.

CA5 Conducerea și funcția de resurse umane în cadrul organizațiilor nu au fost în măsură să găsească soluții la aceste probleme, printr-o mai bună planificare și alocare a sarcinilor, gestionarea încărcării de lucru, managementul performanței, retenția și stimularea angajaților. Resursele de asistență tehnică nu au fost utilizate suficient pentru a acoperi lipsa de resurse interne în principal datorită dificultăților proceselor de achiziții publice.

CA 6 Evaluarea pe 2013 a indicat o serie de chestiuni care trebuie să fie abordate pentru a asigura funcționarea corectă și un nivel adecvat de performanță a personalului, inclusiv:

- analiza volumului de lucru și alte instrumente de dezvoltare organizațională nu sunt folosite în mod sistematic pentru a sprijini planificarea RU și alocarea optimă a responsabilităților, deși au fost găsite îmbunătățiri în evaluarea actualizată;
- funcție de formare ineficientă care nu este în măsură să furnizeze oportunități de formare pentru competențe critice specifice și continua dezvoltare profesională a personalului;
- eficacitate limitată a managementului performanței;
- un sistem de recompense în imposibilitatea de a atrage, reține și motiva profesioniștii buni.

În mare parte funcția de RU a fost evaluată ca fiind limitată la respectarea cerințelor de a crea procese de RU specifice, dar eficacitatea sa este limitată. *Organizațiile nu au o capacitate suficientă pentru a utiliza în mod eficient politicile și practicile de RU pentru a asigura resurse adecvate și pentru a răspunde provocărilor.*



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



CA7 Performanța generală scăzută a programelor operaționale diminuează nivelul perceput de performanță a personalului, în ciuda faptului că, în multe domenii, există buni profesioniști care fac eforturi pentru îndeplinirea atribuțiilor lor. Sistemul actual de management al performanței nu face diferența dintre executanți buni și slabi în ceea ce privește rezultatele și contribuțiile la realizările programului operațional.

CA8 *Este necesar să se alinieze nivelurile de performanță ale oamenilor cu performanța organizației tradus printr-o trecere de la o abordare bazată pe competențe și procese la un management al performanței „bazat pe rezultate” este necesar pentru a orienta mai bine eforturile către obiectivele de performanță ale PO.*

CA9 *Sistemul de formare trebuie să fie consolidat folosind bunele practici anterioare cum ar fi mecanismul de formare gestionat de către ACIS, practica de formare din AM POR, consolidând coordonarea și reînnoind abordările și metodele în concordanță cu cele mai bune practici din lumea formării.*

Funcția de formare trebuie să asigure **dezvoltarea continuă a personalului** din toate domeniile și **intervenții specifice zonelor de expertiză reprezentând factori de succes pentru îndeplinirea PO.**

CA10 **Zonele de expertiză critice identificate în această etapă** sunt ajutorul de stat, reglementările de mediu, gestionarea riscurilor, auditul intern, achizițiile publice, managementul financiar și controlul, UE și legislația națională, și gestionarea competențelor. Aceste domenii de expertiză trebuie să fie considerate indicativ, și funcția de formare are rolul de a identifica nevoile de instruire reale și în evoluție. Asistența tehnică trebuie să fie disponibilă pentru cazurile în care nu este eficient sau posibil să se construiască intern expertiza necesară.

CA11 Din 2007-2013 se poate observa că organizațiile în care capacitățile au fost construite pe experiența anterioară și cu resurse umane stabile la nivel de conducere și al pozițiilor critice au făcut mai bine față pretențioaselor cerințe de performanță și constrângerilor mediului economic și social.

CA12 Au fost făcuți importanți pași înainte în 2014 pentru crearea unui sistem de management al performanței capabil să motiveze personalul și, de asemenea, să lege performanțele lor de recompense și performanța organizațională. POAT 2014-2020 a dedicat o axă prioritară nevoilor identificate în ceea ce privește eficiența politicilor de RU din sistem: AP 3 Creșterea eficienței și eficacității resurselor umane implicate în sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI în România și Obiectivul Specific OS 3.1 Dezvoltarea unei politici îmbunătățite a managementului resurselor umane care să asigure stabilitatea, calificarea și motivarea adecvată a personalului FESI [...]

CA14 Sondajele au relevat rezultate contradictorii și evaluări sau opinii semnificativ mai pozitive decât ceea ce este indicat de către alte surse. În multe situații răspunsurile s-au bazat doar pe opinii sau evaluări brute în organizații, din cauza lipsei de analiză și date privind resursele umane și procesele organizaționale. Indicatorii cantitativi care au fost propuși în baza de date a primei evaluări sunt utile mai ales pentru a evalua eficacitatea măsurilor capacității administrative. Menținerea unei astfel de baze de date necesită o capacitate de a măsura în mod regulat și a le evalua.

Experiența perioadei actuale de programare arată că **sistemele și instrumentele** au fost create și puse în aplicare, acoperind procesele necesare în toate fazele ciclului de program, dar **multe dintre ele nu sunt utilizate în mod corespunzător și nu sunt eficiente.**



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

CA15 Delegarea de sarcini este formalizată prin acorduri, dar buna funcționare este afectată în unele domenii de lipsa de claritate a responsabilităților, suprapunerea responsabilităților, alocarea neclară și interpretarea diferită a procedurilor. Revizuirea împărțirii responsabilităților este o sursă de simplificare în întregul sistem.

CA16 Ca o caracteristică generală, sistemul pare reglementat excesiv cu proceduri complicate și, în multe cazuri, neclare, birocrație excesivă și povară administrativă mare, care au încetinit și chiar blocat procesele, în special în detrimentul beneficiarilor.

Sistemul trebuie să fie raționalizat și menținute proceduri simple, pentru a fi stabile și uniforme cât mai mult posibil între programe. Asistența beneficiarilor trebuie să fie orientată pe probleme de dezvoltare, cum ar fi calitatea proiectelor, în timp ce cerințele administrative simplificate ar putea fi abordate prin intermediul ghidurilor, tutorialelor, e-uneltelor mai eficiente.

CA17 Alocarea responsabilităților la toate nivelurile trebuie să fie revizuită și procedurile simplificate, reducând sarcina administrativă. Instrumentele folosite în implementarea programului în toate fazele trebuie să fie clare, utile și ușor de utilizat de către beneficiari. Procesul de simplificare a început sub coordonarea MFE și a acoperit procedurile de achiziție publică, contractarea, raportarea și cererile de plată.

CA18 În perioada 2007-2013 crearea și gestionarea indicatorilor au reprezentat o sarcină dificilă. Viitorul perioadei de programare cu noua abordare a indicatorilor ridică provocări suplimentare. Este nevoie de coordonare de la nivelul MFE și formare la toate nivelurile de program și de proiect. Trebuie să se asigure producția de date pentru a fi utilizate la calculul indicatorilor statistici. Pentru 2014-2020, abordarea și metodologia este consecventă în toate PO și coordonată de MFE, creând premisele pentru un sistem de indicatori mai eficace.

CA19 Potențialul sistemelor electronice nu este pe deplin utilizat, și de aceea sunt necesare îmbunătățiri în ceea ce privește fiabilitatea și ușurința în utilizare. Sistemele electronice utilizate în actuala perioadă de programare îndeplinesc cerințe minime în ceea ce privește fiabilitatea datelor, securitatea și ușurința în utilizare. PNDR are nevoi semnificativ mari pentru îmbunătățirea sistemelor electronice. Pentru 2014-2020 sunt necesare mai multe caracteristici folositoare pentru utilizatori. Punerea în aplicare a conceptului de e-coeziune va spori o simplificare, reducerea poverii administrative și transparența. Actualizarea evaluării în 2014 a relevat dificultățile semnificative în utilizarea sistemelor electronice actuale cu întârzieri în introducerea de date, dificultăți în agregarea și interogarea datelor din sistem.

CA20 Problema cheie întâlnită în exercițiul 2007-2013 este **fiabilitatea sistemelor de gestiune și de control**. Neregulile identificate în gestionarea și controlul achizițiilor publice par a fi de natură sistemică, în timp ce alte nereguli de sistem în activitatea de evaluare și selecție a proiectelor, fraudă (în cazul unui OI), suspiciunea de conflict de interese și constrângerea (în altul), au condus la întreruperea plăților, suspendări și pre-suspendări ale programelor operaționale, dintre care unele sunt încă în vigoare. Îmbunătățiri semnificative sunt indicate în evaluarea actualizată din 2014, deși cele mai recente rapoartele Curții de Conturi (pentru 2013) și RAI-urile indică punctele slabe care necesită atenție (de exemplu primul nivel de control, managementul achizițiilor publice, detectarea și gestionarea neregulilor, înregistrarea de datorii, reconcilierea cheltuielilor cu cererile de plată, separarea funcțiilor și pista de audit).

CA21 În ciuda opiniilor pozitive din studiile, procedurile pentru fluxurile de plăți, previziunile de cheltuieli și certificarea cheltuielilor necesită îmbunătățiri semnificative, fiind **excesiv de birocratice, cu procese prelungite și predictibilitate scăzută** a previziunilor. Progrese

semnificative au fost realizate de la prima evaluare din 2013 prin simplificarea procedurilor privind cererile de plată.

CA22 Auditul intern apare ca ineficient, deoarece nu pare să contribuie la depistarea precoce a neregulilor sistemului. Managementul riscului nu este folosit în mod corespunzător ca instrument de management, iar gestionarea neregulilor are lacune semnificative în ceea ce privește prevenirea și înregistrarea corectă a managementului actual și viitor.

Un fotografie al situației în 2013 a capacității pe cele trei dimensiuni analizate este prezentată în figurile de mai jos realizate cu o selecție de date și informații înregistrate în baza de date creată în cadrul acestei misiuni.

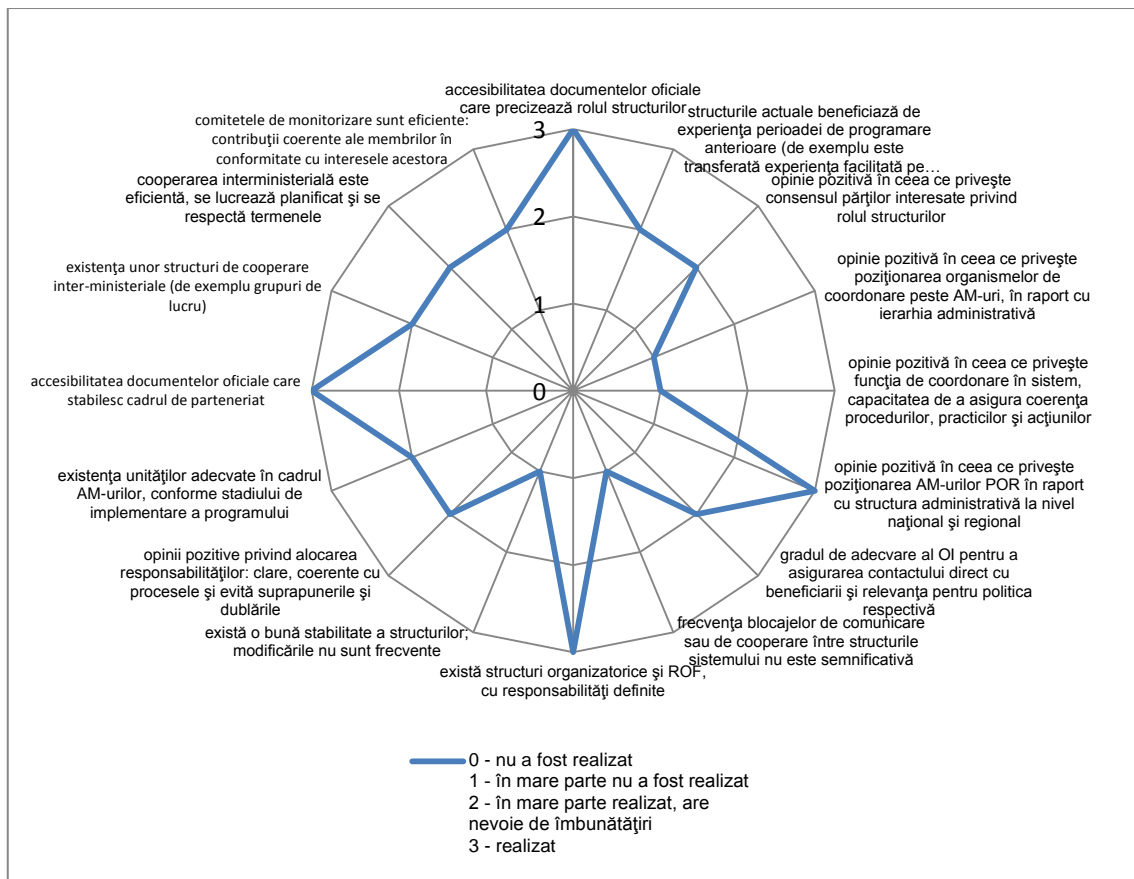


Figura 2 Evaluarea din 2013 a dimensiunii Structuri pentru perioada 2007-2013

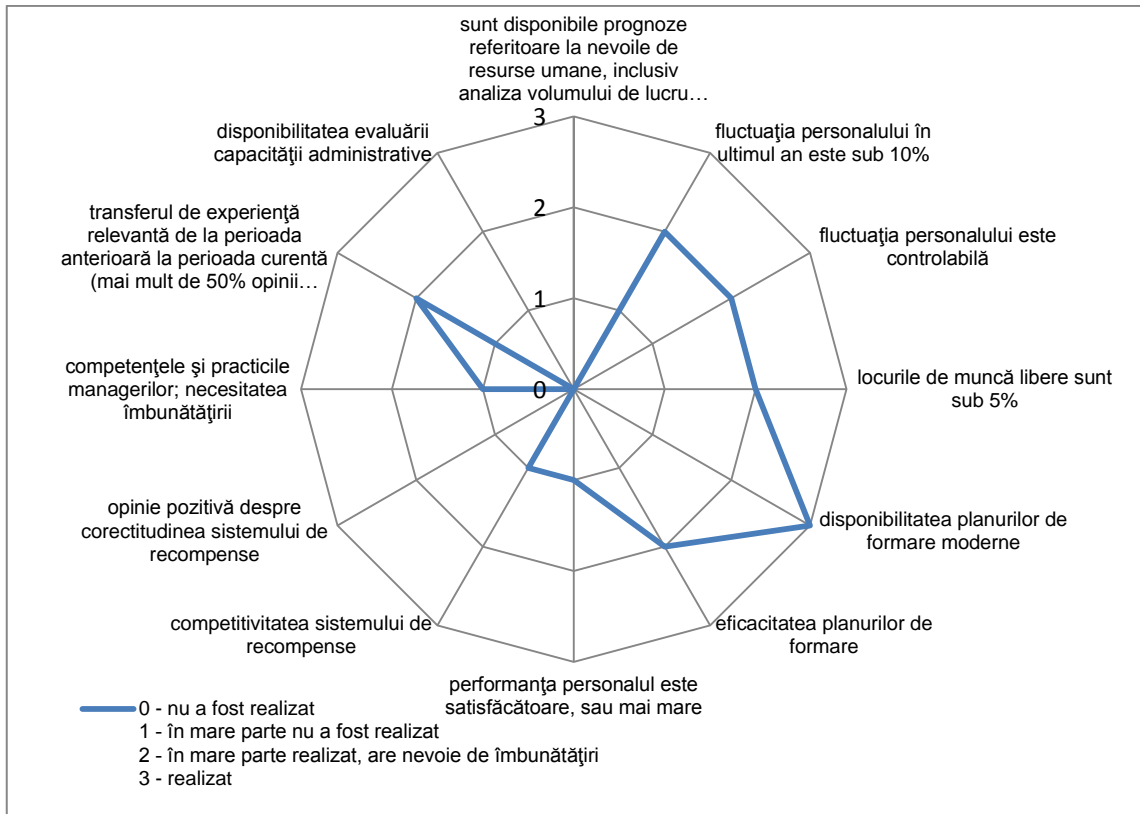


Figura 3 Evaluarea din 2013 a dimensiunii Resurse Umane pentru perioada 2007-2013

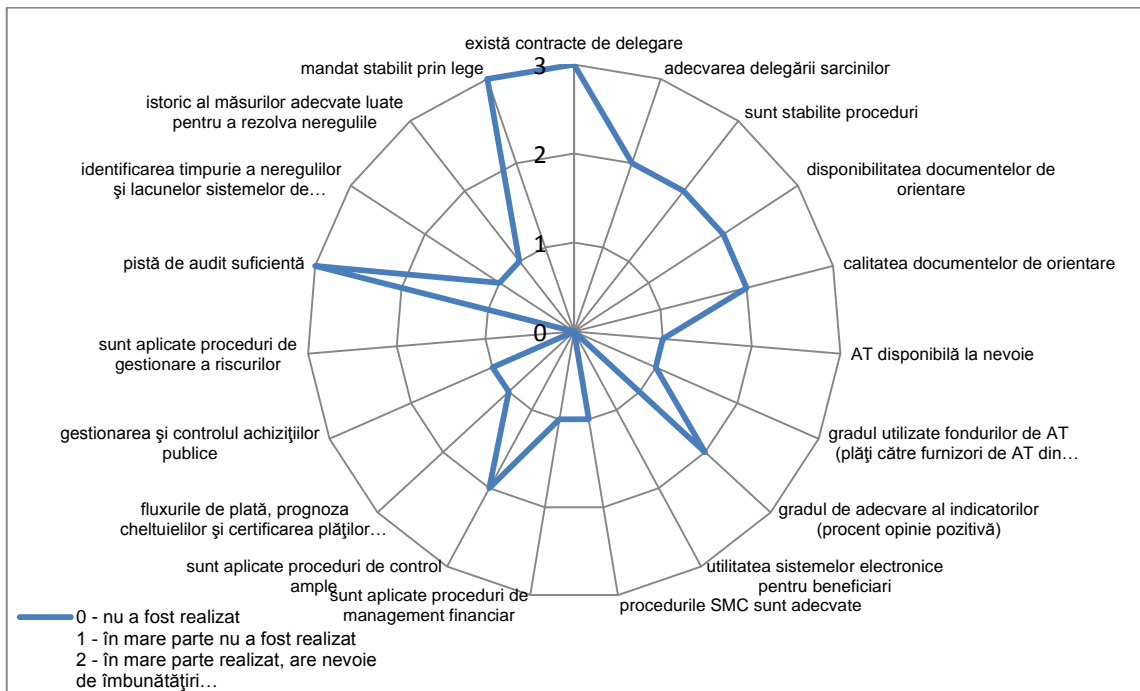


Figura 4 Evaluarea din 2013 a dimensiunii Sisteme și Instrumente pentru perioada 2007-2013

4.5.2 Diagrama radar a capacității administrative pe 2014, comparativ cu 2013

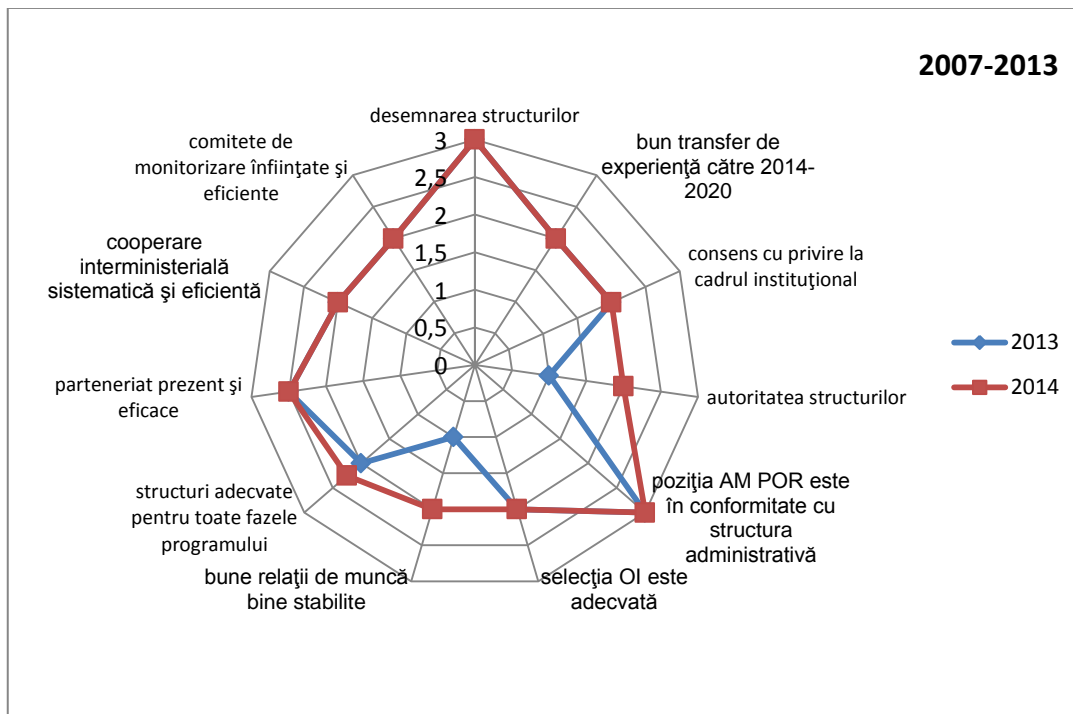


Figura 5 Actualizarea evaluării pe 2014 a dimensiunii STRUCTURI pentru perioada 2007-2013

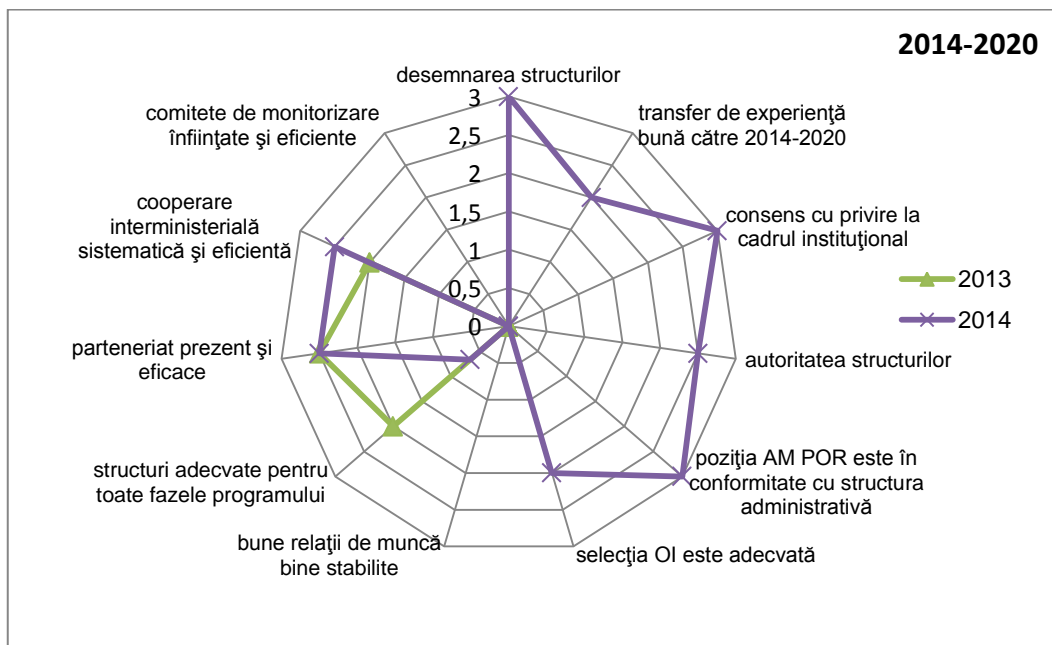


Figura 6 Actualizarea evaluării pe 2014 a dimensiunii STRUCTURI pentru perioada 2014-2020

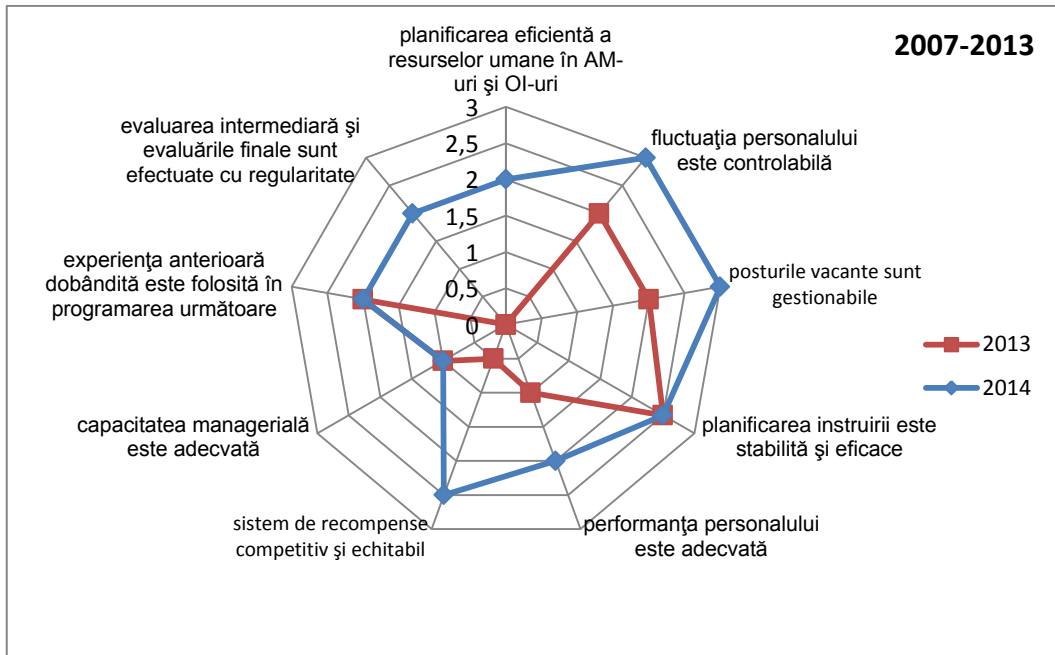


Figura 7 Actualizarea evaluării pe 2014 a dimensiunii Resurse Umane pentru perioada 2007-2013

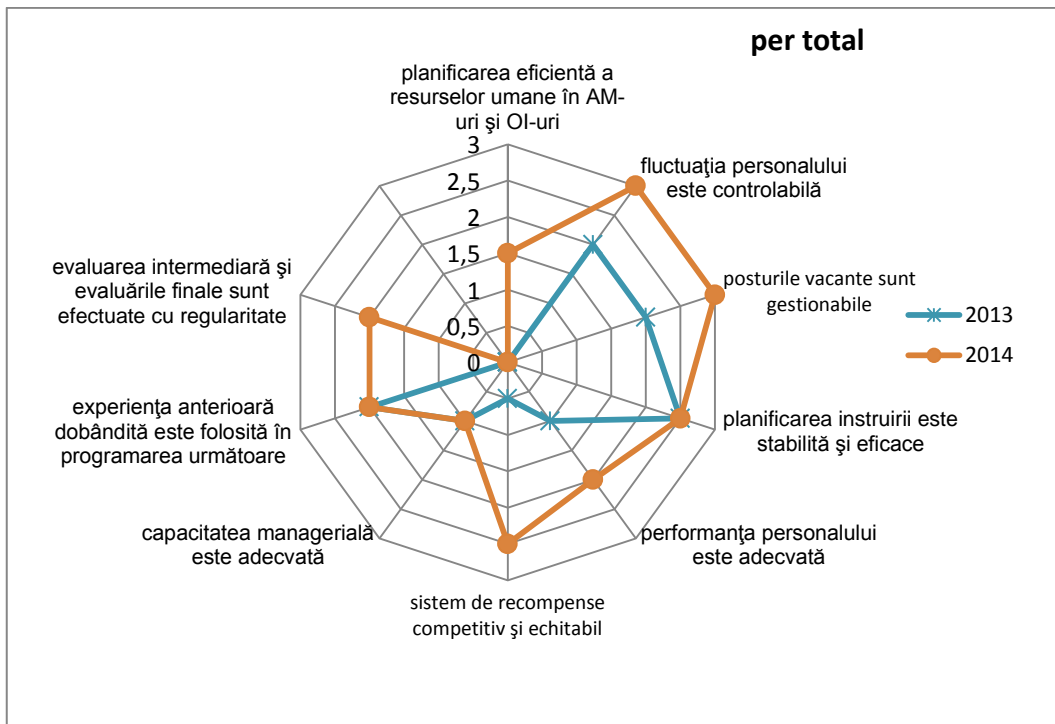


Figura 8 Actualizarea evaluării pe 2014 a dimensiunii Resurse Umane – per total

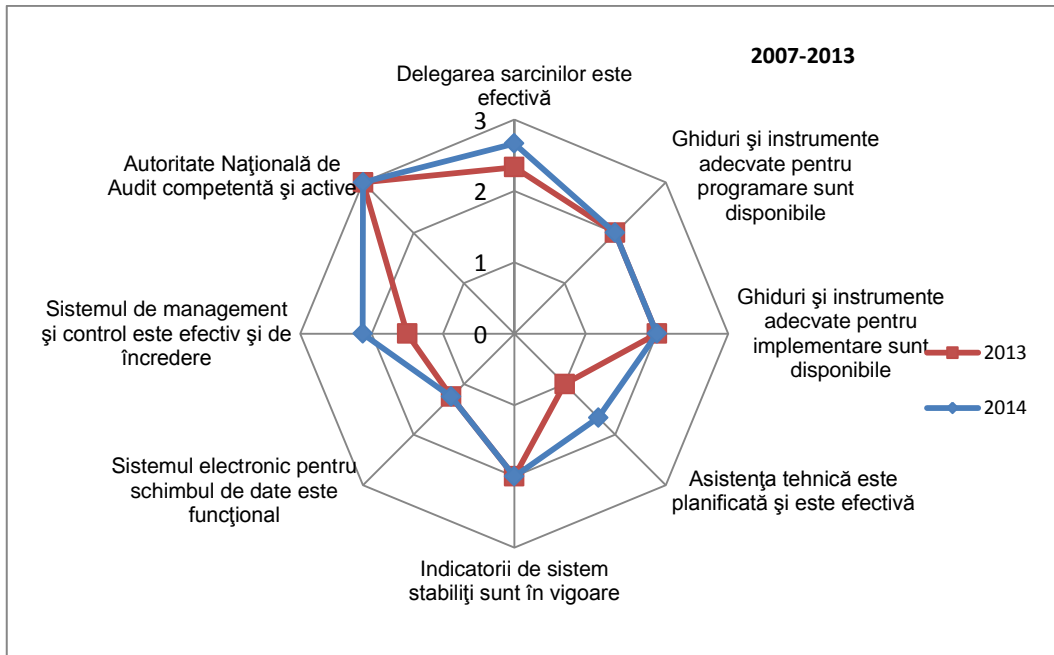


Figura 9 Actualizarea evaluării din 2014 a dimensiunii Sisteme și instrumente pentru perioada 2007-2013

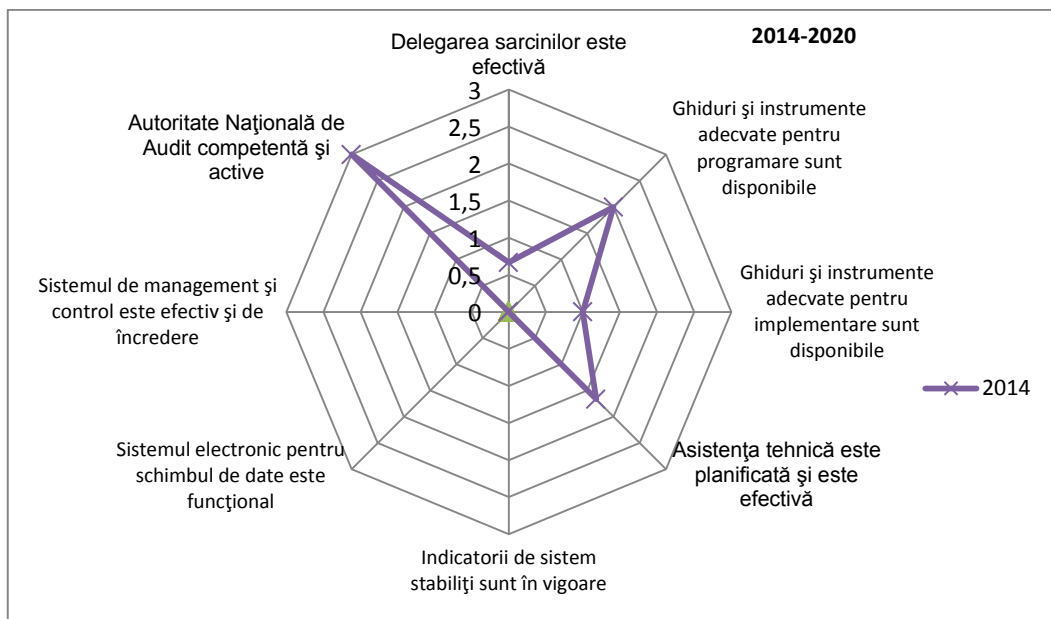


Figura 10 Actualizarea evaluării pe 2014 a dimensiunii Sisteme și Instrumente pentru perioada 2014-2020

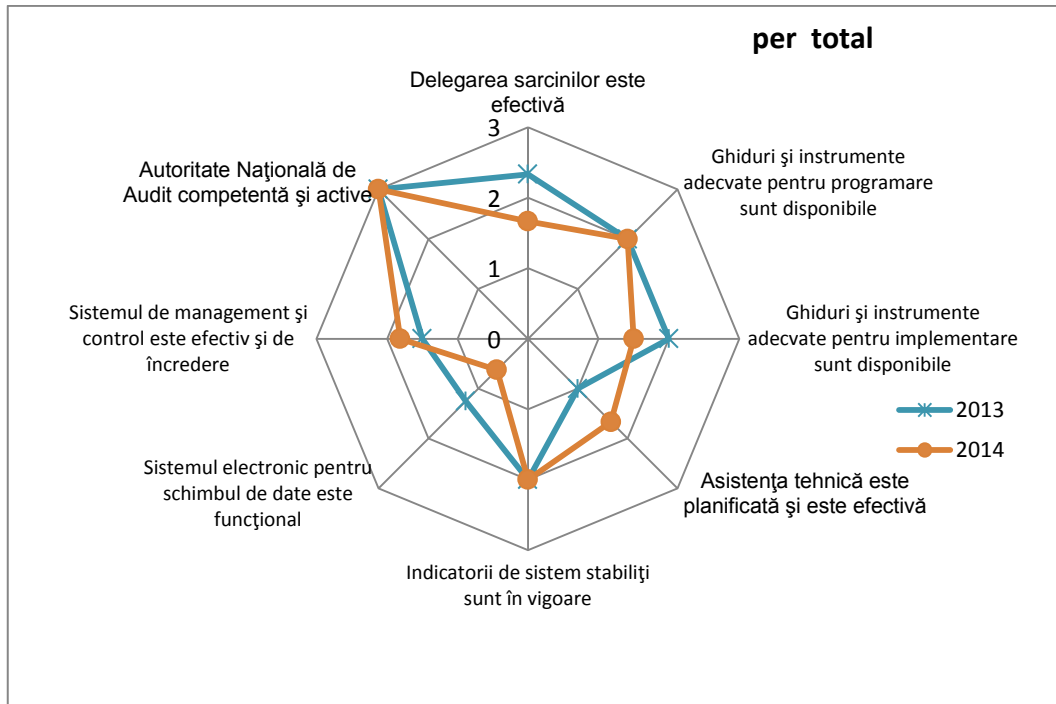


Figura 11 Actualizarea evaluării pe 2014 a dimensiunii Sisteme și Instrumente pentru întregul sistem

4.5.3 Indexul capacității administrative

Tabelul 4-5: Indexul capacității administrative indică progresul și stadiul de dezvoltare a fiecărei dimensiuni și variabile a capacității administrative

Elementele capacității administrative: (principalele dimensiuni și variabile)	Criterii de evaluare	Evaluarea din 2013					Evaluarea din 2014				
		Indexul capacității administrative			Criterii individuale de evaluare ³⁰		Indexul capacității administrative			Criterii individuale de evaluare	
		Intregul sistem	2007-2013	2014-2020	2007 / 2013	2014 / 2020	Intregul sistem	2007 / 2013	2014 / 2020	2007 / 2013	2014 / 2020
Structuri		2.05	2.05	2.25		2.18	2.25	2.12			
(1) Structurile sunt desemnate	Disponibilitatea documentelor oficiale care desemnează rolul structurilor	3	3	x	3	0	3	3	3	3	
(2) Experiența din programarea anterioară este transferată în noua perioadă de programare	Structurile actuale beneficiază de experiența perioadei de programare anterioare (ex construcția pe structurile anterioare facilitează transferul experienței)	2	2	x	2	n / a	2	2	2	2	
(3) Există un consens cu privire la desemnarea cadrului instituțional	Există consens al părților interesate privind desemnarea structurilor	2	2	x	2	n / a	2.5	2	3	2	
(4) Structurile existente au suficientă autoritate pentru a-și îndeplini rolul	Amplasarea structurilor de coordonare peste AM -uri, în conformitate cu ierarhia administrativă	1	1	x	1	n / a	2.25	2	2.5	2	
	Funcția de coordonare în sistem are capacitatea de a asigura coerența procedurilor, practicilor și acțiunilor.				1	n / a				2	
(5) Locul AM POR este în conformitate cu structura administrativă (nivel regional)	Localizarea AM POR este în conformitate cu structura administrativă la nivel național și regional	3	3	x	3	n / a	3	3	3	3	
(6) Selectarea OI-urilor este adecvată pentru tipul de intervenții și beneficiari vizati	Capacitatea OI-urilor de a asigura contactul direct cu beneficiarii și relevanța pentru politica respectivă	2	2	x	2	n / a	2	2	2	2	
7) Înțelegere stabilită privind relațiile de muncă între organismele de coordonare, AM -uri, OI-	Comunicarea și cooperarea dintre organismele de coordonare AM -uri și OI-uri și alte unități relevante este eficientă	1	1	x	1	n / a	2	2	x	2	

30 Scoring: fully achieved =3; partially achieved, some improvements needed =2; partially achieved significant improvements needed = 1, not achieved = 0

uri, agenții și alte structuri											
(8) Reformularea criteriului umbrelă: Structuri adecvate pentru toate fazele managementului de program sunt instituite (8/1) Rolurile, responsabilitățile și sarcinile sunt atribuite în mod eficient la nivel de departamente, unități, locuri de muncă (8/2) Nu au existat schimbări în structuri	Structurile organizatorice și ROF există și responsabilitățile sunt definite	2	2	2	3	n / a	1.46	2.25	0.67	3	0
	Există o bună stabilitate a structurilor; Modificările nu sunt frecvente (procent de opinii pozitive Sondaj)				1	n / a				2	n / a
	Opinie pozitivă privind alocarea de responsabilități clare, coerente cu procesele și pentru a evita suprapunerile și dublările				2	n / a				2	0
	Existența unităților adecvate (inclusiv ajustarea numărului de posturi în funcție de variația volumului de muncă) în cadrul AM conformitate cu etapa de implementare a programului.				2	2				2	2
(9) Parteneriatul este prezent și efektiv	Disponibilitatea documentelor oficiale de înființare a cadrului de parteneriat	2.5	2.5	2.5	3	3	2.5	2.5	2.5	3	3
	Parteneri sociali, parteneri regionali, ONG-urile implicate în mod sistematic în elaborarea politicilor socio-economice				2	2				2	2
(10) Coordonarea interministerială a politicilor socio-economice este sistematică și eficientă	Existența unor structuri de cooperare inter-instituționale (grupuri de lucru de exemplu)	2	2	2	2	2	2.25	2	2.5	2	3
	Cooperarea inter-instituțională este eficientă, munca este planificată astfel încât să fie respectate termenele (opinie pozitivă în Sondaj)				2	2				2	2
(11) Comitetele de monitorizare sunt înființate, un document de aprobare există, ele au o compoziție și funcționare adecvată	Comitetele de monitorizare sunt înființate și sunt eficiente: contribuții consistente ale membrilor, în conformitate cu interesele lor	2	2	x	2	n / a	1	2	0	2	0
Resurse Umane		1.22	1.22	x			2.22	2.22	1.80		
(12) Există planificarea resurselor umane în cadrul AM - urilor și OI - urilor	Previțiuni privind nevoile de resurse umane, inclusiv analiza volumul de lucru sunt disponibile Ele sunt aplicate și utilizate pentru a sprijini deciziile manageriale	0	0	x	0	n / a	1.5	2	1	2	1
(13) Fluctuația de personal se gestionează	Fluctuația de personal indicată în sondaj este la un nivel care se gestionează (mai	2	2	x	2	n / a	3	3	x	3	n / a

	puțin de 10%) Percepție pozitivă că fluctuația nu afectează performanța										
	Fluctuația de personal pentru pozițiile cheie (ex: manageriale) se gestionează				n / a	n / a				3	n / a
	Fluctuația de personal se gestionează (opinie pozitivă în Sondaj)				2	n / a				3	n / a
(14) Posturile vacante se gestionează	Nivelul posturilor vacante indicat la Sondaj (sub 5% se consideră că se gestionează) Opinia privind nivelul de posturilor vacante și gestionarea	2	2	x	2	n / a	3	3	x	3	n / a
(15) Există planificarea instruirii	Disponibilitatea planurilor de instruire				3	n / a				3	n / a
(16) Planurile de instruire sunt implementate efectiv	Opinie pozitivă în ceea ce privește eficacitatea planurilor de instruire: acestea sunt implementate și eficiente, asigurând îmbunătățiri	2.5	2.5	x	2	n / a	2.5	2.5	x	2	n / a
(17) Performanța personalului din AM - uri și OI -uri este adecvată	Performanța personalului este satisfăcătoare sau ridicată	1	1	x	1	n / a	2	2	x	2	n / a
(18) Sistemul de recompensare este corect și competitiv	Opinie pozitivă privind competitivitatea sistemului de recompense	0.5	0.5	x	1	n / a	2.5	2.5	3	3	3
	Opinie pozitivă privind corectitudinea sistemului de recompense				0	n / a				2	n / a
(19) Capacitatea managerială este adecvată	Opinie pozitivă a personalului în ceea ce privește competențele și practica managerilor; procent de răspunsuri care confirmă necesitatea de îmbunătățire	1	1	x	1	n / a	1	1	1	1	1
(20) Experiența anterioară dobândită în proiectele anterioare ale UE este transferată în următorul ciclu de programare	Măsuri concrete de a transfera experiența relevantă (mai mult de 50% opinie pozitivă)	2	2	x	2	n / a	2	2	2	2	2
(21) Evaluări sunt efectuate periodic în vederea îmbunătățirii continue a resurselor umane în sistem	Disponibilitatea capacității administrative de evaluare în evaluările ex-ante ale PO sau alte evaluări și studii	0.0	0.0	x	0	n / a	2	2	2	2	2
Instrumente și sisteme		1.9	1.9	x			1.8	2.1	1.4		
(22) Delegarea sarcinilor este eficientă	Delegarea sarcinilor este eficientă și agreată de parteneri	2.3	2.3	x	2	n / a	1.67	2.67	0.67	3	0
	Disponibilitatea documentelor oficiale,				3	n / a				3	0

	contractelor de delegare										
	Opinie pozitivă că delegarea de sarcini este adecvată				2	n / a				2	2
(23) Există orientări adecvate și instrumente de pregătire a programului și sunt aplicate eficient	Disponibilitatea orientărilor de programare	2	2	2	2	2	2.00	2.00	2.00	2	2
	Diseminarea ghidurilor de programare				2	2				2	2
	Evaluarea respondenților și interviușilor privind suficiența /calitatea ghidurilor				2	2				2	2
(24) Există orientări adecvate și instrumente pentru punerea în aplicare a programului și sunt diseminate	Disponibilitatea ghidurilor de implementare	2	2	x	2	n / a	1.50	2.00	1.00	2	1
	Opinie pozitivă în ceea ce privește difuzarea ghidurilor de implementare				2	n / a				2	1
	Opinie pozitivă cu privire la suficiența /calitatea ghidurilor de implementare				2	n / a				2	1
	Satisfacția beneficiarilor privind claritatea ghidurilor				n / a	n / a					
(25) Asistența tehnică este planificată și utilizată într-un mod eficient	AT este disponibilă la timp să sprijine funcțiile și este calitativă – opinie pozitivă	1	1	x	1	n / a	1.67	1.67	1.67	3	3
	Este precizat timpul dintre cererea și livrarea AT				1	n / a				1	1
	Gradul de utilizare a fondurilor de AT (plăți către furnizorii de AT în planificarea totală anuală)				1	n / a				1	1
(26) Sistemul indicatorilor al PO este instituit și este adecvat	Opinie pozitivă în ceea ce privește caracterul adecvat al indicatorilor (procent opinie pozitivă)	2	2	x	2	n / a	2.00	2	x	2	n / a
(27) Sistemele electronice pentru schimbul de date sunt funcționale, în mare parte accesibile și ușor de utilizat	Sistemul electronic general pentru 2014-2020 este disponibil	1.25	1.25	x	3	0	0.63	1.25	0	3	0
	Sisteme electronice a datelor, interogare și agregare de calitate				2	0				2	n / a
	Opinie pozitivă privind sistemele electronice și ușurința utilizării de către beneficiari				0	0				0	n / a
	Opinie pozitivă privind utilitatea sistemelor electronice pentru beneficiari				0	0				0	n / a
(28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile global	Procedurile în vigoare sunt adecvate și aplicate efectiv în toate domeniile-cheie (management financiar, eșantionare, certificarea cheltuielilor și plăți, , audit, achiziții publice, managementul riscurilor. , nereguli)	1.50	1.50	x			1.81	2.13	0		
28) Sistemele de management și control	Evaluarea globală privind procedurile care sunt în vigoare pentru SMC	2	2	x	3	n / a	1.25	2.5	0	3	0

sunt eficiente și fiabile 28/1 Sistemul de management și control este funcțional	Evaluare globală Procedurile SMC sunt adecvate și aplicate Opinie pozitivă privind fiabilitatea				1	n / a				2	n / a
(28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile 28/2 Controlul de prim nivel este efektiv	Procedurile privind management financiar sunt aplicate Modificat: Controlul de prim nivel este eficace	1	1	x	1	n / a	1.00	1	x	1	n / a
(28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile 28/3 Verificările pe bază de eșantion sunt adecvate	Disponibilitatea procedurilor de verificare pe bază de eșantion Opinie pozitivă privind aplicarea procedurilor de verificare pe bază de eșantion	2.5	2.5	x	3	n / a	2.00	2	x	2	n / a
(28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile (28/4) Certificarea cheltuielilor și fluxul plăților	Proceduri privind fluxul plăților, previzionarea cheltuielilor și certificarea plăților sunt adecvate Proceduri privind fluxul plăților, previzionarea cheltuielilor și certificarea plăților sunt efectiv aplicate Erori privind previziunile anuale sub media EU	2	2	x	3	n / a	2.50	2.5	x	3	n / a
(28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile (28/5) Managementul și controlul achizițiilor publice	Evaluări pozitive privind managementul și controlul achizițiilor publice	1	1	x	1	n / a	1.00	1	x	1	n / a
(28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile (28/6) Managementul riscului	Opinie și evaluări pozitive privind procedurile de managementul riscurilor și practicile ca instrument de management	0	0	x	0	n / a	1.00	1	x	1	n / a
(28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile (28/7) Există pistă de audit suficientă	Opinie pozitivă privind suficiența pistei de audit	3	3	x	3	n / a	3.00	3	x	3	n / a
(28) Sistemele de	Planul de audit este implementat la toate	2	2	x	2	n / a	3.00	3	x	3	n / a

management și control sunt eficiente și fiabile (28/8) Funcția de audit este eficientă	nivelele Identificarea timpurie a neregulilor și a lacunelor sistemelor de management și control	2	2	x	2	n / a	2.00	2	x	2	n / a
(28) Sistemele de management și control sunt eficiente și fiabile (28/9) Neregulile sunt detectate și gestionate în mod corespunzător	Opinie pozitivă privind existența înregistrărilor adecvate privind neregulile financiare	1	1	x	1	n / a	1.00	1	x	1	n / a
	Istoricul măsurilor adecvate întreprinse pentru a trata neregulile				1	n / a				1	n / a
29) Autoritatea Națională de Audit competentă și activă	Mandat stabilit prin lege	3	3	x	3	n / a	3.00	3	3	3	3
	Raport anual disponibil				3	n / a				3	n / a
Factori contextuali		0.75	0.75	0.75	x	x	1	1	1		
(30) Performanța politicilor de management publice	Opinie pozitivă în evaluare privind performanța managementului politicilor publice	0	0	0	0	n / a	1	1	1	1	1
(31) Disponibilitate de expertiză de evaluare independentă	Opinie pozitivă privind: Expertiză evaluare suficientă pentru furnizare	2	2	2	2	n / a	2	2	2	2	2
	Opinie pozitivă privind: Expertiză locală la standarde internaționale de calitate				2	n / a				2	2
	Opinie pozitivă privind: Cultura de evaluare este la un nivel adecvat				2	n / a				2	2
	Îmbunătățirea trendului indicelui culturii de evaluare (și componentelor)				n / a	n / a					0
(32) Relații de muncă între ministere și alte instituții publice sunt bune și eficiente	Opinie pozitivă privind relațiile de muncă între ministerele interesate	1	1	1	1	n / a	1	1	1	1	1
(33) Riscul de corupție este abordat într-un mod eficient	Un cod de conduită există și este eficace	0	0	0	0	n / a	0	0	0	0	0
	Funcția de control intern este eficace în instituțiile publice				0	n / a				0	0
	Indexul de corupție măsurat de Sondajul Eurobarometru – tendință descrescătoare				0	n / a				0	0

Table 4-5 (B) Summary of the administrative capacity index

Elementele capacității administrative: (principalele dimensiuni și variabile)	Criterii de evaluare	Evaluarea din 2013			Evaluarea din 2014		
		Indexul capacității administrative			Indexul capacității administrative		
		Intregul sistem	2007-2013	2014-2020	Intregul sistem	2007 / 2013	2014 / 2020
Structuri		2.05	2.05	2.25	2.18	2.25	2.12
Resurse Umane		1.22	1.22	x	2.22	2.22	1.80
Sisteme și instrumente		1.9	1.9	x	1.8	2.1	1.4
Factori contextuali		0.75	0.75	0.75	1	1	1



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Recomandările actualizate ale evaluării pe 2013

R1. Prima evaluare a recomandat reproiectarea cadrului instituțional și poziționarea structurii naționale de coordonare și AM în cadrul sistemului administrației publice, pentru a le stimula autoritatea și abilitatea de a promova cooperarea inter-instituțională și multi-sectorială. Acesta poate fi implementată prin: (1) măsuri adresate structurilor care s-au dovedit a avea dificultăți în perioada 2007-2013; (2) poziționarea structurilor în conformitate cu ierarhia în sistemul administrativ; (3) poziționarea AM / OI dificil de coordonat în structuri dedicate; având în vedere costurile administrative suplimentare; (4) coordonatorul național, adică MFE, să fie împuternicit de către prim-ministru să aplice normele în întreg sistemul; (5) asigurarea că OI sunt desemnate ca structuri care asigură contactul adecvat cu beneficiarii vizați; (6) stabilitatea structurilor organizațiilor și întregul cadru trebuie să fie asigurat, în scopul de a îmbunătăți performanța instituțională.

Recomandarea este într-o mare măsură implementată, ceea ce conduce la următoarea recomandare:

R1 / actualizată: După stabilirea noului cadru instituțional, este recomandat să se asigure că (1) OI selectate au capacitatea adecvată corespunzând numărului de beneficiari și complexității proiectelor în principal la nivel local și regional; (2) stabilitatea structurilor.

R2. Dezvoltarea participării partenerilor sociali în procesul de programare și comitetele de monitorizare; acest lucru ar putea fi realizat printr-o mai bună coordonare a cooperării, orientări și planuri, informare și formare actualizate.

R2 / actualizată: Recomandarea rămâne valabilă. O premisă pozitivă de realizare este faptul că s-a asumat deja prin AP sprijinul acordat membrilor comitetelor de monitorizare pentru o implicare mai eficientă și că POAT 2014-2020 prevede finanțarea pentru acest sprijin. Este necesară acordarea consecventă a sprijinului.

R3. Dezvoltarea funcției de RU în sistemul fondurilor CSC. Aceasta s-ar putea realiza printr-o intervenție proiectată pe termen lung pe parcursul întregii perioade de programare și cu scopul de a elabora și implementa politici de RU, inclusiv planificarea RU, o alocare optimă a responsabilităților și a volumului de muncă, revizuirea sistemului de management al performanței cu integrarea abordărilor pe bază de rezultate, îmbunătățirea sistemului recompense, consolidarea funcției de formare. Capacitatea de gestionare a funcției de RU trebuie să fie creată cu centralizarea la nivelul MFE și cooperarea cu departamentele de RU ale ministerelor și integrarea cu cât multe posibil dintre procesele acestora. Externalizarea folosind resursele de AT va spori eficiența.

Analiza trebuie efectuată pe anumite caracteristici ale funcției de RU pentru a monitoriza eficacitatea funcției și progresele înregistrate în dezvoltarea capacității administrative.

R3 / actualizată: Recomandarea rămâne valabilă pe termen lung. Recomandarea este deja abordată printr-o axă prioritară în POAT 2014-2020 și o serie de acțiuni, inclusiv consolidarea rolului departamentului de RU în gestionarea procesului. Asistență tehnică în implementare pentru a sprijini proiectarea sistemului de management al performanței.

Crearea unui nou instrument pentru managementul performanței crește provocarea și responsabilitatea pentru departamentul de RU și pentru managerii pentru a asigura implementarea durabilă. Pentru aceasta, o recomandare suplimentară este asigurarea continuă a asistenței de înaltă calificare pentru departamentul de RU pentru:

- asigurarea că sistemul este înțeles și acceptat de către personal;
- managerii sunt capabili de a-l conecta și sprijini prin gestionare curentă a practicii personalului;



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



- departamentul de RU este capabil să monitorizeze implementarea, să evalueze când este necesar și să asigure reglajul fin al sistemului general de management al performanței.

R4. Revizuirea întregului sistem de management în vederea simplificării procedurilor, clarificarea alocării responsabilităților, precum și reducerea poverii administrative. Trebuie contractat un studiu privind cerințele minime generate de reglementări și legislație.

Simplificarea trebuie să aibă în vedere: utilizarea optimă a schemelor de finanțare a cererilor de propuneri, documentele rezonabile / minime în toate fazele, niveluri de control, claritate și acord cu privire la interpretarea procedurilor de către toate organismele de control, utilizarea costurilor standard și a sumelor forfetare etc.

Recomandarea rămâne valabilă. Primii pași pentru punerea în aplicare au fost făcuți de către MFE care a solicitat un studiu privind povara administrativă. Ulterior, PO au asumat alinierea procedurilor lor cu recomandările de reducere a poverii administrative.

R5. Elaborarea unor instrucțiuni, manuale, servicii de asistență, tutoriale, ușor de folosit, cu utilizare extinsă a TIC, în vederea asigurării accesului ușor pentru toți beneficiarii. Progrese deja făcute cu revizuirea orientărilor, dar recomandarea rămâne valabilă.

R6. Asigurarea dezvoltării unui sistem eficace de indicatori în conformitate cu metodologia CE, capacitatea adecvată la nivel de proiect și de program pentru utilizarea indicatorilor și furnizarea de date pentru calcularea și monitorizarea indicatorilor. Acesta ar trebui implementat sub coordonarea MFE și ar trebui să includă și furnizarea de asistență și formare pentru toți utilizatorii sistemului. MFE trebuie să se asigure că furnizorii de date au capacitatea și competențele de a genera date și de a și le asuma. Recomandarea se adresează prin asistență PO 2014-2020 în pregătirea ghidului pentru indicatori și trebuie să fie urmată de îndrumare adaptată la audiență.

R7. Extinderea conceptului de e-coeziune în toate procesele de schimb de date cu beneficiarii. Este deja considerat a fi obiectul Axei Prioritare nr. 2 din POAT 2014-2020. Recomandarea rămâne valabilă.

R8. Consolidarea sistemelor de management și control ale autorităților publice. Aceasta trebuie implementată prin îmbunătățirea competențelor referitoare la controlul intern, managementul riscului și prevenirea, identificarea și gestionarea neregulilor. Sunt de explorat modalități legate de modul în care criteriile de evaluare ale SCM pot fi incluse în evaluarea performanțelor profesionale ale managerilor și sancțiuni suplimentare de aplicat în cazurile de abateri disciplinare. Îmbunătățirea procedurilor de achiziții publice trebuie să continue. Recomandarea a fost confirmată și acceptată prin planul de acțiune pentru întărirea capacității administrative atașat AP 2014-2020. Recomandarea rămâne valabilă.

Alte măsuri pentru a sprijini consolidarea capacității administrative a autorităților

Punerea în aplicare a reformei administrației publice pentru a crea un mediu favorabil pentru dezvoltarea capacității administrative a autorităților implicate în gestionarea fondurilor UE.

- este nevoie de îmbunătățirea în mod specific a capacității de proiectare de politici și de implementare;
- îmbunătățirea eficacității și eficienței sistemului de administrație publică;
- abordarea corupției într-un mod mai eficient.

Recomandările rămân valabile. Premise pozitive pentru îndeplinirea acestora sunt AT a Secretariatului General al Guvernului și măsura de consolidare a capacității administrative și lupta împotriva corupției inclusă în PO CA 2014-2020.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



5 Analiza capacității administrative a beneficiarilor

5.1 Colectarea de date și informații privind capacitatea administrativă a beneficiarilor

Echipa de evaluare a demarat analiza capacității administrative a beneficiarilor printr-o analiză documentară. Documentele analizate sunt prezentate în Anexa 1, lista surselor care au fost utilizate și pentru evaluarea autorităților. Două dintre evaluările consultate sunt concentrate pe capacitatea beneficiarilor: „Provocări asociate capacității Beneficiarilor” (2011) și „Evaluarea capacităților administrative ale regiunilor” (2011). Alte evaluări, studii și rapoarte de implementare menționează capacitatea beneficiarilor în contextul analizei implementării PO și a identificării factorilor care influențează performanța.

Evaluarea este structurată pe trei dimensiuni ale capacității administrative:

- (i) Capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiecte;
- (ii) Capacitatea de a mobiliza resurse umane;
- (iii) Capacitatea de a mobiliza resurse financiare.

O listă de verificare cu indicatori pentru capacitatea beneficiarilor a fost elaborată și include pentru fiecare dintre cele trei dimensiuni cele mai relevante elemente, așa cum sunt prezentate mai jos și în lista de verificare atașată în Anexa 2b.

(i) **Capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiecte inclusiv:**

- integrarea managementului proiectului în organizație, capacitatea de a crea echipe interdisciplinare funcționale, măsura în care toate funcțiile organizației sunt complet acoperite;
- expertiza existentă în managementul proiectului / proiectele finanțate de UE;
- existența managerilor de proiect experimentați;
- capacitatea de a produce proiecte mature și de a utiliza portofoliile de proiecte.

(ii) **Capacitatea de a mobiliza resursele umane, inclusiv:**

- capacitatea resurselor umane de a implementa proiecte în cantitate suficientă;
- capacitatea de a gestiona fluctuația personalului;
- existența competențelor în procesele cheie;
- calitatea adecvată a serviciilor de consultanță disponibile.

(iii) **Capacitatea de a mobiliza resurse financiare:**

- disponibilitatea unor resurse financiare suficiente, interne sau atrase, pentru a asigura cofinanțarea și fluxul de numerar în timpul implementării;
- caracterul adecvat și accesibilitatea mecanismelor de pre-finanțare pentru toate tipurile de beneficiari.

(iv) **Factori orizontali care afectează capacitatea beneficiarilor:**

- claritatea și conformitatea procedurilor, regulamentelor naționale și ale UE aplicabile proiectului;
- capacitatea adecvată pentru sprijinirea beneficiarilor de către AM-uri și OI-uri;
- existența sistemelor electronice de schimb de date cu AM și OI;
- eficacitatea și eficiența funcționarilor publici;



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



- riscurile privind corupția sunt abordate.

Elementele din lista de verificare sunt utilizate drept criterii de evaluare, derivate în principal din practică și identificând factorii cheie care influențează performanța proiectelor în ceea ce privește realizarea cu succes a obiectivelor proiectelor. Selectarea criteriilor beneficiarului este conformă cu evaluările anterioare, mai ales cu cele utilizate în evaluarea „Provocările legate de capacitatea beneficiarilor instrumentelor structurale”. Lista de verificare completă privind evaluarea este atașată în Anexa 2b.

Dovezile necesare pentru evaluarea fiecărui criteriu au fost colectate cu ajutorul mai multor metode, inclusiv: analiza documentară, un sondaj online și un focus grup.

Un instrument important pentru colectarea datelor și informațiilor îl reprezintă sondajul online. Chestionarul pentru sondaj a fost aplicat cu ajutorul platformei SurveyMonkey, după cum este detaliat în Secțiunea 3. Chestionarul este atașat în Anexa 3b.

Chestionarul a cuprins cincisprezece (15) întrebări³¹, utilizând o combinație de tipuri de întrebări, cu o singură variantă sau variante multiple de răspuns și întrebări de tip matrice. Toate întrebările au oferit posibilitatea de introducere a unor comentarii și explicații. Chestionarele online au fost aplicate tuturor beneficiarilor programelor operaționale Politici de Coeziune și POP. În cazul PNDR, nu a fost disponibilă o bază de date cu contact. Din acest motiv, echipa de evaluare a căutat adresele de email ale beneficiarilor proiectelor de investiții, rezultând 196 adrese de email. Chestionarul a avut o variantă în limba română și una în limba engleză – adresată beneficiarilor proiectelor de cooperare transfrontalieră din alte țări.

Rezultatele sondajului se bazează pe 571 răspunsuri primite de la 7.654 beneficiari cu adrese de email valabile³², solicitați să completeze chestionarul online încărcat pe platforma SurveyMonkey (<https://www.surveymonkey.com/s/GRJ8QRB>).

Cei 571 respondenți dintr-un eșantion de 7.654 oferă un nivel de încredere de 95%, rezultând că răspunsurile sunt exacte cu o marjă de +/- 4%³³.

Pentru acuratețea analizei, numai 525 răspunsuri au fost luate în considerare ca fiind relevante, deoarece respondenții au oferit răspunsuri la peste 60% dintre întrebări (menținând un nivel de încredere similar de 95% cu o marjă de +/-4%).

Participarea la sondaj este în mare parte conformă cu dimensiunile relative ale categoriilor de beneficiari invitați. Cel mai mare grad de participare este din sectorul privat, urmat de administrația publică și ONG, după cum se detaliază în Tabelul 4.1.

Tabelul 4.1 – Structura respondenților în funcție de tipul de organizație

sector privat (toate tipurile de antreprenori)	administrație și instituții publice	ONG	universități și Institute RD	alte tipuri	nu s-a indicat tipul
43,8%	27,0%	19,4%	7,0%	2,7%	4,0%

Structura detaliată a respondenților în funcție de tipul de organizație (după cum rezultă din Î1):

³¹ chestionarul a fost utilizat pentru a colecta informații pentru evaluarea paralelă privind sistemele electronice, pentru care 6 întrebări suplimentare au fost incluse în chestionar

³² se va nota faptul că aproximativ 10% dintre adresele beneficiarilor nu au fost valabile (probabil au fost modificate ulterior încheierii contractului de finanțare)

³³ pe baza nivelelor de încredere și exactitate AAPOR și AMA generate prin <http://www.surveysystem.com/sscalc.htm>



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



sector privat (toate tipurile de antreprenori)				administrație și instituții publice			ONG	universități și institute CD		alte tipuri			
43,8%				27%			19,4%	7%		2,7%			
Micro	IMM	Macro	Producători (agri. și piscicol i)	AP centrală	AP locală	Inst. Publ.		Univ.	Inst. CD	Sindica te	CCI și Org. de oc. forță de muncă	Co. publ.	nespe cificat
14,7%	22,9%	6,1%	0,2%	5,1%	14,3%	7,6%	19,4%	5,9%	1,1%	0,8%	0,2%	1,7%	4%

Participarea pe PO a înregistrat cei mai mulți respondenți indicați drept beneficiari pentru POS DRU, urmați de POR și POS CCE, după cum este detaliat în Tabelul 4.2.

Tabelul 4.2 – Structura respondenților pe PO (unii beneficiari au fost finanțați din mai mult de 1 PO)

POS DRU	POR	POS CCE	PO DCA	POS M	CTE (4)	PNDR+POP	PO AT +POS T
41,6%	27,6%	26,6%	9,6%	8,1%	8,1%	5,6%	3,5

Peste 83% dintre respondenți au fost / sunt manageri de proiect, peste 65% au finalizat recent un proiect / proiecte și aproximativ 50% au un proiect / proiecte încă în implementare.

Opiniile autorităților cu privire la capacitatea beneficiarilor au fost colectate prin sondajul adresat autorităților, care a inclus două întrebări specifice pe fiecare subiect (vezi Anexa 5a).

Pentru a colecta mai multe date calitative, a fost organizat un focus grup pentru clarificarea și furnizarea de informații cu privire la concluziile preliminare specifice ale metodelor aplicate. Calitatea de membru al focus grupului a fost aceea ca să existe o bună reprezentare a categoriilor de beneficiari și a categoriilor de proiecte: administrație publică locală și centrală, beneficiari privați, beneficiari ai proiectelor majore (Transport, Mediu). Focus grupul a avut 17 participanți (din 28 de persoane invitate), reprezentând aproape toate tipurile de organizații eligibile pentru finanțare în baza PO 2007-2013. Anexa 6b include: agenda și lista participanților.

5.2 Analiză și rezultate

Analiza este structurată pe trei dimensiuni ale capacității administrative a beneficiarilor, subliniind rezultatele și concluziile specifice pentru diferitele tipuri de beneficiari.

Primul segment major de beneficiari este reprezentat de administrația publică centrală și locală (municipalități județene, orașe și comune), precum și de alte instituții publice, de exemplu agenții, instituții publice din sectoarele educației, cercetării, social și economic.

Cea de-a doua categorie este reprezentată de operatorii publici ai serviciilor publice, inclusiv în acest grup sunt operatorii din domeniul gestionării apei, apelor reziduale, administrării apelor, transportului și altele.

Aceste categorii sunt foarte importante în procesul de implementare a fondurilor CSC, deoarece ele poartă responsabilitatea implementării și obținerea de rezultate din proiecte cu alocări de fonduri foarte mari.

Contextul evaluării capacității administrative a acestor organizații este dat de concluziile rapoartelor precedente și se rezumă la următoarele aspecte:



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



BF1 Capacitate redusă la nivelul administrației publice locale de gestionare a proiectelor complexe de mari dimensiuni asociată cu un grad redus de asumare (*ownership*) în cazul proiectelor implementate în parteneriat;

BF2 Riscuri legate de punctele slabe ale sistemelor de management și control (Raportul Anual al Curții de Conturi, 2011, de exemplu concluziile misiunii de audit la Compania Națională de Administrare a Drumurilor);

BF3 Deficiențe în monitorizarea și evaluarea rezultatelor în comparație cu rezultatele planificate;

BF4 Probleme în respectarea instrucțiunilor și a termenelor limită.

BF5 O altă categorie este reprezentată de beneficiarii privați care accesează de obicei fonduri sau sume mici. În general, aceștia nu își dezvoltă competențe interne pe termen lung, ei utilizează propriile unități de dezvoltare a proiectelor și/sau externalizează serviciile de dezvoltare și management al proiectului. O categorie de beneficiari mici, în special persoane fizice și fermieri din sectorul dezvoltării rurale, se confruntă cu dificultăți în ceea ce privește accesibilitatea și suportabilitatea serviciilor de consultanță. O caracteristică specială a acestei categorii este reticența în a se implica în proiecte, în cazul în care se tem de povara administrativă și au dificultăți în a înțelege cerințele birocratice excesive.

BF6 Ultima categorie este reprezentată de alte organizații non-profit, inclusiv ONG-uri din diferite sectoare, sindicate etc. Acestea au servicii privind dezvoltarea de proiecte în structurile proprii și sunt mult mai dispuse să învețe și să respecte cerințele privind fondurile publice.

În cadrul analizei vom sublinia caracteristicile specifice ale aspectelor evaluate pentru fiecare categorie.

5.2.1 Capacitatea de gestionare a proiectelor

Pentru această dimensiune a capacității administrative, urmărim să răspundem la următoarea întrebare:

„În ce măsură organizațiile dețin abilitățile pentru implementarea proiectelor?”

Acest aspect are o importanță specială pentru beneficiarii publici și operatorii care implementează proiecte de anvergură.

BF7 Sondajul a relevat o opinie puternic pozitivă cu privire la **integrarea managementului de proiect în cadrul organizației**:

- 87,3% dintre respondenți au considerat implicarea managementului de top ca fiind foarte bună și excelentă;
- 67,2% au evaluat echipele interdisciplinare ca fiind foarte bune și excelente.

Atunci când au fost evaluate tipurile de organizații, a reieșit faptul că managementul de proiect este mult mai bine integrat în managementul organizațiilor din cadrul sectorului privat decât în cele din sectorul public. De exemplu în cadrul proiectelor implementate de IMM-uri implicarea managementului de top este de 91,2%, în comparație cu 64% în proiectele administrației publice centrale. Procentajele totale sunt similare în cazul ONG-urilor și a altor tipuri de organizații.

BF8 În ceea ce privește echipele interdisciplinare create pentru proiecte, procentajul total este destul de consistent pentru fiecare tip de organizație. Din comentariile incluse la răspunsul pentru această întrebare putem deduce modul în care diferite tipuri de organizații gestionează problemele legate de managementul proiectului:



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



- a. entitățile private, care tind să fie mai flexibile, dar cu un număr mai redus de personal (și/sau nespecializat în managementul proiectului), au angajat personal specializat pentru implementarea proiectului;
- b. organizațiile mari și-au putut permite să creeze echipe interdisciplinare pentru diferite tipuri de proiecte; aceste organizații au unități / departamente dedicate managementului de proiect;
- c. instrumente de comunicare cu capacitate ridicată au fost utilizate în proiectele cu mulți parteneri (sau parteneri din diferite țări) sau în cazul organizațiilor mari în cadrul cărora cooperarea interdepartamentală este precară.

Concluziile de mai sus au fost confirmate și în cadrul focus grupului.

BF9 Un număr de puncte slabe privind integrarea managementului proiectului în cadrul organizației, au fost subliniate și de alte surse de documentare, inclusiv evaluările anterioare și Rapoartele Curții de Conturi³⁴, care au inclus următoarele:

- dificultăți ale beneficiarilor în procesul de constituire și gestionare a echipelor interdisciplinare, în vederea asigurării cooperării interdepartamentale;
- grad redus de asumare (*ownership*) în cazul proiectelor regionale de anvergură sau în cazul utilizării serviciilor externe pentru implementarea proiectelor;
- sisteme ineficiente de control intern/managerial, care conduc la nereguli, (suspiciuni de fraudă, încălcări ale procedurilor și regulilor utilizării fondurilor publice).

BF10 Studii anterioare³⁵ au menționat ca punct slab neutilizarea de către beneficiari a managementului riscului drept instrument de management.

Sunt necesare îmbunătățiri, cu accent specific pe diminuarea punctelor slabe identificate la acei beneficiari care gestionează proiecte de infrastructură de anvergură. Se poate concluziona că, pentru toți beneficiarii, integrarea proiectului în organizație ar trebui să fie parte din pregătirea managementului de proiect.

BF11 Beneficiarii trebuie să fie instruiți cu privire la modul de elaborare a unei bune „metodologii pentru implementarea proiectului” și cum să prezinte această metodologie în secțiunea specială din cererea de finanțare (de obicei în această secțiune există numai „pure teorii / povești”, scrise pe multe pagini). Evaluatorii trebuie să fie formați cu privire la modul în care să evalueze metodologiile proiectelor. Grilele de evaluare trebuie să includă un punctaj mai mare pentru „Metodologie”, cu impact asupra punctajului general.

BF12 Nivelul de **expertiză în managementul de proiect** în organizație este un alt element al capacității beneficiarilor de a gestiona proiecte.

Sondajul arată următoarele:

- 97% dintre respondenți susțin că dețin suficientă expertiză în implementarea de proiecte și
- 71% dintre respondenți consideră că dețin suficientă expertiză în faza de pregătire a proiectului.

Conform rezultatelor sondajului, expertiza beneficiarilor este asigurată în principal din resurse interne. Ponderea organizațiilor care utilizează resurse externe este mai mare pentru beneficiarii din sectorul privat (microîntreprinderi, IMM-uri, macroîntreprinderi și producători locali).

³⁴ Evaluare formativă a instrumentelor structurale în România, 2010; Prima Evaluare Ad hoc; Provocări ale capacității beneficiarilor instrumentelor structurale publice și private, Raport Final din martie 2011; Evaluarea capacității administrative a regiunilor în sectorul de dezvoltare regională, 2011; Raport anual al Curții de Conturi, 2011

³⁵ Prima Evaluare Ad hoc; Provocări ale capacității beneficiarilor instrumentelor structurale publice și private, Raport Final martie 2011



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



În faza de dezvoltare a proiectului, 47% dintre respondenți menționează că utilizează resurse interne (procent mai scăzut pentru sectorul privat), în timp ce 24% utilizează resurse externe (procent mai scăzut pentru sectorul public și ONG-uri).

În faza de implementare, 85% dintre respondenți utilizează propria expertiză, iar 11,7% utilizează expertiză externă în managementul de proiect (procentaj mai crescut pentru utilizarea resurselor umane externe în cazul sectorului privat).

Un număr mare de respondenți consideră că în cadrul organizației lor există competențe specifice necesare pentru implementarea proiectului: 80,5% dintre respondenți consideră că dețin expertiză în monitorizare și raportare; 85,2% au expertiză în managementul financiar; 82,8% au expertiză în regulile de vizibilitate UE; 77,3% au expertiză în domeniul achizițiilor publice.

BF 19 Din comentariile incluse de către respondenți la această întrebare, dificultățile cele mai des întâlnite includ următoarele:

- a. procedurile de achiziții publice nu sunt ușor de înțeles și de urmat de către beneficiarii din sectorul privat;
- b. studiile tehnice / studiile de fezabilitate sunt costisitoare și au o durată limitată de valabilitate (2 ani); majoritatea beneficiarilor nu dețin personal intern specializat în elaborarea acestor documente;
- c. organizațiile mici (în special ONG-uri) se confruntă cu supraîncărcarea personalului, dar sunt capabile să transfere expertiză de la un proiect la altul.

Opinia beneficiarilor este confirmată doar parțial de către autoritățile consultate în sondajul dedicat acestora. Opinia autorităților este aceea că beneficiarii se confruntă cu dificultăți în următoarele domenii:

- a. aproximativ 50% dintre beneficiari se confruntă cu dificultăți în elaborarea cererii de finanțare, a bugetului și în stabilirea indicatorilor;
- b. între 50% și 86% dintre respondenți au indicat că dificultățile beneficiarilor sunt mai ales legate de achizițiile publice și managementul financiar și de raportare a indicatorilor.

Participanții la focus grupuri au confirmat concluziile sondajului și au subliniat existența unei expertize bune per ansamblu, dar care s-a dovedit a fi inegală între beneficiari. Există niveluri diferite de expertiză și nevoi de dezvoltare pentru diferite categorii de beneficiari și tipuri de proiecte.

BF 14 Beneficiarii și-au dezvoltat expertiza în principal în timpul ciclului actual de programare. Experiențele anterioare din programele de pre-aderare au avut o relevanță scăzută³⁶. S-a considerat că SAPARD a avut o mai mare relevanță, întrucât a avut o legătură mai apropiată cu FEADR decât celelalte instrumente de pre-aderare în comparație cu succesul lor (PHARE etc.). A fost necesar un proces amplu de învățare, fiind considerat a fi o adevărată provocare în multe cazuri, din cauza instrucțiunilor dificile pentru cererile de finanțare, a evaluării inconsecvente și a unei poveri administrative mari.

BF15 Expertiza în managementul proiectului reprezintă un domeniu ce necesită îmbunătățiri. Trebuie dezvoltate competențe specifice conform categoriei de mărime și complexitate a proiectului.

Există domenii în care beneficiarii nu conștientizează punctele lor slabe, respectiv în ceea ce privește stabilirea de indicatori adecvați de proiect sau referitor la elaborarea și descrierea

³⁶ Prima Evaluare Ad hoc: Provocări ale capacității beneficiarilor instrumentelor structurale publice și private, Raport Final martie 2011



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



metodologiei pentru implementarea proiectului. Aceste dificultăți pot fi reduse prin workshop-uri / formare practică (cu prezentarea de exemple concrete).

BF16 Concomitent, personalul AM / OI trebuie instruit în domeniul specific al proiectelor pe care le monitorizează sau să solicite ajutorul experților în vederea evitării greșelilor în monitorizarea proiectelor și aplicarea corecțiilor financiare necesare.

BF17 Disponibilitatea managerilor de proiecte reprezintă un element cheie al capacității beneficiarilor de implementare a proiectelor.

Nevoia de manageri de proiecte mai experimentați este indicată de 59% dintre respondenți, dintre care 26,5% menționează că aceasta reprezintă o nevoie semnificativă.

În sectorul public, nevoia semnificativă de manageri cu experiență este mai ridicată (la nivelul administrației locale este susținută de 34% dintre respondenți, la nivel central de 32% și în alte instituții publice de 43%).

Opiniile colectate în cadrul focus grupului au nuanțat rezultatele. Disponibilitatea managerilor de proiecte experimentați variază, în funcție de dimensiunea și tipul organizațiilor și a localizării. Astfel a fost apreciat că pot fi găsiți manageri experimentați mai degrabă în mediul urban, în acele sectoare unde există o mai mare experiență în gestionarea fondurilor UE, și în organizațiile mai mari.

Sectorul public nu își permite să plătească salarii adecvate pentru atragerea managerilor de proiecte experimentați și a personalului specializat pentru proiecte diferite. ONG-urile implementează multe proiecte, iar personalul tânăr este interesat să acumuleze experiență care să fie utilizată ulterior.

BF18 Totuși, rezultatele sondajului subliniază opinia conform căreia calitatea managementului de proiect nu răspunde nevoilor beneficiarilor, precum și faptul că experiența managerilor de proiecte reprezintă o parte importantă a competenței acestora.

Situația este explicată parțial de creșterea mare a cererii pentru manageri de proiecte în ultimul an, cu mii de proiecte în faza de implementare. Pe de altă parte, există situații în care dificultățile în procesul de management al proiectului sunt cauzate mai degrabă de lipsa clarității și a procedurilor în continuă schimbare, decât de capacitatea managerului de proiect.

Proporția respondenților care au indicat nevoia de manageri de proiect experimentați este foarte mare și este confirmată și de situațiile din piață. Disponibilitatea managerilor de proiecte experimentați nu este însă dovedită.

Pentru a asigura manageri de proiect în toate domeniile și pentru toate tipurile de beneficiari sunt necesare îmbunătățiri semnificative.

BF 19 În ce măsură există capacitate de elaborare și management a portofoliilor de proiecte este cel mai relevantă în cazul beneficiarilor cu un rol important de dezvoltare în domeniul social sau economic. Aceasta se aplică mai ales la nivel individual, dar va fi în principal limitată la interesele beneficiarului respectiv.

Rezultatele sondajului indică următoarele opinii:

- 75% dintre respondenți consideră că există o nevoie pentru proiecte mature și portofolii de proiecte;
- există resurse financiare interne suficiente pentru dezvoltarea portofoliilor de proiecte (60%) și suficiență expertiză în dezvoltarea de proiecte (47%).

Participanții în cadrul focus grupului au confirmat rezultatele sondajului și au oferit exemple din propria lor experiență legată de proiecte deja identificate / în lucru în cadrul unui portofoliu de proiecte, gestionate de diferite tipuri de beneficiari.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Nu există diferențe semnificative între ponderile pe diferite categorii de beneficiari (sectorul privat față de sectorul public sau ONG-uri).

Există comentarii făcute de către organizațiile publice cu privire la dependența dintre un portofoliu de proiecte bun și documentele specifice necesare pentru dezvoltarea unor astfel de proiecte (calitate, costuri și valabilitatea studiilor de fezabilitate și alte documente necesare pentru un proiect).

Teoria și experiența arată că o capacitate de elaborare și gestionare a unui portofoliu de proiecte înseamnă mai mult decât o capacitate de scriere a proiectului. Există mulți factori care influențează ca portofoliul de proiecte să cuprindă proiecte realiste și fezabile, deoarece cu cât este mai complexă aria de dezvoltare, cu atât mai complex devine procesul de dezvoltare a portofoliului de proiecte. Gestionarea unui portofoliu de proiecte necesită atât resurse, cât și relații bune de muncă.

Capacitatea regiunilor³⁷ de a identifica, prioritiza, dezvolta, gestiona și implementa proiectele este considerată limitată și necesită o atenție sporită pentru a fi dezvoltată în continuare. În cazul programelor sectoriale, AM și OI s-au confruntat cu dificultăți în ceea ce privește dezvoltarea portofoliului de proiecte. În perioada 2007-2013, actorii cheie nu au reușit să producă proiecte mature, după cum era necesar, iar acest lucru este unul dintre principalele motive pentru întârzierile în implementare și dificultățile de absorbție care au rezultat.

BF20 McClements și Marinov, 2006, menționează problema tipică întâlnită în noile state membre ale UE, unde „autoritățile de management sunt izolate de planificarea investițiilor naționale. În plus, acestea sunt insuficient conectate la acele agenții care ar trebui dețină cea mai înaltă expertiză într-un anumit sector și care joacă adesea rolul de organisme intermediare, de exemplu, agenții naționale de turism, agenția publică de ocupare a forței de muncă, agenții de promovare a micilor întreprinzători și agenții de promovare a cercetării și inovării etc. Astfel de agenții sunt ele însele foarte slabe.”

Analizând entitățile din România care elaborează politici, putem vedea o situație similară.

BF21 Conform INNOVA Europe, 2010³⁸, în sectorul CDI, cadrul instituțional complex și fragmentat reduce capacitatea Agenției Naționale pentru Cercetare Științifică (ANCS) de a acționa în calitate de coordonator unitar al CDI în România.

BF22 Raportul menționează de asemenea faptul că există o lipsă a coordonării între și integrarea acțiunilor regionale și naționale pentru promovarea CDI. În perioada 2007-2013, birourile regionale ale OI pentru Axa Prioritară nr. 2 Cercetarea și Dezvoltarea din cadrul POS CCE au făcut față cu greu sarcinilor administrative ca interfață a OI, neavând un rol de actor de dezvoltare care susține CDI în regiuni. În ciuda faptului că aproape toate regiunile aveau adoptate strategii de inovare, nu a existat un organism competent în regiuni care să susțină implementarea și o integrare reală cu finanțarea din POS CCE.

BF23 O situație similară a fost semnalată și în alte sectoare, turism, respectiv lipsa capacității la nivel regional, sectorul IMM-urilor cu capacități regionale slabe, POS DRU etc.

BF24 ADR-urile sunt entități autonome cu o acoperire teritorială bună, care joacă un rol de dezvoltare în regiuni, în prezent fiind „manageri” ai politicii regionale. Funcționarea cu succes a acestora poate sugera alocarea de responsabilități suplimentare pentru alte sectoare, întrucât acestea au devenit deja OI pentru intervențiile în IMM din cadrul POS CCE. Noi responsabilități alocate ADR-urilor pentru implementarea sectoarelor specifice vor impune măsuri de asistență pentru crearea capacității sectoriale specifice și împuternicirea adecvată.

³⁷ Evaluarea capacității administrative a regiunilor, 2011, Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului

³⁸ Managementul instituțiilor publice regionale și de dezvoltare din România



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



BF25 Experiența programelor operaționale 2007-2013 relevă o problemă comună cu privire la necesitatea unor proiecte mature atunci când cererile de ofertă sunt lansate și cu privire la necesitatea gestionării acestora prin existența unui portofoliu de proiecte.

Este prea devreme să se aprecieze stadiul portofoliilor de proiecte pentru perioada 2014-2020, întrucât un număr mare de procese de planificare regională și sectorială se află încă în desfășurare. Este necesară o analiză mai detaliată la nivel regional și sectorial cu privire la capacitatea de implementare a portofoliilor de proiecte, inclusiv furnizarea de AT³⁹.

BF26 Un procentaj mare de respondenți confirmă necesitatea portofoliilor de proiecte. În ciuda cazurilor specifice de portofolii de proiecte oferite drept exemple de către participanții la focus grup, experiența PO actuale cărora le lipsesc proiecte mature la timp duce la concluzia că nu sunt respectate criteriile.

Constatările menționate mai sus duc la concluzia că dezvoltarea portofoliului de proiecte necesită o atenție și o susținere specială și că aceasta are legătură cu capacitatea actorilor de dezvoltare pentru fiecare sector.

5.2.2 Capacitatea de a mobiliza și de a folosi eficient resursele umane

Dimensiunea Resurselor Umane a capacității beneficiarilor include următoarele întrebări:

- în ce măsură dețin beneficiarii personal suficient pentru dezvoltarea și implementarea proiectelor, inclusiv capacitatea de a gestiona fluctuația de personal?
- în ce măsură personalul are expertiza necesară?
- în ce măsură nevoile ar putea fi acoperite prin intermediul serviciilor de consultanță externalizate?

Răspunsurile la sondaj indică o nevoie suplimentară de resurse umane în elaborarea și implementarea proiectelor: personal suplimentar (aproximativ 47% dintre răspunsuri), mai multă expertiză și competențe îmbunătățite (53% dintre răspunsuri).

Participanții la focus grup au reiterat diferențele în funcție de încadrarea proiectului, tipul de proiect și tipul de beneficiari.

BF27 Disponibilitatea personalului competent este mai dificilă la nivel local și în zone defavorizate, rurale sau izolate. Organizațiile mai mici – administrația publică sau companii private – tind să se confrunte cu dificultăți legate de mobilizarea resurselor umane pentru dezvoltarea și implementarea proiectului. În cazul organizațiilor mari, problemele legate de mobilizarea personalului sunt cauzate de volumul de muncă în creștere, lipsa personalului (în unele cazuri) și punctele slabe privind organizarea activității.

BF28 Procesele de dezvoltare a proiectelor par a fi mai sensibile în ceea ce privește alocarea resurselor, având în vedere faptul că, în cele mai multe cazuri, sunt finanțate din propriile resurse ale beneficiarilor (potențiali) și suportă riscul nefinanțării (cerere de finanțare a proiectului fără succes).

În unele cazuri, asociațiile administrației publice locale, sindicatele și asociațiile patronale își susțin membrii-beneficiari în a face față dificultăților legate de personal.

Au fost identificate anumite deficiențe pentru specializări specifice, în principal atunci când există o creștere bruscă a cererii generată de oportunități de lucru (de exemplu lansarea proiectelor de management al deșeurilor în ciclul de programare 2007-2013).

³⁹ RAI PO AT 2011



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Administrația și instituțiile publice la nivel județean, regional și central, precum și universitățile, s-au confruntat cu mai puține probleme în ceea ce privește disponibilitatea de RU. Resursele interne ar putea fi suplimentate cu capacități externalizate.

Pentru viitoarea perioadă de programare este necesară o analiză mai detaliată, luând în considerare toate tipurile de beneficiari și toate tipurile de proiecte.

BF29 În prezent, informațiile indică o lipsă semnificativă – aproximativ 50% dintre beneficiari confruntându-se cu (in)disponibilitatea resurselor umane.

Această lacună trebuie interpretată în condițiile unor cerințe birocratice excesive. Din propria noastră experiență în implementarea proiectelor în diferite domenii și tipuri de beneficiari, putem observa că pentru toate tipurile de proiecte, cerințele administrative în toate fazele implică un volum de muncă ce depășește alocarea resurselor, chiar și în cazul cheltuielilor eligibile cu managementul proiectului. Povara administrativă este dată și de instrucțiunile neclare și interpretarea variabilă a procedurilor.

Chiar și în circumstanțele birocrăției excesive, concluzia este că există resurse umane insuficiente pentru dezvoltarea și implementarea proiectelor.

Asigurarea unui personal adecvat este necesară, dar măsurile trebuie să înceapă cu reducerea poverii administrative pentru toți beneficiarii.

BF30 În ce măsură **fluctuația personalului este un factor negativ pentru capacitatea beneficiarilor este mai relevant pentru beneficiarii publici** acolo unde ei se bazează mai mult pe resursele interne. 79,3% dintre respondenții la sondaj consideră că fluctuația personalului nu afectează implementarea proiectului. Participanții în cadrul focus grupului au confirmat faptul că fluctuația personalului se află la un nivel controlabil.

Situația trebuie analizată în funcție de tipurile de beneficiari⁴⁰: beneficiarii publici mari, inclusiv administrația centrală, au fost afectați de plecări semnificative de personal din cauza restricțiilor bugetare și a reducerilor salariale. Procesul a fost mai puțin semnificativ în alte organizații ale administrației publice, precum administrația locală.

BF31 Beneficiarii se confruntă din ce în ce mai des cu o resursă umană aflată sub presiunea salariilor mici, a creșterii volumului de muncă și a nesiguranței, atât în sectorul privat, cât și în cel public. Politici și practici mai eficiente privind resursele umane trebuie aplicate în întreaga organizație, incluzând echipa de proiect.⁴¹

În ciuda numărului mic de beneficiari care au participat la sondaj și care menționează dificultăți în ceea ce privește gestionarea fluctuației personalului, mobilitatea în creștere a personalului, reducerea numărului de salariați din organizații din cauza crizei economice și migrația între sectorul de stat și cel privat, au condus la concluzia că pentru un număr mare de beneficiari, fluctuația personalului este o provocare. Trebuie acordată o atenție specială stabilității echipelor de proiect și înlocuirilor rapide. Externalizarea cu servicii de consultanță rezonabile și accesibile ar putea compensa lipsa de personal în cazul celor mai afectați beneficiari.

Și, în final, dimensiunea calitativă a resurselor umane evaluează existența competențelor necesare pentru dezvoltarea și implementarea corectă a proiectelor.

BF32 Respondenții la sondaj au indicat ca domenii cheie de competență deținute în organizație sunt următoarele: elaborarea cererii de finanțare, achizițiile publice, managementul financiar, monitorizarea și raportarea proiectului, informarea și publicitatea privind finanțarea UE, competențele legate de proiecte specifice, competențele tehnice specifice.

⁴⁰ toate RAI din 2011

⁴¹ evaluare ad hoc: Provocări în capacitatea beneficiarilor publici și privați ai instrumentelor structurale



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Răspunsurile arată că mai mult de 75% dintre respondenți dețin expertiză în următoarele domenii:

- achiziții publice 77,3%;
- management financiar 85,2%;
- monitorizarea și raportarea proiectelor 80,5%;
- informare și publicitate privind finanțarea UE 82,8%;
- competențe tehnice 78,9%.

Un nivel mai scăzut de expertiză este indicat în ceea ce privește elaborarea proiectului, 47,1% dintre răspunsuri.

Raportul de evaluare a capacității beneficiarilor indică diferențe între beneficiari în funcție de expertiza acestora în managementul de proiect, de tipul și de dimensiunea organizației acestora.

Criteriul este parțial atins, fiind necesare îmbunătățiri care să pună accent pe dezvoltarea proiectelor și pe achizițiile publice. Dezvoltarea proiectelor trebuie privită în raport cu simplificarea procedurii pentru cerere de finanțare a proiectelor.

Utilizarea externalizării pentru a acoperi lipsa de resurse interne reprezintă o soluție pentru toate categoriile de beneficiari.

BF33 Opiniile respondenților indică faptul că serviciile de consultanță există, dar nu satisfac așteptările beneficiarilor. Rezultatele sondajului sunt prezentate mai jos:

- 57% dintre respondenți indică disponibilitatea serviciilor de consultanță ca fiind bună;
- 48,7% dintre respondenți indică calitatea serviciilor de consultanță ca fiind bună;
- 40% dintre respondenți indică raportul calitate/preț ca fiind bun.

Identificăm în răspunsuri opinia beneficiarilor conform căreia serviciile de consultanță sunt costisitoare și nu satisfac așteptările privind calitatea. Disponibilitatea serviciilor de consultanță este apreciată în sondaj ca mare, însă calitatea și raportul calitate/preț sunt apreciate la un nivel mai scăzut.

BF34 Participanții la focus grup au subliniat diferențele privind disponibilitatea serviciilor în funcție de tipuri de proiecte, sectoare, zone de rezidență, tipuri de beneficiari. Aceasta este confirmată și din experiența noastră în implementarea unui proiect de asistență tehnică, „Asistență pentru dezvoltarea proiectului, pentru dezvoltarea cercetării și intervențiile pentru inovare” în cadrul POS CCE, Axa Prioritară nr. 2. Un număr limitat de consultanți familiarizați cu conceptele și cerințele CDI ale intervențiilor au fost disponibili pe piață la momentul implementării.

BF35 O constrângere în dezvoltarea pieței consultanților a fost aceea că unele AM și OI au restricționat participarea consultanților la evenimente destinate furnizării informațiilor și transferului de know-how, dar există și exemple de deschidere în acest sens din partea AM și OI și de recunoaștere a nevoii de consultanți informați și competenți. Rezultatele sondajului nu puteau surprinde toate caracteristicile pieței de consultanță. Sugerăm o analiză suplimentară pentru fiecare PO cu privire la disponibilitatea și accesibilitatea serviciilor de consultanță și asigurarea accesului beneficiarilor la servicii de consultanță în condiții pe care pot să și le permită.

BF36 Acolo unde sunt disponibile servicii în cantitate adecvată, procedurile corecte și competitive de selecție vor dezvolta piața consultanților pe o bază comercială. În acest sens, ar trebui să se ia în considerare faptul că raportul preț/calitate și calitatea sunt influențate negativ în cazul beneficiarilor publici care adoptă procedurile de atribuire bazate pe „prețul cel mai mic”, utilizate deja extensiv în achizițiile publice.

5.2.3 Capacitatea de mobilizare a resurselor financiare

Această dimensiune a capacității beneficiarilor de mobilizare a resurselor financiare analizează două aspecte:



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

- existența unor resurse interne și împrumutate suficient pentru a asigura cofinanțarea și implementarea fluxurilor de numerar și
- caracterul adecvat al mecanismelor de pre-finanțare pentru a asigura accesul la finanțare pentru toate tipurile de beneficiari

BF37 Răspunsurile la sondaj arată că:

- 62,3% dintre respondenți pot asigura cofinanțarea și fluxul de numerar din resurse financiare interne sau accesate
- 34,8% au acces la credite bancare și
- 30% au acces la garanții bancare.

Ar trebui menționat faptul că sectorul privat are probleme mai mari privind obținerea suportului băncilor pentru proiecte (38%) sau accesarea garanțiilor bancare (41%).

BF38 Având în vedere faptul că toți respondenții sunt beneficiari cu proiecte implementate sau în curs de implementare, procentul de 62,3% dintre respondenți capabili să asigure cofinanțarea și fluxul de numerar este îngrijorător și sugerează că există un risc serios pentru performanța programelor operaționale. Focus grupul a subliniat problemele majore cu privire la implementarea proiectelor, cauzate de capacitatea redusă a beneficiarilor de a asigura resurse financiare, agravată de mari întâzieri ale rambursărilor (de exemplu, 230 zile în loc de 45 zile; și 27 luni menționate ca întârziere a plății finale).

BF39 Accesul la creditele bancare este dificil și, foarte des, condițiile de creditare se modifică între data cererii de finanțare și data contractării.

Concluzii similare au fost găsite și în evaluările interimare, studiile și rapoartele anuale de implementare, de exemplu POS CCE 2009, POR 2011, DG Regio, Evalnet 2012.

Persoanele intervievate au menționat nevoia pentru o mai bună corelare între criteriile bancare și program. „Scrisorile de confort”, solicitate împreună cu cererea de finanțare pentru asigurarea aprobării din partea băncii, nu au fost utile, cel puțin din cauza procedurilor îndelungate de evaluare, care au schimbat condițiile economice și financiare pentru investiție. Beneficiari privați sub-capitalizați, o administrație publică slabă, afectată de venituri bugetare reduse la nivel local și național, în combinație cu un sistem bancar rigid cu o aversiune extremă față de riscurile extreme, creează constrângeri importante în asigurarea finanțării pentru implementarea proiectelor.

Cu privire la mecanismul de pre-finanțare, rezultatele sondajului arată că 42,9% dintre respondenți au indicat faptul că nu s-au confruntat cu probleme legate de pre-finanțare.

BF40 Din comentariile adresate acestei întrebări, se poate observa că beneficiarii s-au confruntat cu probleme atunci când procentul de pre-finanțare a fost redus (de la 30% la 10%). De asemenea, aceștia s-au plâns de lipsa predictibilității în pregătirea fluxurilor de numerar adecvate.

Mai puțin de 50% dintre respondenți, toți fiind beneficiari cu proiecte în curs de implementare sau finalizate, au considerat adecvată și accesibilă pre-finanțarea pentru tipul lor de organizație.

BF41 Participanții din cadrul focus grupului au explicat problemele tipice ale pre-finanțării:

- mecanisme impredictibile, incluzând reducerea ratei de pre-finanțare în timpul implementării, modificarea condițiilor, întârzierea plăților;
- accesul la garanțiile bancare depinde de tipul de organizație și dimensiunea acestora, dar există o nepotrivire între criteriile de selecție a finanțării UE și condițiile de calificare pentru credite bancare;
- sectorul public are un avantaj.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Rapoartele intermediare de evaluare (de exemplu POS CCE, POR și POS DRU) oferă concluzii similare.

BF42 Măsurile pentru îmbunătățirea utilizării eficiente a pre-finanțării au avut, în unele cazuri, efecte opuse celor așteptate. În prezent este în desfășurare un studiu privind soluțiile pentru pre-finanțarea optimă, care va oferi recomandări pentru mecanismele viitoare.

Capacitatea beneficiarilor de mobilizare a resurselor financiare reprezintă un motiv de îngrijorare și o prioritate pentru intervenții urgente.

5.2.4 Probleme orizontale care afectează capacitatea beneficiarilor

În această secțiune, am analizat cinci factori care afectează capacitatea beneficiarilor:

- **Claritatea și consecvența procedurilor**
- **Capacitatea suficientă a AM și OI de susținere a beneficiarilor**
- **Existența sistemelor electronice de schimb de date între AM / OI și AA**
- **Eficacitatea și eficiența funcționarilor publici**
- **Sunt abordate riscurile de corupție**

BF43 Analizând rezultatele sondajului, am constatat că 87,4% dintre răspunsurile la sondaj indică lipsa clarității și consecvenței procedurilor.

Există o opinie general împărtășită cu privire la lipsa clarității și a consecvenței procedurilor:

- 46% dintre respondenți indică ambiguități ale procedurilor de raportare
- 36,4% se confruntă cu dificultăți din cauza procedurilor de rambursare și
- 25% dintre beneficiari se confruntă cu dificultăți legate de achiziția publică.

Numai 23,5% dintre beneficiari nu s-au confruntat cu dificultăți în ceea ce privește implementarea proiectului / proiectelor.

În cadrul focus grupului, participanții au confirmat lipsa clarității și consecvenței procedurilor cu exemple: instrucțiuni modificate de către AM în timpul perioadei de dezvoltare și/sau implementare, interpretarea diferită de către AM/OI și ANRMAP și AA în detrimentul beneficiarului.

În concluzie, claritatea și consecvența procedurilor și orientărilor necesită îmbunătățiri semnificative.

BF44 Capacitatea AM și OI de susținere a beneficiarilor a fost apreciată drept „relații de colaborare bune cu AM și OI”.

Peste 50% dintre răspunsuri au indicat o cooperare bună a beneficiarilor cu AM și OI. Cooperarea este percepută ca fiind mai bună în implementarea proiectului (70% dintre răspunsuri) decât în elaborarea proiectului (58% dintre răspunsuri) și identificarea proiectului (52% dintre răspunsuri).

Sondajul, precum și focus grupul și rapoartele, indică lacune semnificative privind susținerea acordată de către AM și OI/OIR beneficiarilor.

79,8% dintre răspunsuri indică o nevoie pentru instrucțiuni mai multe și mai clare din partea AM/OI/OIR în timpul elaborării și implementării.

Participanții la focus grup au oferit exemple de lacune în cooperare:

- Calitate slabă a informațiilor sau instrucțiunilor primite din partea AM/OI/OIR, în special în timpul implementării;
- Lipsa flexibilității și predictibilității;
- Schimbări ale regulilor în timpul jocului;
- Interpretări excesive;
- Modificări contractuale unilaterale;



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



- Sprijin insuficient acordat beneficiarilor pentru: furnizare clară și la timp a informațiilor, instruire practică, îndrumări, principii de parteneriat în implementare, serviciu de asistență, facilitarea armonizării interpretării regulilor și procedurilor în cazul tuturor autorităților etc.

Suportul oferit de AM și OI beneficiarilor ar trebuie să fie mai eficient, îmbunătățiri semnificative fiind necesare.

BF45 Sondajul a arătat un grad redus de utilizare a sistemelor electronice în ceea ce privește AM și OI. Acest lucru este confirmat de numărul redus de aplicații cu funcții limitate pentru beneficiari.

Rezultatele sondajului au indicat următoarele:

- 60,7% dintre respondenți confirmă faptul că utilizează unul dintre sistemele electronice specifice PO;
- 22,7% dintre respondenți nu știu că a existat un sistem electronic pe care l-ar fi putut utiliza în legătură cu AM și OI;
- restul de 16,6% dintre respondenți au declarat că utilizează numai corespondența electronică sau aplicații cu un grad mai extins de utilizare decât implementarea programului operațional / proiectului;
- 49% dintre utilizatori consideră SE ușor de utilizat și rapid;
- cele mai multe opinii pozitive privesc utilitatea (83% dintre respondenți clasifică utilitatea peste medie), extragerea de date din sistem (82,7%).

În opinia acestora, SE sunt ușor de utilizat și reduc timpul petrecut cu diferite sarcini ale proiectului.

BF46 Deficiențele privind utilizarea sistemelor electronice au fost menționate și în focus grup:

- a. Instrucțiuni și susținere deficitare pentru utilizarea SE (în special pentru actualizări sau module revizuite, de exemplu revizuirii recente pe ActionWeb). Furnizarea de date electronice, duplicarea cu versiuni tipărite ale documentelor.
- b. Nivel scăzut de eficiență al SE, nefăcând economie de timp cu adevărat.

Utilizarea SE la nivelul beneficiarului în relația cu AM și OI necesită îmbunătățiri semnificative

- **Eficacitatea și eficiența funcționarilor publici**

BF47 Analizând rezultatele sondajului, am identificat că 78,6% dintre respondenți consideră că punctele slabe din administrația publică le pot afecta capacitatea de implementare a proiectului.

Participantii în cadrul focus grupului au subliniat constrângerile funcționarilor publici în a-și desfășura activitatea la standarde înalte din cauza punctelor slabe ale sistemului public.

Aceștia au menționat ca factori negativi în implementarea proiectelor următoarele: atitudini nepăsătoare și lipsa de profesionalism a funcționarilor publici în activitățile de monitorizare, verificare și control.

Răspunsurile combină perspectiva beneficiarilor privați și ONG-urile afectate de performanța funcționarilor publici ca parte din OI și AM și cea a beneficiarilor publici care sunt influențați intern în propria lor organizație de acest factor.

Acest indicator ar trebui să fie inclus în sondajele periodice privind performanța și satisfacția beneficiarilor și monitorizat în întregul ciclu al programului.

Peste 50% dintre respondenți consideră că pot fi afectați de eficiența și eficacitatea sistemului administrativ și funcționarilor publici. Corelat cu punctele slabe ale sistemului de administrație publică din România, după cum sunt descrise în secțiunea 3.2.3, concluzia este că acest factor nu influențează pozitiv capacitatea beneficiarilor, iar influența negativă ar putea fi semnificativă.

În concluzie, eficacitatea și eficiența funcționarilor publici reprezintă un factor important care influențează capacitatea beneficiarilor și necesită îmbunătățiri semnificative. Acestea au



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



o mare legătură cu reforma din administrația publică de la care se așteaptă să creeze un mediu favorabil pentru implementarea proiectelor și pentru mediul de afaceri.

Riscurile de corupție sunt percepute de către respondenții la sondaj drept factori care afectează capacitatea lor de implementare a proiectelor.

BF48 Rezultatele sondajului arată:

- 34,4% dintre respondenți consideră că nu sunt afectați de corupție (deloc sau într-o mare măsură);
- peste 50% dintre beneficiari consideră că ar putea afectați de corupție;
- 81,4% dintre respondenți consideră că există o lipsă a transparenței în ceea ce privește procesul de evaluare și selecție.

Discuția în cadrul focus grupului a confirmat opiniile care subliniază faptul că lipsa transparenței proceselor creează suspiciuni cu privire la echitatea și corectitudinea procesului și potențialii factori de corupție.

Există puncte slabe tipice în instituțiile publice, care pot crea premisele pentru cazuri de corupție. Curtea de Conturi⁴² a găsit ca punct slab general al beneficiarilor publici implementarea defectuoasă a sistemelor de control intern / managerial, care au dus la identificarea târzie a neregulilor, fraudelor (suspiciunilor de fraudă) și a încălcărilor principiilor și regulilor privind fondurile publice.

Opinia generală este aceea că riscurile de corupție nu sunt abordate corespunzător. Beneficiarii ar putea fi afectați de cazurile de corupție.

Constatări la actualizarea evaluării

BF49 Un mare program de formare pentru beneficiarii Instrumentelor Structurale a fost implementat în perioada dintre lunile mai 2013 și noiembrie 2014, pentru a dezvolta competențele lor în managementul de proiect și achiziții publice. Mai mult de 1.200 de reprezentanți ai tuturor tipurilor de beneficiari au participat la cursurile de formare. Raportul Final *draft*, care a inclus o evaluare a cursurilor de formare, bazat pe un studiu aplicat tuturor participanților, a relevat următoarele:

- Participanții la cursul de instruire au găsit utilă formarea într-o mare măsură, cei mai mulți dintre ei (mai mult de 65% în cazul cursurilor de management de proiect și 70% în cazul participanților la cursurile de achiziții publice) au avut ocazia de a aplica cel puțin una din competențele dobândite în sarcinile lor de la locul de muncă. Cursurile au contribuit de asemenea la performanța participanților, mai mult de 90% dintre participanții care au răspuns la chestionar au indicat îmbunătățiri concrete în performanțele lor.
- Nevoia de mai multă formare în managementul de proiect și achizițiile publice este percepută ca foarte mare de către reprezentanții beneficiarilor care au participat la cursurile de formare. Mai mult de 90% au indicat această nevoie pentru organizațiile lor.

BF50 Simplificarea procedurilor și reducerea poverii administrative rămân factori importanți pentru a crește performanța beneficiarilor în utilizarea fondurilor ESI. După cum s-a menționat în secțiunea dedicată autorităților, demersurile administrative de evaluarea capacității au fost efectuate cu simplificarea procedurilor rezultate din plățile mai rapide către beneficiari și măsuri de reducere a poverii administrative au fost propuse pentru cea mai mare parte a beneficiarilor (cu excepția administrației publice centrale și locale).

BF51 Nevoile de dezvoltare a capacității vor fi abordate prin POAT 2014-2020, furnizând fonduri pentru susținerea beneficiarilor printr-o axă prioritară specifică. Aceasta este o premisă pozitivă

⁴² Raportul public al Curții de Conturi pe anul 2011



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



pentru o capacitate sporită a beneficiarilor și o performanță mai bună în perioada de programare 2014-2020.

Capacitatea administrației publice centrale și locale ca actori ai dezvoltării – o caracteristică suplimentară a capacității administrative a beneficiarilor – va fi finanțată prin POCA. Provoacarea este de a asigura eficacitatea asistenței acordate actorilor de dezvoltare, pentru a aplica învățarea și capacitatea de dezvoltare în managementul investițiilor și operaționalizarea proceselor – care sunt, de fapt, în legătură cu fondurile ESI.

5.3 Concluzii și recomandări privind capacitatea administrativă a beneficiarilor - actualizare

Concluzii

CB1 Perioada de programare 2007-2013 a reprezentat o **provocare pentru beneficiari** din cauza noilor reguli care au fost semnificativ diferite față de cele aplicate în programele pre-aderare, dimensiunea mai mare a proiectelor, iar, în unele cazuri, implicarea aceleiași entități într-un număr mare de proiecte.

CB2 Capacitățile continuă să fie dezvoltate, acestea incluzând **crearea și consolidarea departamentelor dedicate** pentru dezvoltarea și implementarea proiectelor, dezvoltarea competențelor prin instruirea formală și prin învățare practică. În cazul beneficiarilor privați, care accesează fonduri pentru dezvoltarea proprie, capacitatea pentru dezvoltarea și implementarea proiectelor se bazează în mare parte pe externalizarea serviciilor către companiile de consultanță. Capacitatea de a gestiona proiecte variază în funcție de tipul de beneficiar.

CB3 Un segment important de beneficiari este reprezentat de instituțiile publice de la nivel local (județe și localități), principalii operatori în domeniul transportului și mediului, instituții din sectorul educației și pieței muncii etc., care sunt responsabile pentru o mare parte a finanțării ce urmează a fi absorbită și realizările așteptate. **Capacitățile privind managementului proiectelor dezvoltate în aceste instituții reprezintă o bază solidă pentru dezvoltarea ulterioară.**

CB4 Totuși, nivelul de performanță al programelor operaționale și proiectelor individuale indică nevoia de îmbunătățire la toate tipurile de beneficiari. În cazul marilor beneficiari publici, **consolidarea capacităților organizaționale** pentru asigurarea capacităților sustenabile pentru managementul proiectelor reprezintă o necesitate cheie și include sisteme îmbunătățite de management și control, o mai bună integrare cu alte funcții ale instituției și competențe îmbunătățite în arii specifice de expertiză.

CB5 Un aspect special al capacității beneficiarilor este reprezentat de existența și capacitatea „managerilor” de politici publice, organizații la nivel național și regional împuternicite să implementeze politicile sectoriale, de exemplu politicile CDI sau IMM. Absența acestor capacități a contribuit în perioada 2007-2013 la o răspândire a finanțărilor la un număr mare de proiecte minore fără o perspectivă sectorială strategică. Având în vedere reducerea numărului de proiecte minore contractate și introducerea proiectelor strategice de amploare, scenariul pentru perioada 2014-2020 va necesita și mai mult identificarea, consolidarea sau crearea acestor actori de dezvoltare. Procesul este complex și nu poate fi implementat peste noapte, dar trebuie inițiat cât mai curând posibil. **Crearea și gestionarea portofoliilor de proiecte** are legătură cu existența actorilor de dezvoltare mai sus menționați. Acestea sunt organizații cheie capabile să gestioneze portofolii de proiecte. Din acest motiv, disponibilitatea proiectelor mature și portofoliile de proiecte eficiente s-au dovedit a fi o sarcină provocatoare în perioada 2007-2013. Există o nevoie clară de capacitate sporită a actorilor de dezvoltare în acest domeniu fiind necesară de asemenea. Asistența și



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



formarea sunt necesare. Actualizarea evaluării indică posibilitatea de a finanța prin POCA dezvoltarea capacităților administrației publice centrale și locale pentru îmbunătățirea elaborării de politici și a implementării.

CB6 Competențele în ceea ce privește achizițiile publice și managementul proiectului continuă să reprezinte principalele priorități ale formării, în parte datorită lipsei de claritate și a ghidurilor, procedurilor și instrucțiunilor în continuă schimbare, a instrumentelor de suport neprietenoase și a interpretării inconsecvente a procedurilor la nivele diferite de control. Alte nevoi de formare au fost identificate ca fiind prioritare, inclusiv competențe privind elaborarea **cererilor de finanțare, stabilirea bugetelor și achiziții publice, management financiar și stabilirea indicatorilor. Actualizarea evaluării arată că formarea în aceste două domenii rămâne un obiectiv pe termen lung ca urmare a intrării de noi specialiști în cele două domenii de specializare, precum și necesitatea de dezvoltare continuă pe diferite niveluri de competențe.**

CB7 Dezvoltarea continuă a managementului proiectului, cu o mai bună concentrare pe problemele calitative, de dezvoltare a proiectului, va rămâne o nevoie prioritară pentru următoarea perioadă de programare. Evaluările au indicat de asemenea **capacitatea tehnică limitată** în domeniul specific și **un nivel redus al calității documentației tehnice**, în principal pentru proiectele de infrastructură.

CB8 De asemenea, au fost indicate **dificultăți de asigurare cu personal, insuficiența competențelor și a managerilor de proiect sau a consultanților**, în cazul beneficiarilor din anumite sectoare (de exemplu administrația publică în localități mai mici și zone rurale sau sectoare care au beneficiat mai puțin de investițiile publice în trecut, cum ar fi managementul deșeurilor). Beneficiarii trebuie să își **îmbunătățească capacitatea de utilizare a serviciilor externalizate pentru a compensa insuficiența resurselor interne.**

CB9 În cazul beneficiarilor privați și a micilor beneficiari, trebuie asigurate **proceduri simple, îndrumare și ghiduri clare și acces ușor la servicii de consultanță**, în ceea ce privește disponibilitatea și accesibilitatea, în funcție de tipul beneficiarului, în vederea accesării, implementării și gestionării cu succes a inițiativelor susținute de FESI.

CB10 În ceea ce privește furnizarea, serviciile de consultanță trebuie să evolueze pentru a satisface nevoile pieței. În prezent, **serviciile de consultanță sunt disponibile la o scară largă, dar calitatea și raportul calitate-preț sunt** percepute de către beneficiari ca fiind **relativ scăzute**. Calitatea și raportul calitate-preț sunt afectate, în cazul beneficiarilor publici, de procedurile de atribuire pe criteriul „cel mai mic preț” utilizate în mod extensiv în domeniul achizițiilor publice, precum și de constrângerile procesului de selecție și implementare a proiectului. **Procesele de implementare fluente, cererea predictibilă de pe piață, procese mai clare de implementare și o concentrare asupra calității** în locul conformității administrative vor stimula dezvoltarea pieței serviciilor de consultanță.

CB11 Un factor important care influențează capacitatea beneficiarilor de a implementa proiectele finanțate de UE este reprezentat de capacitatea limitată a beneficiarilor de a mobiliza resursele financiare pentru cofinanțarea și fluxul de numerar necesare pentru implementare. Beneficiarii s-au confruntat cu dificultăți suplimentare din cauza întârzierilor îndelungate ale rambursărilor, accesului dificil la pre-finanțare, credite bancare și a modificării condițiilor de creditare între data aplicării și data contractării. **Capacitatea limitată de mobilizare a resurselor financiare rămâne o problemă cheie și un factor de risc pentru performanța programelor.**



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Este necesară îmbunătățirea capacității beneficiarilor de gestionare a proiectelor, competențele tehnice și de management al proiectelor, accesul la serviciile de sprijin și la resursele de finanțare.

CB12 Concluziile rămân valabile așa cum indică actualizarea evaluării. Raportul privind evaluarea instruirii oferite beneficiarilor din proiectul „Formarea Beneficiarilor în domeniul implementării proiectelor finanțate din Instrumente Structurale” finanțat prin POAT 2007-2013 între luna mai 2013 și luna noiembrie 2014 confirmă și accentuează necesitatea furnizării de pregătire a beneficiarilor în managementul de proiect și achiziții publice.

Recomandări

R1. Furnizarea unor măsuri mai eficiente de sprijin în cazul asistenței tehnice pentru beneficiari. Acestea vor fi implementate având în vedere următoarele nevoi de dezvoltare a capacității:

- Capacități organizaționale, care reprezintă un aspect cheie în cazul beneficiarilor publici care implementează proiecte mari de infrastructură.
- Dezvoltarea continuă a managementului proiectelor în principal pentru beneficiarii și sectoarele publice unde au fost identificate deficiențe. Va fi necesară o analiză detaliată în contextul noilor programe operaționale.
- Intervenția flexibilă a AT capabilă să furnizeze la timp acces la oportunități de formare pentru competențele specifice necesare. Formarea trebuie abordată într-un mod mai personalizat, mai individualizat și în conexiune cu procesele de management al proiectului. E-learning-ul integrat în formare trebuie considerat în conformitate cu tipul participanților etc.

Această recomandare are legătură cu recomandările numărul 4 și 5 din secțiunea autorităților, care va reduce efortul administrativ al beneficiarilor și se va putea concentra mai mult pe problemele de dezvoltare a proiectelor și pe realizări.

R2. Identificarea, consolidarea sau crearea capacităților pentru implementarea politicilor publice la nivel sectorial, național și regional, de exemplu organisme regionale pentru implementarea politicii CDI, a politicii turismului, a întreprinderilor mici și mijlocii. Aceste organizații vor putea asigura mecanismele adecvate de livrare, dezvoltarea și implementarea proiectelor strategice integrate ca o alternativă la numărul mare de proiecte minore. Acestea vor juca un rol cheie de dezvoltare pentru fiecare sector cu capacitate adecvată de a crea și gestiona rezerva de proiecte și împuternicire corespunzătoare prin legislație și norme. Un studiu dedicat ar trebui realizat pentru identificarea celor mai adecvate modalități de creare și consolidare a acestor capacități, ca o componentă cheie a capacității beneficiarilor.

R3. Accesul îmbunătățit al beneficiarilor la finanțare va fi asigurat prin mecanisme accesibile de pre-finanțare, viabilitatea financiară a proiectelor, rambursări simplificate și rapide pe parcursul implementării proiectelor.

Măsurile în baza acestei recomandări includ mecanisme personalizate de pre-finanțare conform tipului de beneficiar, tipului de proiecte și concluziilor studiului privind experiența din perioada 2007-2013 în legătură cu utilizarea pre-finanțării.

O mai bună corelare a criteriilor de selecție a proiectelor cu condițiile de creditare ale băncilor pentru cofinanțarea și implementarea fluxului de numerar. MFE ar trebui să coordoneze discuțiile dintre OI responsabil pentru selectarea proiectelor și băncile care oferă produse dedicate pentru beneficiarii proiectelor finanțate de către UE.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



În cele din urmă, MFE trebuie să coordoneze, în colaborare cu toate organismele naționale, crearea unui mecanism financiar de asigurare a previziunilor, transferuri și plăți fluente în întregul sistem.

Actualizarea evaluării confirmă validitatea recomandărilor formulate în prima evaluare pe 2013.



P.O. Box 4175
3006 AD Rotterdam
The Netherlands

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
The Netherlands

T +31 (0)10 453 88 00
F +31 (0)10 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas