



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.