

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 întâzieri 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