



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

## 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 Structurale<sup>6</sup> 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 programului<sup>7</sup>. 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 inițială<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> instrumentele structurale includ FEDR, FSE, FC

<sup>7</sup> 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

<sup>8</sup> 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 Economiei<sup>9</sup>, 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 Plăți<sup>10</sup> 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)*

<sup>9</sup> 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

<sup>10</sup> 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 muncă<sup>11</sup>.

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 Europene<sup>12</sup> 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-urilor<sup>13</sup> 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.

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

<sup>12</sup> Hotărârea Guvernului nr. 43/2013

<sup>13</sup> Memorandum 4480/02.11.2012



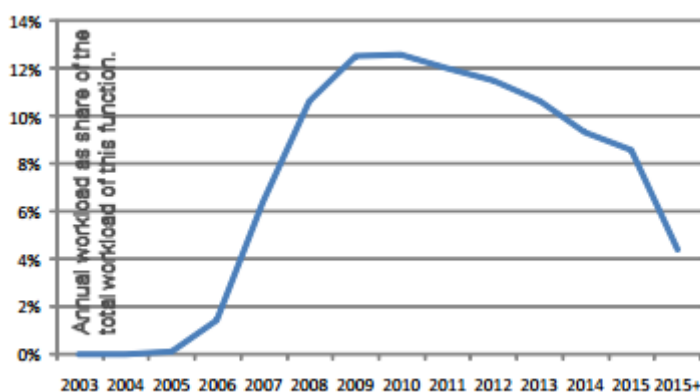
UNIUNEA EUROPEANĂ



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, 2010<sup>14</sup>, 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 superioare și cercetare și ai partenerilor economici și sociali regionali (CNSR, 2010). Intervenițiile 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

<sup>14</sup> 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 corespunzătoare<sup>15</sup>.

**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 procese<sup>16</sup> 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 publice<sup>17</sup> 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

<sup>15</sup> ROF CIAP

<sup>16</sup> Analiză Funcțională – Guvern Central, Banca Mondială 2010

<sup>17</sup> 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

Instrumente Structurale  
2007 - 2013

## 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”<sup>18</sup> 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 Mijlocii<sup>19</sup>, 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

<sup>18</sup> Achievements of the Cohesion Policy in Romania, EVALNET, DG Regio, 2012

<sup>19</sup> 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 1:3<sup>20</sup>, 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, 2010<sup>21</sup>.

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.

<sup>20</sup> Achievements of the Cohesion Policy in Romania, EVALNET, DG Regio, 2012

<sup>21</sup> 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



Intervieații 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



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



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

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, inclusiv<sup>22</sup> 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”<sup>23</sup>*

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 programului<sup>24</sup>. 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,

<sup>22</sup> Raportul public al Curții de Conturi pe anul 2011

<sup>23</sup> Evaluarea sistemului de achiziție publice din România, 2011

<sup>24</sup> 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 indicatorii<sup>25</sup>. 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 Parteneriat<sup>26</sup>, 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

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/result\\_indicator\\_pilot\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/result_indicator_pilot_report.pdf)

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



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



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 publice<sup>27</sup>;
- 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 evaluări<sup>28</sup> au identificat ca probleme cheie legate de eficiența și eficacitatea funcționarilor publici următoarele:

<sup>27</sup> Analiză Funcțională – Guvern Central, Banca Mondială 2010

<sup>28</sup> 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”<sup>29</sup> 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**.

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