



**Ministerul Investițiilor și Programelor Europene  
Direcția Generală Programare și Coordonare Sistem  
Serviciul Evaluare Programe și Politici de Coeziune Socială  
Biroul Evaluare Programe**

## **Al doilea Raport de Evaluare**

**Contract de prestări servicii nr. 26423/27.03.2020  
Implementarea Planului de Evaluare a Acordului de  
Parteneriat  
Lotul 1: Evaluarea mecanismelor și capacității de  
implementare a Fondurilor ESI – Tema D**

**Versiunea 2  
09 ianuarie 2023**










UNIUNEA EUROPEANĂ



Contract	nr. 26423/27.03.2020, având ca obiect „Implementarea Planului de Evaluare a Acordului de Parteneriat - Lotul 1: Evaluarea mecanismelor și capacității de implementare a Fondurilor ESI – Tema D”
Prestator	<p>QURES Quality Research and Support SRL Dem. Valea Danului 42/8, Sector 6, București Tel/fax: (+40) 374 09 44 66 e-mail: <a href="mailto:contact@qures.ro">contact@qures.ro</a></p> <p>Goldbach Primes SRL Comuna Mogosoaia, strada Muzelor, nr. 2C, cam. 2, judet Ilfov Tel/fax: +(40) 031 102 55 89 e-mail: <a href="mailto:goldbachprimes@gmail.com">goldbachprimes@gmail.com</a></p> <p>CC SAS SRL Str. Borhanciului nr. 16, corp 6, Cluj-Napoca Tel/fax: (+40) 374 09 44 66 e-mail: <a href="mailto:office@ccsas.ro">office@ccsas.ro</a></p>
Livrabil	Al doilea raport de evaluare
Versiunea	II
Data	09.01.2023

#### Echipa de evaluare:

-  **Irina Lonean** - Expert cheie 1 – Team leader
-  **Laura Trofin** - Expert cheie 2
-  **Ana Bulai** - Expert cheie 4
-  **Celestina Dumitrescu** – Expert non cheie
-  **Septimiu Suci** – Expert non cheie
-  **Robert Petraru** – Expert non cheie
-  **Roxana Păduraru** - Expert non cheie

## Cuprins

LISTA TABELELOR .....	5
LISTA FIGURILOR .....	6
ACRONIME .....	7
<b>1. SUMAR EXECUTIV.....</b>	<b>9</b>
1.1. PREZENTAREA EVALUĂRII.....	9
1.2. PRINCIPALELE CONSTATĂRI, CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	9
<i>Tema de evaluare D1 - Evaluarea complementarității și mecanismelor de coordonare a fondurilor Europene Structurale și de Investiții.....</i>	<i>9</i>
<i>Tema de evaluare D2 - Evaluarea aplicării principiului parteneriatului.....</i>	<i>11</i>
<i>Tema de evaluare D3 - Evaluarea capacității administrative a autorităților și beneficiarilor.....</i>	<i>12</i>
<i>Tema D4 - Evaluarea poverii administrative generată de fondurile Europene Structurale și de Investiții.....</i>	<i>15</i>
<b>2. OBIECTIVELE ȘI METODOLOGIA EVALUĂRII .....</b>	<b>17</b>
2.1. OBIECTIVELE ȘI DOMENIUL DE APLICARE AL EVALUĂRII .....	17
2.2. STRUCTURA RAPORTULUI DE EVALUARE .....	18
2.3. METODE ȘI INSTRUMENTE UTILIZATE PENTRU CULEGEREA ȘI ANALIZA DATELOR. LIMITĂRI.....	19
2.4. RISCURI ALE EVALUĂRII ȘI GESTIONAREA RISCURILOR PRIN COOPERAREA DINTRE ECHIPA DE EVALUARE ȘI CONTRACTANT .....	24
<b>3. TEMA DE EVALUARE D1 - EVALUAREA COMPLEMENTARITĂȚII ȘI MECANISMELOR DE COORDONARE A FONDURILOR ESI. ANALIZELE EFECTUATE ȘI RĂSPUNSURILE LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE .....</b>	<b>26</b>
3.1. D1-IE1: ÎN CE MĂSURĂ MECANISMUL DE COORDONARE PREVĂZUT ÎN ACORDUL DE PARTENERIAT ESTE OPERAȚIONAL ȘI EFICACE?.....	26
3.1.1. <i>Principiile și reglementarea privind complementaritatea, sinergia, coerența, coordonarea și demarcația fondurilor ESI.....</i>	<i>26</i>
3.1.2. <i>Modul de realizare a complementarității, sinergiei, coerenței, coordonării și demarcației fondurilor ESI 2014-2020 în România .....</i>	<i>28</i>
3.1.2.1. Elemente planificate în cadrul Acordului de Parteneriat și programelor 2014-2020 .....	28
3.1.2.2. Realizări în ceea ce privește complementaritatea, sinergia, coerența, coordonarea și demarcația fondurilor ESI .....	32
3.1.3. <i>Modul în care mecanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat a contribuit la realizarea complementarității, sinergiei, coerenței, coordonării și demarcației fondurilor ESI 2014-2020 în România 39</i>	
3.1.3.1. Funcționarea și rolul CCMAP.....	39
3.1.3.2. Funcționarea și rolul subcomitetelor tematice .....	40
3.1.3.3. Funcționarea și rolul grupurilor de lucru funcționale .....	40
3.2. D1-IE2: ÎN CE DOMENII MECANISMUL DE ASIGURAREA COMPLEMENTARITĂȚII INTERVENȚIILOR (DEMARCAȚII ȘI SINERGII) ESTE MAI EFICACE? .....	41
3.3. D1-IE3. DACĂ ESTE CAZUL, CARE SUNT AJUSTĂRILE REALIZATE ÎN MECANISMUL DE COORDONARE ȘI CARE ESTE MOTIVUL ACESTORA?.....	43
3.4. D1-IE4 ÎN CE MĂSURĂ ȘI ÎN CE MOD COMPLEMENTARITATEA ȘI MECANISMUL DE COORDONARE A FONDURILOR POT FI REALIZATE MAI BINE?.....	43
3.5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI AFERENTEI TEMEI DE EVALUARE D1 .....	45
<b>4. TEMA DE EVALUARE D2 - EVALUAREA APLICĂRII PRINCIPIULUI PARTENERIATULUI. ANALIZELE EFECTUATE ȘI RĂSPUNSURILE LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE .....</b>	<b>47</b>
4.1. D2-IE1: CARE ESTE ROLUL ACTUAL ȘI POTENȚIAL AL PARTENERILOR LA CARE FACE REFERIRE ART. 5 DIN REGULAMENTUL UE 1303/2013 ÎN IMPLEMENTAREA ACORDULUI DE PARTENERIAT? .....	47
4.1.1. <i>Procesul de selecție al partenerilor implicați în elaborarea și implementarea Acordurilor de Parteneriat – 2014-2020 și 2021-2027 și a programelor 2014-2020 .....</i>	<i>49</i>
4.1.2. <i>Structura parteneriatului.....</i>	<i>49</i>
4.1.2.1. Numărul și tipologia partenerilor implicați în elaborarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2014-2020.....	49

4.1.2.2.	Numărul și tipologia partenerilor implicați în implementarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2014-2020.....	50
4.1.2.3.	Numărul și tipologia partenerilor implicați în elaborarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2021-2027.....	51
4.1.3.	<i>Relevanța și reprezentativitatea partenerilor.....</i>	<i>52</i>
4.2.	D2-IE2: ÎN CE CONSTĂ IMPLICAREA PARTENERILOR ÎN CEEA CE PRIVEȘTE IMPLEMENTAREA PROGRAMELOR, INCLUSIV PARTICIPAREA ÎN COMITETELE DE MONITORIZARE ALE PROGRAMELOR?.....	54
4.2.1.	<i>Parteneriatul în etapa de elaborare a acordului de parteneriat și programelor pentru perioadele 2014-2020 și 2021-2027.....</i>	<i>54</i>
4.2.2.	<i>Parteneriatul în faza de implementare a acordului de parteneriat și programelor.....</i>	<i>55</i>
4.2.3.	<i>Ațiuni întreprinse pentru creșterea capacității partenerilor.....</i>	<i>56</i>
4.3.	CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI AFERENTE TEMEI DE EVALUARE D2.....	57
<b>5.</b>	<b>TEMA DE EVALUARE D3 - EVALUAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE A AUTORITĂȚILOR ȘI BENEFICIARILOR. ANALIZELE EFECTUATE ȘI RĂSPUNSURILE LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE.....</b>	<b>59</b>
I.	TEMA DE EVALUARE D3 - EVALUAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE A AUTORITĂȚILOR.....	59
5.1.	D3-IE1: CARE ESTE NIVELUL ACTUAL AL CAPACITĂȚII AUTORITĂȚILOR ȘI ÎN CE MĂSURĂ EXISTĂ PROGRES DE LA MOMENTUL EVALUĂRII PRECEDENTE?.....	59
5.1.1.	<i>Structuri.....</i>	<i>60</i>
5.1.1.1.	Desemnarea structurilor pentru perioada 2021-2027.....	61
5.1.1.2.	Transferul de experiență din perioada anterioară de programare.....	62
5.1.1.3.	Consensul privind desemnarea cadrului instituțional.....	62
5.1.1.4.	Autoritatea structurilor în îndeplinirea rolului acestora.....	62
5.1.1.5.	Localizarea AM POR (planificată pentru perioada 2021-2027) este în conformitate cu structura administrativă (nivel regional).....	63
5.1.1.6.	Adecvarea poziționării OI pentru tipul de intervenție și beneficiarii vizati.....	63
5.1.1.7.	Relații bune de lucru, bine stabilite între organismele de coordonare (de exemplu AM, OI și alte structuri).....	64
5.1.1.8.	Structuri adecvate pentru toate fazele managementului de program.....	65
5.1.1.9.	Coordonarea interministerială sistematică și eficientă a politicilor socio-economice.....	65
5.1.1.10.	Parteneriatul este prezent și eficient.....	66
5.1.1.11.	Comitetele de monitorizare sunt constituite și au o componență și funcționare adecvată.....	66
5.1.2.	<i>Resurse umane.....</i>	<i>67</i>
5.1.2.1.	Existența unei politici de resurse umane clare și coerente la nivel instituțional; practica de planificare a resurselor umane și eficacitatea acesteia.....	67
5.1.2.2.	Nivelul fluctuației de personal și gestionarea acesteia.....	68
5.1.2.3.	Nivelul locurilor de muncă vacante și gestionarea acestora.....	68
5.1.2.4.	Planificarea formării și eficacitatea funcției de formare.....	68
5.1.2.5.	Performanța personalului din AM-uri și OI-uri.....	69
5.1.2.6.	Competitivitatea și corectitudinea sistemului de recompensare.....	69
5.1.2.7.	Capacitatea managerială.....	70
5.1.2.8.	Experiența anterioară a personalului este transferată către noi perioade de programare.....	70
5.1.3.	<i>Sisteme și instrumente.....</i>	<i>70</i>
5.1.3.1.	Delegarea eficientă a sarcinilor.....	71
5.1.3.2.	Disponibilitatea și caracterul adecvat al orientărilor și instrumentelor pentru programare și pentru implementare.....	71
5.1.3.3.	Disponibilitatea și utilizarea eficientă a asistenței tehnice.....	72
5.1.3.4.	Disponibilitatea și adecvarea indicatorilor sistemului.....	72
5.1.3.5.	Sistemele electronice – funcționale, de încredere, stabile, în mare măsură accesibile și ușor de utilizat.....	72
5.1.3.6.	Fiabilitatea sistemului de management și control.....	73
5.1.3.7.	Autoritatea Națională de Audit este competentă și activă.....	74
5.1.4.	<i>Probleme orizontale care afectează capacitatea autorităților.....</i>	<i>74</i>
5.1.4.1.	Performanța managementului politicilor publice.....	75
5.1.4.2.	Disponibilitate de expertiză de evaluare independentă.....	75
5.1.4.3.	Relații de muncă între ministere și alte instituții publice sunt bune și eficiente.....	76
5.1.4.4.	Riscul de corupție este abordat într-un mod eficient.....	76
5.2.	D3-IE2: CARE SUNT ACȚIUNILE LUATE PENTRU ÎNTĂRIREA CAPACITĂȚII AUTORITĂȚILOR PENTRU A GESTIONA FONDURILE ESI?.....	77
5.3.	D3-IE3: ÎN CE MĂSURĂ ACESTE ACȚIUNI CONTRIBUIE LA ATINGEREA REZULTATELOR INTENȚIONATE?.....	79
5.4.	D3-IE4: CE ACȚIUNI AU PRODUS REZULTATELE CELE MAI BUNE/CELE MAI SLABE ȘI ÎN CE FAZĂ A PROGRAMULUI (EX. PREGĂTIREA PROIECTULUI, MONITORIZARE ETC.)? CARE SUNT MOTIVELE ACESTEI SITUAȚII?.....	80

5.5.	D3-IE5: CE ACȚIUNI VIITOARE SUNT NECESARE PENTRU A ASIGURA O CAPACITATE ADECVATĂ A AUTORITĂȚILOR FESI?	80
5.6.	CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI AFERENTE TEMEI DE EVALUARE D3 CU PRIVIRE LA CAPACITATEA AUTORITĂȚILOR .....	81
II.	TEMA DE EVALUARE D3 - EVALUAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE A BENEFICIARILOR.....	82
5.7.	D3-IE1: CARE ESTE NIVELUL ACTUAL AL CAPACITĂȚII BENEFICIARILOR CARE IMPLEMENTEAZĂ FONDURILE ESI ȘI ÎN CE MĂSURĂ EXISTĂ PROGRESE DE LA MOMENTUL EVALUĂRII PRECEDENTE? .....	82
5.7.1.	<i>Capacitatea de gestionare a proiectelor</i> .....	83
5.7.1.1.	Integrarea managementului proiectului în organizație, capacitatea de a crea echipe interdisciplinare funcționale, măsura în care toate funcțiile organizației sunt complet acoperite .....	84
5.7.1.2.	Expertiza existentă în managementul proiectului / proiectele finanțate de UE .....	84
5.7.1.3.	Existența managerilor de proiect experimentați.....	85
5.7.1.4.	Capacitatea de a produce proiecte mature și de a utiliza portofoliile de proiecte .....	85
5.7.2.	<i>Capacitatea de mobilizare și utilizare eficientă a resurselor umane</i> .....	85
5.7.2.1.	Deținerea unui volum suficient de resurse umane pentru a implementa proiectele contractate .....	86
5.7.2.2.	Capacitatea de a gestiona fluctuația personalului.....	86
5.7.2.3.	Existența competențelor în procesele cheie.....	87
5.7.2.4.	Calitatea adecvată a serviciilor de consultanță disponibile.....	87
5.7.3.	<i>Capacitatea de mobilizare a resurselor financiare</i> .....	88
5.7.3.1.	Disponibilitatea unor resurse financiare suficiente.....	88
5.7.3.2.	Caracterul adecvat și accesibilitatea mecanismelor de prefinanțare pentru toate tipurile de beneficiari	88
5.7.4.	<i>Probleme orizontale care afectează capacitatea beneficiarilor</i> .....	88
5.7.4.1.	Claritatea și conformitatea procedurilor, regulamentelor naționale și ale UE aplicabile proiectului.....	89
5.7.4.2.	Capacitatea adecvată pentru sprijinirea beneficiarilor de către AM-uri și OI-uri.....	89
5.7.4.3.	Existența sistemelor electronice de schimb de date cu AM și OI.....	89
5.7.4.4.	Eficacitatea și eficiența funcționarilor publici.....	89
5.7.4.5.	Riscurile privind corupția sunt abordate.....	89
5.8.	D3-IE2: CARE SUNT ACȚIUNILE LUATE PENTRU ÎNTĂRIREA CAPACITĂȚII BENEFICIARILOR PENTRU A UTILIZA FONDURILE ESI? .....	90
5.9.	D3-IE3: ÎN CE MĂSURĂ ACESTE ACȚIUNI CONTRIBUIE LA ATINGEREA REZULTATELOR INTENȚIONATE? .....	91
5.10.	D3-IE4: CE ACȚIUNI AU PRODUS REZULTATELE CELE MAI BUNE/CELE MAI SLABE ȘI ÎN CE FAZĂ A PROGRAMULUI (EX. PREGĂTIREA PROIECTULUI, MONITORIZARE ETC.)? CARE SUNT MOTIVELE ACESTEI SITUAȚII? .....	92
5.11.	D3-IE5: CE ACȚIUNI VIITOARE SUNT NECESARE PENTRU A ASIGURA O CAPACITATE ADECVATĂ A BENEFICIARILOR FESI?	93
5.12.	CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI AFERENTE TEMEI DE EVALUARE D3 CU PRIVIRE LA CAPACITATEA BENEFICIARILOR.	94
<b>6.</b>	<b>TEMA DE EVALUARE D4 - EVALUAREA POVERII ADMINISTRATIVE ASUPRA BENEFICIARILOR. ANALIZELE EFECTUATE ȘI RĂSPUNSURILE LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE .....</b>	<b>95</b>
6.1.	D4-IE1: CARE SUNT OBLIGAȚIILE DE INFORMARE PE CARE LE AU BENEFICIARII FESI?.....	95
6.2.	D4-IE2: CARE SUNT COSTURILE ADMINISTRATIVE IMPLICATE DE RESPECTAREA OBLIGAȚIILOR DE INFORMARE IDENTIFICATE LA ÎNTREBAREA PRECEDENTĂ ȘI ÎN CE MĂSURĂ EXISTĂ PROGRES FAȚĂ DE MOMENTUL EVALUĂRII PRECEDENTE? .....	100
6.3.	D4-IE3: CE ACȚIUNI AU FOST REALIZATE DE LA ADOPTAREA AP ÎN VEDEREA REDUCERII POVERII ADMINISTRATIVE ASUPRA BENEFICIARILOR? CARE SUNT REZULTATELE ATINSE?.....	108
6.4.	D4-IE4: CE ACȚIUNI VIITOARE SUNT NECESARE? .....	111
6.5.	CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI AFERENTE TEMEI DE EVALUARE D4.....	115
<b>7.</b>	<b>CONCLUZII, LECȚII ÎNVĂȚATE ȘI RECOMANDĂRI.....</b>	<b>116</b>
	<b>ANEXE.....</b>	<b>121</b>
	<b>BAZE DE DATE.....</b>	<b>121</b>

## Lista tabelelor

Tabel 1. Structuri responsabile pentru coordonarea FESI în cadrul mecanismului prevăzut de Acordul de Parteneriat.....	41
Tabel 2. Dificultatea percepută de beneficiari a activităților necesare îndeplinirii obligațiilor de informare pe etape de implementare a proiectului. Comparație 2020-2022 .....	99
Tabel 3. Ponderea dificultății percepute a activităților necesare îndeplinirii IO/PO-Comparație 2020-2022	100



UNIUNEA EUROPEANĂ



Tabel 4. MCS-parametri de referință.....	100
Tabel 5. Costurile administrative /PO cumulat.....	101
Tabel 6. Efectele diminuării duratei de îndeplinire a obligațiilor de informare asupra costurilor administrative .....	103
Tabel 7. Distribuția costurilor administrative/PO-2022.....	103
Tabel 8. Ponderea medie a cheltuielilor decontate prin proiecte .....	104
Tabel 9. Costuri administrative la nivel de etapă de implementare a proiectelor / PO 2022.....	105
Tabel 10. Dinamica costurilor suplimentare / PO 2022.....	105

## Lista figurilor

Figura 1. Evoluția nivelului capacității administrative a autorităților, pe dimensiuni (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative) .....	60
Figura 2. Evoluția capacității administrative a autorităților pe dimensiunea structuri (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative) .....	61
Figura 3. Evoluția capacității administrative a autorităților pe dimensiunea resurse umane (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative).....	67
Figura 4. Evoluția capacității administrative a autorităților pe dimensiunea instrumente și sisteme (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative).....	71
Figura 5. Evoluția factorilor orizontali ce influențează capacitatea administrativă a autorităților (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative) .....	74
Figura 6. Evoluția nivelului capacității administrative a autorităților, pe dimensiuni (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative) .....	83
Figura 7. Evoluția capacității administrative a beneficiarilor de gestiune a proiectelor (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative).....	84
Figura 8. Evoluția capacității administrative a beneficiarilor de management a resurselor umane și financiare (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative).....	86
Figura 9. Evoluția capacității administrative a beneficiarilor de management a resurselor umane și financiare (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative).....	88
Figura 10. Acțiuni de creștere a capacității administrative întreprinse de beneficiari.....	91
Figura 11. Dinamica numărul cumulată de obligații de informare solicitate la nivel de Program Operațional. Comparatie 2020-2022.....	96
Figura 12. Numărul mediu de obligații de informare/ proiect. Comparatie 2020-2022 .....	96
Figura 13. Ponderea numărului mediu de obligații de informare pe etape ale implementării unui proiect .....	97
Figura 14. Diferența ponderii numărului mediu de obligații de informare pe etape ale implementării unului proiect/PO 2020-2022 .....	98
Figura 15. Ponderea numărului mediu de obligații de informare pe etape ale implementării unului proiect/PO-2022.....	98
Figura 16. Dificultatea percepută de către beneficiari a activităților necesare îndeplinirii obligațiilor de informare .....	99
Figura 17. Raportul între timpul mediu necesar îndeplinirii obligațiilor de informare în 2020 față de 2022	102
Figura 18. Diferența între timpul mediu necesar îndeplinirii OI între 2020-2022.....	102
Figura 19. Costurile administrative 2022 și corelația cu numărul de proiecte din perioada 2020-2022 .....	103
Figura 20. Raportul între costurile acoperite din surse proprii și cele acoperite din proiecte la nivel de PO. Comparatie 2020-2022.....	104
Figura 21. Percepția poverii administrative (povară mare și foarte mare) pe categorii de beneficiari-2022	106
Figura 22. Dinamica percepției poverii administrative (povară mare și foarte mare) pe categorii de beneficiari între 2020-2022 .....	106
Figura 23. Percepția poverii administrative (povară mare și foarte mare), în rândul beneficiarilor/ PO .....	107
Figura 24. Percepția poverii administrative (povară mare și foarte mare), în rândul beneficiarilor/ PO .....	107
Figura 25. Ponderea atribuită de către experții consultanți și evaluatori elementelor constitutive ale poverii administrative- comparatie 2020-2022. ....	108



UNIUNEA EUROPEANĂ



## Acronime

AA	Autoritatea de Audit
ACP	Autoritatea de Certificare și Plată
ADI	Asociație de Dezvoltare Intercomunitară
ADR	Agenție de Dezvoltare Regională
AM	Autoritate de management
ANAP	Agenția Națională de Achiziții Publice
ANFP	Agenția Națională a Funcționarilor Publici
ANRMAPP	Agenția Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice
AP	Acord de parteneriat
BEI	Banca Europeană de Investiții
BEP	Biroul Evaluare Programe
CCMAP	Comitetul de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat
CDI	Cercetare Dezvoltare Inovare
CDR	Regulamentul privind Dispozițiile Comune nr. 1303/2013 <sup>1</sup>
CE	Comisia Europeană
CIAP	Comitetului Interinstituțional pentru elaborarea Acordului de Parteneriat
CTE	Cooperare Teritorială Europeană
CM	Comitet de Monitorizare
CRSN	Cadrul de Referință Strategic Național
DGPCS	Direcția Generale Programare și Coordonare Sistem
DLRC	Dezvoltare Locală sub Responsabilitatea Comunității
FAMI	Fondul pentru azil și migrație
FC	Fondul de Coeziune
FEADR	Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FEPAM	Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime
FESI	Fonduri Europene Structurale și de Investiții (utilizat alternativ cu formula „fonduri ESI”)
Fonduri ESI	Fonduri Europene Structurale și de Investiții
FSE+	Fondul Social European +
GLF	Grup de Lucru Funcțional
IBMF	Instrumentul pentru frontiere externe și vize
IMM	Întreprindere mică și mijlocie
ITI	Investiții teritoriale integrate
ISF	Fondul pentru securitate internă
MADR	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale
MDLPA	Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației
MIPE	Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene
MLPDA	Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației
NEET	șomeri, care nu lucrează și nu participă la educație programe de formare (de regulă, despre tinerii: 16-29 de ani)
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OI	Organism intermediar
OT	Obiectiv tematic
PE	Parlamentul European
PNDR	Programul Național de Dezvoltare Rurală
PO	Program Operațional
POAT	Programul Operațional Asistență Tehnică
POC	Programul Operațional Competitivitate
POCA	Programul Operațional Capacitate Administrativă
POCU	Programul Operațional Capital Uman

<sup>1</sup> Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului.



UNIUNEA EUROPEANĂ



POIM	Programul Operațional Infrastructură Mare
POR	Programul Operațional Regional
POPAM	Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime
SCT	Sub-comitet tematic
SEE	Spațiul Economic European
SEPPCS	Serviciul Evaluare Programe și Politici de Coeziune Sociala din cadrul MIPE
SGG	Secretariatul General al Guvernului
SUERD	Strategia Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării
TIC	Tehnologia Informațiilor și Comunicațiilor
UE	Uniunea Europeană



## 1. Sumar executiv

### 1.1. Prezentarea evaluării

1. Prezentul document reprezintă al doilea Raport pentru „Evaluarea mecanismelor și capacității de implementare a Fondurilor Europene Structurale și de Investiții- Tema D” din Planul de Evaluare a Acordului de Parteneriat. Raportul de evaluare a fost realizat sub coordonarea Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene de o echipă de experți ai asocierii formate din QURES Quality Research and Support, Goldbach Primes și CC SAS.
2. Scopul evaluării este de a facilita un management informat al Acordului de Parteneriat 2014-2020 și al programelor subsecvente acestuia și de a sprijini adoptarea deciziilor pe bază de dovezi. Scopul prezentei evaluări este și acela de a informa deciziile aferente managementului Acordului de Parteneriat 2021-2027. În acest sens, în urma realizării analizelor aferente evaluării, sunt prezentate un set de concluzii robuste precum și recomandări care să fie utile managementului Acordului de Parteneriat și programelor operaționale, atât pentru activitățile rămase aferente perioadei de programare 2014-2020, cât și pentru perioada de programare 2021-2027.
3. Aria de acoperire a evaluării cuprinde 4 teme:
  - Tema D1 - Evaluarea complementarității și mecanismelor de coordonare a fondurilor Europene Structurale și de Investiții;
  - Tema D2 - Evaluarea aplicării principiului parteneriatului, în conformitate cu prevederile din Regulamentul delegat (UE) nr. 240/2014 privind Codul european de conduită referitor la parteneriat, în cadrul Fondurilor Structurale și de Investiții Europene;
  - Tema D3 - Evaluarea capacității administrative a autorităților și beneficiarilor, o reluare a evaluărilor publicate în 2013, 2015 și 2020 cu privire la capacitatea administrativă pentru utilizarea fondurilor Europene Structurale și de Investiții, astfel că această evaluare include și constatări privind evoluția capacității autorităților și beneficiarilor.
  - Tema D4 - Evaluarea poverii administrative generată de fondurile Europene Structurale și de Investiții asupra beneficiarilor, o reluare a studiilor publicat în 2015 și 2020, astfel că, în măsura posibilului se poate realiza și o comparație cu situația poverii administrative în prima parte a perioadei de programare 2014-2020.
4. Pentru a răspunde întrebărilor de evaluare, abordarea metodologică a inclus un mix de metode și instrumente de colectare a datelor, deopotrivă de tip calitativ și cantitativ. Evaluarea bazată pe teorie, care domină evaluarea pentru temele D1 și D2 a fost combinată cu metoda indicelui capacității administrative (pentru tema D3) și metoda costului standard (pentru tema D4). În total, au fost consultați prin sondaje și interviuri structurate peste 1.300 de beneficiari și peste 90 de autorități de gestiune a fondurilor Europene Structurale și de Investiții și parteneri din structurile partenoriale înființate pentru monitorizarea utilizării fondurilor. În plus, prin interviuri de profunzime și focus grupuri au fost consultate peste 80 de persoane din sistemul de gestiune a fondurilor Europene Structurale și de Investiții și 44 de experți și consultanți cu experiență în managementul fondurilor europene. Datele obținute prin sondaje, interviuri, focus grupuri, studiul documentelor și consultarea experților au fost triangulate în vederea formulării constatărilor, pe care se bazează concluziile și recomandările.

### 1.2. Principalele constatări, concluzii și recomandări

#### Tema de evaluare D1 - Evaluarea complementarității și mecanismelor de coordonare a fondurilor Europene Structurale și de Investiții

5. **Evidențele colectate arată că mecanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat este parțial operațional**, dat fiind că o parte a sa, respectiv sub-comitetele tematice ale Comitetului de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat, nu s-au întrunit niciodată așa cum a fost planificat, majoritatea grupurilor/sub-grupurilor de lucru funcționale prevăzute de Acordul de Parteneriat nu au mai fost active în perioada 2020-2022, Comitetul pentru Coordonarea și Managementul Acordului de Parteneriat nu s-a întrunit în 2020 și 2021, iar în 2022 s-a întrunit structura de coordonare pentru Acordul de Parteneriat 2021-2027.
6. În acest context **mechanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat este parțial eficace** și a fost compensat de o serie de acțiuni de coordonare ad-hoc. Principala structură de coordonare – Comitetul

pentru Coordonarea și Managementul Acordului de Parteneriat a contribuit la informarea factorilor de decizie și la pregătirea deciziilor privind complementaritatea, sinergia, coerența, coordonarea și demarcația fondurilor europene structurale și de investiții. În plus, în perioada 2020-2022, rolul de coordonare al Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene în sistemul fondurilor europene s-a întărit, date fiind întărirea mecanismului semestrului european și nevoile de coordonare în contextul planificării, negocierii și implementării Planului Național de Redresare și Reziliență și a programelor aferente Politicii de Coeziune 2021-2027.

7. Pe de altă parte, **procesul decizional a fost facilitat de grupuri de lucru ad-hoc** și de mecanismele administrative de cooperare inter-instituțională (comunicarea și cooperarea loială și ierarhică). Astfel, coordonarea aspectelor funcționale din gestiunea fondurilor aferente Politicii de Coeziune se realizează în mică măsură așa cum a fost planificat, prin grupurile de lucru funcționale prevăzute în Acordul de Parteneriat, dar au funcționat bine grupurile de lucru ad-hoc, fie neformalizate, fie formalizate, cum este cazul grupului de lucru pentru simplificare înființat prin Decizia Primului Ministru nr. 120/2018.
8. **Documentele programatice – Acordul de Parteneriat și programele – sunt cele mai importante instrumente prin care s-a asigurat coerența fondurilor europene structurale și de investiții 2014-2020** atât între ele, precum și cu alte surse de finanțare naționale și internaționale și cu politicile naționale. Documentele programatice includ numeroase posibilități de realizare a investițiilor complementare și sinergice, dar acestea depind în mare parte și de interesul și angajamentul beneficiarilor pentru realizarea lor. **Accentul pe complementaritate și sinergii este mai mare pentru perioada 2021-2027 decât pe perioada 2014-2020.** O serie de abordări funcționale (inclusiv sistemul electronic de schimb de date între autorități și beneficiari) au fost armonizate, ceea ce favorizează complementarități și sinergii. Pe de altă parte, la nivelul autorităților de gestiune a programelor și mai ales la nivelul organismelor delegate există o preocupare mai mare pentru asigurarea demarcației dintre fonduri, decât pentru complementarități.
9. Informațiile disponibile arată că **modificarea programelor operaționale în anii 2020-2021, astfel încât acestea să poată răspunde provocărilor generate de pandemia de COVID-19, a mobilizat cel mai mult energia de coordonare** la nivel administrativ și al deciziei politice. De asemenea, în anii 2020-2022 s-au realizat pași semnificativi în asigurarea unei bune monitorizări și coordonări a utilizării în România a fondurilor aferente Politicii de Coeziune cu fondurile europene din programele gestionate centralizat de Comisia Europeană și cu politicile naționale. Acțiuni concrete de coordonare includ înființarea Comitetului Interministerial pentru coordonarea și monitorizarea participării României la Programele și Inițiativele gestionate centralizat de către Comisia Europeană și lansarea platformei Oportunități-UE, precum și înființarea Departamentului pentru evaluare integrată și monitorizarea programelor finanțate din fonduri publice și europene la nivelul aparatului de lucru al Guvernului
10. La nivel regional se realizează o coordonare a investițiilor pe baza monitorizărilor realizate de Agențiile de Dezvoltare Regională și a prioritizării unor investiții prin deciziile Consiliilor de Dezvoltare Regională. Deși mai puțin vizibile, această formă de coordonare a funcționat mai bine decât utilizarea integrată a fondurilor prin intermediul mecanismelor de Dezvoltare Locală plasată sub Responsabilitatea Comunicației (DLRC) și a Investițiilor teritoriale Integrate (ITI). Deoarece este necesară continuarea eforturilor pentru investiții integrate, instituțiile implicate au învățat lecțiile din perioada 2014-2020, fiind realizate studii cu privire la aceste mecanisme și existând deja recomandări pentru continuarea utilizării lor mai eficiente.
11. Pe baza evaluărilor de programe realizate anterior, cât și pe baza evaluării contribuției fondurilor europene la îndeplinirea obiectivelor tematice și recomandărilor specifice de țară (evaluarea aferentă Temei B din Planul de Evaluare al Acordului de Parteneriat), poate fi estimat în ce domenii mecanismul de coordonare este mai eficient. Astfel, domeniile în care fondurile europene au reușit coordonare și sinergii care să ducă la îndeplinirea țintelor strategice de la nivelul Acordului de Parteneriat sunt: (a) energie, eficiență energetică și emisii de gaze cu efect de seră, unde implementarea proiectelor din POIM și POR au contribuit împreună la atingerea obiectivelor sectoriale stabilite prin Strategia Europa 2020; (b) ocupare, unde rezultatele POCU care a ținut șomerii au fost sprijinite de finanțările acordate prin POR, POC, PNDR și POPAM pentru întreprinderile care au creat locuri de muncă; (c) conectivitatea rutieră regională, la care au contribuit POIM și POR.
12. **Acordul de Parteneriat 2021-2027 a simplificat mecanismul de coordonare**, ceea ce este oportun, având în vedere că structura ierarhizată propusă pentru perioada 2014-2020 nu a funcționat optim. Dar, un mecanism pentru „decizie timpurie” este necesar pentru că, așa cum am arătat, Comitetul pentru Coordonarea și Managementul Acordului de Parteneriat nu a fost până în acest moment o structură care să faciliteze un proces rapid de decizie.

13. În acest sens, se recomandă:

- **Întărirea culturii organizaționale a coordonării și buneii guvernante în gestiunea Politicii de Coeziune** prin luarea unor măsuri care să întărească cultura partajării responsabilității și sprijinului reciproc instituțional, mai degrabă decât pe cea a definirii limitate a responsabilității, în raport exclusiv cu răspunderea legală, conformitatea procedurală și separarea de funcțiuni. Deși acestea din urmă sunt importante, luarea deciziilor pentru asigurarea coordonării, complementarităților și sinergiilor trebuie să se bazeze atât pe reglementări și separarea de funcțiuni, cât și pe dialog și colaborare dincolo de litera legii, în spiritul acesteia și în vederea obținerii rezultatelor planificate. Trebuie avut în vedere că activitățile de modificare a culturii organizaționale generează rezultate pe termen lung, dar această schimbare poate fi catalizată de activități de gestiune a resurselor umane incluzând modificări în fișele de post și fixarea unor obiective individuale, precum și programe de formare profesională axate pe schimbarea de comportamente și atitudini, nu doar pe acumularea de cunoștințe noi.
- Dinamizarea activității de coordonare și asigurare a complementarităților prin organizarea de **grupuri de lucru ad-hoc**, care și-au demonstrat eficacitatea în perioada 2014-2020. Aceste grupuri de lucru se vor putea constitui ori de câte ori este identificată o problemă/deficiență pentru care este necesară o abordare comună sau este oportună o abordare comună și ar trebui să fie monitorizate de secretariat comun permanent.

**Tema de evaluare D2 - Evaluarea aplicării principiului parteneriatului**

14. Analiza realizată cu privire la rolul actual și potențial al partenerilor în elaborarea și implementarea Acordului de Parteneriat și a programelor – arată că **procesele implementate și documentele elaborate pentru a pune în practică Codul european de conduită referitor la principiul parteneriatului<sup>2</sup> sunt în mare parte adecvate** dat fiind că:

- Un număr mare de parteneri au participat la elaborarea documentelor programatice – pentru perioada 2014-2020 și pentru perioada 2021-2027. De asemenea, un număr mare de parteneri participă la monitorizarea Acordului de Parteneriat și programelor, precum și la deciziile principale legate de implementarea acestora (cum ar fi modificările de programe, alocări, priorități, calendare și criteriile de selecție) prin Comitetul de Coordonare și Management al Acordului de Parteneriat și Comitetele de Monitorizare ale programelor.
  - În cadrul structurilor parteneriale (respectiv în cadrul Comitetului de Coordonare și Management al Acordului de Parteneriat și Comitetele de Monitorizare constituite pentru perioada 2014-2020), 40% dintre parteneri sunt organizații din societatea civilă, reprezentanți ai factorilor interesați din mediul de afaceri, ai partenerilor sociali, ai mediului academic și ai ONG-urilor.
  - Structurile parteneriale, în general, și organizațiile din societatea civilă aflate în componența acestor structuri, în special, sunt entități relevante în foarte mare măsură pentru managementul Acordului de Parteneriat și al programelor. În cazurile în care reprezentativitatea este un criteriu potrivit (cazul partenerilor sociali și organizațiilor profesionale), organizațiile membre ale structurilor parteneriale sunt reprezentative.
  - Selecția tuturor partenerilor consultați și implicați s-a realizat de o manieră transparentă, care să asigure o încredere sporită cu privire la relevanța și implicarea constructivă a partenerilor în activitatea structurilor parteneriale.
15. În acest context, se asigură **posibilitatea ca parteneri să-și îndeplinească cu succes rolul de a asigura transparența procesului de programare și implementare a Acordului de Parteneriat și programelor.**
16. Dar, **implicarea partenerilor este predominant reactivă, ca răspuns la propunerile Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene și ale autorităților de management, nu proactivă.** Partenerii ridică relativ rar subiecte pe agenda discuțiilor structurilor parteneriale, suplimentar față de cele propuse de autoritățile de coordonare și gestiune a fondurilor europene structurale și de investiții. Acest aspect se datorează în principală lipsă de timp pentru studierea documentelor și pentru analize suplimentare față de cele puse la dispoziție de autoritățile de gestiune a fondurilor europene, chiar dacă majoritatea partenerilor au expertiza necesară.

<sup>2</sup> Comisia Europeană, „Codul european de conduită referitor la principiul parteneriatului” <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/93c4192d-aa07-43f6-b78e-f1d236b54cb8/language-ro>

17. Pe de altă parte, cu privire la consultarea pentru elaborarea Acordului de Parteneriat și programelor operaționale pentru perioada 2021-2027, partenerii sunt, în general, mai degrabă nemulțumiți de modul în care Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene a organizat consultările. S-a remarcat concentrarea pe a realiza consultări cât mai largi, ceea ce este apreciat pozitiv. Dar, în ansamblu, nu a fost observată suficient de multă deschidere de a găsi soluții pentru a răspunde pozitiv propunerilor de la societatea civilă. **Formatul online sau hibrid nu a favorizat destul de mult dialogul care să permită creșterea eficacității proceselor de consultare care au implicat partenerii.**
18. Cele două aspecte precizate anterior arată că **acțiunile autorităților de gestiune a fondurilor europene, acțiuni desfășurate pentru implicarea partenerilor, nu au reușit să genereze sentiment de asumare colectivă a responsabilității (ownership) pentru gestiunea fondurilor europene structurale și de investiții**, sentiment necesar și care este unul dintre scopurile pentru care este importantă respectarea principiului parteneriatului
19. Doar în cazul unora dintre programele subsecvente Acordului de Parteneriat au fost implementate cu succes acțiuni de creștere a capacității partenerilor, dar în general partenerii au timp limitat pentru activități de creștere a capacității. În plus, provocări de ordin administrativ, în special legate de achizițiile publice, și pandemia de COVID-19, au limitat foarte mult activitățile de creștere a capacității partenerilor în perioada 2020-2022.
20. În acest sens, pentru a crește relevanța și eficacitatea respectării principiului parteneriatului, se recomandă:
  - **Întărirea capacității structurilor partenariale și membrilor acestora**, prin: realizarea unei analize aprofundate a nevoii de formare / creștere a capacității la nivelul partenerilor selectați pentru perioada 2021-2027 și planificarea unor sesiuni de și creștere a capacității țintite, doar pe baza nevoilor; organizarea activităților de creștere a capacității partenerilor legate direct temporar de ședințele structurilor partenariale, astfel ca membrii acestor structuri să fie suplimentar motivați să aloce timp pentru creșterea capacității lor; alocarea pe agenda reuniunilor structurilor partenariale a unui timp suficient pentru aspecte ridicate de parteneri.
  - **Promovarea dialogului cu partenerii, dincolo de consultarea acestora. Pentru propunerile partenerilor care nu sunt implementate de autoritățile de gestiune FESI trebuie să se organizeze dezbateri**, care să permită schimbul de idei.

### Tema de evaluare D3 - Evaluarea capacității administrative a autorităților și beneficiarilor

21. Evaluarea capacității administrative a autorităților și beneficiarilor s-a realizat în principal prin metoda indexului capacității administrative, bazat pe patru dimensiuni de analiză pentru fiecare categorie de instituții. Astfel pentru evaluarea capacității administrative a autorităților de gestiune a fondurilor europene structurale și de investiții au fost analizate dimensiunile (i) structuri, (ii) resurse umane, (iii) instrumente și sisteme și (iv) factori orizontali. Pentru evaluarea capacității beneficiarilor au fost analizate dimensiunile (a) capacitate de management, (b) capacitate de mobilizare a resurselor umane, (c) capacitate de mobilizare a resurselor financiare și (iv) factori orizontali. Pentru fiecare dimensiune au fost utilizate între 4 și 11 variabile și până la 37 de sub-variabile/criterii. Colectarea datelor s-a realizat în principal prin interviuri cu autoritățile și sondaj cu beneficiarii, focus grupuri și cercetare de birou. Rezultatele prelucrării datelor obținute în acest exercițiu de evaluare au fost comparate cu cele din exercițiile anterioare (evaluarea din 2014 referitoare la perioada 2007-2013 și la nivelul de pregătire al instituțiilor pentru perioada 2014-2020 și evaluarea din 2020 referitoare la perioada 2014-2020).
22. Prin comparație cu perioada precedentă de programare, în raport cu începutul perioadei de programare 2014-2020 și cu evaluarea precedentă care avea ca reper anul 2019, **nivelul capacității administrative a autorităților a crescut**, în ciuda dificultăților cu care s-au confruntat acestea în perioada pandemiei de COVID-19. Cu toate acestea, pe toate dimensiunile este loc de îmbunătățiri. În ciuda unui progres remarcabil, **factorii orizontali ce influențează capacitatea administrativă se situează în continuare la un nivel destul de slab** și pot pune probleme de eficacitate măsurilor luate în continuare pentru creșterea capacității administrative.
23. Totuși, din cauza pandemiei și restricțiilor aferente, dar și în contextul schimbării a mai multe echipe de guvernare cu seturi proprii de priorități, în anii 2020-2022 implementarea principiului parteneriatului s-a realizat la un nivel mai mic decât în perioada 2014-2019, iar rolul Comitetelor de Monitorizare a fost mai puțin marcat.

24. În comparație cu perioada anterioară de programare (2007-2013), **capacitatea administrativă s-a îmbunătățit în ceea ce privește structurile. Evaluarea de față arată provocări în ceea ce privește coordonarea inter-sectorială și autoritatea structurilor, ca și evaluarea din 2020.** Au fost adoptate modificări legislative pentru desemnarea modificării legislative Agențiile de Dezvoltare Regională să preia funcția de Autoritate de Management pentru cele 8 Programe Operaționale Regionale și a fost întărită funcția de coordonare a Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene. Dar statutul, **experiența și capacitatea Agențiilor de Dezvoltare Regională ar putea să pună probleme în viitor în gestiunea Programelor Operaționale Regionale și sunt necesare activități sistematice de creștere a capacității noilor Autorități de Management, atât la nivel regional, cât și la nivel central.**
25. În comparație cu perioada anterioară de programare (2007-2013) și cu evaluarea din 2020, **capacitatea administrativă în ceea ce privește resursele umane s-a îmbunătățit, datorită creșterii capacității privind planificarea resurselor umane, fluctuației de personal scăzută, performanței personalului.** A scăzut ușor aprecierea sistemului de recompensare, mai ales în contextul inflației. Utilizarea expertizei angajate în afara organigramei pentru o serie de activități a compensat probleme legate de lipsa de personal și problemele legate de procesul de recrutare a funcționarilor publici. **Procesele de recrutare și ocupare a funcțiilor publice vacante rămân însă o provocare.** Pe de altă parte, fluctuația personalului este mică și doar **fluctuația personalului de conducere afectează capacitatea autorităților. Capacitatea managerială se situează în continuare la nivel mediu, sub performanța de ansamblu a angajaților,** în principal din cauza fluctuație pe posturi de conducere, a lipsei activităților de creștere a capacității manageriale în planurile de dezvoltare profesională și a sub-utilizării instrumentelor de management strategii de tipul Planurilor Strategice Instituționale.
26. În comparație cu perioada anterioară de programare (2007-2013) și față de evaluarea anterioară din 2020, **capacitatea administrativă s-a îmbunătățit în ceea ce privește instrumentele și sistemele. Deși s-a îmbunătățit, sistemul electronic rămâne veriga cea mai slabă între sistemele și instrumentele utilizate de autoritățile de gestiune. Printre altele, capacitatea permanentă de evoluție a sistemului SMIS2014+/MySMIS2014 face ca adaptarea la îmbunătățirile aduse să creeze uneori reacții negative, înainte de recunoașterea progresului.** Pe de altă parte, **stabilitatea celorlalte instrumente folosite (proceduri, sistemul de indicatori etc.) face ca utilizarea lor să fie din ce în ce mai facilă,** iar în acest mod să se consolideze capacitatea administrativă în ansamblu.
27. În comparație cu perioada anterioară de programare (2007-2013), dar și cu evaluarea anterioară realizată în 2020, factorii care influențează capacitatea administrativă a autorităților de gestiune a fondurilor europene structurale și de investiții au avut o evoluție eterogenă. Gestiunea riscurilor de corupție a înregistrat progres în 2020 și 2022 față de 2014, dar nu și în 2022 față de 2020. În schimb nu se observă progres în managementul politicilor publice. Progresul cel mai important vizibil în 2022 față de 2020 se referă la disponibilitatea expertizei pentru evaluare, în contextul dezvoltării moderate culturii de evaluare.
28. În ansamblu, analiza capacității administrative a autorităților de coordonare și gestiune a fondurilor europene structurale și de investiții arată că **principalele deficiențe ale capacității administrative a autorităților sunt:**
- **Coordonarea inter-instituțională atât în cadrul sistemului FESI cât și în ceea ce privește politicile publice;**
  - **Capacitatea relativ scăzută de a gestiona numărul de locuri de muncă vacante,** mai ales în contextul tranziției de la o perioadă de programare la alta și a complexității perioadei 2021-2027, în care se implementează și Programul Național de Redresare și Reziliență.
29. Pentru întărirea capacității autorităților de a gestiona fondurile europene structurale și de investiții au fost întreprinse mai puține acțiuni în anii 2020-2022, dat fiind că unele dintre acțiunile de formare planificate au fost amânate din cauza pandemiei de COVID-19. În general activitățile de creștere a capacității autorităților au fost eficiente, în special angajarea personalului în afara organigramei. Pe de altă parte, în general acțiunile care au avut impact asupra structurilor, de reorganizare instituțională, au avut atât efecte pozitive cât și efecte nefaste, cel puțin pe termen scurt, asupra resurselor umane, creând situații de încărcare prea mare, fluctuație de personal sau pondere mare de posturi neocupate. Merită însă menționat, în acest context, că analiza benchmark la nivel internațional arată că problemele identificate la nivelul autorităților care gestionează Politica de Coeziune din România nu sunt specifice țării noastre, iar autoritățile române au dificultăți similare cu cele identificate în alte țări europene.

30. Pe de altă parte, **experiența acumulată atât în perioada 2007-2013, cât și în perioada 2014-2020, este cel mai important factor care susține capacitatea autorităților.**
31. Recomandările pentru întărirea capacității autorităților de gestiune a fondurilor europene și de investiții se referă la:
- **Întărirea capacității Agențiilor de Dezvoltare Regională și a celorlalte noi Autorități de Management și a funcțiilor noi de la nivelul tuturor AM** (cum este funcția de evaluare), precum și monitorizarea permanentă a acestora, pentru ca acțiuni de sprijin sau corective să poată fi implementate cât mai devreme este posibil.
  - **Menținerea, pe cât posibil, a stabilitatea structurilor și a resurselor umane în fiecare structură, pentru ca experiența acumulată, care se dovedește un factor cheie pentru capacitate și performanță, să poată fi valorificată** și pentru a evita provocările generate de procesele de recrutare de personal suplimentar, în special în funcțiile publice
32. De asemenea, reluând recomandările aferente temei de evaluare privind respectarea principiului parteneriatului, **structurile partenieriale trebuie întărite pentru ca ele să poată participa la întărirea cooperării inter-instituționale și a coordonării politicilor.** Dacă partenerii din cadrul Comitetelor de Monitorizare acționează la nivelul fiecărui program operațional, Comitetul de Coordonare și Management al Acordului de Parteneriat trebuie să se asigure că intervențiile sunt complementare și sinergice nu numai în perioada de programare, ci și în cea de implementare, atât la nivel teritorial (al ariilor în care se intervine efectiv, de ex. comunități defavorizate, la nivel regional etc., după caz), dar și la nivelul sincronizării calendarelor de implementare a intervențiilor din diferite programe operaționale. De asemenea membrii structurilor partenieriale pot contribui substanțial la creșterea coordonării dintre politicile publice naționale și utilizarea fondurilor din Politica de Coeziune.
33. Prin comparație cu perioada de programare 2007-2014, dar și cu anul 2020, **nivelul capacității administrative a beneficiarilor a crescut substanțial. Au contribuit la acest progres: (a) experiența acumulată; (b) o mai bună relație a beneficiarilor cu autoritățile de management și organismele intermediare**, determinată de acumularea de experiență, așa cum am arătat și la nivelul autorităților de gestiune a fondurilor; (c) **procedurile care susțin capacitatea beneficiarilor**, așa cum este procedura de prefinanțare; (d) precum și **îmbunătățirea situației privind factorii orizontali** ce influențează capacitatea.
34. Creșterea gradului de absorbție până în noiembrie 2022 indică o îmbunătățire a eficienței în implementarea proiectelor. Rata de succes, valoarea totală și valoarea medie a proiectelor au crescut la finalul anului 2019 comparativ cu finalul anului 2012 și în 2022 în comparație cu 2019. Împreună, aceste aspecte indică îmbunătățirea capacității beneficiarilor de a identifica și pregăti propuneri de proiecte de calitate și cu impact strategic. Aceste constatări sunt confirmate de percepțiile beneficiarilor fondurilor europene structurale și de investiții. Principalele aspecte care s-au îmbunătățit se referă la: (a) competențele de organizare și derulare a procedurilor de achiziții publice și (b) gestionarea resurselor umane în cadrul echipelor de proiect. Percepția generală este că există loc de îmbunătățiri în ce privește numărul de consultanți cu specializări tehnico-economice.
35. Rapoartele anuale de implementare realizate pentru programele operaționale evidențiază **principalele provocări pentru beneficiari, în implementarea proiectelor**, cele mai frecvente fiind:
- etapa de depunere a cererii de finanțare și etapa de semnare a contractului sunt cele care generează cele mai multe provocări pentru beneficiari, cauzate de dificultatea beneficiarilor de finanțare de a dezvolta proiecte robuste, necesitatea de prezentare a documentelor constatatoare, a avizelor și de prezentare a documentelor justificative;
  - în mod specific pentru PNDR și POPAM: grad scăzut de organizare a actorilor cheie, organizațiile existente fiind destul de fragmentate și de dimensiuni mici; gradul scăzut de conștientizare (chiar dacă mai mare față de perioada anterioară) a programului și a cadrului său juridic specific.
  - reorganizări instituționale la nivelul beneficiarilor instituții publice: modificări ale reprezentanților legali, modificări ale componenței echipelor de proiect.
36. **Capacitatea de management a resurselor umane și financiare a beneficiarilor a crescut semnificativ** în comparație cu perioada 2007-2014 și cu evaluarea realizată în 2020 pentru perioada 2014-2020, un rol important jucându-l experiența acumulată, dar și creșterea predictibilității finanțărilor, creșterea accesului la credit și creșterea disponibilității și calității consultanței. **În ciuda progreselor, rămâne încă o provocare**

**mare la nivelul beneficiarilor identificarea și angajarea resurselor umane potrivite, inclusiv a managerilor de proiect.**

37. O explicație pentru creșterea de ansamblu a capacității beneficiarilor este ameliorarea factorilor orizontali ce afectează capacitatea beneficiarilor în anul 2022, comparativ cu anul 2020 și, de asemenea, în comparație cu perioada 2007-2013. Astfel, **s-au îmbunătățit substanțial: sistemele electronice pentru gestiunea fondurilor europene, calitatea sprijinului pentru beneficiari de la autoritățile de management sau organismele intermediare, percepția privind riscul de corupție.**
38. Activitățile desfășurate de autoritățile de management sau organismele intermediare pentru creșterea capacității beneficiarilor au fost foarte bine apreciate și eficace. Pe de altă parte, în ceea ce privește măsurile luate de beneficiari, se observă că beneficiarii privați au întreprins, în mai mare măsură, o paletă mai mare de activități pentru a-și crește capacitatea. Constatăm o preponderență, în cadrul entităților private, a transferului de cunoștințe de la personalul cu expertiză solidă către cei care au nevoie de îmbunătățirea competenței. De asemenea, la nivelul acestor entități, remarcăm și o consolidare a procedurilor interne de management. La nivelul beneficiarilor instituții publice preponderență este formarea prin participarea la sesiuni de instruire, în special pe teme orizontale, legate de managementul fondurilor europene, dar și în domenii specializate, cum ar fi achizițiile publice, dar și formarea la locul de muncă se realizează într-o proporție destul de mare.
39. În acest context, recomandările pentru consolidarea capacității beneficiarilor sunt o continuare a recomandărilor evaluării anterioare:
- **Implementarea în continuare de sesiuni de instruire dedicate beneficiarilor**, atât pe teme orizontale, cât și pe teme specifice domeniilor finanțate, conform analizei nevoilor de instruire realizate a nivelul fiecărui program operațional și a tuturor tipurilor de beneficiari;
  - **Dezvoltarea unor standarde de calitate pentru serviciile de consultanță în managementul de proiect**, standarde care să sprijine beneficiarii în contractarea și monitorizarea unor furnizori care compensează, acolo unde este necesar, lipsa resurselor umane pentru management la un nivel adecvat.

#### Tema D4 - Evaluarea poverii administrative generată de fondurile Europene Structurale și de Investiții

40. Evaluarea poverii administrative asupra beneficiarilor s-a realizat în principal prin utilizarea metodei costului standard (MCS). Metoda este centrată pe estimarea de către beneficiari a timpului necesar îndeplinirii fiecărei obligații de informare a autorităților de gestiune a fondurilor europene, în toate fazele de pregătire, implementare și raportare a proiectelor. Colectarea datelor s-a realizat prin sondaj efectuat în rândul beneficiarilor din toate programele operaționale. Suplimentar au fost utilizate interviuri cu beneficiari, focus grupuri cu experți, analiza documentelor de programare și a legislației cu incidență în domeniu. Rezultatele prelucrării datelor obținute în acest exercițiu de evaluare au fost comparate cu cele din exercițiul anterior (2020).
41. Analiza datelor a arătat că **numărul cumulativ al obligațiilor de informare la nivel programelor operaționale rămâne ridicat**. Principalele intervenții în domeniul simplificării în perioada 2020-2022 au vizat reducerea timpului de îndeplinire a unor obligații de informare și reducerea ratei de solicitare a acestora prin introducerea semnăturii electronice, declarațiilor pe proprie răspundere și creșterea capacității de gestionare MySMIS2014. Cea mai importantă intervenție a fost OMIPE 721/2021.
42. **Obținerea informațiilor relevante a devenit mai facilă** între cele două exerciții de evaluare, crescând, în schimb, efortul de adaptare a datelor și modificare a documentelor existente pentru a se conforma cerințelor autorităților conform noilor reglementări.
43. **Măsurile de simplificare adoptate s-au reflectat semnificativ în reducerea timpului necesar îndeplinirii obligațiilor de informare**. Timpul mediu necesar îndeplinirii obligațiilor de informare a scăzut în toate etapele de pregătire și implementare a proiectelor și pentru toate programele operaționale cu excepția POIM,.
44. **Atât în valoare absolută cât și în valoare relativă costurile administrative au scăzut**, balanța între povara generată de burocrația națională și cea europeană tinzând să se echilibreze. În valoare absolută creșterea salariului mediu pe economie (componentă a metodei costului standard) a fost acoperită de reducerile de cheltuieli datorate măsurilor de simplificare adoptate. **Efortul de simplificare și digitalizare depus în perioada 2020-2022 a determinat o economisire costurilor administrative de peste 96,5 milioane lei, respectiv peste 19,5 milioane euro.**



45. În acest context, se recomandă continuarea procesului de simplificare și, în special: accelerarea procesului de simplificare, creșterea efortului de simplificare în zona cererilor de plată și rambursare, simplificări la nivelul legislației primare și distribuirea mai eficace a tutorialelor care susțin efortul de adaptare la modificările intervenite pe platforma MySMIS.



## 2. Obiectivele și metodologia evaluării

### 2.1. Obiectivele și domeniul de aplicare al evaluării

46. Scopul evaluărilor în general este de a facilita un management informat și de a adopta decizii pe bază de dovezi. Tema de evaluare D prevăzută în Planul de Evaluare a Acordului de Parteneriat (AP): „Evaluarea mecanismelor și capacității de implementare a Fondurilor Europene Structurale și de Investiții” (Fonduri ESI; FESI) nu face excepție de la regula generală, urmărind informarea decidenților, pentru fundamentarea celor mai bune, mai adecvate decizii. Prezentul raport de evaluare este al doilea dedicat acestei teme de evaluare și este redactat cu un an înainte de încheierea operațiunilor aferente implementării AP 2014-2020 și în anul aprobării AP pentru perioada bugetară 2021-2027. În acest context, constatările, concluziile și recomandările prezentului raport urmăresc să identifice bune practici și lecții învățate care să sprijine și deciziile luate pentru implementarea prevederilor AP 2021-2027. În acest sens, în urma realizării analizelor aferente evaluării, sunt prezentate un set de concluzii robuste precum și recomandări care să fie utile managementului Acordului de Parteneriat și programelor operaționale, atât pentru activitățile rămase aferentei perioadei de programare 2014-2020, cât și pentru perioada de programare 2021-2027.
47. Evaluarea face parte din categoria evaluărilor macro, reprezentând analiza eficacității mecanismelor de implementare, conform planului de evaluare al Acordului de Parteneriat, având în vedere că în perioada precedentă de programare s-a observat atât că problemele identificate în gestiunea fondurilor europene erau sistematice, cât și că este necesară o coordonare susținută a autorităților responsabile de programele finanțate, pentru a asigura o gestiune eficientă a fondurilor.
48. **Obiectivele principale ale evaluării, reprezentând beneficiile principale pe care evaluarea le va aduce tuturor factorilor interesați, sunt:**
- Asigurarea eficace a coordonării și complementarității fondurilor ESI;
  - Asigurarea eficienței utilizării resurselor financiare alocate prin Acordul de Parteneriat din perspectiva coordonării și complementarității fondurilor ESI (mecanismelor de implementare);
  - Asigurarea rolului activ și util al partenerilor în implementarea AP;
  - Creșterea capacității autorității de implementare și a beneficiarilor fondurilor ESI;
  - Scăderea sarcinilor administrative pentru beneficiarii fondurilor ESI;
  - Evidențierea factorilor care contribuie la succesul sau eșecul implementării, precum și la sustenabilitatea acțiunilor finanțate, în vederea continuării practicilor pozitive și corectării erorilor sau a practicilor lipsite de eficiență și eficacitate.
49. Aceste obiective generale pot fi îndeplinite prin atingerea unor **obiective subsecvente** pe baza evaluărilor realizate. Aceste obiective includ:
- **Susținerea tuturor deciziilor privind mecanismele de implementare și gestiune a fondurilor ESI** cu date concrete și dovezi, formulând recomandări atât pentru perioada de programare 2014-2020 cât și pentru perioada de programare 2021-2027, bazate pe concluzii și lecții învățate, incluzând:
    - o Susținerea cu recomandări operaționale a deciziilor referitoare la modificări ale cadrului instituțional la nivelul AP sau al unor programe operaționale (PO);
    - o Susținerea cu recomandări operaționale a deciziilor referitoare la modificări bugetare care să susțină colaborarea și coordonarea fondurilor, parteneriatul pentru implementarea AP, dezvoltarea capacității administrative și simplificarea administrativă;
    - o Susținerea cu recomandări operaționale a deciziilor referitoare la proceduri operaționale sau de sistem utilizate în gestiunea și implementarea FESI atât de către instituțiile cu atribuții în implementarea AP (gestionarea macro a fondurilor), cât și de către autoritățile de management și alte autorități implicate în gestiunea și implementarea FESI la nivel de program;
  - **Susținerea elaborării rapoartelor de progres** ce trebuie trimise Comisiei Europene (CE), atât cu privire la AP, cât și cu privire la Programele Operaționale, dat fiind că prevederile Acordului de Parteneriat sunt implementate prin PO. Această implementare este evaluată și la nivel de politică națională și la nivelul fiecărui PO. Pentru realizarea acestui obiectiv subsecvent, evaluarea va oferi informații cu privire la următoarele teme pe care rapoartele de progres trebuie să le atingă:
    - o Coordonarea între fondurile ESI și alte instrumente naționale și ale UE, precum și cu cele ale Băncii Europene de Investiții (BEI);
    - o Implementarea abordării integrate a dezvoltării teritoriale;

- Capacitatea autorităților și beneficiarilor de a administra și utiliza fondurile ESI;
  - Reducerea poverii administrative asupra beneficiarilor;
  - Rolul partenerilor în implementarea AP.
50. Astfel, evaluarea mecanismelor de implementare, incluzând: cooperarea, coordonarea, parteneriatul, creșterea capacității administrative și diminuarea sarcinilor administrative, sunt abordate de o manieră unitară într-o serie coerentă de analize ce au avea în vedere:
- prevederile Acordului de Parteneriat 2014-2020 (Secțiunea 1B, sub-secțiunea 1.5.1, secțiunile 2, 3 și 4 ale AP),
  - prevederile subsecvente AP, respectiv cele cuprinse în programele operaționale referitoare la gestiunea fondurilor, instituții responsabile, parteneriat, capacitate și sarcini administrative (Secțiunile 7, 8 și 10 ale Programelor Operaționale finanțate din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) și Fondul Social European (FSE), Capitolele 15 și 16 din Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR), Capitolele 11 și 12 din Programul Operațional Pescuit și Afaceri Marine (POPAM)).
51. Evaluarea nu se limitează însă la textele menționate, ci plecând de la acestea a avut în vedere toate acțiunile întreprinse în perioada de programare 2014-2020, dar și în perioada de pregătire a acesteia, în vederea atingerii unor obiective generale și a unor obiective subsecvente. De asemenea evaluarea are în vedere contextul implementării acțiunilor pentru cooperare, coordonare, parteneriat, creșterea capacității administrative și diminuarea sarcinilor administrative, context care explică deciziile administrative relevante pentru fiecare sub-temă de evaluare. Analizele se referă la toate acțiunile relevante până în iunie 2022, când a început culegerea datelor pentru evaluare.

## 2.2. Structura raportului de evaluare

52. În vederea realizării obiectivelor generale și subsecvente, sunt formulate o serie de obiective operaționale ale evaluării, fiecare obiectiv fiind reflectat (operaționalizat) prin întrebările de evaluare. Aceste obiective operaționale sunt:
- Pentru tema de evaluare **D1 - Evaluarea complementarității și mecanismelor de coordonare a fondurilor ESI**
    - De a cunoaște măsura în care mecanismele de coordonare a fondurilor ESI sunt eficace;
    - De a cunoaște domeniile în care mecanismul de asigurare a complementarității intervențiilor este mai eficace;
    - De a cunoaște ajustările aduse mecanismului de coordonare descris în Acordul de Parteneriat, precum și cauzele acestora.
  - Pentru tema de evaluare **D2 - Evaluarea aplicării principiului parteneriatului**
    - De a cunoaște rolul actual și potențial al partenerilor la care face referire art. 5 din regulamentul UE 1303/2013;
    - Analiza cadrului partenerial din perspectiva eficacității acțiunilor întreprinse pentru consolidarea capacității partenerilor.
  - Pentru tema de evaluare **D3 - Evaluarea capacității administrative a autorităților și beneficiarilor**
    - De a cunoaște nivelul actual al capacității autorităților și beneficiarilor care implementează fondurile ESI și de a furniza informații cu privire la progresul atins raportat la constatările aceleiași evaluări efectuată în perioada 2013-2014, precum și la constatările primului raport de evaluare a mecanismelor și capacității de implementare a FESI, realizat în 2020;
    - De a cunoaște măsurile de consolidare a capacității autorităților și beneficiarilor efectuate în perioada 2014-2020;
    - De a cunoaște măsura în care aceste acțiuni contribuie la atingerea rezultatelor intenționate;
    - De a furniza informații cu privire la cele mai eficace acțiuni de întărire a capacității autorităților și beneficiarilor;
    - De a identifica ariile viitoare de acțiune cu privire la capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor.
  - Pentru tema de evaluare **D4 - Evaluarea poverii administrative asupra beneficiarilor**
    - De a identifica obligațiile de informare pe care le au beneficiarii fondurilor structurale și de coeziune și beneficiarii politicii agricole comune a UE, obligații care decurg din aplicarea

- legislației europene la nivel național, precum și activitățile administrative necesare respectării acestor obligații;
- De a identifica costurile administrative implicate de respectarea obligațiilor de informare identificate și în ce măsură există progres față de momentul evaluării precedente;
  - De a cunoaște măsurile/acțiunile realizate în vederea reducerii poverii administrative asupra beneficiarilor;
  - De a identifica acțiunile viitoare necesare cu privire la reducerea costurilor administrative.
53. Structura raportului de evaluare urmărește să răspundă fiecărei întrebări de evaluare într-o secțiune dedicată. În cadrul temei D3, analiza capacității administrative a autorităților și cea a capacității administrative a beneficiarilor sunt abordate în două sub-capitole distincte.
54. La finalul analizelor este inclus un capitol sinteză privind principalele concluzii și recomandări pentru fiecare sub-temă de evaluare.

### 2.3. Metode și instrumente utilizate pentru culegerea și analiza datelor. Limitări

55. Metodologia se bazează pe următoarele principii:
- Principiul **triangulării**, care presupune utilizarea a minim trei surse de date pentru a răspunde la fiecare întrebare de evaluare;
  - Principiul **echilibrului**, care presupune utilizarea unui mixt optim între metode calitative și cantitative pentru a obține informațiile relevante în fiecare etapă a procesului de evaluare;
  - Principiul **evaluării deschise**, care presupune feedback pe parcursul procesului de evaluare și construcția procesului pe baza unei structuri argumentative pentru fiecare răspuns la întrebările de evaluare.
56. Pentru toate temele de evaluare, evidențele utilizate pentru evaluare au fost colectate utilizând următoarele **metode de colectare a datelor**:
- Entreviuri cu reprezentanți ai 7 autorități de management pentru programele avute în vedere de prezenta evaluare: POC, POIM, POCU, POAT, POCA, PNDR, POPAM, cu reprezentanți Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE) și cu reprezentanți ai organismelor intermediare respectiv 4 Organisme Intermediare regionale POCU, 4 Agenții de Dezvoltare Regională (ADR).
  - Entreviuri cu membrii ai Comitetului de Coordonare pentru Managementul Acordului de parteneriat (CCMAP) (5 interviuri);
  - Focus grupuri cu membrii ai Comitetelor de Monitorizare (CM) pentru cele 7 programe menționate (7 focus grupuri);
  - Focus grupuri regionale cu autorități și beneficiari din fiecare regiune (8 focus grupuri);
  - Focus grupuri și interviuri cu beneficiari și consultanți pentru evaluarea capacității beneficiarilor, a poverii și costurilor administrative suportate de aceștia pentru elaborarea și implementarea proiectelor;
  - Studiul documentelor relevante, inclusiv studiul Ghidurilor Solicitanților și Ghidurilor Beneficiarilor pentru realizarea bazelor de date privind obligațiile de informare pentru programele avute în vedere de prezenta evaluare: POC, POIM, POCU, POAT, POR, POCA, PNDR, POPAM, programele de cooperare teritorială europeană (CTE) România-Bulgaria și România-Ungaria (programele CTE care au Autoritate de Management în România);
  - Sondaj cu membrii Comitetului de CCMAP, membrii ai Comitetelor de Monitorizare pentru 8 programe;
  - Sondaj adresat autorităților de gestiune a fondurilor ESI cu privire la capacitatea lor administrativă;
  - Sondaj adresat beneficiarilor fondurilor ESI cu privire la capacitatea lor. Odată cu aplicarea chestionarelor s-au aplicat și interviuri structurate cu privire la nevoile de formare și creștere a capacității beneficiarilor;
  - Sondaj și interviuri referitoare la povara și costurile administrative aferente fondurilor ESI, pe baza chestionarelor adaptate la fiecare program, adresat beneficiarilor. Beneficiarii au fost rugați să estimeze timpul necesar pentru pregătirea și implementarea proiectelor și costurile aferente, în vederea utilizării datelor pentru aplicarea metodologiei modelului standard de cost.

57. Conform comunicării transmise de Autoritate de Management pentru Programele de Cooperare Teritorială Europeană (CTE), culegerea de date cu privire la aceste programe s-a realizat doar pe baza analizei documentelor, nefiind transmise invitații la interviuri și pentru completarea sondajelor, pentru nu a crește povara administrativă asupra autorităților de gestiune și beneficiarilor acestor programe.
58. Metodologia utilizată urmărește propunerile din Raportul Inițial al evaluării, unde au fost detaliate metodele utilizate și rolul lor în susținerea analizelor pentru fiecare întrebare de evaluare. O prezentare mai detaliată a metodologiei evaluării pentru fiecare temă de evaluare este prezentată și în anexa 2 la acest raport. Lista documentelor studiate pentru prezenta evaluare este prezentată în anexa 3.
59. Lista persoanelor consultate prin interviuri și focus grupuri se regăsește în anexa 4. În total au fost consultate prin metode calitative de culegere a datelor peste 80 de persoane din sistemul de coordonare și gestiune FESI, inclusiv parteneri din structurile partenoriale (CCMAP, CM), în cadrul interviurilor individuale sau de grup, de tip focus grup. De la beneficiari au fost culese date prin focus grupuri și scurte interviuri structurate, online, fiind consultați cu privire la capacitate și măsuri de capacitate și simplificarea peste 250 de beneficiari. Metodele calitative de culegere a datelor, interviuri și focus grupuri, au fost utilizate urmând regulile de cercetare sociologică pentru informarea evaluatorilor, generarea de opinii, înțelegere/comprehensiune în profunzime a structurilor, proceselor și mecanismelor supuse evaluării.<sup>3</sup> Din rațiuni de operativitate, utilizând experiența perioadei 2020-2021, interviurile și focus-grupurile au fost organizate atât față în față, cât și prin metode de colectare de date la distanță: utilizând comunicarea online (platforme de vide-conferință online) și (mai rar) metoda interviului telefonic.
60. Numărul mare de persoane intervievate și participante la focus grupuri se datorează și reluării unor interviuri în octombrie-noiembrie 2022, după cele ele fuseseră realizate inițial la începutul perioadei de culegere a datelor (mai-iunie 2022), pentru a realiza o reflecție asupra informațiilor colectate de evaluatori pe parcursul evaluării. **Acest număr de persoane intervievate permite încadrarea prezentei evaluări în categoria evaluărilor participative.**<sup>4</sup>
61. Cu toate acestea, ca o limitare a evaluării, nu au fost intervievate persoane cu funcții de decizie politică la nivelul MIPE și reprezentanți ai Departamentului pentru evaluare integrată și monitorizarea programelor finanțate din fonduri publice și europene din cadrul aparatului de lucru al Guvernului, înființat în 2022, deși opinia acestora ar fi fost relevantă în special pentru evaluarea în cadrul temei D1. Inițial aceste interviuri nu au fost planificate, având în vedere instabilitatea instituțională și a leadershipului politic, precum și caracterul recent al Departamentului pentru evaluare integrată și monitorizarea programelor finanțate din fonduri publice și europene. Totuși aceste interviuri ar fi fost utile pentru validarea unor recomandări, motiv pentru nerealizarea lor reprezintă o limitare.
62. Sondajele realizate au utilizat metoda interviului aplicat online (CAWI – *Computer Aided Web Interview*). Etapele pentru realizarea sondajelor au inclus: (1) realizarea bazei de date cu respondenții, incluzând adrese e-mail și numere de telefon, atât pentru beneficiari, cât și pentru persoanele din structurile de coordonare și partenoriale; (2) testarea chestionarelor; (3) programarea chestionarelor în platforma electronică utilizată; (4) transmiterea chestionarelor prin e-mail; (5) instruirea operatorilor care au realizat contactarea telefonică a respondenților, pentru a asigura creșterea gradului de completare a chestionarelor; (6) verificarea gradului de răspuns la chestionare, transmiterea unor mesaje de revenire (*reminder*) și contactarea telefonică a respondenților pentru a se asigura răspunsul la chestionare a unui număr cât mai mare de respondenți; (7) curățarea bazei de date organizate prin completarea chestionarelor online; (8) analiza datelor. Aplicarea metodei sondajului s-a făcut prin transmiterea chestionarului exhaustiv către beneficiari și persoanele din structurile de coordonare și partenoriale aferente Acordului de Parteneriat și programelor, dat fiind că universul studiat/populația țintă pentru aceste sondaje sunt limitate.<sup>5</sup>
63. La sondajul referitor la capacitatea de implementare proiecte a beneficiarilor de finanțare ESI au răspuns 762 beneficiari ai 8 programe avute în vedere de prezenta evaluare: POC, POIM, POCU, POAT, POR, POCA, PNDR, POPAM. Beneficiarii respondenți la sondaj sunt din toate regiunile și reprezintă atât beneficiari publici

<sup>3</sup> Hesse-Biber, S.N., Johnson, R.B (Eds.) (2015), *Oxford handbook of multimethod and mixed methods research inquiry*. New York, NY: Oxford; King, N., Horrocks, C., Brooks, J. (2019), *Interviews in qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage; Kruger, R.A., Casey M. A. (2015) *Focus groups. A practical guide for applied research* (ed. a 5-a). Thousand Oaks, CA: Sage.

<sup>4</sup> Jackson, Edward T., Yusuf Kassam (1998). Knowledge Shared: Participatory Evaluation in Development Cooperation. Kumarian Press Inc.

<sup>5</sup> Dillman, D.A., Smyth, J. D., Christian, L. M. (2014). *Internet, phone, mail, and mixed-mode survey. The tailored designed method* (ed. a 4-a). Hoboken, NJ: Wiley

(autorități publice centrale și locale), cât și beneficiari privați (firme, ONG-uri, universități etc.). Raportat la populația totală de beneficiari eșantionul asigură un nivel de încredere de 98% la o marjă de 4%.

64. La sondajul referitor la povara și costurile administrative aferente fondurilor ESI au răspuns 574 beneficiari ai 8 programe avute în vedere de prezenta evaluare: POC, POIM, POCU, POAT, POR, POCA, PNDR, POPAM. Beneficiarii respondenți la sondaj sunt din toate regiunile și reprezintă atât beneficiari publici (autorități publice centrale și locale), cât și beneficiari privați (firme, ONG-uri, universități etc.). Raportat la populația totală de beneficiari eșantionul asigură un nivel de încredere de 95% la o marjă de 5%.
65. La sondajul cu membrii Comitetului de CCMAP, membrii ai Grupurilor de Lucruri Funcționale (GLF) pentru coordonarea implementării Acordului de Parteneriat și membrii ai Comitetelor de Monitorizare au fost înregistrate 81 răspunsuri complete. Inițial strategia de culegere de date a plecat de la premisa că cele mai multe dintre cele 164 instituții/organizații care participă la structurile partenoriale (cu excepția CM ale programelor CTE) sunt reprezentate de persoane diferite în fiecare dintre comitete. Această premisă nu a fost confirmată de culegerea de date. Pentru creșterea numărului de răspunsuri au fost transmise 5 mesaje de reamintire pe e-mail și respondenții care nu au completat chestionarul electronic au fost contactați telefonic de 2-4 ori pentru a fi mobilizați să completeze chestionarul. Raportat la numărul de instituții/organizații care participă la structurile partenoriale (dat fiind că cel mai adesea acestea sunt reprezentate de aceeași persoană în mai multe comitete), eșantionul de respondenți asigură un nivel de încredere de 90% la o marjă de 6,5%.
66. La sondajul adresat autorităților de gestiune a fondurilor ESI cu privire la capacitatea lor administrativă au fost înregistrate 52 de răspunsuri. Acestea includ toate Autoritățile de Management, toate organismele intermediare pentru POR (ADR), 6 din 8 organisme intermediare pentru POCU, 6 din 8 centre regionale POPAM, AFIR și APIA ca principale structuri delegate pentru PNDR.. Pentru creșterea numărului de răspunsuri au fost transmise 5 mesaje de reamintire pe e-mail și respondenții care nu au completat chestionarul electronic au fost contactați telefonic de 2-4 ori pentru a fi mobilizați să completeze chestionarul. La momentul contactării telefonice, structurile județene POPAM, APIA și AFIR au menționat că instrucțiunile primite de la nivel central se refereau la completarea chestionarului doar la acest nivel. Raportat la numărul total de instituții implicate în gestiunea fondurilor ESI (135<sup>6</sup>), eșantionul de respondenți asigură un nivel de încredere de 90% la o marjă de 8%. Dacă excludem atât din populația de instituții respondente, cât și din răspunsurile colectate, instituțiile de nivel județean, numărul răspunsurilor asigură un nivel de încredere de 90% la o marjă de 5%.
67. Astfel, o limitare a evaluării pentru temele D1, D2 și D3 este dată de numărul relativ restrâns de autorități de gestiune a programului și parteneri implicați în structurile partenoriale care au răspuns sondajelor realizate. Această limită a fost compensată de echipa de evaluare prin consultarea unui număr mare de factori interesați, prin interviuri și focus grupuri, element care asigură o foarte bună documentare a constatărilor formulate, pe baza triangulării evidențelor colectate. Având în vedere limitarea prezentată, în cadrul analizei nu sunt prezentate procente exacte rezultate din analiza statistică realizată pentru
68. **Pentru analiza evidențelor colectate au fost aplicate următoarele metode:**
- Actualizarea analizei factorilor interesați, pentru Tema de evaluare D2 (în principal) și pentru Tema de evaluare D1 (în secundar), analiză prin care au fost identificați factorii de consultat pentru evaluare și, pe baza documentelor și constatărilor din evaluarea anterioară a fost determinată perspectiva pe care o reprezintă fiecare actor interviuat și capacitatea actorilor de a influența sistemul de gestiune FESI<sup>7</sup>;
  - Actualizarea analizei SWOT asupra Autorităților de Management, pentru Tema de evaluare D3, a Comitetelor de Monitorizare, pentru Tema de D2, a CCMAP și a GLF pentru Tema de evaluare D1, în special pentru a determina care sunt cele mai potrivite recomandări care să adreseze nevoile generate de punctele slabe și să valorifice oportunitățile. Analiza SWOT s-a bazat pe studiul documentelor și pe

<sup>6</sup> Inițial strategia de colectare a datelor (prezentată în raportul inițial al evaluării) presupunea colectarea de răspunsuri cu privire la capacitatea lor administrativă a autorităților și de la membrii comitetelor de monitorizare. Analiza aferentă temei de evaluare 2 și discuțiile cu partenerii încă din lunile iulie-august au arătat că răspunsurile acestora nu sunt relevante pentru evaluarea capacității administrative a beneficiarilor și răspunsurile lor au fost excluse din eșantion.

<sup>7</sup> Analiza factorilor interesați reprezintă o metodă calitativă de analiză a datelor indispensabilă în evaluarea mecanismelor și capacității de implementare a Fondurilor ESI - Tema D, deoarece coordonarea pentru asigurarea complementarității planificate a FESI (Tema D1) și aplicarea principiului parteneriatului (Tema D2) depind într-o mare măsură de acțiunea factorilor interesați. Analiza factorilor interesați a avut în vedere următoarele întrebări: Cine beneficiază de coordonarea și complementaritatea FESI? Cine este afectat negativ? Cine poate întârzia procesele? Cine este responsabil de luarea deciziilor? Cine deține resursele? Instituțiile și partenerii implicați au fost împărțiți într-o matrice de analiză în funcție de interesul lor pentru coordonarea și complementaritatea FESI și de nivelul de influență pe care îl au în procesul de coordonare și asigurare a complementarităților.

analiza de conținut a interviurilor realizate și completează analiza factorilor interesați cu privire la capacitatea actorilor de a influența sistemul de gestiune FESI și de a răspunde riscurilor și provocărilor cu care acesta se confruntă;

- Analiza statistică a frecvențelor a răspunsurile din sondajele aplicate pentru temele D3 (analiza capacității beneficiarilor) și D4, acolo unde eșantioanele au fost suficient de mari pentru a permite acest tip de analiză. În cazul sondajelor realizate pentru temele D1 și D2, în care eșantionul au fost mic, am ținut cont și de rezultatele exercițiului anterior de evaluare similar, realizat în 2020 și am aplicat metode de analiză Bayesiană pentru a stabili probabilitatea posteroară pentru funcționarea în 2022 a structurilor de coordonare, precum și a structurilor parteneriale cuprinse în analiză;
- Metoda Delphi<sup>8</sup>, prin consultarea în 2 pași a unui grup de 5 experți în domeniul evaluării fondurilor ESI. Urmând metodologia grupului Delphi, după formularea constatărilor, concluziilor și recomandărilor preliminare au fost consultați experți cu privire la acestea în două runde de consultări. Prima rundă a constat în completarea unui chestionar pe baza constatărilor, concluziilor și recomandărilor preliminare, iar a doua rundă a constat în prezentarea rezultatelor primei runde de consultări, o discuție de grup cu privire la acestea și completarea pentru a doua oară a chestionarului. În urma aplicării metodei au fost completate unele constatări, dat fiind că experții au sugerat surse suplimentare de date și au fost revizuite recomandările;
- Indexul capacității administrative, pentru Tema de evaluare D3, conform metodologiei prezentate mai jos;
- Actualizarea comparației internă și internațională (benchmarking), pentru Tema de evaluare D3, prin realizarea de comparații referitoare la evoluția capacității administrative a structurilor de gestiune FESI în raport cu evaluările precedente și cu standardul de capacitate maximă fixat de indexul capacității administrative;
- Modelul costului standard, pentru Tema de evaluare D4, conform metodologiei prezentate mai jos.

69. Analiza capacității administrative reia în mare parte metodologia aplicată în 2013, 2014 și 2020 pentru evaluarea capacității administrative a autorităților și beneficiarilor în perioada de programare anterioară și la debutul prezentei perioade de programare. Cele mai multe dintre variabilele de analiză a capacității administrative au fost păstrate față de evaluările din 2013 și 2014 pentru a asigura comparabilitatea în timp a rezultatelor și a permite urmărirea evoluției capacității administrative a autorităților și beneficiarilor.<sup>9</sup> **Pentru aplicarea metodei indexului capacității administrative**, am urmărit un set de variabile incluse în lista de verificare pentru evaluarea capacității administrative (anexa 6), variabile ce au fost organizate pe 4 dimensiuni pentru autorități: (i) structuri, (ii) resurse umane, (iii) sisteme și instrumente și (iv) factori orizontali și pe 4 dimensiuni pentru beneficiari: (i) capacitatea de management a proiectelor, (ii) capacitatea de a mobiliza resursele umane și (iii) capacitatea de utilizare a resurselor financiare și (iv) factori orizontali.
70. Pentru a prezenta constatările evaluării, pentru fiecare variabilă au fost analizate criteriile definitorii. Îndeplinirea criteriilor a fost stabilită pe patru niveluri și rezumată în lista de verificare pentru evaluarea capacității administrative (anexa 6). Pentru a oferi o imagine sintetică a situației actuale și a progresului pentru fiecare dimensiune și variabilă, a fost utilizat un sistem de notare care a permis prezentarea capacității administrative în format grafic, o diagramă radar, care arată cât de departe este fiecare variabilă față de nivelul dorit (realizat în întregime). Folosind un sistem de notare pentru fiecare nivel de realizare și compunând notările pentru fiecare variabilă, a rezultat un indice al capacității administrative care se bazează pe următoarele niveluri de evaluare:
- criteriul realizat în întregime a fost evaluat ca „Da” și notat cu 3 puncte;
  - criteriul realizat parțial, nu în totalitate, și unde sunt necesare îmbunătățiri a fost evaluat ca „Da\*” și notat cu 2 puncte;

<sup>8</sup> Metoda Delphi este o metodă sau tehnică de analiză structurată, dezvoltată inițial ca o metodă de previziune sistematică, interactivă, bazată pe consultarea unui grup de experți. Experții răspund la întrebările din chestionare pe parcursul a două sau mai multe runde. După fiecare rundă, un coordonator/facilitator al anchetei furnizează un rezumat anonim al previziunilor realizate de experți în runda precedentă, împreună cu motivele invocate de aceștia în aprecierile lor. Astfel, experții sunt încurajați să-și revizuiască răspunsurile anterioare în lumina celor formulate de ceilalți membri din grup. Se consideră că, de-a lungul acestui proces, spectrul de dispersie a răspunsurilor tinde să se restrângă, iar grupul converge în direcția răspunsului „corect”. În final, procesul este oprit după satisfacerea unui criteriu predefinit (un anumit număr de runde, obținerea consensului, stabilitatea rezultatelor, etc.) și valorile medii sau mediane ale punctajelor sunt folosite în determinarea rezultatelor.

<sup>9</sup> Ministerul Fondurilor Europene, 2013, Primul raport intermediar de evaluare privind capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor de a asigura implementarea eficientă a fondurilor CSC; Ministerul Fondurilor Europene, 2015, Al doilea raport intermediar de evaluare privind capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor de a asigura implementarea eficientă a fondurilor CSC.

- criteriul realizat parțial, în mică măsură, și unde sunt necesare îmbunătățiri semnificative a fost evaluat ca „Nu\*” și notat cu 1 punct;
  - criteriul nerealizat, deloc și unde nu există nici o dovadă de realizare, a fost evaluat ca „Nu” și notat cu 0 puncte.
71. Pentru a evalua în ce măsură există progres de la momentul evaluării precedente am utilizat compararea internă de tip benchmarking prin utilizarea instrumentelor de analiză multicriterială de tip spider. Punctajul maxim utilizat în indexul capacității administrative a fost utilizat și ca standard urmărit în analiza de tip benchmarking. Anexa 5 include și o comparație externă, utilizând rezultatele proiectului pilot „Frontloading Administrative Capacity Building for Post-2020 la care au participat Autorități de management din Bulgaria, Croația, Grecia, Polonia (Lubelskie) și Spania (Extremadura).
72. În primele evaluări precedente care utilizat metoda indexului capacității administrative (publicate în 2013 și 2015) indexul capacității administrative a fost calculat ca medie aritmetică simplă a punctajelor pentru toate variabilele de capacitate. Evaluarea de față a utilizat o medie ponderată a punctajelor variabilelor, astfel încât variabilele care afectează mai mult capacitatea administrativă să primească o greutate mai mare în valoarea finală a indexului. Ponderele variabilelor a fost acordată pe baza consultărilor din interviuri și focus grupuri, când fiecare reprezentant al autorităților și partenerilor consultați a fost rugat să menționeze cinci cele mai importante variabile. Răspunsurile au fost agregate, iar variabilele au primit ponderi între 1 – variabilele capacității cu importanță medie și 3 – variabilele capacității cu importanță foarte mare. Pe baza acestor ponderi am efectuat media ponderată pentru indexul capacității administrative. Datele utilizate pentru benchmarking se bazează pe refacerea calculelor cu utilizarea datelor din evaluările precedente și ale celor din prezenta evaluare și realizarea mediilor ponderate.
73. **Modelul costului standard** este o metodă deja consacrată de estimare pragmatică a unor parametri de cost pentru o serie de activități complexe care pot fi operaționalizate în sub-unități funcționale. Aplicarea metodei în cazul evaluării de față s-a bazat pe manualul dezvoltat de Secretariatul General al Guvernului<sup>10</sup>, metodologia utilizată de primul studiu anterior (din 2015) referitor la sarcinile administrative asupra beneficiarilor Fondurilor Structurale și de Investiții<sup>11</sup>, dar s-a inspirat și din exercițiul de măsurare al sarcinilor administrative realizat de Curtea Europeană de Conturi și publicat în 2020<sup>12</sup>. Aplicarea metodei presupune parcurgerea următoarelor etape, evidențiate în descrierea metodologiei demersului de evaluare parcurs pentru a răspunde întrebărilor de evaluare, respectiv:
- indexarea obligațiilor de informare;
  - segmentarea fiecărei obligații în activități administrative necesare îndeplinirii obligației de informare;
  - colectarea parametrilor factuali pentru fiecare activitate administrativă (durată, tarif, frecvență, populație/ beneficiari);
  - calcularea costurilor administrative generale;
  - segmentarea costurilor administrative în costuri de bună practică și costuri decontate în cadrul proiectului, pe de o parte și costuri pentru sarcinile administrative, nedecontate, pe de altă parte;
  - evaluarea poverii administrative la nivel general și pe categorii de interes (beneficiari, activități, etape, programe etc.).
74. Trebuie menționat, în ceea ce privește evaluarea poverii administrative și aplicarea Modelului Costului Standard în cadrul evaluărilor programelor operaționale, că există o serie de limite intrinseci ale metodei. Ea presupune o evaluare ex-post a percepțiilor beneficiarilor, acestea fiind alterate de o serie de efecte perceptivă, în mod uzual timpul și costurile pentru fiecare activitate în parte nefiind măsurate “in facto” de către beneficiari, pe baza documentelor contabile. În plus formula de calcul pentru Modelul Costului Standard utilizează parametrii standard: timp, preț mediu, salariu mediu la nivel național etc., care pot avea variații interne semnificative. În plus, estimarea este de tip „fotografic”, neputând lua în calcul evoluțiile în timp, varietatea mare a beneficiarilor și relațiile lor cu terții (bănci/furnizori/clienti), care se află „în afara fotografiei” analizate. Astfel, nu putem vorbi de o măsurare a costurilor, ci de o estimare a lor la nivelul beneficiarului tipic/ideal în sens sociologic.

<sup>10</sup> Berenschot Development Group, Secretariatul General al Guvernului, 2010, “Modelul costului standard- Manual pentru măsurarea costurilor administrative în România”.

<sup>11</sup> Ministerul Fondurilor Europene, 2015, “Evaluarea sarcinilor administrative asupra beneficiarilor Fondurilor Structurale și de Investiții” (realizat de GeaStrategy& Consulting, NTSN CONECT și CPD).

<sup>12</sup> Curtea Europeană de Conturi, 2020, “Implementarea politicii de coeziune- costuri relativ mici, dar informații insuficiente pentru a evalua economia făcută de simplificare”.

75. Evaluarea realistă<sup>13</sup> a fost utilizată ca fundament pentru toată metodologia, dar în special pentru temele de evaluare D1 și D2. Toate datele colectate prin cercetare documentară, interviuri, sondaje și focus-grupuri au fost analizate sistematic și în context. Modul în care s-a realizat această analiză sistematică și în context a fost organizată de metoda evaluării realiste. În cadrul raportului inițial, pentru fiecare temă de evaluare, a fost prezentată o teorie a schimbării și funcționării sistemului FESI pentru fiecare temă de evaluare. Analizele realizate s-au concentrat pe a răspunde la întrebările de evaluare arătând care sunt metodele de coordonare, de respectarea principiului parteneriatului, de creștere a capacității administrative și simplificare ce funcționează, pentru cine, în ce privințe, în ce măsură, în ce contexte și cum. Astfel, evaluarea realistă a urmat patru pași principali:
- identificarea principalelor rezultate așteptate, conform Acordului de Parteneriat, de la activitățile și structurile planificate pentru asigurarea coordonării fondurilor ESI (tema D1), respectarea principiului parteneriatului (tema D2), consolidarea capacității administrative a autorităților de gestiune și beneficiarilor fondurilor ESI (tema D3), generarea poverii administrative și eventual de scădere a acestora pentru beneficiarii fondurilor ESI (tema D4);
  - reconstruirea logicii Acordului de Parteneriat cu privire la: (a) modul în care realizările și rezultatele urmau să fie obținute, prin identificarea activităților planificate și necesare pentru obținerea rezultatelor privind coordonarea, respectarea principiului / încurajarea parteneriatului, creștere a capacității administrative și simplificare (scăderea poverii administrative pentru beneficiari) și (b) cu privire la factorii contextuali care puteau influența obținerea rezultatelor;
  - verificarea pe baza datelor culese și analizelor realizate a două aspecte: (a) măsura în care activitățile planificate și necesare au fost implementate; (b) apariția factorilor contextuali anticipați, precum și apariția și evoluția altor factori;
  - analiza modului în care/ mecanismelor prin care factorii contextuali au influențat activitățile și rezultatele, inclusiv modul în care activitățile au fost adaptate la evoluția contextului pentru a păstra rezultatele sau șansele de a atinge rezultatele.

#### **2.4. Riscuri ale evaluării și gestionarea riscurilor prin cooperarea dintre echipa de evaluare și contractant**

76. S-a remarcat în cadrul prezentei evaluări, un apetit scăzut al personalului din autoritățile de gestiune FESI pentru evaluare, ceea ce se reflectă în numărul mic de răspunsuri la sondajele dedicate autorităților. Acest risc apare în contextul unei „inflații” de studii și evaluări care s-au realizat în 2021 și 2022. Utilizarea unor surse diverse de date și a unor instrumente diferite care permit triangularea datelor a asigurat gestiunea acestui risc, dat fiind că au fost culese datele cu privire la fiecare aspect de interes utilizând cel puțin 3 metode: studiul documentelor, interviuri (inclusiv interviuri de grup, prin metoda focus grupului) și sondaje. De asemenea, analizele datelor colectate din documente și de la actorii interesați a fost completată cu o analiză critică realizată prin consultarea experților pe baza metodei Delphi.
77. Echipa de evaluare s-a bazat pe o foarte bună cooperare cu reprezentanții contractorului/Biroului de Evaluare Programe din cadrul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene. MIPE a oferit informațiile și datele solicitate în timp util atât pentru documentare și analiza de birou a documentelor, cât și pentru colectarea datelor din teren online. În ceea ce privește documentele furnizate, au fost furnizate, pentru toate cele zece programe de interes, toate documentele solicitate disponibile care nu au fost declarate în mod explicit confidențiale de către autoritățile competente.
78. Așa cum am arătat, o limitare a evaluării a fost asociată riscului de non-răspuns la sondajele realizate. O rată relativ mică de răspuns a fost înregistrată în cazul sondajelor realizate cu autoritățile de management și gestiune a fondurilor ESI și cu partenerii din structurile partenariale. În acest caz, MIPE a sprijinit echipa de evaluare contactând direct o serie de respondenți cheie pentru a crește numărul respondenților, mai ales pentru evaluarea capacității administrative a autorităților. Mai mult, reprezentanții Biroului de Evaluare Programe din cadrul MIPE au recomandat echipei de evaluare persoane pentru realizarea de interviuri,

<sup>13</sup>Pawson R. (2013), The Science of Evaluation: A Realist Manifesto. London: Sage; Wong, G., Westhorp, G., Manzano, A. et al. (2016), RAMESES II reporting standards for realist evaluations. BMC Med 14, 96. .





persoane identificate la nivelul MIPE ca deținând informații relevante pentru evaluare, pentru a asigura colectarea eficientă a datelor și aplicarea eficientă a metodelor de evaluare.

79. O parte dintre experții propuși pentru evaluare au devenit indisponibili pe parcursul anului 2022. Echipa de evaluare s-a mobilizat pentru reorganizarea distribuției activităților și, acolo unde a fost necesar, au fost propuși și aprobați experți noi. Nu au fost identificate, pe parcursul implementării, alte riscuri dintre cele anticipate în propunerea tehnică pentru evaluare.

### 3. Tema de evaluare D1 - Evaluarea complementarității și mecanismelor de coordonare a fondurilor ESI. Analizele efectuate și răspunsurile la întrebările de evaluare

#### 3.1. D1-IE1: În ce măsură mecanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat este operațional și eficace?

80. Pentru a răspunde prezentei întrebări de evaluare, analiza s-a realizat în mai mulți pași, conform cerințelor Caietului de Sarcini pentru această evaluare și conform angajamentelor asumate prin raportul inițial:
- Definirea principiilor privind complementaritatea, sinergia, coerența și coordonarea, inclusiv coordonarea strategică a fondurilor, precum și a reglementărilor europene și naționale care vizează punerea în aplicare a acestor principii;
  - Analiza modului în care se realizează în concret complementaritatea, corelarea, coerența și coordonarea fondurilor ESI în România;
  - Analiza modului în care mecanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat (AP) contribuie efectiv la aplicarea acestor principii în managementul fondurilor ESI.
81. Evidențele colectate arată că mecanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat este parțial operațional, dat fiind că o parte a sa, respectiv sub-comitetele tematice ale Comitetului de Coordonare pentru managementul Acordului de Parteneriat, nu s-au constituit niciodată așa cum a fost planificat, majoritatea grupurilor/sub-grupurilor de lucru funcționale prevăzute de AP nu au mai fost active în perioada 2020-2022, Comitetul pentru Coordonarea și Managementul Acordului de Parteneriat (CCMAP) nu s-a întrunit în 2020 și 2021 – dat fiind începând cu 2020 s-au constituit structurile pentru AP și programele operaționale aferente perioadei 2021-2027. În acest context, mecanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat este parțial eficace și a fost compensat de o serie de acțiuni de coordonare ad-hoc. Principala structură de coordonare – CCMPAP – atât pentru perioada 2014-2020, cât și pentru 2021-2027 – a contribuit la informarea factorilor de decizie și la pregătirea deciziilor privind complementaritatea, sinergia, coerența, coordonarea și demarcația fondurilor ESI. Pe de altă parte, procesul decizional a fost facilitat de grupuri de lucru ad-hoc și de mecanismele administrative de cooperare inter-instituțională (comunicarea și cooperarea loială și ierarhică).
82. Constatările și analizele prezentate în prezentul capitol se bazează pe evidențe colectate prin interviuri și focus grupuri cu autoritățile de coordonare și gestiune a fondurilor ESI, datele colectate prin sondaj de la membrii structurilor partenariale și grupurilor de lucru funcționale organizate pentru a asigura coordonarea Acordului de Parteneriat, analizele de birou efectuate pe baza literaturii și a informațiilor colectate și incluse în anexa 5 la prezentul raport, validarea constatrilor pe baza metodei Delphi.

##### 3.1.1. Principiile și reglementarea privind complementaritatea, sinergia, coerența, coordonarea și demarcația fondurilor ESI

83. Cinci termeni sunt folosiți în mod frecvent pentru a descrie modul în care fondurile ESI, politicile publice naționale și europene, programele bugetare de finanțare etc. interacționează între ele. Ne referim la termenii: coerență, coordonare, complementaritate, sinergie și demarcație. Prezenta secțiune definește acești termeni într-un mod operațional și prezintă modul în care coordonarea, coerența, complementaritatea, sinergia și demarcația fondurilor este realizată în practică, prin reglementări europene și naționale.
84. *Caietul de sarcini al prezentei evaluări se referă și la definirea și analiza „corelației” dintre fonduri. Noțiunea de „corelație” are un sens larg, referitor la „legătură reciprocă între două sau mai multe lucruri sau fenomene”<sup>14</sup>. Termenul „corelație” nu este însă utilizat în mod constant în literatura referitoare la politicile și fondurile europene, iar pentru a evita neclarități, în prezenta analiză vom utiliza termenul „sinergie” (nemenționat de Caietul de Sarcini) în plus față de noțiunile de „complementaritate”, „coerență”, „coordonare” și „demarcație”, definite în continuare.*
85. Următoarele definiții sunt utilizate în această evaluare:
- **Complementaritatea** se realizează dacă fondurile și instrumentele se consolidează reciproc în realizarea obiectivelor lor, precum și în sprijinirea realizării obiectivelor și obiectivelor politicii

<sup>14</sup> Dicționarul explicativ al limbii române (ediția a II-a revăzută și adăugită). Academia Română, Institutul de Lingvistică, 2009

comune, ca de exemplu cele stabilite în Europa 2020.<sup>15</sup> De asemenea, în cadrul prezentei evaluări avem în vedere și complementaritatea FESI cu alte intervenții finanțate din fondurile bugetului național sau din alte surse. Și în acest caz complementaritatea se realizează dacă fondurile și instrumentele finanțate din FESI și alte surse se consolidează reciproc, conform principiului aditivității fondurilor.

- **Sinergia** se realizează dacă interacțiunea dintre activități, măsuri politice, proiecte etc. are ca rezultat un produs care valorează mai mult decât suma celor două părți componente ( $1 + 1 > 2$ ).<sup>16</sup>
- **Coerența** este definită ca lipsa contradicțiilor dintre obiectivele politicii și între mecanismele de implementare la nivel european, național și regional. Există câteva domenii politice în care obiectivele potențial conflictuale (de exemplu, între politicile economice și cele de mediu) trebuie rezolvate pentru a furniza programe și proiecte coerente.<sup>17</sup>
- **Coordonarea** se referă la mecanismele care asigură că fondurile și instrumentele funcționează eficient în timpul implementării la nivelurile UE, naționale și regionale.<sup>18</sup>
- **Demarcațiile** se referă la stabilirea diferențelor specifice și evitarea suprapunerilor între obiectivele politicii și între mecanismele de implementare la nivel european, național și regional. Acestea sunt importante în cazul finanțărilor din fonduri publice, europene, naționale sau din alte surse (internaționale, locale etc.) pentru evitarea dublelor finanțări.<sup>19</sup>

86. Din definițiile formulate rezultă că în etapa de planificare și programare, în care sunt elaborate Acordul de Parteneriat și programele, trebuie asigurată coerența fondurilor ESI, atât între ele, cât și cu obiectivele de politici publice europene și naționale, cu programele de finanțare bugetare naționale, europene și internaționale (altele decât FESI). Tot în etapa de planificare și programare se realizează demarcațiile și se conturează potențialul de complementaritate al fiecărui program. Toate aceste trei elemente: coerența, demarcațiile și complementaritățile trebuie asigurate pe perioada implementării AP și PO prin monitorizarea constantă și acțiuni corective, dacă este necesar, în cadrul procesului de coordonare. Posibilitatea asigurării sinergiilor poate fi planificată și încurajată, prin planificarea investițiilor teritoriale integrate (ITI) și a operațiunilor de dezvoltare locală plasate sub responsabilitatea comunității (DLRC), sau prin programe multi-fond. Concretizarea sinergiilor ține însă, și de modul în care acționează strategic beneficiarii de fonduri, singuri sau împreună, deci nu doar de acțiunile autorităților de gestiune FESI.
87. Așa cum rezultă și din evaluarea realizată în 2020 și din analizele prezentate în anexa 5, în perioada 2014-2020 atât atenția Comisiei Europene, cât și cea a Guvernului României, prin Ministerul Fonduri Europene, ulterior Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE), s-au concentrat mai mult pe asigurarea coerenței, complementarității și coordonării (cei 3C) fondurilor. Prin introducerea de reglementări comune, începând cu Regulamentul privind Dispozițiile Comune de la nivel european, continuând cu actele normative referitoare la toate fondurile ESI, s-a realizat un prim pas semnificativ pentru coerență și coordonare, fiind astfel încurajate complementaritățile.
88. Raportul realizat de DG REGIO arată că, dincolo de măsurile de reglementare, alte trei tipuri de măsuri erau apreciate în 2018 ca necesare pentru a crește nivelul celor 3C<sup>20</sup>:
- Armonizarea cât mai mare a regulilor financiare și de implementare, realizată în România într-o măsură destul de mare prin cadrul normativ și utilizarea, pentru toate programele operaționale, a sistemului electronic SMIS2014+/MySMIS2014 care generează nevoia de armonizare a unor proceduri de lucru atât la nivelul autorităților de gestiune FESI, cât și la nivelul beneficiarilor;
  - Asigurarea demarcațiilor clare între fonduri/programe, pentru a crește și coerența. Acest aspect este asigurat în România în perioada de programare în ceea ce privește fondurile ESI, dar a fost puțin abordat în ceea ce privește demarcațiile dintre FESI și alte fonduri și programe în perioada 2014-2020, fiind mult mai clar și mai amplu abordat în AP 2021-2027 și în programele operaționale 2021-2027;
  - Asigurarea unei informări de calitate cu privire la oportunitățile de finanțare, ceea ce se realizează la nivelul MIPE din ce în ce mai mult prin publicarea de informații nu doar despre programele

<sup>15</sup> Comisia Europeană (2018), „Study on the coordination and harmonisation of ESI Funds and other EU instruments”, [https://www.prognos.com/sites/default/files/2021-01/coordination\\_final\\_report\\_2018.pdf](https://www.prognos.com/sites/default/files/2021-01/coordination_final_report_2018.pdf)

<sup>16</sup> Ferry M., Kah S., Bachtler J. (2016), *Maximisation of Synergies between European Structural and Investment Funds and other EU Instruments to attain Europe 2020 goals*. Cercetare realizată pentru Comisia Europeană.

<sup>17</sup> Comisia Europeană (2018), *op. cit.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Termenul este definit parțial în Comisia Europeană (2018), *op. cit.* Ca și în cazul studiului citat, referirile la demarcații evitarea suprapunerilor între programe și surse de finanțare este un subiect adesea menționat în interviurile și focus grupurile realizate pentru culegerea de informații de la factorii interesați.

<sup>20</sup> Comisia Europeană (2018), *op. cit.*

operaționale direct gestionate de MIPE (programele care au AM în structura MIPE), dar și pentru alte programe și fonduri.

89. Toate aceste aspecte ce au potențial să crească nivelul coerenței, complementarității și coordonării fondurilor sunt analizate în secțiunea următoare. Pentru toate aspectele de coordonare, MIPE este principala instituție responsabilă, atât în perioada 2014-2020, cât și în perioada 2021-2027, asigurând cel 3C la nivel de reglementare, cadru procedural, cadru instituțional, negociere, programare, implementare, monitorizare și evaluare a programelor.

### 3.1.2. Modul de realizare a complementarității, sinergiei, coerenței, coordonării și demarcației fondurilor ESI 2014-2020 în România

90. Evidențele colectate de la reprezentanți MIPE, ai autorităților de management și organismelor delegate, de la membrii comitetelor de monitorizare, beneficiari și experți, prin analiza documentelor, interviuri, focus grupuri, sondaj și metoda Delphi arată că **documentele programatice – Acordul de Parteneriat și programele – sunt cele mai importante instrumente prin care s-a asigurat coerența fondurilor ESI 2014-2020 între ele, precum și cu alte surse de finanțare naționale și internaționale și politicile naționale.** Documentele programatice includ numeroase posibilități de realizare a investițiilor complementare și sinergice, dar acestea depind în mare parte și de interesul și angajamentul beneficiarilor pentru realizarea lor. O serie de **abordări funcționale** (inclusiv sistemul electronic de schimb de date între autorități și beneficiari) **au fost armonizate, ceea ce favorizează complementarități și sinergii.** Pe de altă parte, la nivelul autorităților de gestiune a programelor și mai ales a organismelor delegate există o preocupare mai mare pentru asigurarea demarcației dintre fonduri, decât pentru complementarități.
91. **Informațiile disponibile arată că în perioada 2020-2021, modificarea programelor operaționale astfel încât acestea să poată răspunde provocărilor generate de pandemia de COVID-19 a mobilizat cel mai mult energia de coordonare la nivel administrativ și al deciziei politice.** În perioada anterioară, după redactarea, negocierea și aprobarea Acordului de Parteneriat și programelor operaționale, și chiar în paralel cu aceste procese, activitățile de coordonare cele mai intense au privit asigurarea îndeplinirii condiționalităților ex-ante. Aceste activități au inclus comunicare inter-instituțională susținută și memorandumuri anuale ale guvernului în perioada 2013-2016 pentru clarificarea sarcinilor fiecărei instituții implicate și monitorizarea progresului.

#### 3.1.2.1. Elemente planificate în cadrul Acordului de Parteneriat și programelor 2014-2020

#### **Planificarea coerenței, complementarității și coordonării între fondurile ESI și dintre fondurile ESI și alte surse de finanțare externe**

92. Pentru perioada 2014-2020, cele mai importante elemente de complementaritate și coerență au fost planificate la nivelul Acordului de Parteneriat și în documentele de program ale programelor subsecvente și se referă la demarcațiile și complementaritățile între fondurile ESI (complementarități între Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE), Fondul de Coeziune (FC), Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Regională (FEADR) și Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Marine (FEPAM)). Coerența și complementaritatea sunt planificate și în raport cu alte surse de finanțare în raport cu cerințele art. 5 din RDC, dar în mai mică măsură în comparație cu atenția acordată demarcațiilor și complementarităților dintre fonduri, așa cum rezultă din Tabelul 2 din Anexa 5. În cele mai multe cazuri, investițiile pentru care a fost planificată complementaritatea au fost operațiuni de tip mono-fond, ce urmau a se completa reciproc prin finanțarea în paralel a mai multor proiecte alimentate de fonduri diferite (FEDR, FSE, FEADR, FEPAM, FC) prin programe diferite.<sup>21</sup> Pe de altă parte, există câteva cazuri în care fonduri diferite sunt integrate la nivelul unui singur program pentru a asigura o mai bună coordonare între operațiunile finanțate. Integrarea mai multor fonduri la nivel de program este inclusă în următoarele programe: POCU (care reunește finanțarea FSE și finanțarea ILMT), POIM (care utilizează atât FEDR, cât și FC) și POR (unde sunt reunite, din 2018, două fonduri, respectiv FEDR și Inițiativa IMM)
93. Pentru a asigura utilizarea cât mai eficientă a fondurilor ESI, România a propus în Acordul de Parteneriat o serie de intervenții concepute în mod combinat pentru a aborda principalele provocări și nevoi de dezvoltare identificate. Astfel, România propune o abordare integrată a investițiilor UE pentru asigurarea complementarității utilizării FESI și atingerii obiectivelor tematice comune.<sup>22</sup> S-au planificat investiții

<sup>21</sup> *Ibidem*, p.220.

<sup>22</sup> „Acord de Parteneriat 2014-2020, România”, *Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene*, p.220.

complementare realizate la mai multe niveluri (local-regional-național) într-un număr mare de domenii: infrastructură de apă, rutieră, eficiență energetică și energie regenerabilă, turism, protejarea patrimoniului cultural, protecția mediului. În toate aceste planificările privind investițiile POIM la nivel național și regional au fost completate de planificările privind investițiile la nivel local realizate cu finanțare prin POR, PNDR, POPAM și programele CTE. Investiții complementare și/sau sinergice au fost planificate cu privire la CDI (finanțări POC și POCU pentru burse doctorale), sprijinirea antreprenorialului (finanțări POR, POC și POCU), ocupare, educație, incluziune socială, sănătate (finanțări POR, POCU, PNDR și, în mai mică măsură, POPAM), dezvoltarea capacității administrative (finanțări POCA și POC pentru e-guvernare).

94. Au fost de asemenea planificate intervenții utilizând mecanismele ITI și DLRC, pe baza strategiilor teritoriale (pentru ITI Delta Dunării, care grupează intervenții din POR, POIM, POC, POCU, POCA, POPAM și PNDR)<sup>23</sup> și locale, pentru implementarea mecanismului DLRC, (a) în mediul urban – cu utilizarea fondurilor din POCU și POR, (b) în mediul rural, prin utilizarea fondurilor din PNDR și (c) în zonele pescărești, prin utilizarea fondurilor din POPAM.
95. Demarcațiile, coerența și coordonarea cu alte fonduri și programe, gestionate direct sau indirect de Comisia Europeană, care nu sunt subsecvente Acordului de Parteneriat, este puțin abordată în AP 2014-2020. În cadrul AP 2014-2020 sunt menționate doar complementaritățile cu Programul comun Marea Neagră 2014-2020, precum și Strategia Dunării; Fondul de ajutor european pentru cel mai defavorizate persoane (FEAD); programul ORIZONT 2020, Facilitatea pentru Conectarea Europei, Programul COSME, Erasmus+, programul LIFE 2014-2020, Fondurile Norvegiene și SEE. Dar la nivelul Programelor Operaționale sunt identificate și alte complementarități: cu Programul Justiție, Fondul pentru Securitate Internă (ISF), Fondul pentru Azil, Migrațiune și Integrare (AMIF), Programul UE pentru Ocupare și Incluziune Socială (EaSI). Anexa 5 detaliază la nivel de program și domeniu de intervenție cum au fost planificate complementaritățile.

#### **Planificarea coerenței, complementarității și coordonării între fondurile ESI și politicile naționale**

96. Pe de altă parte, coerența dintre planificarea utilizării fondurilor ESI și politicile publice naționale s-a realizat în două moduri: (a) prin analiza discrepanțelor, necesităților de dezvoltare și a potențialului de creștere pe care se bazează AP au fost identificate politicile publice relevante și planificate obiective tematice generale, (b) iar prin managementul condiționalităților ex-ante s-a realizat în paralel dezvoltarea strategiilor naționale relevante și planificarea utilizării fondurilor ESI. Mai mult, la nivelul managementului condiționalităților ex-ante există de fapt două elemente de coerență: adoptarea unor strategii sau politici naționale a reprezentat o condiție pentru utilizarea fondurilor ESI pe toată perioada 2014-2020, dar elaborarea și ulterior implementarea acestor strategii a fost susținută de fondurile ESI. În acest sens, există nu doar coerență, ci interdependență între politicile naționale și utilizarea fondurilor ESI conform Acordului de Parteneriat. Cu toate acestea, deficiența observată, conform factorilor interesați și experților consultați, este că în unele situații programele operaționale au fost finalizate înainte de a elaborarea strategiilor naționale, iar dependența programată de FESI pentru implementarea strategiilor naționale a dus la limitări atât în amploarea obiectivelor acestora, cât și ulterior în implementare.
97. Pe de altă parte, în perioada recentă asupra căreia se concentrează prezenta evaluare: 2020-2022, cele mai importante eforturi de planificare coerentă a utilizării FESI s-au realizat pentru a răspunde provocărilor generate de pandemia de COVID-19. Pe 16 martie 2020, în România a fost declarată starea de urgență prin *Decretul nr. 195/2020 din 16 martie 2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României* în vederea limitării răspândirii virusului SARS-CoV-2. La începutul lunii aprilie 2020, Guvernul a anunțat mai multe măsuri de sprijinire a populației și a întreprinderilor în criza economică cauzată de pandemia de COVID-19. Printre

<sup>23</sup> Conform prezentării ITI Delta Dunării, <http://www.itideltadunarii.com/adi-iti-delta-dunarii/cine-suntem> și conform prevederilor POPAM, investițiile teritoriale integrate (ITI) au la bază nevoile locale pentru a stimula dezvoltarea integrată și cooperarea la nivel trans-sectorial și subregional, conducând astfel la sinergii între fondurile ESI și alte surse de finanțare (de exemplu, bugetul național sau local) și evitând finanțarea de proiecte disparate sau divergente. ITI este un instrument care promovează utilizarea integrată a fondurilor și poate duce la un rezultat agregat mai bun pentru aceeași valoare a investiției publice. România folosește cu prioritate instrumentul ITI în Rezervația Biosferei Delta Dunării (un teritoriu unic cu caracteristici foarte specifice: populație rară și izolată, specializare și vulnerabilitate economică, acces nesatisfăcător la servicii etc.), iar elaborarea strategiei integrate pentru această zonă a început cu ajutorul Băncii Mondiale și al autorităților locale competente. Strategia este implementată printr-un plan de acțiune elaborat tot cu ajutorul Băncii Mondiale, plan care include intervențiile propuse și mecanismele de implementare, cu utilizarea tuturor fondurilor ESI (FEDR, FSE, FC, FEADR, FEPAM). Fondurile ESI joacă un rol important în obținerea rezultatelor propuse de strategia integrată pentru regiunea Deltei Dunării și de programele operaționale pentru perioada 2014-2020. Instrumentul financiar ITI asigură finanțarea pentru proiecte din toate programele operaționale, cuprinzând investiții din FC, FEDR, FSE, FEADR și FEPAM. Astfel, în perioada de programare 2014-2020 pentru instrumentul ITI sunt stabilite alocări indicative în valoare totală de circa 1,11 mld. euro, distribuite în cadrul programelor operaționale POC, POR, POIM, POCU, POCA, PNDR, POPAM și POAT.

acestea, conform Ordonanței de Urgență a Guvernului (OUG) nr. 30/2020, s-au numărat alocarea de fonduri de la bugetul național pentru companiile afectate grav de restricțiile impuse pentru combaterea răspândirii bolii. În data de 7 august 2020, Guvernul a adoptat o Ordonanță de Urgență privind reglementarea măsurilor în domeniul medical, oferind și o motivație financiară, prin majorarea salariului cu un sport de 30% pentru angajații din sistemul medical care participă la acțiuni de combatere a pandemiei de COVID-19. Deciziile Comitetului Național pentru Coordonarea Situațiilor de Urgență au introdus, în unele perioade chiar săptămânal, o serie de reguli privind evenimentele publice, deplasările interne și internaționale, asistența medicală și socială pentru persoanele afectate atât de boală, cât și de efectele economice ale restricțiilor. Au fost aprobate amânări la plata taxelor și impozitelor și au fost reglementate situațiile de amânare la plata ratelor aferente creditelor bancare pentru persoanele și întreprinderile cele mai afectate de pandemie.

98. Finanțările din fonduri europene nerambursabile pentru a sprijini efortul de răspuns la COVID-19 au fost reglementate de mai multe acte normative. Fondurile ESI au fost un instrument utilizat de guvernul României pentru a răspunde provocărilor fără precedent generate de COVID-19. În acest context, modificările de programe au inclus:

- În POIM introducerea Axei Prioritare (AP) 9 - Protejarea sănătății populației în contextul pandemiei cauzate de virusul SARS-CoV-2. Această axă a avut o alocare financiară de 419.485.295 EUR, din care 350mil. EUR reprezintă contribuția UE. Aceasta a permis decontarea din fonduri europene aferente POIM a cheltuielilor cu echipamente medicale, dispozitive medicale și de protecție medicală, echipamente pentru transport specializat, echipamente pentru decontaminare și suport triaj, containere de logistică medicală, capacități/formațiuni medicale mobile de diagnostic și tratament utilizate în combaterea răspândirii coronavirusului COVID-19;
- În POC introducerea AP3 - Sprijinirea IMM-urilor ca răspuns la pandemia COVID-19, prin operaționalizarea a 3 măsuri pentru întreprinderi. Pentru companiile afectate de criza COVID, 550 de milioane EUR au fost alocate în cadrul PA3. Pe 15 ianuarie 2021 a avut loc o întâlnire cu Comisia Europeană pentru notificarea schemelor de ajutor de stat și ulterior au fost deblocate 3 măsuri de finanțare pentru antreprenori, lansate în contextul pandemiei de COVID-19. Cele trei măsuri de finanțare au avut ca scop susținerea mediului de afaceri, care a fost grav afectat de pandemia de COVID-19 și de efectele sale asupra activității afacerilor. Două dintre aceste măsuri au luat forma unor granturi: micro-granturi, adică 2.000 EUR și granturi pentru capital de lucru de la 2.000 EUR la 150.000 EUR. În cazul celei de-a treia măsuri, subvențiile pentru investiții, sumele au fost cuprinse între 50.000 EUR și 200.000 EUR;
- Utilizând fondurile POC, AP2, au fost alocat bugetul necesar pentru achiziția - de către unitățile de învățământ și autoritățile locale - de tablete pentru elevi, pentru a urma cursurile online;
- În POCU au fost acoperite cheltuielile salariale, transportul, echipamentele de protecție medicală, precum și alte categorii de cheltuieli cu personalul în domeniul asistenței sociale și comunitare, domeniu esențial în sprijinirea persoanelor în vârstă aflate în izolare la domiciliu sau cu restricții de deplasare, a persoanelor cu dizabilități și a familiilor care au în îngrijire persoane cu dizabilități, pe perioada de epidemie cu COVID-19, și a altor grupuri vulnerabile identificate, prin modificări aduse AP4. De asemenea, au devenit eligibile, în cadrul AP3, cheltuieli pentru sprijinul persoanelor aflate în șomaj tehnic sau afectate de lipsa de activitate sau închiderea întreprinderilor a căror activitate a fost limitată sau împiedicată de pandemie;
- Utilizând fondurile POCU a fost acoperit stimulentele de risc în cuantum de 2.500 lei brut pe lună pentru medici, personalul medico-sanitar, personalul paramedical, inclusiv personalul auxiliar, implicat direct în transportul, echiparea, evaluarea, diagnosticarea și tratamentul pacienților infectați cu COVID-19, pe perioada stării de urgență;
- În cadrul POPAM s-a introdus o mențiune privind compensarea pierderilor din veniturile din vânzări cauzate de criza COVID-19. S-a acordat sprijin financiar pentru reducerea temporară a vânzărilor de pește din (inclusiv pescuitul recreativ) din cauza pandemiei de COVID-19, în una sau ambele perioade de referință stabilite în cursul anului 2020. Perioadele de referință sunt 16 martie - 31 mai și 1 iunie - 31 decembrie.

99. Mai mult, răspunsul MIPE cu privire la gestiunea FESI a venit nu doar prin asigurarea bugetelor pentru implementarea unor măsuri decise la nivel național, în politica de răspuns la criza generată de COVID-19. MIPE a promova și o serie de măsuri procedurale, aplicate la nivelul tuturor programelor, pentru a sprijini



beneficiarii.<sup>24</sup> În acest caz, ceea ce este semnificativ pentru evaluarea de față este că măsurile adoptate au un caracter unitar și uniform pentru toate programele cu finanțare FESI.

100. În afară de măsurile de răspuns imediat la pandemia de COVID, în 2021 a fost propusă și o modificare de program în cadrul POCU și POIM, adresând efectele pe termen mediu ale pandemiei:

- prin AP8 REACT-EU în POCU sunt sprijinite operațiuni de educație remedială și prevenire a părăsirii timpurii a școlii generate de pierderile educaționale din tipul pandemiei, măsuri de încurajarea a antreprenoriatului și ocupării pentru persoane afectate de pandemie, măsuri de sprijin pentru personalul din sănătate implicat direct în transportul, echiparea, evaluarea, diagnosticarea și tratamentul pacienților infectați cu COVID- 19;<sup>25</sup>
- prin AP10 a POIM sunt sprijinite investiții pentru ameliorarea efectelor provocate de criză în contextul pandemiei de COVID-19 și al consecințelor sale sociale.

101. Modificarea POIM prin AP10, ca și modificările POCU, inclusiv creșterea alocărilor pentru incluziune socială sunt relevante și pentru politica publică de răspuns, în 2022, la criza energetică. Cu toate acestea, spre deosebire de contextul pandemiei, răspunsul la criza energetică nu a fost planificat de o manieră sistematică și coordonată cu utilizarea FESI 2014-2020. Această situație se explică clar prin faptul că PNRR și programele operaționale 2021-2027 sunt mai potrivire decât programele anterioare să se alinieze cu politica națională în domeniul energiei formulată în contextul crizei din 2022.

102. Acordul de Parteneriat mai remarcă și faptul că, pe parcursul implementării programelor din 2007-2013 au fost situații când Guvernul României a pus la dispoziție granturi pentru același arii pentru care a fost planificată utilizarea de fonduri europene. S-a creat astfel o „concurență” între sursele de finanțare de la bugetul de stat și cele din bugetul UE, pe care AP o caracterizează ca fiind „contraproductivă”<sup>26</sup>. Pentru a evita aceleași situații de concurență contraproductivă în perioada 2014-2020 România și-a asumat să alinieze condițiile schemelor naționale de finanțare cu cele privind accesul la fonduri ESI. Această aliniere urma să se realizeze în ceea ce privește condițiile de politici (cadrul de regionalizare în sectorul apei și al deșeurilor), calitatea evaluării tehnice și economice a proiectelor și ratele de finanțare. Totuși, datele colectate, prezentate mai jos, arată că acest deziderat nu a fost integral realizat, așa cum arată raportul în secțiunile următoare.

#### **Mecanismul de coordonare planificat de AP**

103. **Acordul de Parteneriat dintre România și Uniunea Europeană pentru perioada 2014-2020 prevede un mecanism de coordonare instituțională organizat pe trei niveluri**, care permite MIPE să lucreze împreună cu celelalte autorități și cu partenerii pentru a asigura sinergia și coerența între intervențiile din fondurile ESI, dar și pentru a evita suprapunerile și finanțările duble. Mecanismul a fost ulterior inclus în AP și reglementat prin HG nr. 398/2015:

- la Nivelul 1 s-a constituit **Comitetul de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat (CCMAP)**, cu rolul de a coordona strategic implementarea AP/ESI și compus din ministerele de resort care sunt responsabile de politica în domeniile Acordului de Parteneriat și din parteneri socio-economici.
- la Nivelul 2 s-au planificat **5 sub-comitete tematice** cu rol în monitorizarea politicilor și a impactului acestora asupra Acordului și programelor, examinarea continuității relevanței AP, supravegherea îndeplinirii condițiilor ex-ante, asigurarea sinergiei și coerenței fondurilor ESI, asigurarea complementarității și a abordării integrate între fonduri și asigurarea coerenței cu alte instrumente europene și naționale. Cele cinci provocări de finanțare naționale pentru care urmau să se organizeze sub-comitetele tematice sunt: Promovarea competitivității economice și a dezvoltării locale; Ameliorarea capitalului uman prin creșterea ratei de ocupare a forței de muncă și politici mai bune privind incluziunea socială și educația; Dezvoltarea infrastructurii moderne pentru creștere și locuri

<sup>24</sup> <https://mfe.gov.ro/covid-19/>

<sup>25</sup> Trebuie reținut că deși în mai 2022 au fost eliminate toate restricțiile de circulație și economice impuse în contextul pandemiei, situația sanitară și de sănătate publică rămâne în continuare serioasă, pandemia nefiind încheiată la finalul anului 2022. În acest context, nevoile sistemului medical rămân acute pentru a gestiona pandemia de o manieră care să nu afecteze și celelalte sectoare sociale și economice.

<sup>26</sup> de exemplu Administrația Fondului de Mediu a gestionat fonduri pentru infrastructura de apă, investiții în sursele de energie regenerabilă, sau Agenția pentru IMM-uri (în prezent o direcție din cadrul Ministerului Economiei) a gestionat granturi pentru IMM-uri și antreprenoriat.. A se vedea Acord de Parteneriat 2014-2020,, p.230.

de muncă; Optimizarea utilizării și protecției resurselor naturale și activelor; Modernizarea și consolidarea administrației naționale și a sistemului judiciar.

- la Nivelul 3 s-au constituit **4 grupuri de lucru funcționale (GLF)** organizate pe patru mari paliere, și anume: **Operațional:** cu privire la simplificare (opțiuni simplificate, sarcini administrative); proceduri operaționale; sisteme electronice și schimburi de date; comunicare; achiziții publice; asistență tehnică și resurse umane; principii orizontale și ajutor de stat; **Evaluare și performanță:** cu privire la evaluare; cadrul de performanță, raportare (raport de progres AP, Rapoarte anuale de implementare, monitorizare absorbție); statistică și indicatori; gestiune și prognoze financiare; **Coerență teritorială și cooperare teritorială europeană:** cu privire la cooperarea teritorială europeană și implementarea obiectivelor SUERD;

104. Abordări inovative: cu privire la instrumente financiare; dezvoltare urbană integrată; investiții teritoriale integrate; dezvoltare sub responsabilitatea comunității (DLRC)

*3.1.2.2. Realizări în ceea ce privește complementaritatea, sinergia, coerența, coordonarea și demarcația fondurilor ESI*

**Complementaritatea, sinergia, coerența, coordonarea și demarcația dintre fondurile ESI, inclusiv corelarea și coordonarea teritorială a investițiilor**

105. Cea mai mare parte a factorilor interesați – membrii CCMAP, ai grupurilor de lucru funcționale și ai comitetelor de monitorizare – consideră că **demarcațiile dintre programe și evitarea suprapunerilor între intervenții s-a realizat în mare și foarte mare măsură**. O proporție mai mică dintre respondenți consideră că s-a asigurat identificarea corelațiilor și interdependențelor dintre programe. De asemenea, o proporție mai mică dintre factorii consultați cred că s-a asigurat în cea mai mare măsură posibilă, identificate și planificate complementarităților și sinergiilor.

106. Solicitanții de finanțare trebuie să planifice proiectele lor în complementaritate cu alte intervenții, iar acest aspect contribuie la evaluarea cererilor de finanțare în capitolul relevanță. Dar din consultarea autorităților de management, organismelor intermediare și beneficiarilor nu rezultă dacă și cum se monitorizează ulterior această complementaritate.

107. Mai mult, sistemul de monitorizare este doar parțial centralizat. În timp ce pentru majoritatea programelor utilizează SMIS2014+/MySMIS2014, PNDR și programele CTE utilizează propriile sisteme informatice. În cazul demarcațiilor dintre programe, autoritățile de gestiune se concentrează pe evitarea dublelor finanțări, prin implementarea unor măsuri de monitorizare și/sau verificare specifice la nivelul procedurilor proprii ale programelor (puse în practică de AM sau organismele delegate). Aprecierea generală este că aceste măsuri funcționează bine, dar factorii consultați în 2022 subliniază că nevoia de demarcație și de structuri de monitorizare la nivelul programelor este mai mare în perioada 2021-2027, în special în contextul utilizării opțiunilor de costuri simplificate. În acest sens, este apreciat faptul că Acordul de Parteneriat 2021-2027 și programele operaționale subsecvente acordă o atenție mai mare atât demarcațiilor, cât și complementarizațiilor cu alte programe și că sunt instituite mecanisme de monitorizare pentru viitor.

108. Pe de altă parte, în ceea ce privește monitorizarea intervențiilor complementare, lipsa unui sistem informatic unic sau a comunicării/interoperabilității între SMIS2014+/MySMIS2014, sistemul informatic al AFIR și eMS (sistemul CTE), face dificilă informarea factorilor de decizie cu privire la stadiul atingerii unor indicatori care reflectă rezultate complementare. În acest mod deciziile cu privire la complementarități sunt întârziate.

109. La nivel național, **coordonarea dintre fonduri nu a fost atât de avansată încât să se realizeze la nivelul calendarului apelurilor la proiecte în fiecare program, deși acest aspect ar fi putut să asigure într-o manieră mai mare complementarități și sinergii, prin implementarea secvențială a unor operațiuni.**<sup>27</sup> Această coordonare a calendarelor apelurilor ar fi trebuit să se realizeze într-o mai mare măsură pentru abordările teritoriale integrate, dar pentru implementarea mecanismului DLRC în mediul urban acest lucru nu a fost integral posibil, din cauza întârzierilor intervenite în implementarea mecanismului, dat fiind că a fost necesară mai multă coordonare între două programe POR și POCU. S-a ajuns astfel să se implementeze în același timp proiecte care să asigure construcția sau renovarea unor spații destinate serviciilor medico-sociale (prin POR) și furnizarea efectivă a serviciilor ce ar fi trebuit să folosească infrastructura în construcție (prin

<sup>27</sup> Spre exemplu s-ar fi putut planifica mai bine furnizarea de servicii medico-sociale după realizarea de investiții în infrastructura aferentă sau activitățile de formare profesională continuă înainte de realizarea unor investiții în dotări pentru firme, pentru ca acestea din urmă să aibă la forță de muncă calificată.



POCU). Pe termen lung, infrastructura va sprijini serviciile, dar pe termen scurt, pentru furnizarea serviciilor a fost nevoie de identificarea unor soluții de compromis prin folosirea unor spații mai vechi. Acest compromis a fost necesar din cauza lipsei de coordonare suficientă, care a întârziat implementarea de ansamblu a instrumentelor DLRC și nu a permis corelarea calendrelor lansărilor apelurilor în cadrul POR și POCU.<sup>28</sup>

110. În afară de instrumentul DLRC, un alt instrument menit să asigure coordonarea pentru a crește complementaritatea și sinergia fondurilor și programelor este realizarea de investiții teritoriale integrate, ITI. Așa cum am arătat, România a utilizat instrumentul ITI pentru Rezervația Biosferei Delta Dunării și pentru zonele limitrofe acesteia. În ceea ce privește modul de funcționare al acestui instrument, Evaluarea sistemului de guvernanta a investițiilor teritoriale integrate din Delta Dunării<sup>29</sup> este destul de critică. Realizată pentru a permite învățarea din experiența 2014-2020 și o mai bună planificare în perioada 2021-2027, evaluarea arată că ritmul implementării Strategiei Integrate de Dezvoltare Durabilă a Deltei Dunării (SIDDDD - care stă la baza investițiilor integrate) este afectat de întârzieri generate atât de sistemul de gestiune ITI, cât și de capacitatea scăzută a unor beneficiari. Din punct de vedere administrativ, procedurile aplicate pentru finanțarea și managementul proiectelor sunt similare sistemului clasic de implementare a fondurilor, cu excepția emiterii avizului de conformitate de către ADI ITI. Acest aviz este de fapt un element care complică suplimentar procedura pentru beneficiarii din zona ITI. Deși nu sunt raportate probleme în obținerea avizului și beneficiarii au apreciat sprijinul ADI ITI, mecanismul ITI nu pare să fi reușit să contribuie sistematic la creșterea capacității beneficiarilor din Delta Dunării, astfel încât cantitatea și calitatea proiectelor să genereze o utilizare sinergică a fondurilor.
111. În plus, din punct de vedere strategic, în practică rămân neclare relevanța și eficacitatea sistemului. SIDDDD a fost elaborată la un an de la aprobarea programelor operaționale care au finanțat-o și a trebuit să se încadreze în limitele acestor programe. Ulterior, implementarea SIDDDD a trebuit realizată cu respectarea unor reguli de finanțare specifice programelor, dar slab adaptate la specificul Deltei Dunării. Mai multe date arată că o serie de alocări de la nivelul programelor nu au fost adecvate pentru teritoriul ITI<sup>30</sup>. Domeniile cele mai afectate, în care fie nu a fost depus volumul așteptat de proiecte (în termeni de număr și valoare), fie acestea nu a fost suficient în raport cu nevoile sunt competitivitate (CDI/TIC) și capital uman. Este neclar dacă alte nevoi, sau abordate altfel, nu ar fi apărut în situația în care planificarea strategică ar fi precedat alocarea bugetară, așa cum este logic corect în planificarea intervențiilor și politicilor publice. Mai mult decât atât, „obiectivele strategiei și cele ale programelor în legătură cu zona ITI DD nu au fost cuantificate pentru a permite aprecierea contribuției programelor la obiectivele strategiei altfel decât în termeni financiari.”<sup>31</sup>
112. Din punctul de vedere al monitorizării și evaluării mecanismului, nu în toate programele au fost lansate apeluri dedicate zonei ITI, în unele cazuri fiind preferată soluția unor apeluri generale pentru regiuni mai puțin dezvoltate cu alocare financiară dedicată pentru ITI Delta Dunării. Au existat situații (spre exemplu în cadrul POCU) când beneficiarii din zona ITI puteau depune proiecte atât pe apelurile generale pentru regiuni mai puțin dezvoltate, cât și pe apelurile dedicate zonei. În acest context, având în vedere și atribuțiile limitate ale ADI ITI (care sprijină și monitorizează beneficiarii, dar nu este implicat în selecția lor), coordonarea și asigurarea sinergiilor a fost dificilă. Astfel, este dificil de estimat exact ce și cum putea fi realizat mai bine din perspectiva complementarităților, dat fiind că monitorizarea rezultatelor implementării instrumentului ITI nu este sistematică la nivelul programelor, iar „SMIS nu reflectă cu acuratețe situația proiectelor ITI”<sup>32</sup>. Deși ADI

<sup>28</sup> Noutatea mecanismului pentru POCU și POR, precum și nevoia de coordonare inter-instituțională avansată, prin elaborarea de proceduri comune și organizarea de comitete comune de selecție a generat întârzieri, dat fiind că a fost nevoie de asigurarea simultană a disponibilității persoanelor implicate din mai multe structuri. Mai mult decât atât, dinamica instituțională și la conducerea ministerelor a crescut timpul necesar aprobării oficiale a documentatelor comune. Persoanele intervievate din cadrul diferitelor AM implicate, dar și beneficiarii din GAL-uri, au remarcat că o coordonare ideală a mecanismului DLRC ar fi trebuit să includă o planificare comună a apelurilor în cadrul diferitelor programe implicate în finanțarea implementării Strategiilor de Dezvoltare Locală (SDL), astfel încât succesiunea intervențiilor *hard* și *soft* să genereze sinergiile planificate.

<sup>29</sup> Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE), 2021, Raport de evaluare. Sistemul de guvernanta a investițiilor teritoriale integrate. Delta Dunării, <https://mfe.gov.ro/wp-content/uploads/2021/04/814510a0b9eacd4e82073a89171a4325.pdf>

<sup>30</sup> Spre exemplu: teritoriul ITI este preponderent rural, cu orașe mici și densitatea populației redusă. În acest context, alocările financiare, transferate ulterior în planificarea SIDDDD pentru eficiența energetică a clădirilor rezidențiale au fost prea mari, ca și unele finanțări pentru capital uman (dată fiind populația redusă), în timp ce alocările pentru investiții în turism au fost insuficiente, în special în ceea ce privește finanțarea investițiilor private.

<sup>31</sup> Ibid, p. 54

<sup>32</sup> Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE), 2021, Raport de evaluare. Sistemul de guvernanta a investițiilor teritoriale integrate. Delta Dunării, <https://mfe.gov.ro/wp-content/uploads/2021/04/814510a0b9eacd4e82073a89171a4325.pdf>, p. 8.

ITI este responsabil cu monitorizarea instrumentului și întocmește rapoarte, rămâne neclar cum sunt utilizate acestea și dacă ele informează și influențează deciziile la nivelul programelor.<sup>33</sup>

113. Ca lecție învățată, evaluarea citată precizează că:

*„Proiectele în implementare par disipate, legătura sinergică între acestea, ca principal obiectiv al instrumentului ITI, nefiind observabilă la nivel teritorial. Aceasta are multiple cauze, pornind de la proiectarea strategiei, legăturile dintre aceasta și viziunea de amenajare a teritoriului, până la apeluri și proiecte gândite în viziune sectorială. Volumul și concentrarea investițiilor sectoriale într-un anumit teritoriu nu garantează apariția sinergiilor între acestea, în lipsa unui mecanism de identificare și selecție a investițiilor care se completează unele pe altele pentru a rezolva o problemă teritorială. De aceea, ar fi potrivită identificarea mai întâi a unor clustere de investiții sinergice care să rezolve/adreseze o problemă specifică și mai apoi bugetarea acestora și cuprinderea în programe. De exemplu, dacă se dorește conversia economică a unei zone prin exploatarea potențialului turistic, nu este suficient să fie pus în valoare doar obiectivul turistic, prin reabilitarea acestuia, ci și o serie de alte investiții privind capacitatea de cazare din perimetrul turistic, reconversia forței de muncă, accesul turiștilor, promovarea, accesul la broadband etc.”<sup>34</sup>*

114. Criticile aduse implementării instrumentelor DLRC și ITI nu trebuie interpretate în sensul lipsei lor totale de relevanță sau eficacitate. În general, resursele financiare aferente FESI puse la dispoziția comunităților prin aceste mecanisme au atras noi actori în zonă (ONG-uri, firme) care răspund unor nevoi comunitare și creează oportunități de dezvoltare importante în comunități, respectiv în regiunea Deltei Dunării.<sup>35</sup> Rămân însă patru deficiențe principale de adresat:

- Planificarea în cadrul instrumentelor DLRC și ITI, în ciuda faptului că ar trebui să fie integrată, rămâne ghidată de gândirea sectorială și de preocuparea de a împărți responsabilitățile pentru rezultatele problemelor, urmând liniile sectoriale, mai degrabă decât de a asuma responsabilitățile pentru rezultate obținute prin intervenții integrate, multi-sectoriale și inter-sectoriale. Această abordare pare să fie tributară modului de funcționare al administrației publice din România, nu este în principiu greșită, dar limitează posibilitățile de sinergie;
- Nevoia de coordonare interinstituțională specifică acestor mecanisme a creat de-a lungul timpului întârzieri care afectează, așa cum am arătat, capacitatea instrumentelor de a genera la timp rezultatele așteptate și sinergiile așteptate;
- În ciuda faptului că apelurile pentru finanțări în cadrul instrumentelor DLRC (pentru mediul urban) și ITI au fost întârziate de nevoia de coordonare, această coordonare s-a realizat la un nivel limitat. Continuând abordarea mai degrabă sectorială remarcată anterior, fiecare program și-a păstrat propriile reguli de elaborare a ghidurilor, derulare a apelurilor, selecție, contractare, monitorizare proiecte etc. Deși unele diferențe între programe sunt inevitabile, o mai mare armonizare ar fi fost benefică. În practică observăm că beneficiarii se „specializează” uneori pe accesarea și utilizarea fondurilor din anumite programe, iar nearmonizarea procedurilor scade capacitatea beneficiarilor de a accesa finanțări diverse, necesare pentru sinergie;
- Schimbul de date și informații între beneficiari, GAL-uri și ADI ITI și autorități este limitat și nu permite monitorizarea sistematică a rezultatelor pentru fiecare operațiune, pe de o parte, și contribuția operațiunilor finanțate la dezvoltarea comunitară și regională de ansamblu, ca rezultat al sinergiei dintre operațiuni. În acest context, deciziile cu privire la cum se pot realiza lucrurile mai bine nu pot fi luate întotdeauna la timp.

115. La nivel regional se realizează o coordonare a investițiilor pe baza monitorizărilor realizate de ADR și a prioritizării unor investiții prin deciziile Consiliilor de Dezvoltare Regională (CDR). Deși mai puțin vizibil pentru sistemul de gestiune FESI, acest mecanism de coordonare pare să funcționeze bine pentru coordonarea operațiunilor de interes regional care sunt implementate de beneficiari autorități sau instituții publice.

<sup>33</sup> Ibid. Concluziile evaluării realizate de MIPE sunt susținute și de datele colectate pentru prezenta evaluare în 2022.

<sup>34</sup> Ibid, p. 66.

<sup>35</sup> Ibid. Concluziile evaluării realizate de MIPE sunt susținute și de datele colectate pentru prezenta evaluare în 2022, atât cu privire la DLRC, cât și cu privire la ITI.

### **Complementaritatea, sinergia, coerența, coordonarea și demarcația dintre fondurile ESI și alte surse de finanțare europene**

116. În 2020 a fost înființat Comitetul Interministerial pentru coordonarea și monitorizarea participării României la Programele și Inițiativele gestionate centralizat de către Comisia Europeană<sup>36</sup>. Acesta are rol de a monitoriza participarea României la programele și inițiativele europene gestionate centralizat de către Comisia Europeană, de a analiza complementaritatea și sinergiile dintre acestea și programele finanțate din fondurile structurale și de investiții europene, precum și rolul de a formula propuneri și recomandări în scopul dezvoltării de mecanisme de sprijin pentru îmbunătățirea accesării și creșterii participării la programele și inițiativele europene gestionate centralizat de către Comisia Europeană. Nota de fundamentare a Hotărârii de Guvern prin care este reglementat comitetul reiterează elemente prezente și în analiza contextului de implementare pentru POCA: „structurile instituționale stabilite la nivelul administrației centrale din România, împărțirea oficială a sarcinilor și stabilirea unor norme interne s-au dovedit insuficiente în ceea ce privește valorificarea cât mai mult a posibilităților oferite de fondurile europene”.<sup>37</sup> Aceeași notă de fundamentare arată că: „absența unei structuri ori a unui mecanism de monitorizare a proiectelor finanțate din fonduri comunitare împiedică cunoașterea cu exactitate a valorii sumelor atrase de România în cadrul proiectelor comunitare, precum și a rezultatelor obținute în cadrul acestora, cu efecte atât asupra monitorizării impactului, cât și asupra asigurării coerenței și sinergiei acțiunilor.”<sup>38</sup>
117. În anul 2020 eforturile MIPE, sprijinite prin finanțare în cadrul POAT, și colaborarea interministerială în cadrul acestui comitet, a generat un acces crescut la informațiile relevante pentru beneficiarii potențiali din România ai programelor gestionate direct, centralizat de CE. Pentru perioada 2014-2020 sunt prezentate 17 programe și bune practici, din cadrul a peste 15 programe, care să inspire potențialii beneficiari.<sup>39</sup> În vederea asigurării sinergiilor și complementarităților, MIPE a lansat în 2021 platforma online Oportunități-UE<sup>40</sup>, care este atât o platformă de informații de tip „single entry point” cu privire la sursele de finanțare, cât și un instrument de identificare al potențialilor parteneri naționali sau din statele membre UE, de prezentare a exemplilor de bune practici și de evidențiere a sinergiilor și complementarităților.
118. Demarcațiile sunt de regulă mai bine marcate decât posibilele complementarități și sinergii și în ceea ce privește relația dintre FESI și alte surse de finanțare. Spre exemplu, POCU menționează explicit că nu include în grupurile sale țintă solicitanți de azil și refugiați și nu include activități eligibile pentru integrarea imigranților, ceea ce asigură o demarcație clară față de Fondul European pentru Azil, Migrațiune și Integrare (AMIF), în ciuda faptului că această demarcație nu este prevăzută și în AP 2014-2020. Pe de altă parte, urmând același exemplu, rămâne la dispoziția beneficiarilor să acceseze fonduri prin POCU și AMIF pentru a implementa acțiuni care să ducă la incluziune persoanelor din grupuri vulnerabile (eligibile în POCU) și a refugiaților și imigranților (grupuri eligibile pentru AMIF) în comunitățile în care se regăsesc ambele categorii de persoane.
119. Acolo unde demarcațiile dintre fondurile ESI și programele de finanțare europene, internaționale sau naționale (de exemplu Mecanismele Financiare Norvegian și SEE, Banca Mondială, BEI, programele guvernamentale cum este programul Național de Dezvoltare Locală) nu sunt stricte și nu sunt realizate nici prin lansarea de apeluri cu obiective distincte (ca în cazul prezentat anterior), **autoritățile de gestiune a fondurilor FESI s-au concentrat în principal pe evitarea dublelor finanțări**, ca principală formă de demarcare între intervenții. Evitarea dublelor finanțări între FESI și alte fonduri se realizează, ca și în cazul demarcațiilor între programele FESI, prin includerea unor măsuri de monitorizare și/sau verificare specifice la nivelul procedurilor proprii ale programelor (puse în practică de AM sau organismele delegate). Aprecierea generală este că aceste măsuri funcționează bine, dar factorii consultați în 2022 subliniază că nevoia de demarcație și de structuri de monitorizare la nivelul programelor este mai mare în perioada 2021-2027, în special în contextul utilizării opțiunilor de costuri simplificate. În acest sens, este apreciat faptul că Acordul de Parteneriat 2021-2027 și

<sup>36</sup> Hotărârea Guvernului nr. 145/2020.

<sup>37</sup> Nota de Fundamentare pentru Hotărâre a Guvernului pentru înființarea Comitetului Interinstituțional pentru Coordonarea și Monitorizarea Participării României la Programele Comunitare, așa cum este publicată de Ministerul Fondurilor Europene, în calitate de inițiator: <https://mfe.gov.ro/proiect-hg/>

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Pentru perioada 2014-2020 programele prezentate pe website-ul MIPE sunt: Programul Consumer, Programul Copernicus, Programul COSME, Programul „Vamă 2020”, Programul Uniunii Europene pentru Ocupare și Inovare Socială (EaSI), Programul „Erasmus+”, Programul „Europa Creativă”, Programul „Europa pentru Cetățeni”, Programul de cooperare Fiscalis 2020, Programul „Galileo și Egnos”, Programul „Orizont 2020”, Programul „Health”, Programul „Hercule III”, Programul „Justice”, Programul „Life”, Programul „Rights, Equality and Citizenship” (Drepturi, Egalitate și Cetățenie), Programul „Mecanismul pentru Interconectarea Europei”

<sup>40</sup> <https://oportunitati-ue.gov.ro>

programele operaționale subsecvente acordă o atenție mai mare atât demarcațiilor, cât și complementarizațiilor cu alte programe și că sunt instituite mecanisme de monitorizare pentru viitor.

120. Împrumuturile acordate României de Banca Europeană de Investiții (BEI) sunt utilizate în principal pentru asigurarea cofinanțării pentru POIM, POC și POCU<sup>41</sup>, în timp ce BEI și Banca Mondială oferă sprijin, prin proiecte de asistență tehnică pentru susținerea/creșterea capacității instituțiilor din sistemul de gestiune FESI și a marilor beneficiari de proiecte. Nivelul de coerență dintre investițiile BEI, ale Băncii Mondiale și fondurile FESI fiind astfel maxim.
121. România participă la "Inițiativa pentru IMM-uri", inițiativă comună (*joint instrument*) care combină alocările naționale din fonduri ESI cu resursele bugetare ale UE gestionate la nivel central în cadrul programelor Orizont 2020 și COSME și cu resursele proprii ale FEI și BEI. În acest sens, prin POR (axa dedicată Inițiativei pentru IMM-uri) este implementat instrumentul de garantare neplafonată care facilitează accesul IMM-urilor la finanțare prin furnizarea de garanții, utilizând resurse ORIZONT 2020, FEI, BEI și FEDR. Din păcate, dificultățile generate de pandemia de COVID-19 și restricțiile asociate acesteia pentru IMM-uri par să fi afectat eficiența acestor mecanisme și capacitatea lor de a genera rezultate la nivelul IMM-urilor și economiei din România. O evaluare a Inițiativei pentru IMM-uri nu a fost realizată.
122. Pe de altă parte, în domeniul CDI, evaluarea POC apreciază că acest program a generat efecte pozitive și asupra creșterii participării românești la proiecte europene și internaționale, crescând participarea României la programul ORIZONT 2020.<sup>42</sup>

#### **Coerența fondurilor ESI cu politicile naționale și programele finanțate din bugetul de stat**

123. Modul de alcătuire a cererilor de finanțare asigură relevanța proiectelor în raport cu strategiile naționale, iar acest aspect este supus evaluării în procesul de selecție a cererilor de finanțare. Proiectele sunt finanțate doar dacă obțin cel puțin un punctaj minim în ceea ce privește relevanța, iar acest aspect asigură că proiectele se încadrează în obiectivele și direcțiile de acțiune ale strategiilor din domeniul în care urmează să fie implementate, precum și în planurile naționale de investiții.
124. Așa cum am precizat, **fondurile ESI au fost utilizate de o manieră relevantă pentru a răspunde nevoilor generate de pandemia de COVID-19 în anii 2020 și 2021** și alocările de la nivelul programelor operaționale s-au făcut ținând cont de nevoile de finanțare identificate, capacitatea bugetului de stat și limitările generale cu privire la ce puteau acoperi fondurile ESI conform RDC și Regulamentelor specifice pentru fiecare fond. Mecanismul de coordonare în situația de criză generată de pandemia de COVID-19 la începutul anului 2020 nu a fost unul formalizat, s-a bazat pe dialog inter-ministerial și a fost facilitat de faptul că la cel mai înalt nivel a fost prioritizată identificarea și implementarea soluțiilor pentru a gestiona problemele aduse de pandemie. În acest context, în cadrul fiecărui program s-au identificat oportunități de finanțare, fiind parțial realocate fondurile necheltuite până în 2020 pentru a susține politica de răspuns la pandemie și de redresare imediată: 2020-2021 și au fost operate modificări ale programelor, așa cum am arătat. În ansamblu, răspunsul oferit de FESI 2014-2020 la criza generată de COVID-19 și coerența acestuia cu politicile naționale a fost adecvat și eficient. Deși modificare a programelor operaționale au întârziat puțin răspunsul necesar în situație de criză, procedurile aferente etapei de modificare a programelor au fost parcurse foarte repede și acest efort a permis oferirea de sprijin relevant pentru unele dintre cele mai afectate sectoare: mediul de afaceri (mai ales IMM-uri), sectorul sanitar, cel de asistență socială, cel de ocupare și educația. Cu toate acestea **relevanța și eficacitatea răspunsului oferit a fost diferită între sectoarele sprijinite:**
- în octombrie 2020 a fost semnat în cadrul POC contractul pentru proiectul "Sprijin financiar pentru IMM-urile afectate de pandemia COVID prin intermediul sistemului informatic integrat-IMM RECOVER", cu o valoare la 136,79% din alocarea financiară aprobată. Finanțarea prin IMM RECOVER a sprijinit Ministerul Economiei, Antreprenoriatului și Turismului, în parteneriat cu Serviciul de Telecomunicații Speciale să acorde sprijin în valori mici atât pentru capital de lucru, cât și pentru investiții productive în perioada pandemiei.<sup>43</sup>
  - POC a finanțat achiziționarea de tablete și echipamente IT necesare învățământului online pentru 468 de localități. Totuși procedurile de selecție a proiectelor și de achiziție au dus la achiziția tabletelor

<sup>41</sup> A se vedea și Raportul de progres în legătură cu punerea în aplicare a Acordului de Parteneriat – 2019, precum și rapoartele anuale ale MIPE.

<sup>42</sup> Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE), 2021, Implementarea Planului de Evaluare a Programului Operațional Competitivitate 2014-2020, Lotul 1: Evaluarea intervențiilor POC în domeniul cercetării-dezvoltării-inovării.

<sup>43</sup> POC, 2021, Raport Anual de Implementare pentru 2020.

abia la începutul anului 2021, deși au fost planificate în 2020. În plus, pentru o treime dintre localități sprijinul a venit prin realocări financiare în POC la mijlocului anului 2021<sup>44</sup>. Astfel fondurile ESI nu au fost folosite pentru sprijinirea procesului educațional pe parcursul anului 2020 (sem. II din anul școlar 2019-2020, sem I din anul școlar 2020-2021), în ciuda faptului că acesta a fost cel mai afectat de restricțiile generate de pandemie. Echipamentele sunt un bun câștigat și pot contribui la creșterea calității procesului educațional, dar eficacitatea sprijinului POC pentru politica educațională de răspuns la pandemie a fost limitată.

- Pentru a facilita un răspuns rapid la criza generată de COVID-19 în ceea ce privește nevoia de asistență socială și nevoia veniturilor pentru persoanele în șomaj tehnic, POCU a contractat 2 proiecte necompetitive în anul 2020: în scopul sprijinirii persoanelor vulnerabile în contextul epidemiei COVID-19, respectiv: „#Spër – Sprijin pentru Angajatori și Angajați” – beneficiar Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă și „Sprijin pentru Persoanele Vulnerabile în contextul epidemiei COVID-19” – beneficiar Ministerul Muncii și Justiției Sociale.<sup>45</sup>
- În cadrul POIM au fost adoptate rapid măsuri de modificare a programului, dar nevoia de finanțare a copleșit resursele umane de la nivelul AM POIM, ceea ce a dus la unele întârzieri în contractarea proiectelor. Numărul mare de proiecte depuse în 2020 a crescut semnificativ gradul de încărcare asupra personalului AM POIM. Ulterior contractării proiectelor s-a constatat și că absorbția a fost încetinită de capacitatea uneori scăzută a beneficiarilor de a implementa proiectele.

125. Pe de altă parte, **corelarea și coordonarea dintre programele finanțate din fondurile ESI și programele de finanțare națională s-a realizat parțial**. În conformitate cu prevederile din Acordul de Parteneriat au fost armonizate criteriile de eligibilitate și selecție pentru fondurile naționale care puteau să creeze concurență contraproductivă cu fondurile ESI atrăgând beneficiari prin condiții mai ușoare. Dar, pe parcursul perioadei 2014-2020 au fost inițiate programe naționale de finanțare care nu au mai urmat aceeași regulă. Printre acestea, cel mai mare buget a fost alocat Programului Național de Dezvoltare Locală (PNDL) și ulterior pentru Programul Anghel Saligny care au oferit acces mai facil la finanțare pentru investiții de dezvoltare locală decât POR și PNDR. În acest context, la nivel regional și local s-a observat, mai ales în cadrul POR, o scădere a interesului pentru finanțarea europeană a unor investiții locale, dat fiind că finanțarea națională a fost mai ușor accesibilă.

126. În toată perioada 2014-2022 utilizarea mecanismului de monitorizare și evaluare a cadrelor de performanță a determinat o atenție mai crescută, pe perioada de implementare a programelor FESI cu privire la contextul de implementare aferent politicilor naționale. Totuși, din cauza limitărilor în modul de definire a indicatorilor din cadrele de performanță<sup>46</sup>, coordonarea între programele FESI și a acestora cu alte programe și politici a fost în mică măsură catalizată de utilizarea cadrelor de performanță.

127. Totuși, o serie de alți factori au contribuit la creșterea nivelului de coordonare a utilizării FESI cu politicile naționale. Acești factori au avut o influență importantă asupra întăririi coordonării FESI aferente perioadei 2014-2020 cu politicile naționale și cu cele ale UE, dar reprezintă, de asemenea, și factori cheie pentru a asigura aceeași coordonare între implementarea Politicii de Coeziune în România în 2021-2027, Mecanismul de Redresare și Reziliență și politicile naționale. Acești factori includ:

- Consolidarea utilizării mecanismului semestrului european pentru coordonarea și monitorizarea la nivelul statelor membre a politicilor economice, bugetare, în domeniul muncii și în domeniul social,
- Planificarea și negocierea cu Comisia Europeană, în anii 2020-2021, a Planului Național de Redresare și Reziliență (PNRR), incluzând atât reforme, cât și investiții. Acest proces a presupus un inventar al reformelor planificate, inclusiv a celor rezultate ca recomandare din proiectele cele mai importante finanțate în cadrul POCA, AP 1. În continuarea realizării inventarului au fost necesare decizii cu privire la modul în care pregătirea și realizarea reformelor și investițiilor necesare pentru acestea vor fi realizate, fiind astfel alocate fonduri în cadrul PNRR în complementaritate și sinergie cu POCA, dar și cu fondurile planificate pentru perioada 2021-2027 (pentru susținerea capacității principalilor beneficiari de proiecte strategice). Mai mult, finanțarea pentru o parte din reformele identificate, în

<sup>44</sup> <https://mfe.gov.ro/poc-finantari-suplimentare-pentru-tablete-si-echipamente-it-necesare-Invatamantului-online-pentru-inca-120-comune-si-orase/>

<sup>45</sup> POCU, 2021, Raport Anual de Implementare pentru 2020.

<sup>46</sup> A se vedea în acest sens constatările și concluziile rapoartelor de evaluare aferente Temei E din planul de evaluare a Acordului de Parteneriat.

baza mecanismului semestrului european și a planificării și negocierii pentru PNRR a rămas în sarcina bugetului de stat.

- Continuarea eforturilor României de aderare la Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) a presupus de asemenea o atenție sporită a Guvernului cu privire la politicile publice în domeniul economic, dar și al capacității administrative, funcției publice și calității serviciilor publice. În acest sens, planificarea aderării la OCDE, ca și planificarea PNRR, a catalizat evaluarea coordonarea utilizării fondurilor europene (FESI 2014-2020, PNRR, Politica de Coeziune 2021-2027) cu implementarea politicilor naționale.
- Crearea Departamentului pentru evaluare integrată și monitorizarea programelor finanțate din fonduri publice și europene în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, în anul 2022, reprezintă un bun indicator pentru dezvoltarea culturii evaluării și va putea permite, în viitor, creșterea nivelului și calității coordonării, pe baza datelor rezultate din evaluări.

### **Coordonarea pentru identificarea principalelor deficiențe ale implementării și armonizarea abordărilor pentru adresarea deficiențelor și dezvoltarea capacității**

128. Din perspectiva reprezentanților autorităților de management, coordonarea aspectelor funcționale din gestiunea FESI se realizează urmând două posibile căi: (1) semnalarea „de jos în sus” de către AM către direcția cu atribuții de coordonare din MIPE a unor aspecte pentru care armonizarea abordărilor este considerată oportună, situație în care MIPE analizează problema, consultă autoritățile de gestiune relevante și propune soluții armonizate; (2) abordarea de „sus în jos” în special în cazul elaborării de acte cu caracter normativ, inițiate de MIPE în elaborarea cărora sunt consultate toate autoritățile de gestiune relevante.
129. Cel mai adesea reprezentanții autorităților de gestiune a fondurilor ESI (AM-uri și organisme delegate), precum și beneficiarii de finanțare subliniază deficiențe importante în ceea ce privește sistemul de achiziții publice și funcționarea sistemului SMIS2014+/MySMIS2014. Dar evidențele colectate pentru prezenta evaluare arată că **principalele deficiențe apărute în implementarea programelor finanțate din fondurile ESI sunt cunoscute la nivelul MIPE**. Cele două categorii de deficiențe sunt foarte diferite și coordonarea FESI realizată de MIPE este mult mai eficace în ceea ce privește adresarea problemelor de funcționare a sistemului SMIS2014+/MySMIS2014. Pe de altă parte, dat fiind că sistemul de achiziții publice afectează întreaga administrație publică, acest aspect este abordat mai puțin în cadrul sistemului instituțional pentru coordonarea FESI și în mai mare măsură la nivelul Guvernului și ANAP.
130. Sistemul electronic are și rolul de a armoniza abordările privind gestiunea proiectelor și programelor. Evidențele arată că acest rol este îndeplinit în mare măsură, dar există și o serie de limitări. Atât autoritățile de gestiune, cât și beneficiarii atrag atenția că efortul de a crea formulare comune și fluxuri de comunicație comune pentru tipuri diferite de proiecte (investiții de infrastructură, proiecte de cercetare-dezvoltare, furnizare de servicii, proiecte de formare continuă etc.) au creat în unele cazuri o povară administrativă suplimentară atât pentru beneficiari, cât și pentru autorități. În anii 2021 și 2022 eforturile de la nivelul direcției de specialitate MIPE, de a rezolva deficiențele apărute pentru perioada 2014-2020, au fost dublate de cele pentru dezvoltarea unor noi sisteme, pentru perioada 2021-2027. Lecțiile învățate în perioada 2014-2020 sunt valorificate pentru perioada următoare, cu atenție la elemente de armonizare și orizontale pentru toate fondurile și programele.
131. Dincolo de SMSI/MySMIS și achiziții publice, printr-o abordare de sus în jos, armonizarea abordărilor s-a realizat și prin aprobarea prin Ordin al Ministrului Fondurilor Europene (în 2018) a unor formate standard pentru ghidurile solicitanților și pentru contractele de finanțare. Tot ceea ce privește abordarea de sus în jos, au fost emise mai multe acte normative care să asigure coerența programelor. Printre cele mai importante acte normative adoptate în perioada 2020-2022, asupra căreia se concentrează prezenta evaluare, se numără OUG 65/2020 privind unele măsuri pentru digitalizarea sistemului de coordonare și gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții pentru perioada de programare 2014-2020.
132. Sistemul de control pentru fondurile ESI funcționează armonizat în foarte mare parte. Interviuurile arată că procedurile utilizate de AA și ACP sunt clare și au simplificat în perioada 2014-2020 modul de colaborare între cele 3 paliere (AM-AA-ACP), iar cooperarea între MIPE, AA și ACP este constantă, de regulă prin comunicare inter-instituțională și utilizarea unor grupuri de lucru ad-hoc. De ceastă cooperare și coordonare beneficiază și programele cu AM-uri care nu se află în structura MIPE, respectiv PNDR, POPAM, POR, POCA și, în mai mică măsură programele CTE pentru care sistemul de control este particular.

### 3.1.3. Modul în care mecanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat a contribuit la realizarea complementarității, sinergiei, coerenței, coordonării și demarcației fondurilor ESI 2014-2020 în România

133. **Așa cum am menționat, Acordul de Parteneriat prevede un mecanism de coordonare instituțională organizat pe trei niveluri: CCMAP cu rol strategic, 5 sub-comitete tematice** cu rol în monitorizarea politicilor și **4 grupuri de lucru funcționale (GLF)**, care permite MIPE să lucreze împreună cu celelalte autorități și cu partenerii pentru a asigura sinergia și coerența între intervențiile din fondurile ESI, dar și pentru a evita suprapunerile și finanțările duble. Mecanismul a fost reglementat prin HG nr. 398/2015, ulterior incluserii în AP.
134. Evidențele colectate de la reprezentanți MIPE, ai autorităților de management și organismelor delegate, de la membrii comitetelor de monitorizare, beneficiari și experți, prin analiza documentelor, interviuri, focus grupuri, sondaj și metoda Delphi arată că **acest mecanism a contribuit în mică măsură la realizarea complementarității, sinergiei, coerenței, coordonării și demarcației fondurilor ESI 2014-2020 în România.**

#### 3.1.3.1. Funcționarea și rolul CCMAP

135. CCMAP s-a constituit în anul 2014 și a avut întâlniri anuale în perioada 2015-2019. *Componenta CCMAP, dat fiind că acesta este o structură partenerială, este analizată în cadrul analizei pentru tema de evaluare D2 în prezentul raport.* Din cauza pandemiei de COVID-19 nu a fost posibilă organizarea unei reuniuni în 2020, iar începând cu 2021 a fost constituit CCMAP pentru perioada 2021-2027. La nivelul unor instituții și ai unor parteneri există continuitate în ceea ce privește participarea la CCMAP și se poate asigura astfel, cel puțin teoretic, transferul unor bune practici și lecții învățate de la o perioadă la alta.
136. CCMAP avizează sau aprobă planul de evaluare a AP, rapoarte și constatări ale MIPE cu privire la implementarea AP și din această perspectivă în perioada 2015-2029 și-a îndeplinit rolul. Dar, evidențele colectate arată că CCMAP nu ar fi putut, singur, să contribuie la o creștere semnificativă a nivelului de coordonare între fonduri și programe. Pe de o parte, întâlnirile anuale ale CCMAP au fost prea rare pentru a permite o coordonare bună a fondurilor ESI. Pe de altă parte, implicarea la nivel înalt – ministru sau secretar de stat – a instituțiilor publice participante în CCMAP a făcut puțin fezabilă organizarea unor reuniuni mai frecvente sau mai lungi care să permită dezbateri mai consistente. În plus, caracterul formal al întâlnirilor și participarea la reuniuni a unor persoane care aveau mandat limitat cu privire la decizii nu au fost potrivite pentru ca CCMAP să discute deschis probleme care au apărut în asigurarea coerenței, complementarității, sinergiei și demarcației între fondurile ESI, dar și cu politicile naționale și alte surse de finanțare disponibile. În acest context, **CCMAP a fost mai degrabă un for de informare cu privire la nevoile semnificative privind coerența cu politicile publice naționale, complementaritățile și sinergiile între fondurile ESI.** Astfel, CCMAP a permis luarea unor decizii cu privire la toate aceste aspecte, dar nu în cadrul reuniunilor sale, ci pe baza informațiilor diseminate în reuniunile sale. Ulterior informării, deciziile s-au luat de către fiecare autoritate responsabilă sau prin **cooperarea inter-instituțională curentă**, constantă între instituțiile implicate, organizarea de întâlniri de lucru și, acolo unde a fost necesar aprobarea unor documente la nivelul guvernului: HG, Memorandumuri sau la nivel inter-ministerial: ordine comune ale ministrilor. În acest fel s-a realizat coerența și coordonarea, potențialul de complementaritate și sinergie, precum și demarcația între fondurile ESI (la nivel ridicat), cât și între fondurile ESI și alți alte instrumente de finanțare naționale, UE, internaționale (la nivel destul de ridicat).
137. Pe de altă parte, trebuie subliniat faptul că evoluția instituțională de-a lungul întregii perioade 2014-2022 a generat dificultăți pentru consolidarea rolului CCMAP. Dinamica instituțională a presupus reorganizarea structurii Guvernului de peste 10 ori în perioada 2014-2022, precum și schimbarea frecventă a structurii și a unor atribuții ale unora dintre cele mai multe instituții guvernamentale implicate în gestiunea și coordonarea FESI și membre CCMAP. Astfel, în perioada 2014-2022 au fost în funcție 13 guverne diferite, cu titlu de exemplu în cadrul acestora ministerul responsabil de coordonarea FESI a fost reorganizat semnificativ de 4 ori și a fost responsabil 10 miniștrii ai fondurilor europene/proiectelor și investițiilor și 3 miniștrii delegați pentru fonduri europene. De asemenea, Ministerul Economiei s-a reorganizat de 5 ori și a fost responsabil 13 miniștrii ai economiei care au avut în unele perioade în coordonare și politicile privind antreprenorialul, în timp ce în alte perioade politicile privind antreprenorialul au fost gestionate de alte ministere. Astfel, s-au schimbat frecvent, atât conducerea politică a autorităților publice centrale guvernamentale (Guvern, ministere, autorități și agenții naționale), cât și setul de atribuții pe care decidenții la nivel înalt le-au avut. În acest sens,

componența nominală a CCMAP s-a schimbat frecvent, fiind foarte dificilă asigurarea continuității dialogului și deciziilor prin intermediul CCMAP.

138. Cu toate acestea, începând cu anul 2020 rolul de coordonare al MIPE în sistemul FESI a fost întărit, inclusiv din perspectiva coordonării utilizării FESI cu politicile naționale. Au contribuit la acest aspect evoluțiile legate de coordonarea la nivel înalt, necesară în gestionarea semestrului european, precum și a planificării și negocierii PNRR și a programelor aferente Politicii de Coeziune 2021-2027, în contextul regândirii politicilor UE privind fondurile<sup>47</sup>. În acest context, deși CCMAP a avut un rol mai puțin activ decât inițial planificat, coordonarea interministerială s-a întărit în perioada 2020-2022 prin comparație cu perioada 2014-2019.

### 3.1.3.2. Funcționarea și rolul subcomitetelor tematice

139. Instabilitatea mare în conducerea ministerelor în perioada 2014-2022 a făcut dificilă menținerea unor mandate pe termen lung pentru subcomitetele tematice, din care ar fi trebuit să facă parte, la nivel sectorial, miniștrii și/sau secretari de stat. În acest context, dat fiind că ar fi fost dificilă luarea unor decizii în cadrul subcomitetelor tematice cu valoare suplimentară față de cooperarea inter-instituțională despre care am arătat deja că a funcționat, subcomitetele tematice nu s-au constituit.

### 3.1.3.3. Funcționarea și rolul grupurilor de lucru funcționale

140. Grupurile de lucru funcționale s-au constituit în perioada 2014-2015 sub responsabilitatea și coordonarea MFE/MIPE, având ca rol armonizarea abordărilor, consolidarea capacităților din fiecare domeniu și coordonarea rețelelor, corelarea investițiilor pentru a contribui la obiectivele de dezvoltare strategică a teritoriilor vizate. Activitatea grupurilor de lucru funcționale s-a desfășurat atât prin întâlniri, cât și prin comunicare scrisă (de regulă prin e-mail). Datele colectate pentru prezenta evaluare arată că, în perioada 2014-2022:

- GLF au avut activitatea concentrată mai ales în prima parte a perioadei de programare, 2014-2016 și în cele mai multe cazuri nu au mai activat, sau au activat mult mai puțin după 2016;
- Componența GLF a variat foarte mult, atât din cauza dinamicii instituționale la nivelul ministerului coordonator (în perioada 2014-2022 ministerul s-a reorganizat de mai multe ori), cât și datorită faptului că au fost identificate funcții/persoane relevante care au fost introduse în discuțiile și activitățile grupurilor de lucru;
- Unele grupuri de lucru au produs rezultate utile la începutul perioadei de programare, așa cum era necesar, spre exemplu ghidurile privind principiile orizontale pentru beneficiari. În aceste condiții, după realizarea acestor rezultate GLF nu au mai avut activitate la fel de susținută. Pe de altă parte, GLFO a continuat să lucreze cu privire la nevoile de modificare ale sistemului SMIS2014+/MySMIS2014 și după elaborarea Manualului SMIS2014+/MySMIS2014;
- În domeniile în care au funcționat: evaluarea performanțelor (GLFEP), coerență teritorială (GLFCT) – cu privire la SUERD, grupurile de lucru au organizat întâlniri care au permis schimb de bune practici și o mai bună cunoaștere între persoanele responsabile din structuri diferite (MIPE, AM-uri), dând astfel posibilitatea cooperării pe termen lung. În acest context, activitatea mai susținută și mai bine organizată a GLFEP, pe baza unei proceduri dezvoltate de Biroul Evaluare Programe din cadrul MIPE, este mai favorabilă schimbului de bune practici decât activitatea mai puțin structurată a altor grupuri de lucru.

141. În perioada 2014-2016 s-a încercat formalizarea activității grupurilor de lucru, prin propunerea unor regulamente de organizare și a unor proceduri de lucru, dar acestea nu au fost adoptate decât pentru GLFEP.

142. Pe de altă parte, **dincolo de cadrul formal creat de acordul de parteneriat, unele aspecte care au avut nevoie de coordonare au fost abordate mai degrabă prin organizarea unor grupuri de lucru ad-hoc**, implicând persoanele care la momentul la care era nevoie de pregătirea unor lucrări comune, atât din punct de vedere al competențelor lor, cât și din punct de vedere al rolului pe care îl puteau juca. Spre exemplu, plecând de la structura GLFEP și de la rolul jucat de indicatori și monitorizare în stabilirea unor opțiuni de costuri simplificate, a fost constituit un grup de lucru care a lucrat în acest domeniu în colaborare și cu alte structuri decât cele dedicate evaluării. În plus, în domeniul simplificării în ansamblu, în 2018 a început să lucreze un grup de lucru ad-hoc<sup>48</sup> care a pregătit măsurile de simplificare adoptate pentru perioada 2014-2020 și pe cele

<sup>47</sup> A se vedea: Cartea albă privind viitorul Europei.

<sup>48</sup> Constituit prin Decizia Primului Ministru nr. 120/2018.



ce necesitau mai multe schimbări la nivel de sistem și care vor fi aplicate operațiunilor finanțate prin programele din perioada 2021-2027. De asemenea, grupuri de lucru constituite ad-hoc, dar de această dată neformalizate, au ajutat MIPE și ACF să coordoneze aspecte legate de controlul și certificarea cheltuielilor.

143. În plus, în ciuda existenței unui Regulament de Organizare și Funcționare CCMAP, dată fiind frecvența mică a întrunirilor CCMAP, activitatea grupurilor de lucru funcționale, precum și a grupurilor de lucru ad-hoc nu a putut fi valorificată imediat prin decizii oficiale privind unele abordări comune necesare, facilitate de CCMAP. Astfel că a fost adesea preferată utilizarea procedurilor clasice de cooperare inter-instituțională loială specifice administrației publice, abordare care permite abordarea aspectelor ce au nevoie de coordonare la orice moment (este flexibilă din acest punct de vedere) și favorizează procesul decizional specific fiecărei autorități implicate cu privire la aspectele comune ce trebuie abordate.
144. Pe de altă parte, activitatea mai puțin sistematică a grupurilor de lucru funcționale, mai ales în domeniile în care nu s-au constituit grupuri de lucru ad-hoc, a permis menținerea pe termen lung a unor deficiențe pentru care este în continuare nevoie de coordonare. Pe baza interviurilor și focus grupurilor, evaluarea a identificat aspecte pentru care este, în continuare, necesară coordonare și care sunt prezentate în tabelul următor.

Tabel 1. Structuri responsabile pentru coordonarea FESI în cadrul mecanismului prevăzut de Acordul de Parteneriat

Aspect pentru care este necesară coordonarea	Gradul în care coordonarea este necesară
<b>Operațional</b>	
Aspecte legate de MySMIS: dezvoltarea/modificarea modului de raportare din MySMIS pentru a răspunde mai bine particularităților diferitelor programe; armonizarea interfețelor front-office și back-office MySMIS, ținând cont de nevoile fiecărui program, pentru a facilita comunicarea AM/OI cu beneficiarii	Mare
Identificarea celor mai frecvente probleme și celor mai bune practici în achizițiile publice și schimb de bune practici între autorități	Mare
Armonizarea abordărilor privind înregistrarea și recuperarea debitelor din nereguli	Medie
Dezvoltarea unui sistem de evaluare a personalului autorităților de gestiune a fondurilor ESI care să țină cont și de performanța în implementarea programelor	Medie
Dezvoltarea unor strategii care să încurajeze creșterea importanței principiilor orizontale în strategiile/metodologiile de implementare a proiectelor și care să încurajeze abordările inovative, în special în raport cu prevederile regulamentelor UE pentru perioada 2021-2027	Medie
<b>Evaluarea performanțelor</b>	
Asigurarea accesului la datele administrate de instituții terțe pentru evaluare	Mare
<b>Coerență teritorială și cooperare teritorială europeană</b>	
Învățare reciprocă între programele operaționale și programele de cooperare teritorială europeană cu privire la o serie de practici, inclusiv modalități de coordonare și schimburi de bune practici în cadrul programelor CTE la nivel european	Medie
<b>Abordări inovative (în special dezvoltare urbană integrată; investiții teritoriale integrate; dezvoltare sub responsabilitatea comunității)</b>	
Capitalizarea lecțiilor învățate din implementarea instrumentelor DLRC și ITI în perioada 2014-2020 pentru perioada 2021-2027	Mare

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza interviurilor, focus grupurilor, consultării experților prin metoda Delphi

### 3.2. D1-IE2: În ce domenii mecanismul de asigurarea complementarității intervențiilor (demarcații și sinergii) este mai eficace?

145. În raportul de evaluare precedent dedicat acestei teme de evaluare a Acordului de Parteneriat, respectiv coordonarea și capacitatea pentru FESI, am abordat această întrebare din perspectiva domeniilor în care s-a planificat cel mai bine demarcații, dar și posibile complementarități. După cum am descris în secțiunea

anterioară, asigurarea demarcațiilor, complementarităților și sinergiilor dintre fondurile ESI s-a realizat în principal la momentul elaborării Acordului de Parteneriat și a programelor. Programele conțin informații despre complementaritățile și sinergiile posibile, precum și despre demarcațiile dintre ele.

146. Demarcațiile au prezentat un interes major și s-au asigurat în mare măsură în toate domeniile chiar în documentele de program. Dar, o serie de elemente de demarcație au fost stabilite și ulterior aprobării programelor, în urma coordonării dintre Autoritățile de Management. Spre exemplu, sprijin pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice, cu impact asupra gestiunii fondurilor ESI, era posibil atât în cadrul POCA, cât și în cadrul POAT. Având în vedere impactul sistemului de achiziții publice asupra întregii administrații publice din România, au fost lansate apeluri dedicate doar în cadrul Obiectivului Specific 1.4 al POCA, nu și în cadrul POAT.
147. Pe de altă parte s-au planificat investiții complementare realizate la mai multe niveluri (local-regional-național) într-un număr mare de domenii, în special prin realizarea de investiții (a) atât prin POIM – investiții de interes național sau regional în domeniul apă/apă uzată, infrastructură rutieră, energie, mediu, (b) cât și prin investiții la nivel local, în aceleași domenii, finanțate prin POR, PNDR, POPAM (în zonele pescărești), CTE (în zonele transfrontaliere). De asemenea, investiții complementare realizate la mai multe niveluri au fost finanțate în domeniile turism și protecția patrimoniului cultural prin POR, PNDR și programele CTE.
148. Investiții complementare și/sau sinergice au fost planificate cu privire la CDI (finanțări POC și POCU pentru burse doctorale), sprijinirea antreprenorialului (finanțări POR, POC și POCU), ocupare, educație, incluziune socială, sănătate (finanțări POR, POCU, PNDR și, în mai mică măsură, POPAM), dezvoltarea capacității administrative (finanțări POCA și POC pentru e-guvernare).
149. Domeniile pentru care a fost în cea mai mare parte planificată complementaritatea și sinergia fondurilor ESI sunt legate de: protecția mediului, eficiența resurselor, schimbările climatice, competitivitate, ocuparea forței de muncă, educație, incluziune socială.<sup>49</sup>
150. În raportul de evaluare de față poate fi estimat în ce domenii mecanismul de coordonare este mai eficace atât pe baza evaluărilor de programe realizate anterior, cât și pe baza evaluării relevanței nevoilor de dezvoltare și a contribuției la îndeplinirea obiectivelor tematice și recomandărilor specifice de țară - Tema B din Planul de Evaluare al Acordului de Parteneriat.<sup>50</sup> Această evaluare arată că progresele înregistrate de România în atingerea obiectivelor tematice sunt în general modeste, cu o situație în continuare dificilă pentru domeniul cercetare-dezvoltare, unde nu s-a atins ținta națională de 2% pentru cheltuielile de cercetare și dezvoltare ca procent din PIB național. Raportul de evaluare aferent Temei B arată că și managementul deșeurilor este un domeniu cu progres foarte redus față de țintele stabilite în Acordul de Parteneriat, dar acest domeniu se bazează exclusiv pe investițiile POIM, și nu face obiectul evaluării privind complementaritățile.
151. Domenii în care fondurile europene au reușit coordonare și sinergii care să ducă la îndeplinirea (sau apropierea de) țințelor strategice de la nivelul Acordului de Parteneriat sunt:
- energie, eficiență energetică și emisii GES (Obiectivul Tematic – OT4), unde implementarea proiectelor din POIM și POR au contribuit împreună la atingerea obiectivelor sectoriale stabilite prin Strategia Europa 2020;
  - ocupare (OT3 și OT8), unde rezultatele POCU care a țințit șomeri a fost sprijinit de sprijinul acordat în POR, POC, PNDR și POPAM pentru întreprinderile care au creat locuri de muncă. În 2020, România a atins ținta pentru rata de ocupare a populației cu vârsta cuprinsă între 20-64 de ani;
  - conectivitatea rutieră regională (OT7), la care au contribuit POIM și POR.

<sup>49</sup> Domeniul cel mai evident în care fondurile ESI trebuie combinate, conform AP, este reprezentat de investițiile efectuate pentru creșterea competitivității și a inovației. Măsurile pentru susținerea întreprinderilor, investițiile în cercetare, dezvoltare și inovație, precum și promovarea TIC în cadrul FEDR sunt concepute complementar cu finanțările prin FES care asigură susținerea educației și a dobândirii de competențe. În plus acțiunile din domeniul competitivității întreprinderilor sunt planificate complementar cu acțiunile de sprijinire a restructurării și consolidării exploatațiilor agricole și a investițiilor în sectorul pescuitului prin Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Regională (FEADR), respectiv Fondul European pentru pescuit și Afaceri Marine (FEPAM).

<sup>50</sup> Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE), 2022, Primul raport de evaluare a relevanței nevoilor de dezvoltare și a contribuției la îndeplinirea obiectivelor tematice și a recomandărilor specifice de țară - Tema B.

### 3.3. D1-IE3. Dacă este cazul, care sunt ajustările realizate în mecanismul de coordonare și care este motivul acestora?

152. **La nivelul Acordului de Parteneriat și reglementărilor subsecvente (HG nr. 398/2015, Regulamentul de Organizare și Funcționare CCMAP) nu au existat ajustări semnificative ale mecanismului de coordonare propus.** Ajustările formalizate în documente se rezumă la unele modificări ale componenței CCMAP. Structura CCMAP a fost modificată odată cu schimbarea structurii guvernului în 2017, 2018 și 2019. Pe de altă parte, unele instituții și-au crescut relevanța în raport cu planificarea și utilizarea fondurilor ESI, mai ales pentru viitoarea perioadă de programare (post 2020). Astfel, Ministerul Tineretului și Sportului a devenit membru CCMAP la finalul anului 2017 având în vedere importanța crescută a domeniului tineret în politicile europene și prioritățile pentru următoarea perioadă.

153. Pe de altă parte, o serie de modificări de-facto s-au produs în mecanismul de coordonare:

- Așa cum am arătat, atât din motive ce țin de definirea rolului lor, cât și din rațiuni legate de schimbările frecvente de la conducerea ministerelor implicate, subcomitetele tematice planificate nu s-au constituit și reunit, în ciuda faptului că rămân formal parte din mecanismul de coordonare (HG nr. 398/2015 nu a fost modificat);
- Din cauza pandemiei de COVID-19, în 2020, CCMAP nu s-a întrunit. Ulterior s-a constituit CCMAP pentru perioada 2021-2022 și nu s-au reunit două comitete paralele, deoarece s-ar fi putut crea confuzii. Cu toate acestea, în perioada 2021-2022 în reuniunile CCMAP ponderea coordonării implementării AP 2014-2020 a fost mai mică decât cea alocată pregătirii AP și PO 2021-2027;
- Grupurile de lucru au avut de fapt activitate mai puțin sistematică decât se anticipa în 2014-2015, fie și-au schimbat componența de mai multe ori, din cauza schimbărilor în organigrama MIPE și a celorlalte autorități de gestiune FESI, fie și-au încheiat activitatea, fie au fost înlocuite de grupuri de lucru ad-hoc, cu sau fără o organizare formală. Grupului de lucru interministerial pentru simplificarea administrativă, creșterea gradului de absorbție, a eficienței și impactului implementării fondurilor europene structurale și de investiții constituit prin Decizia Primului Ministru nr. 120/2018 este cea mai importantă înlocuire în structura de coordonare AP menționată în AP și formalizată normativ prin HG nr. 398/2015.

### 3.4. D1-IE4 În ce măsură și în ce mod complementaritatea și mecanismul de coordonare a fondurilor pot fi realizate mai bine?

154. Pentru perioada 2021-2027 s-au constituit în vederea coordonării fondurilor și programelor și pentru asigurarea complementarităților:

- Comitetul de Coordonare pentru managementul Acordului de Parteneriat 2021-2027 (CCMAP 2021-2027);
- S-a asigurat o consultare amplă a partenerilor în perioada de programare, inclusiv prin intermediul a 3 comitete consultative pentru parteneriatul cu: mediul de afaceri; societatea civilă și autoritățile locale (constituite prin Decizia Primului Ministru), dar și prin consultări care au atras peste 1000 de persoane și câteva sute de organizații (acest proces de consultare a partenerilor pentru programare este prezentat mai pe larg în capitolul dedicat temei de evaluare D2 referitoare la principiul parteneriatului);
- A fost creat Comitetul Interministerial pentru coordonarea și monitorizarea participării României la Programele și Inițiativele gestionate centralizat de către Comisia Europeană, așa cum am menționat anterior, prin HG nr. 145/2020, cu rol de rolul de a monitoriza participarea României la programele și inițiativele europene gestionate centralizat de către Comisia Europeană, de a analiza complementaritatea și sinergiile dintre acestea și programele finanțate din fondurile europene, precum și rolul de a formula propuneri și recomandări în scopul dezvoltării de mecanisme de sprijin pentru îmbunătățirea accesării și creșterii participării la programele și inițiativele europene gestionate centralizat de către Comisia Europeană. Comitetul lucrează cu Grupuri tehnice de lucru pe domenii relevante pentru programele UE gestionate direct și indirect de CE;

- Pentru a se asigura complementaritatea intervențiilor și pentru a evita dubla finanțare între fondurile dedicate afacerilor interne<sup>51</sup> și celelalte fonduri, Autoritatea de management de la Ministerul afacerilor interne va asigura consultări interinstituționale cu ministerele relevante și se creează Comitetului de Monitorizare pentru Programele Naționale Afaceri Interne.

155. După cum se observă, Acordul de Parteneriat 2021-2027 a simplificat mecanismul de coordonare. În timp ce sunt descrise pe larg complementaritățile și oportunitățile de sinergie între programele aferente Politicii de Coeziune, PNRR și alte programe europene, doar CCMAP este o structură formalizată pentru a asigura coordonarea strategică a implementării fondurilor europene aferente Politicii de Coeziune 2021-2027, respectarea coerenței intervențiilor, a complementarității și sinergiilor priorităților de investiții.

156. Deși simplificarea mecanismului de coordonare este oportună, având în vedere că structura ierarhizată propusă pentru perioada 2014-2020 nu a funcționat optim, este nevoie de o serie de acțiuni suplimentare pentru a asigura faptul că se realizează o monitorizare permanentă a complementarităților și, atunci când este necesar, deciziile de coordonare se iau la timp. Un mecanism pentru „decizie timpurie” este necesar pentru că, așa cum arată analiza aferentă celorlalte întrebări de evaluare, CCMAP nu a fost până în acest moment o structură care să faciliteze un proces rapid de decizie. De asemenea, este necesară asigurarea coordonării între cele trei comitete de coordonare: CCMAP 2021-2027, Comitetul Interministerial pentru coordonarea și monitorizarea participării României la Programele și Inițiativele gestionate centralizat de către Comisia Europeană și Comitetului de Monitorizare pentru Programele Naționale Afaceri Interne.

157. În acest sens, complementar cu funcționarea CCMAP, ar trebui să fie întărită, la nivelul MIPE și a celorlalte instituții din sistemul de gestiune, coordonare și control al Politicii de Coeziune, cultura coordonării și a bunei guvernante. În acest context, înțelegem buna guvernanta în administrația din România ca pe sistemul de gestiune a operațiunilor administrative<sup>52</sup> bazat pe:

- transparență și deschidere, inclusiv acces facil la informații pentru funcționarii publici din structuri diferite și pentru public;
- includerea factorilor interesați, atât din sistemul administrativ, cât și din societatea civilă, în procesul de luare a deciziilor;
- promovarea dialogului cu privire la decizii, anterior și complementar instrumentelor juridice de partajare a responsabilității instituționale, cum sunt punctele de vedere oficiale și avizele;
- utilizarea instrumentelor și mecanismelor de decizie și coordonare de o manieră coordonată, presupunând descentralizarea și scăderea nivelului pentru luarea unor decizii care nu afectează mai multe domenii sau structuri și centralizarea și creșterea nivelului de decizie pentru acelea care afectează mai multe structuri. Ca urmare din implementarea bunei guvernante face parte și analiza preliminară a impactului deciziilor luate din perspectiva nevoilor de coordonare;
- favorizarea unor forme consensuale de deliberare pentru luarea deciziilor care presupun coordonarea mai multor structuri;
- partajarea responsabilităților;
- întărirea sistemelor de monitorizare, control și evaluare bazate pe rezultate, performanță și legalitate (spre deosebire de monitorizarea și controlul conformității procedurale, care nu ține cont de situațiile în care aplicarea procedurilor pune în pericol atingerea rezultatelor și nu reprezintă o aplicare a legii în spiritul ei).

158. Astfel, în vederea întăririi culturii coordonării și bunei guvernante în gestiunea Politicii de Coeziune, sunt oportune considerarea următoarelor acțiuni operaționale:

- **introducerea în fișele de post din cadrul Direcției generale Programare și Coordonare Sistem a MIPE a unor responsabilități distincte pentru activități de coordonare**, inclusiv monitorizarea proiectele selectate spre contractare în toate programele, pentru a identifica timpuriu riscurile de dublă finanțare și a le adresa prin clarificarea proiectelor; monitorizarea implementării programelor, pentru a identifica timpuriu arii de complementaritate ce au fost identificate de Acordul de Parteneriat, dar nu sunt valorificate în practică (spre exemplu din cauza întârzierilor în lansarea apelurilor); monitorizarea implementării programelor și proiectelor pentru a identifica timpuriu bune practici în

<sup>51</sup> Fondul Azil, Migrație și Integrare (FAMI), Fondul Securitate Internă (FSI) și Instrumentul pentru Managementul Frontierelor și Politica de Vize (IMFV).

<sup>52</sup> A se vedea Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA – Institutul Acreditat pentru Finanțe Publice și Contabilitate Publică)/International Federation of Accountants (IFAC – Federația Internațională a Contabililor) (2014) „Cadru internațional de bună guvernanta în sectorul public”, p. 6, precum și Oana Andreea Ion (2013), *Guvernanta Uniunii Europene. Abordări actuale*, Polirom, Iași.

coordonare, ce pot fi promovate și replicate; comunicarea și informarea permanentă cu membrii CCMAP, pentru a asigura continuitatea în funcționarea acestuia; monitorizarea activității grupurilor de lucru constituite pentru adresarea diverselor provocări operaționale;

- definirea unor obiective individuale prin care să se măsoare/indice performanța obținută pentru o anumită perioadă de referință activitatea CCMAP sau ale altor structuri relevante coordonării Politicii de Coeziune la nivelul României;
- organizarea de programe de formare profesională, în special seminarii și ateliere, care să dezvolte cunoștințe, dar și comportamente și atitudini specifice guvernancei, să întărească cultura partajării responsabilității și sprijinului reciproc instituțional, mai degrabă decât pe cea a definirii limitate a responsabilității, în raport exclusiv cu răspunderea legală, conformitatea procedurală și separarea de funcțiuni. Deși acestea din urmă sunt importante, luarea deciziilor pentru asigurarea coordonării, complementarităților și sinergiilor trebuie să se bazeze atât pe reglementări și separarea de funcțiuni, cât și pe dialog și colaborare dincolo de litera legii, în spiritul acesteia și în vederea obținerii rezultatelor planificate.

159. **Activitatea de coordonare și asigurare a complementarităților ar trebui dinamizată prin organizarea de grupuri de lucru ad-hoc**, care și-au demonstrat eficacitatea în perioada 2014-2020. Aceste grupuri de lucru se vor putea constitui ori de câte ori este identificată o problemă/deficiență pentru care este necesară o abordare comună sau este oportună o abordare comună (abordarea comună este mai eficientă și/sau mai eficientă decât abordarea separată) Este fundamental ca persoanele care participă la grupurile de lucru funcționale să aibă experiență în domeniu și să fie direct interesate de problema discutată, să perceapă că activitatea grupului de lucru le poate rezolva concret o problemă în activitatea curentă, acesta fiind un aspect cheie necesar așa cum reiese din interviuri și focus-grupuri.

### 3.5. Concluzii și recomandări aferentei temei de evaluare D1

160. Principalele concluzii ale analizei privind coordonarea FESI și mecanismele de coordonare sunt:

- **C1. Mecanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat este parțial operațional**, dat fiind că o parte a sa, respectiv sub-comitetele tematice nu s-au format conform planificării, din cauze de instabilitate instituțională și a motivației scăzute a factorilor interesați de a participa la ele. De asemenea, unele dintre grupurile de lucru funcționale sunt inactice încă din 2016.
- **C2. Mecanismul de coordonare descris este parțial eficace** și a fost compensat de o serie de acțiuni de coordonare ad-hoc. CCMAP atât pentru perioada 2014-2020, cât și pentru 2021-2027 a contribuit la informarea factorilor de decizie și la pregătirea deciziilor privind complementaritatea, sinergia, coerența, coordonarea și demarcația FESI, dar nu a fost principalul mecanism pentru aceste aspecte. Pe de altă parte, procesul decizional a fost facilitat de grupuri de lucru ad-hoc și de mecanismele administrative de cooperare inter-instituțională (comunicarea și cooperarea loială și ierarhică).
- **C3. Documentele programatice pentru perioada 2014-2020 au planificat complementarități și potențial de sinergie. Acestea sunt chiar mai accentuate pentru perioada 2021-2027**, atât printr-o analiză detaliată a programelor, cât și prin planificarea mai multor ITI, folosirii instrumentului DLRC și prin planificarea programelor multi-fond.
- **C4. Modificarea programelor operaționale astfel încât acestea să poată răspunde provocărilor generate de pandemia de COVID-19** a mobilizat cel mai mult energia de coordonare la nivel administrativ și al deciziei politice în 2020 și 2021.
- **C5. Rolul de coordonare al MIPE în sistemul FESI s-a întărit în perioada 2020-2022**, date fiind întărirea mecanismului semestrului european și evoluțiile legate de coordonarea la nivel înalt în contextul planificării și negocierii PNRR și a programelor aferente Politicii de Coeziune 2021-2027, în al regândirii politicilor UE privind fondurile. Aceste procese au inclus și un inventar al reformelor planificate, inclusiv a celor rezultate ca recomandare din proiectele cele mai importante finanțate în cadrul POCA, AP 1. În continuarea realizării inventarului au fost necesare decizii cu privire la modul în care pregătirea și realizarea reformelor și investițiilor necesare pentru acestea vor fi realizate, fiind astfel alocate fonduri în cadrul PNRR în complementaritate și sinergie cu POCA, dar și cu fondurile planificate pentru perioada 2021-2027 (pentru susținerea capacității principalilor beneficiari de proiecte strategice).



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale  
2014-2020

- C6. Domeniile în care fondurile europene au reușit coordonare și sinergii care să ducă la îndeplinirea (sau apropierea de) țintelor strategice de la nivelul Acordului de Parteneriat sunt: energie, eficiență energetică și emisii GES; ocupare; conectivitatea rutieră regională.

161. În acest context, pentru perioada 2021-2027 putem formula două recomandări:

- R1. **Întărirea culturii coordonării și buneii guvernante în gestiunea Politicii de Coeziune prin luarea unor măsuri care să să întărească cultura partajării responsabilității și sprijinului reciproc instituțional, mai degrabă decât pe cea a definirii limitate a responsabilității, în raport exclusiv cu răspunderea legală, conformitatea procedurală și separarea de funcțiuni. Deși acestea din urmă sunt importante, luarea deciziilor pentru asigurarea coordonării, compementarităților și sinergiilor trebuie să se bazeze atât pe reglementări și separarea de funcțiuni, cât și pe dialog și colaborare dincolo de litera legii, în spiritul acesteia și în vederea obținerii rezultatelor planificate.** Trebuie avut în vedere că activitățile de modificare a culturii organizaționale generează rezultate pe termen lung, dar această schimbare poate fi catalizată de activități de gestiune a resurselor umane incluzând modificări în fișele de post și fixarea unor obiective individuale, precum și programe de formare profesională axate pe schimbarea de comportamente și atitudini, nu doar pe acumularea de cunoștințe noi.
- R2. **Organizarea de grupuri de lucru ad-hoc**, care și-au demonstrat eficacitatea în perioada 2014-2020. Aceste grupuri de lucru se vor putea constitui **ori de câte ori este identificată o problemă/deficiență pentru care este necesară o abordare comună** sau este oportună o abordare comună și ar trebui să fie monitorizate de secretariat comun permanent.

## 4. Tema de evaluare D2 - Evaluarea aplicării principiului parteneriatului. Analizele efectuate și răspunsurile la întrebările de evaluare

### 4.1. D2-IE1: Care este rolul actual și potențial al partenerilor la care face referire art. 5 din regulamentul UE 1303/2013 în implementarea Acordului de Parteneriat?

163. **Analiza literaturii și a bunelor practici**<sup>53</sup> arată că rolul partenerilor rezultă atât din nevoia de a asigura transparența procesului de programare și implementare, cât și din nevoia de a oferi un sentiment de „responsabilizare” sau „asumare” la nivelul tuturor actorilor implicați, deoarece sporește angajamentul colectiv și asumarea politicilor Uniunii Europene. Pentru a asigura relevanța acțiunilor sprijinite și direcționarea eficace a Fondurilor ESI, cadrul partenerial trebuie să funcționeze dincolo de faza de programare și să se extindă asupra etapelor de management, implementare, monitorizare și control.

164. **Principiile** stabilite de *Codul european de conduită referitor la principiul parteneriatului* sunt următoarele:

- reprezentativitatea partenerilor selectați pentru părțile interesate relevante;
- transparența procedurilor de selecție;
- implicarea partenerilor în pregătirea și în punerea în aplicare a acordurilor de parteneriat și a programelor prin proceduri care să asigure consultarea în timp util, în mod relevant și transparent;
- implicarea partenerilor în Comitetele de Monitorizare pe parcursul întregului ciclu (pregătire, punere în aplicare, monitorizare și evaluare);
- garantarea punerii în aplicare a principiului parteneriatului prin consolidarea capacității instituționale a partenerilor relevanți;
- facilitarea schimbului de experiență;
- evaluarea rolului partenerilor în punerea în aplicare a acordurilor de parteneriat, precum și performanța și eficacitatea parteneriatului în perioada de programare.

165. La nivel național, principiul parteneriatului este reflectat în Acordul de Parteneriat și programele elaborate, având la bază cadrul normativ european cu aplicabilitate directă – regulamentele (respectiv atât RDC 2014-2020, cât RDC 2021-2027 care subliniază trebuie continuată aplicarea *Regulamentului delegat (UE) nr. 240/2014 privind Codul european de conduită referitor la parteneriat, în cadrul Fondurilor Structurale și de Investiții Europene*). Acte administrative cu caracter normativ sunt și regulamentele de organizare și funcționare ale CCMAP și CM adoptate de acestea și care capătă putere normativă odată cu aprobarea unui ordin de ministru. În 2020, a fost elaborat și un Cod național de conduită privind parteneriatul pentru fondurile europene care specifică faptul că se aplică cu prioritate față de regulamentele existente ale structurilor parteneriale. Documentul s-a aflat în consultare publică până finalul lunii august 2020. În plus, Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România prevede implicarea partenerilor în deciziile de dezvoltare regională, prin Consiliul de Dezvoltare Regională (CDR) care este o structură partenerială. Pentru Programul Operațional Regional, CDR are un rol de coordonare a investițiilor pentru teritoriul fiecărei regiuni, deși acest rol este relativ slab.

166. Ținând cont de aceste aspecte, **răspunsul la întrebările de evaluare privind rolul actual și potențial al partenerilor și implicarea lor în implementarea programelor va fi structurat în continuare în funcție de principiile de urmat conform regulamentul UE 1303/2013<sup>54</sup> și al Regulamentului delegat (UE) nr. 240/2014<sup>55</sup>, cu referire la:**

- **procesul de selecție** al partenerilor în structurile parteneriale, cu referire atât la selecția pentru perioada 2014-2020, cât și pentru perioada 2021-2027;
- **structura parteneriatului, relevanța și reprezentativitatea** partenerilor în structurile parteneriale;
- **implicarea partenerilor în procesul de programare**, atât prin structuri parteneriale, cât și în afara acestora;

<sup>53</sup> A se vedea anexa 5 la prezentul raport, secțiunea dedicată temei de evaluare D2.

<sup>54</sup> Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului.

<sup>55</sup> Regulamentul delegat (UE) nr. 240/2014 privind Codul european de conduită referitor la parteneriat, în cadrul Fondurilor Structurale și de Investiții Europene

- **implicarea partenerilor pe parcursul întregului ciclu de implementare** a programelor, în special (dar nu exclusiv) prin comitetele de monitorizare;
- acțiunile întreprinse pentru **creșterea capacității partenerilor**.

167. **Primele două puncte sunt atinse de analiza realizată pentru a răspunde prezentei întrebări de evaluare privind rolul partenerilor, în timp ce următoarele trei puncte sunt abordate de analiza realizată pentru a răspunde următoarei întrebări de evaluare, referitoare la implicarea partenerilor în implementarea programelor.**
168. O analiză a principiului parteneriatului la care face referire art. 5 din regulamentul UE 1303/2013 și o analiză a literaturii de specialitate privind principiul guvernancei pe mai multe niveluri, a subsidiarității și proporționalității, precum și o analiză comparativă a practicilor din alte state în ceea ce privește aplicarea principiului parteneriatului sunt incluse în anexa 5 la prezentul raport, secțiunea dedicată temei de evaluare D2. Prezenta evaluare are în vedere un element specific al guvernancei pe mai multe niveluri definită la nivelul UE, respectiv implicarea partenerilor de la nivel regional și local, incluzând atât autorități publice cât și organizații ale societății civile în luarea deciziilor cu privire la afacerile europene și utilizarea fondurilor europene.<sup>56</sup>
169. Când ne referim la structura parteneriatului, relevanța și reprezentativitatea partenerilor, selecția partenerilor, precum și la acțiunile întreprinse pentru creșterea capacității partenerilor, ne referim la acești parteneri, selectați de autoritățile responsabile.
170. Principiul ce vizează evaluarea rolului partenerilor în punerea în aplicare a Acordului de Parteneriat, precum și performanța și eficacitatea parteneriatului în perioada de programare este respectat chiar prin evaluarea de față, din perspectiva modului în care s-a reușit asigurarea transparenței și, așa cum menționam anterior, crearea sentiment de „responsabilizare” sau „asumare” (*ownership*) la nivelul tuturor actorilor implicați: autorități de gestiune FESI, parteneri sociali și societate civilă, cu privire la conținutul și implementare AP și a programelor subsecvente.
171. În sinteză, analiza realizată pentru a răspunde prezentei întrebări de evaluare – cu privire la rolul actual și potențial al partenerilor în elaborarea și implementarea Acordului de Parteneriat (AP) și a programelor – arată că **procesele implementate și documentele elaborate pentru a pune în practică Codul european de conduită referitor la principiul parteneriatului<sup>57</sup> sunt în mare parte adecvate** dat fiind că:
- Un număr mare de parteneri au participat la elaborarea documentelor programatice – pentru perioada 2014-2020 și pentru perioada 2021-2027 - și participă la monitorizarea AP și programelor, precum și la deciziile principale legate de implementarea acestora (cum ar fi modificările de programe, alocări, priorități, calendare și criterii de selecție) prin Comitetul de Coordonare și Management al Acordului de Parteneriat (CCMAP) și comitetele de management (CM) ale programelor.
  - În cadrul structurilor parteneriale, respectiv CCMAP și CM-uri constituite pentru perioada 2014-2020, 40% dintre acești parteneri sunt organizații din societatea civilă, reprezentanți ai factorilor interesați din mediul de afaceri, ai partenerilor sociali, ai mediului academic și ai ONG-urilor. Această proporție nu poate fi stabilită pentru structurile parteneriale pentru perioada 2021-2027, dat fiind că cele mai multe dintre ele nu s-au constituit încă. Proporția se păstrează pentru CCMAP 2021-2027.
  - Structurile parteneriale în general, și organizațiile din societatea civilă aflate în componența acestor structuri, în special, sunt entități relevante în foarte mare măsură pentru management AP și al programelor. În cazurile în care reprezentativitatea este un criteriu potrivit (al partenerilor sociali și organizațiilor profesionale), analiza reprezentativității arată că organizațiile membre ale structurilor parteneriale sunt reprezentative.
  - Selecția tuturor acestor parteneri s-a realizat de o manieră destul de transparentă, care să asigure o încredere sporită cu privire la relevanța și implicarea constructivă a partenerilor în activitatea structurilor parteneriale.
172. **Punerea în aplicare adecvată a Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului, așa cum am arătat, asigură posibilitatea ca parteneri să-și îndeplinească cu succes rolul de a asigura**

<sup>56</sup> A se vedea în acest sens Rezoluția Comitetului Regiunilor - „Carta privind guvernancea pe mai multe niveluri în Europa” (2014/C 174/01).

<sup>57</sup> Comisia Europeană, „Codul european de conduită referitor la principiul parteneriatului” <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/93c4192d-aa07-43f6-b78e-f1d236b54cb8/language-ro>



**transparența procesului de programare și implementare a AP și programelor. De asemenea, partenerii participă responsabil la acest proces.**

#### 4.1.1. Procesul de selecție al partenerilor implicați în elaborarea și implementarea Acordurilor de Parteneriat – 2014-2020 și 2021-2027 și a programelor 2014-2020

173. **Selecția partenerilor pentru elaborarea și implementarea AP și a programelor, atât pentru perioada 2014-2020, cât și pentru perioada 2021-2027 s-a realizat și se realizează** – dat fiind că la momentul redactării prezentului raport sunt în curs apeluri pentru constituirea CM-urilor pentru perioada 2021-2027 – **prin apeluri publice deschise, competitive**. La apeluri au putut și pot participa organizațiile societății civile în sens larg (mediul academic și institute de cercetare, sindicate, patronate, organizații ale mediului de afaceri, ONG-uri). De asemenea, separat, sunt invitate să desemneze reprezentanți în CM-uri autoritățile relevante.
174. Procesul de selecție a inclus și include publicarea criteriilor clare de selecție, care să asigure o încredere sporită cu privire la relevanța și implicarea constructivă a partenerilor în activitatea structurilor partenariale. Anunțurile publicate online, atât pentru selectarea partenerilor în elaborarea documentelor programatice, cât și pentru selectarea membrilor CCMAP și ai CM au lăsat suficient timp pentru elaborarea scrisorilor de intenție. Spre deosebire de perioada 2014-2020, selecțiile de parteneri din 2020 și 2022 au inclus și mai multe detalii privind aplicarea criteriilor de selecție și o procedură de contestare a procesului de selecție.
175. Pe de altă parte, comitetele de monitorizare au suferit o serie de modificări de componență pe parcursul perioadei 2014-2020. Cele mai multe dintre aceste modificări au fost generate de schimbarea structurii guvernului, fiind necesară nominalizarea unor noi reprezentanți instituționali după comasarea sau separarea unor ministere sau instituții din subordinea acestora. Cu toate acestea, au apărut și situații când comitetelor de monitorizare li s-au adăugat noi membri din societatea civilă, fie prin lărgirea numărului inițial de membri sau (mai des) de membri observatori, fie din cauză că unii membri sau observatori inițial selectați au renunțat. Procedurile de selecție în aceste cazuri nu au fost întotdeauna transparente, dar au fost și excepții pozitive, spre exemplu în cazul extinderii CM POIM în 2018.
176. Criteriile de selecție a partenerilor, deși au variat de la program la program, se încadrează în următoarele categorii:
- relevanța și experiența partenerului în domeniul/domeniile acoperite de program;
  - recunoașterea partenerului la nivel național;
  - Expertiza partenerului, dovedită prin activități anterioare, care să arate că acesta poate contribui cu informații la elaborarea și implementarea AP și PO
  - expertiza și performanța partenerului în pregătirea și managementul proiectelor cu finanțare din fonduri europene și în domeniul de interes pentru programul la care dorește să contribuie, pentru perioada 2021-2027 experiența anterioară în structuri partenariale;
  - gradul de reprezentativitate sectorială (numărul de membri reprezentanți) și teritorială (local / regional / național) etc.
  - motivația de partenerului;
  - integritatea.
177. **Astfel, prin procedurile de selecție deschise (la care puteau participa toți actorii interesați și care s-au desfășurat de o manieră competitivă și corecte, verificabilă prin transparență) s-a asigurat relevanța crescută a partenerilor și în acest fel posibilitatea ca parteneri să-și îndeplinească cu succes rolul de a asigura transparența procesului de programare și implementare a AP și programelor și posibilitatea ca parteneri să contribuie la creșterea sentimentului de asumare (*ownership*) la nivelul societății a utilizării FESI.**
178. Prezentăm în secțiunile următoare și rezultatele acestor proceduri de selecție, care arată în ce măsură procedurile de selecție chiar au condus la implicarea partenerilor relevanți.

#### 4.1.2. Structura parteneriatului

##### 4.1.2.1. Numărul și tipologia partenerilor implicați în elaborarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2014-2020

179. În elaborarea Acordului de Parteneriat 2014-2020 și a programelor aferente perioadei 2014-2020, **structura parteneriatului a respectat în mare măsură Codul european de conduită referitor la principiul**

**parteneriatului.** În total, **au fost implicate în elaborarea documentelor programatice peste 100 de entități unice:** instituții publice și parteneri sociali, din mediul academic, mediul de afaceri și societatea civilă și **au fost respectate elementele cheie ale parteneriatului** prin asigurarea participării la comitete cu rol consultativ a:

- 70% reprezentanți ai procesului decizional din instituțiile publice centrale și locale;
- 30% sunt reprezentanți ai mediului economic și social, ai sindicatelor, instituțiilor academice, organizațiilor neguvernamentale, precum și alți reprezentanți ai societății civile.

180. Rolul vizat al partenerilor a fost de a crește transparența și nivelul de asumare a AP și programelor la nivelul factorilor interesați. Acest rol a fost îndeplinit prin numărul mare de parteneri implicați, dar și prin tipologia lor. Au fost respectate elementele cheie ale parteneriatului în ceea ce privește implicarea în comitetele consultative la nivel național și regional a autorităților publice ale administrației publice centrale, regionale și locale, precum și a altor autorități publice competente (autorități autonome, cum este INS). Totuși, se remarcă faptul că reprezentarea autorităților publice regionale și locale a fost marginală, cu excepția planificării pentru POR 2014-2020. La nivelul Comitetului Interinstituțional pentru elaborarea Acordului de Parteneriat (CIAP) doar 4 din cei 64 de membrii (6%) au fost reprezentanți ai nivelului local: structuri asociative ale autorităților locale și județene. În ceea ce privește reprezentanții mediului economic și social, ai sindicatelor, instituțiilor academice, organizațiilor din societatea civilă, o poziție dominantă au avut organizațiile sindicale și cele patronale și de afaceri, reprezentative la nivel național.
181. La nivel regional au fost organizate consultări punctuale, în timp ce structurile formale de consultare pentru programare au fost mai degrabă reprezentative național. Astfel, tipologia partenerilor implicați în elaborarea Acordului de Parteneriat și a programelor arată așadar o abordare mai degrabă centralizată – prin prezența autorităților centrale și partenerilor reprezentativi național. Astfel, în timp ce culegerea de informații de la factorii interesați s-a făcut ținând cont în mare măsură de nevoile de la nivel local, recomandările cele mai puternice cu privire la documentele programatice au fost formulate de entități de nivel național, cu viziune centrală. Acest aspect se reflectă într-o abordare destul de omogenă a nevoilor regionale în procesul de programare, fără a fi propuse operațiuni diferite la nivel regional (chiar și în cazul Delei Dunării, abordarea teritorială integrată presupune concentrarea și coordonarea suplimentară a finanțărilor, dar nu sunt programate operațiuni diferite față de alte regiuni).
182. Din punct de vedere tematic, consultarea partenerilor a fost focusată pe dezvoltare economică – prin prezența ministerelor responsabile din domeniul economic și a partenerilor sociali clasici (patronate, sindicate). Nu au fost neglijate, dar au fost mai puțin marcante, elemente legate de dezvoltare și incluziune socială, dezvoltare inteligentă bazată pe educație, cercetare și inovare, dezvoltare durabilă, cu accent pe protecția mediului și dezvoltare patrimoniului. Dar numărul și profilul partenerilor arată că aceste din urmă linii de dezvoltare au fost secundare față de dezvoltarea economică.

#### *4.1.2.2. Numărul și tipologia partenerilor implicați în implementarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2014-2020*

183. **În implementarea Acordului de Parteneriat, principiul parteneriatului este foarte bine asigurat** prin includerea partenerilor în Comitetul de Coordonare și Management al Acordului de Parteneriat (CCMAP) și Comitetele de Monitorizare a Programelor (CM). În total, în toate structurile partenariale pentru AP și cele 10 programe incluse în analiză, se numără **527 de entități, dar acestea nu sunt unice. Există un număr mare de entități prezente în mai multe structuri**, ceea ce este foarte util din perspectiva asigurării coordonării între programe și fonduri, deși în unele cazuri datele colectate prin interviuri și focus-grupuri arată că participanții la structurile partenariale nu au putere de decizie sau influență asupra deciziilor de coordonare. Numărul entităților unice implicate în structurile partenariale avute în vedere de evaluare este de 217. La aceste structuri se adaugă grupuri tehnice de lucru reglementate la nivelul comitetelor de monitorizare, dar care pot include și parteneri suplimentari, astfel că implicarea partenerilor în implementarea AP și a programelor se extinde prin creșterea ponderii organizațiilor din societatea civilă.<sup>58</sup> **Prin implicarea unui număr atât de mare de parteneri se asigură cu succes un grad mare de transparență în implementarea AP și a programelor și un grad mare de responsabilitate a partenerilor, ceea ce crește coeziunea socială pentru utilizarea fondurilor ESI.**

<sup>58</sup> Este însă dificilă o analiză cantitativă a structurii grupurilor de lucru de la nivelul CM realizată în aceeași manieră ca pentru CM însele, dat fiind că aceste grupuri de lucru sunt mai puțin bine instituționalizate, nu toate sunt permanente, au o componentă mai ușor de schimbat.

184. Cu privire la tipologia partenerilor, în perioada 2014-2020 s-a acordat o atenție deosebită unei participări mai echilibrate a părților externe implicate, din societatea civilă, pentru a fi reprezentați cei mai relevanți parteneri. Astfel, AP 2014-2020 a stabilit că toate aceste comitete ce implică parteneri să fie constituite prin participarea partenerilor economici și sociali în proporție de 40%, restul de 60% fiind reprezentat de autoritățile publice centrale și locale.<sup>59</sup> Analiza componenței CCMAP și a comitetelor de monitorizare arată că:

- Într-adevăr, în total, 40% dintre membrii structurilor partenariale sunt reprezentanți ai structurilor asociative ale administrației publice locale și ale organizațiilor din societatea civilă: sindicate, patronate, organizații ale mediului de afaceri, organizații profesionale, ale ONG-uri cu activitate relevantă sau alte tipuri de entități ce reprezintă grupuri sau promovează politici publice de importanță pentru implementarea Acordului de Parteneriat. Dar există diferențe mari între programe și la nivelul CM POR și CM POAT implicarea partenerilor din societatea civilă nu se realizează.
- Cu excepția programelor de cooperare transfrontalieră și a prezenței unui număr mic de universități din mai multe regiuni ale țării, toți partenerii implicați din societatea civilă sunt organizații reprezentative la nivel național sau cu activități cu acoperire națională.
- În ansamblu, 30% dintre membrii structurilor partenariale sunt autorități centrale și doar 6% instituii regionale și autorități locale (în principal în cadrul CM POR), la care se adaugă 6% structuri asociative ale autorităților locale, inclusiv Asociația pentru Dezvoltare Intercomunitară ITI „Delta Dunării”. Astfel, cu excepția CM POR și CM-urilor programelor CTE, se păstrează din perioada de elaborare a AP și programelor, o abordare mai degrabă centralizată în ceea ce privește implicarea partenerilor.
- 10% dintre partenerii membri în structurile partenariale sunt reprezentanți ai mediului de afaceri (patronate, asociații de afaceri, camere de comerț), 2% dintre parteneri sunt sindicate, iar 13% sunt organizații neguvernamentale din domeniile de interes pentru fiecare program și respectiv cu interes general sau pentru mai multe domenii în cazul membrilor CCMAP. Se poate observa așadar păstrarea accentului pe dezvoltarea economică generată de implementarea AP și a programelor, prin includerea în structurile partenariale a unui număr mare de parteneri reprezentând mediul de afaceri.
- Totuși, se acordă atenție destul de mare pentru incluziune și dezvoltare socială, dezvoltare durabilă și bună guvernare, dat fiind numărul mare de parteneri ONG, cu activitate în domeniul social, mediu și al promovării bunei guvernări, democrației și statului de drept.
- **Partenerii, în sensul larg definit de RDC, incluzând și instituțiile regionale și autoritățile locale, și al Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului (autorități centrale, locale și regionale, parteneri sociali și alți parteneri din societatea civilă) reprezintă în total 76% dintre membrii structurilor partenariale, restul de 24% fiind reprezentat de autoritățile de coordonare, gestiune și control ale fondurilor ESI. Astfel, din perspectivă componenței structurilor partenariale este foarte bine asigurată respectarea Codului european de conduită și a bunelor practici în domeniul parteneriatului și există premise pentru realizarea efectivă a rolului partenerilor.**

185. În ceea ce privește partenerii cu drept de vot, în ansamblu, în structurile partenariale, au drept de vot 76% dintre partenerii în sens larg (autorități centrale, locale și regionale, parteneri sociali și alți parteneri din societatea civilă) și 38% dintre partenerii definiți în sens restrâns (organizații din societatea civilă: sindicate, patronate, organizații ale mediului de afaceri, organizații profesionale, ale ONG-uri cu activitate relevantă sau alte tipuri de entități relevante). Se observă că proporția partenerilor cu drept de vot este egală cu proporția generală a partenerilor, ceea ce arată o foarte bună distribuție, de ansamblu, a implicării partenerilor în discuții și luarea deciziilor.

#### 4.1.2.3. Numărul și tipologia partenerilor implicați în elaborarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2021-2027

186. În elaborarea Acordului de Parteneriat 2021-2027 și a programelor aferente perioadei 2021-2027 consultarea partenerilor a fost îngreunată de faptul că a fost necesară organizarea consultărilor în perioada restricțiilor generate de pandemia de COVID-19. Ca atare, cu unele excepții în special în ceea ce privește Programelor Operaționale Regionale și a programelor CTE, consultarea partenerilor s-a realizat în special prin mijloace de comunicare electronică.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

187. Înainte de începerea pandemiei, în februarie și martie 2020 au fost organizate o serie de întâlniri la care au participat mai ales autoritățile publice locale, sindicate, patronate și reprezentanți ai Coaliției pentru Dezvoltarea României (CDR)<sup>60</sup>. În august 2020 au fost organizate o serie de consultări tematice, cu participare atât online, cât și fizică, la care s-au putut înscrie toți partenerii interesați. În total, la cele 9 dezbateri organizate **au luat parte peste 900 de persoane, ceea ce reprezintă un semn de includere semnificativă a partenerilor în procesul de consultare.** În plus, în noiembrie 2020 au mai fost organizate o serie de dezbateri tematice online.<sup>61</sup>
188. Separat de dezbaterile publice deschise, au fost organizate mai formal grupuri consultative. În primă etapă, au fost înființate 5 grupuri de lucru pentru cele 5 obiective de politică, alcătuite din parteneri din instituții publice care sunt responsabili pentru elaborarea politicilor în domeniul acoperit de obiectivul politicii și parteneri din societatea civilă, mediul academic, mediul de afaceri etc. Ulterior, pe măsură ce procesul informal de negociere a avansat, au fost înființate grupuri de lucru pentru Programe. Astfel, în mai-iunie 2020 MIPE a selectat de o manieră transparentă o serie de parteneri pe care i-a invitat, în scris, să depună propuneri pentru AP și programe înainte de a mai lansa odată aceste documente în consultare publică mai largă. Au fost selectate 515 de organizații și parteneri sociali (entități neunice, cu repetiții pe diferite programe), inclusiv 14 institute de cercetare. S-a asigurat de asemenea participarea echilibrată a partenerilor sociali: sindicate, patronate, organizații profesionale, alți reprezentanți ai mediului de afaceri și a ONG-urilor. Și în acest caz, **nivelul de incluziune asigurat prin numărul mare de parteneri implicați este remarcabil.**
189. Ca și pentru perioada 2014-2020, și în planificarea perioadei 2021-2020 au fost preferate, conform criteriilor de selecție publicate transparent, organizații cu relevanță națională, mai degrabă decât cele cu relevanță locală și regională, inclusiv pentru Programele Operaționale Regionale. Dar trebuie menționat că pentru aceste programe ADR-urile au organizat propriile consultări regionale, nevoile regionale continuând astfel să primeze în planificarea POR-urilor 2021-2027.

#### 4.1.3. Relevanța și reprezentativitatea partenerilor

190. Relevanța și reprezentativitatea partenerilor sunt elemente cheie pentru buna implementare a principiului parteneriatului și realizarea unei consultări corecte a factorilor interesați. **Doar implicarea partenerilor relevanți și reprezentativi poate avea efecte benefice în creșterea sentimentului de asumare (ownership) pentru AP și programe la nivelul factorilor interesați. De asemenea, implicarea partenerilor relevanți și reprezentativi contribuie la creșterea relevanței și eficacității programelor, prin faptul că adresează mai bine nevoile grupurilor țintă identificate, plecând de la premisa că partenerii ajută la identificarea nevoilor cu mai mare acuratețe, deoarece reprezintă grupurile țintă sau le deserveșc în activitatea lor curentă.**
191. Pe baza prevederilor din *Codul european de conduită referitor la principiul parteneriatului* relevanța partenerilor poate fi definită în funcție de următoarele aspecte:
- competențe reglementate (în cazul autorităților);
  - deținerea și sau producerea de informații și cunoștințe necesare în procesele de planificare și implementare ale AP și programelor;
  - reprezentativitatea, în cazul partenerilor din societatea civilă și mai ales a partenerilor sociali;
  - domeniul de activitate relevant pentru planificarea și utilizarea fondurilor ESI în cazul organizațiilor din societatea civilă, în situația în care acestea nu sunt reprezentative la nivel național sau pentru grupuri afectate.
192. **Aplicând aceste criterii de relevanță, inclusiv sub-criteriul reprezentativității pentru categoriile de organizații pentru care acesta se potrivește, putem spune că partenerii implicați în elaborarea și implementarea AP și a programelor 2014-2020 sunt în mare măsură relevanți.** Astfel:
- toate autoritățile implicate în CIAP, comitetele consultative, CCMAP și comitetele de monitorizare au competențe reglementate privind utilizarea planificată a fondurilor ESI și/sau reprezintă autorități responsabile de aplicarea principiilor orizontale. În structurile partenariale analizate nu a fost

<sup>60</sup> Coaliția pentru Dezvoltarea României (CDR) este o inițiativă privată, apolitică, alcătuită din cele mai reprezentative organizații ale mediului de afaceri din România. CDR este construită ca un acord de colaborare prin participarea colectivă a membrilor săi, fiecare dintre aceștia remarcându-se printr-o poziționare solidă ca organizații.

<sup>61</sup> Raportul de activitate MIPE pentru anul 2020.

identificată nicio autoritate care să nu fie relevantă, în sensul de a nu avea competențe legate de utilizarea fondurilor ESI și/sau aplicarea principiilor orizontale.<sup>62</sup>

- Institutele de cercetare, universitățile și alte instituții care pot furniza informații utile relevante pentru utilizarea fondurilor ESI sunt mai puțin bine reprezentate în CCMAP și comitetele de monitorizare și, de asemenea, nu au fost prezente în număr mare în structurile partenoriale pentru elaborarea AP și programelor. Dar relevanța lor este mare.<sup>63</sup>
- Partenerii sociali, sindicate și patronate membre în CCMAP și CM-uri sunt reprezentative la nivel național în acord cu legislația privind dialogul social.<sup>64</sup> De asemenea reprezentarea mediului de afaceri se face și prin Camera de Comerț și Industrie a României. Organizațiile profesionale prezente în CCMAP și CM-uri sunt reprezentative fie în virtutea legii (spre exemplu organizațiile interprofesionale din domeniul agricol), fie prin recunoaștere largă la nivelul profesiei, chiar dacă nu au un statut reglementat legal (ca în cazul Asociației Consultanților în Management din România – AMCOR).<sup>65</sup>
- Sunt prezente în CCMAP și CM-uri organizații cu domenii de activitate relevant pentru planificarea și utilizarea fondurilor ESI, deoarece: au desfășurat activități în domenii în care FESI sunt utilizate atât înainte, cât și după selecția lor în cadrul structurilor partenoriale; sunt bine cunoscute / sunt recunoscute de ceilalți parteneri ca organizații cu expertiză în domeniile lor de activitate, care pot fundamenta opinii pe baza cercetărilor aplicate realizate; au avut impact influențând, prin metode de advocacy, politici publice în ariile lor de interes, înainte și după selecția lor în cadrul structurilor partenoriale.

193. În acest context, **rezultatele sondajului în rândul membrilor structurilor partenoriale, arată că 58% dintre aceștia apreciază că relevanța partenerilor din CCMAP este asigurată în mare și foarte mare măsură. 73% dintre respondenți apreciază că relevanța partenerilor din CM-uri este asigurată în mare și foarte mare măsură.** Dat fiind că un element care contribuie la relevanță este expertiza, 56% dintre respondenți apreciază ca mare și foarte mare expertiza partenerilor din CCMAP și niciun respondent nu apreciază că expertiza este mică sau foarte mică la nivelul partenerilor din CCMAP. 71% dintre respondenți apreciază ca mare și foarte mare expertiza partenerilor din comitetele de monitorizare și niciun respondent nu apreciază că expertiza este mică sau foarte mică la nivelul partenerilor din CM-uri. Se observă o apreciere mai bună, în 2022, față de 2020, a expertizei și relevanței partenerilor, ceea ce arată că experiența acumulată de aceștia în cadrul CCMAP și CM generează un cerc virtuos care face ca relevanța și potențialul de eficacitate a structurilor partenoriale să crească în timp.

194. **Aplicând aceleași criterii și și partenerii implicați în elaborarea AP și a programelor 2021-2027 sunt în mare măsură relevanți.** Astfel:

- toate autoritățile consultate de MIPE prin intermediul Comitetele Consultative constituite în 2020 în baza Deciziei Primului Ministru sunt relevante pentru AP.<sup>66</sup>

<sup>62</sup> Din perspectiva principiilor orizontale, Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor este membru în CCMAP și toate CM, cu excepția CM POR. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării este membru în CCMAP, și a comitetelor de monitorizare cu excepția CM POCU și CM PNDR. CM POCU includ însă Agenția Națională pentru Egalitate de Șanse și Autoritatea Națională pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, Copii și Adoptii. În plus, prin natura programului, mai mulți membri ai AM POCU au competențe și activitate în ceea ce privește egalitatea de șanse și de tratament. Relevanța pentru acest principiu orizontal este asigurată prin prezența Ministerului Muncii și Protecției Sociale și în CM PNDR, dar este mai slab punctată în acest caz, dat fiind că implicarea MMPS în activitatea CM PNDR poate include un număr mare de teme în care politica în domeniul ocupării și incluziunii sociale se intersectează cu utilizarea FADR. Reprezentarea acestor autorități cu rol în aplicarea principiilor orizontale a fost mai puțin bine realizată în cadrul comitetelor consultative la momentul elaborării programelor operaționale, PNDR și a programelor de cooperare transfrontalieră

<sup>63</sup> INS și Comisia Națională de Prognoză au fost prezente în CIAP și mai multe comitete consultative și rămân prezente în CCMAP și alte CM (nu toate) și rolul lor instituțional este să ofere celorlalți factori interesați date relevante. Pentru institute de cercetare și universități, relevanța este asigurată de programele de cercetare.

<sup>64</sup> Legea dialogului social nr. 62/2011 republicată, cu modificările și completările în vigoare.

<sup>65</sup> Conform datelor colectate prin interviurile, focus grupurile, precum și cercetarea documentară, inclusiv monitorizarea presei realizate pentru evaluare.

<sup>66</sup> Din perspectiva principiilor orizontale, Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor este membru în CCMAP și toate CM, cu excepția CM POR. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării este membru în CCMAP, și a comitetelor de monitorizare cu excepția CM POCU și CM PNDR. CM POCU includ însă Agenția Națională pentru Egalitate de Șanse și Autoritatea Națională pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, Copii și Adoptii. În plus, prin natura programului, mai mulți membri ai AM POCU au competențe și activitate în ceea ce privește egalitatea de șanse și de tratament. Relevanța pentru acest principiu orizontal este asigurată prin prezența Ministerului Muncii și Protecției Sociale și în CM PNDR, dar este mai slab punctată în acest caz, dat fiind că implicarea MMPS în activitatea CM PNDR poate include un număr mare de teme în care politica în domeniul ocupării și incluziunii sociale se intersectează cu utilizarea FADR. Reprezentarea acestor

- Institutetele de cercetare au fost selectate separat pentru a participa la consultări pe toate programele, astfel încât să se realizeze transferul de informații relevante;
- Partenerii sociali, sindicate și patronate membre selectate reprezentative la nivel național în acord cu legislația privind dialogul social.
- Au fost selectate un număr foarte mare de organizații cu domenii de activitate relevant pentru planificarea și utilizarea fondurilor ESI, ce îndeplinesc aceleași criterii de relevanță și de capacitate ca și cele selectate în perioada 2014-2020.

#### 4.2. D2-IE2: În ce constă implicarea partenerilor în ceea ce privește implementarea programelor, inclusiv participarea în comitetele de monitorizare ale programelor?

195. În timp ce întrebarea de evaluare precedentă se referă la rolul partenerilor în utilizarea fondurilor ESI, această întrebare de evaluare se referă la modul în care partenerii se implică efectiv în implementarea programelor pentru a-și îndeplini rolul. Analizăm atât etapa de elaborare a programelor (în mai mică măsură, cu accent pe elaborarea programelor pentru perioada 2021-2027), cât și contribuția partenerilor la coordonarea AP și implementarea programelor (în mai mare măsură), precum și modul în care autoritățile de coordonare și gestiune fondurilor ESI susțin capacitatea partenerilor de a se implica eficace.
196. Evaluarea arată că **implicarea partenerilor este predominant reactivă, ca răspuns la propunerile MIPE și ale autorităților de management, nu proactivă**, dat fiind că partenerii ridică relativ rar subiecte pe agenda discuțiilor CCMAP și CM suplimentar de cele propuse de autoritățile de coordonare și gestiune fondurilor ESI. Pe de altă parte, în ceea ce privește propunerile AM, nivelul de implicare al partenerilor este variabil. În toate structurile partenariale există parteneri cu nivel de interes și grad de activitate eterogen. MIPE, AM și partenerii apreciază în general că partenerii din societatea civilă se implică atunci când temele discutate sunt de interes pentru ei, dat fiind că AP și programele acoperă mai multe arii tematice/prioritare, iar majoritatea partenerilor au o anumită „specializare” pentru unele arii tematice pentru care experiența și expertiza lor este mai relevantă / sau pentru care sunt reprezentativi, așa cum am arătat mai sus.
197. Pe de altă parte, cu privire la consultarea pentru elaborarea AP și PO pentru perioada 2021-2027, partenerii sunt în general mai degrabă nemulțumiți de modul în care MIPE a organizat consultările. S-a remarcat concentrarea pe a realiza consultări cât mai largi, ceea ce este apreciat pozitiv, dar deschidere de a găsi soluții pentru a răspunde pozitiv propunerilor de la societatea civilă este apreciată, în ansamblu, ca limitată.
198. În afara structurilor partenariale, alte mijloace de consultare sunt utilizate pentru a se realiza implicarea factorilor interesați de la toate nivelurile, în special publicarea în consultare a ghidurilor solicitanților pregătite pentru selecția beneficiarilor. Aceste activități de consultare au relevanță mare și sunt apreciate de beneficiari, conform focus grupurilor, în măsura în care beneficiarii alocă timp să studieze ghidurile înainte de lansarea apelurilor.
199. În cazul unora dintre programe, au fost implementate cu succes activități de creștere a capacității partenerilor, deși această implementare nu se ridică la nivelul planificat.

##### 4.2.1. Parteneriatul în etapa de elaborare a acordului de parteneriat și programelor pentru perioadele 2014-2020 și 2021-2027

200. Conform *Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului*, implicarea partenerilor ar trebui să se realizeze:
- pentru realizarea analizei nevoilor socio-economice;
  - în identificarea de soluții pentru gestiunea condiționalităților ex-ante/condițiilor favorizante;
  - în definirea programelor și a priorităților;
  - în definirea abordărilor teritoriale la nivelul Acordului de Parteneriat;
  - în definirea alocărilor financiare;
  - în definirea indicatorilor;
  - în abordarea principiilor orizontale;

---

autorități cu rol în aplicarea principiilor orizontale a fost mai puțin bine realizată în cadrul comitetelor consultative la momentul elaborării programelor operaționale, PNDR și a programelor de cooperare transfrontalieră.

- în definirea componenței structurilor parteneriale pentru implementare (a comitetelor de management).

201. Pentru pregătirea AP și programelor aferente perioadei 2014-2020, datele colectate arată că **implicarea partenerilor a fost substanțială în realizarea analizei socio-economice, în definirea programelor și a priorităților** și pe cale de consecință a indicatorilor relevanți pentru acestea. Faptul că structurile parteneriale au fost formate în principal din entități relevante la nivel național, a făcut ca implicarea partenerilor să fie **destul de mică în definirea abordărilor teritoriale** la nivelul Acordului de Parteneriat.
202. Întrunirile de consultare realizate înainte de starea de urgență generată de pandemia de COVID-19 au permis trasarea unui cadru general de priorități naționale și regionale pentru programele aferente 2021-2027, dar care ulterior au trebuit revăzute ținându-se cont de efectele pandemiei de COVID-19 și ulterior de cele ale instabilității internaționale în regiunea Mării Negre, Europei de Est, inclusiv de criza energetică și de migrația generată de conflictul armat din Ucraina.
203. Pe de altă parte, formatul evenimentelor organizate în august și noiembrie 2020 (hibrid), structura complexă a documentelor prezentate: propunerea inițială de AP și propunerile inițiale de PO, a făcut dialogul relativ dificil. Deși s-au desfășurat dezbateri asupra priorităților de investiții, **participanții din societatea civilă prezenți nu au avut sentimentul, conform interviurilor ulterioare, că propunerile lor au greutate semnificativă în procesul decizional de la nivelul MIPE.**
204. La finalul anului 2021 programele au fost lansate în consultare publică largă și orice cetățean și partener interesa putea transmite sugestii. În ianuarie 2022 sugestiile au fost centralizate și li s-a răspuns în mod transparent. Deși la nivelul Acordului de Parteneriat cele mai multe au fost preluate cel puțin parțial, acest lucru s-a întâmplat în mai mică măsură cu privire la programele operaționale. Deși acest lucru poate fi explicat prin faptul că partenerii nu aveau o cunoaștere destul de profundă a limitărilor cu care se confruntă fiecare program (eligibilitatea unor operațiuni pentru fiecare fond în parte, nevoia de a menține un echilibru al alocărilor bugetare etc.), lipsa unor întâlniri și dezbateri, dincolo de consultarea scrisă, a făcut ca, pentru parteneri, unele decizii ale MIPE să pară arbitrar. Așadar, **ca și în cazul consultărilor online și hibrid, satisfacția organizațiilor implicate în consultare, cu privire la rezultatele procesului, nu la procesul de consultare în sine, este limitată.**
205. Astfel, pentru pregătirea AP și programelor aferente perioadei 2014-2020, datele colectate arată că **implicarea partenerilor a fost substanțială în definirea programelor și a priorităților**, atât prin consultările online și hibrid din 2020, cât și prin consultarea partenerilor selectați, peste 500, cu privire la documentele de program în perioada decembrie 2021-ianuarie 2022.
206. Nu au fost identificate informații concludente cu privire la implicare partenerilor în identificarea de soluții pentru gestiunea condiționalităților ex-ante/condițiilor favorizante, definirea alocărilor financiare și a abordării principiilor orizontale. De asemenea, este neclară partenerilor în definirea componenței structurilor parteneriale pentru implementare: CCMAP și CM-uri, deși unii membrii au continuitate din structurile consultative din perioada de elaborare a AP și programelor în CCMAP și CM-uri.

#### 4.2.2. Parteneriatul în faza de implementare a acordului de parteneriat și programelor

207. Toate CM-urile, precum și CCMAP funcționează după Regulamente de organizare și funcționare adoptate de către membrii la prima întrunire și modificate de câte ori a fost necesar (în special la schimbarea componenței parteneriatului din cauza structurii guvernului). Regulamentele lor arată că aceste structuri parteneriale aprobă rapoartele anuale de implementare, planuri de evaluare și strategiile de comunicare, monitorizează planuri și strategii subsecvente Acordului de Parteneriat/programelor, aprobă alte propuneri ale autorităților de coordonare și gestione a Acordului de Parteneriat/programelor, discută progresele și problemele în asigurarea coerenței și coordonării (CCMAP) și în implementarea programelor (CM), asigură transparența utilizării fondurilor ESI și fac recomandări autorităților de coordonare și gestione.
208. În ceea ce privește reuniunile, acestea sunt cele mai vizibile și, până în 2020, au fost cele mai utilizate modalități de funcționare a structurilor parteneriale, iar frecvența lor a fost considerată satisfăcătoare. Dar aceste reuniuni au un caracter puternic formalizat. Conform regulamentelor, reuniuni extraordinare (în afara celor regulate: anuale sau semestriale) pot fi organizate la propunerea membrilor, dar această posibilitate nu a fost utilizată, ceea ce confirmă caracterul reactiv al membrilor. Pe de altă parte, agenda reuniunilor descurajează caracterul proactiv al membrilor, tipul alocat pentru a dezbate subiectele propuse de partenerii din societatea civilă fiind limitat în programul întâlnirilor. Deși din minutele CM-urilor și din interviuri și focus-grupuri

rezultă că uneori partenerii din societatea civilă ridică probleme și generează dezbateri aprinse, acest lucru se întâmplă puțin frecvent. **Se remarcă un cerc vicios: nivelul relativ scăzut de implicare a membrilor CCMAP și CM face ca organizatorii (MIPE și AM) să acorde puțin timp pe agendă pentru subiecte care nu sunt pregătire de autoritățile de gestiune a fondurilor FESI, iar acest lucru poate scădea și mai mult nivelul de participare.**

209. Procedura scrisă permite mai puține interacțiuni și posibilități de implicare activă a partenerilor, încurajând în și mai mare măsură decât reuniunile o abordare reactivă a partenerilor cu privire la propunerile autorităților de management. Consultarea membrilor CM în 2022 arată că utilizarea în 2020 a procedurii scrise de o manieră extensivă, din cauza pandemiei de COVID-19, a generat o implicare și mai redusă a partenerilor în anii 2020-2022, comparat cu 2019. Cu toate acestea, datele colectate arată că unii parteneri din societatea civilă folosesc comunicarea scrisă pentru a transmite autorităților de management propuneri fundamentate, fiind proactivi atât cu privire la documentele programelor și ghiduri, cât și la nevoile de modificări legislative pentru a asigura implementarea. Pe de altă parte, mai mulți membri ai structurilor partenariale au arătat că în majoritatea cazurilor consultările prin procedură scrisă nu sunt suficient de transparente, în sensul că partenerii nu au acces la contribuțiile, comentariile celorlalți parteneri și deci nu este posibil un schimb de opinii nici măcar în scris.
210. **Grupurile de lucru** sunt concepute pentru a permite abordarea unor subiecte tehnice și au avantajul includerii partenerilor într-o proporție mare (adesea superioară celei de la nivelul CM), dar au un nivel de succes variabil, deoarece generează o presiune mare asupra capacității și timpului partenerilor.
211. **Sondajul realizat în rândul membrilor structurilor partenariale arată că puțin sub jumătate dintre parteneri asumă în mare și foarte mare măsură rolurile pe care le au în luarea și influențarea deciziilor, precum și monitorizarea și evaluarea AP și programelor.** În timp ce foarte puțini respondenți spun că partenerii nu au o implicare activă la nivelul CCMAP și al CM, **între o cincime și o treime dintre respondenți au răspuns că nu pot aprecia aceste aspecte. Acest răspuns ridică unele semne de întrebare cu privire la modul efectiv în care CCMAP și CM își realizează rolul de creștere a nivelului de transparență referitor la AP și programe, inclusiv la propria activitate a structurilor partenariale.** Constatarea se menține în 2022 față de evaluarea din 2020 și proporția partenerilor care au răspuns cu privire la implicarea activă a partenerilor s-a menținut.
212. Pe de altă parte, datele din sondaj confirmă opiniile de mare diversitate colectate prin interviuri și focus grupuri cu privire la implicarea partenerilor în implementarea programelor. Nivelul de satisfacție cu activitatea CM se remarcă, atât la nivelul AM, cât și al partenerilor, cu privire la aceste CM în care partenerii sunt cei mai activi, introduc cele mai multe subiecte pe ordinea de zi a reuniunilor, confruntă AM cu întrebări despre implementarea programelor, dincolo de prezentările pregătite de AM, transmit AM propuneri scrise. Se remarcă astfel, că acolo unde parteneriatul este mai activ, nivelul de satisfacție este mai mare pentru toți actorii implicați: autoritățile de gestiune FESI și reprezentanții societății civile și partenerilor sociali.
213. Pe de altă parte, dincolo de consultarea structurilor partenariale, implicare partenerilor se mai realizează la nivelul AP și al programelor prin publicare în consultare publică a documentelor relevante. Publicarea documentelor în consultare publică presupune posibilitatea oricărui factor interesat de a face propuneri de modificare a documentelor propuse (în perioada de programare: analize de fundamentare, priorități pentru programare, versiuni ale programelor în curs de elaborare, rapoarte strategice de mediu; în perioada de implementare: ghiduri ale solicitanților) prin transmiterea unui e-mail sau chiar prin telefon, pus la dispoziție în acest sens. Conform datelor calitative colectate, cel mai adesea cei care răspund solicitărilor de puncte de vedere ale autorităților responsabile de elaborarea și implementarea programelor sunt potențiali beneficiari sau entități care doresc să devină beneficiari și argumentează în favoarea eligibilității lor ca potențiali beneficiari. Totuși, există limitări ale transparenței în ceea ce privește utilizarea propunerilor primite în procesele de consultare publică asupra documentelor, dat fiind că pentru organizațiile din societatea civilă nu este întotdeauna clar cum se realizează la autoritățile de management sinteza propunerilor. Mai mult decât atât, instrucțiunile emise de autoritățile de management sunt rareori supuse procesului de consultare.

#### 4.2.3. Acțiuni întreprinse pentru creșterea capacității partenerilor

214. **În general membrii structurilor partenariale consideră că au o bună capacitate și expertiză pentru a participa la CCMAP și CM.** Așa cum am arătat, 56% dintre respondenți apreciază ca mare și foarte mare expertiza partenerilor din CCMAP și niciun respondent nu apreciază că expertiza este mică sau foarte mică la nivelul partenerilor din CCMAP. 71% dintre respondenți apreciază ca mare și foarte mare expertiza



partenerilor din comitetele de monitorizare și niciun respondent nu apreciază că expertiza este mică sau foarte mică la nivelul partenerilor din CM-uri. De asemenea, 41% dintre membrii structurilor partenoriale sunt mulțumiți și foarte mulțumiți de modul în care se realizează transferul de cunoștințe de la autorități la parteneri. Această statistică include atât răspunsurile membrilor CM POCA și CM PNDR care au beneficiat de formare specifică, cât și cele ale altor membrii CM și ale membrilor CCMAP. Pe de altă parte, 49% dintre respondenți sunt mulțumiți și foarte mulțumiți de modul în care se realizează transferul de cunoștințe de la parteneri la autorități, ceea ce arată un rol destul de consistent jucat de parteneri în informarea membrilor autorității publice ai CCMAP și CM. Se observă o apreciere mai bună, în 2022, față de 2020, a expertizei și relevanței partenerilor, ceea ce arată că experiența acumulată de aceștia în cadrul CCMAP și CM generează un cerc virtuos care face ca relevanța și potențialul de eficacitate a structurilor partenoriale să crească în timp.

215. Totuși, se remarcă din analiza implicării partenerilor membrii CM în implementarea programului că acolo unde partenerii sunt mai puțin implicați în activitatea CM acest aspect este explicat în special de capacitatea administrativă relativ slabă a acestor parteneri, care nu au resurse umane disponibile atât pentru activitățile participarea consistentă la consultări în CM. Acest aspect poate fi explicat de modalitățile de finanțare pentru ONG-urile din România, în general dependente de proiecte și având astfel de regulă personalul angajat în activități de implementare a proiectelor: cu finanțare europeană, norvegiană și SEE, internațională de altă natură, privată etc.<sup>67</sup>
216. Au fost planificate, atât la nivelul MIPE, cât și a celorlalte ministere în cadrul cărora sunt organizate autorități de management, activități pentru creșterea capacității partenerilor. Dar, activitățile planificate de MIPE nu au generat rezultatele scontate, pentru că nu au fost implementate la timp, în parte din cauza blocajelor în achizițiile publice în cadrul proiectului POAT care le finanța și în parte din cauza pandemiei de COVID-19. Sunt implementate proiecte care includ activități pentru creșterea capacității membrilor CM pentru programele gestionate de MLPDA și MADR. Ele sunt considerate eficiente într-o oarecare măsură de către grupul său țintă și AM-uri.

### 4.3. Concluzii și recomandări aferente temei de evaluare D2

217. Analiza referitoare la modul de respectare a principiului parteneriatului în gestiunea FESI în România conduce la următoarele concluzii principale:
- C1. În general **s-a realizat o punere în aplicare adecvată a Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului** prin realizarea de consultări largi, constituirea unor structuri partenoriale relevante, selecția transparentă a partenerilor care nu a generat contestări semnificative și includerea în structurile partenoriale a organizațiilor relevante, reprezentative cu expertiză. Datorită acestei puneri în aplicare partenerii au posibilitatea să-și îndeplinească rolul de a participa responsabil la procesul de programare și implementare a AP și programelor.
  - C2. **Punerea în aplicare a Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului prezintă și limitări** care se reflectă în capacitatea partenerilor de a își îndeplini rolul. Partenerii își îndeplinesc rolul mai degrabă reactiv, decât proactiv, pentru că nu s-a creat în suficient de mare măsură un sentiment de asumare (*ownership*) colectivă a responsabilității pentru gestiunea FESI. În parte acest aspect se datorează capacității lor reduse, în special lipsei de timp pentru studierea documentelor și analize suplimentare față de cele puse la dispoziție de autoritățile de gestiune FESI, chiar dacă majoritatea partenerilor au expertiza necesară.
  - C3. **Acțiunile autorităților de gestiune FESI pentru implicarea partenerilor nu au reușit să genereze sentiment de asumare (*ownership*) colectivă a responsabilității pentru gestiunea FESI** necesar și care este unul dintre scopurile pentru care este necesară respectarea principiului parteneriatului.
  - C4. În procesul de programare pentru perioada 2021-2027, s-au realizat consultări largi, ceea ce este un aspect pozitiv, dar deschidere de a găsi soluții pentru a răspunde pozitiv propunerilor de la societatea civilă este apreciată, în ansamblu, ca limitată. **Formatul online sau hibrid nu a favorizat destul de mult dialogul care să permită creșterea eficacității proceselor de consultare care au implicat partenerii.**

<sup>67</sup> A se vedea FDSC, Barometrul Societății Civile.

- **C5. Acțiunile de creștere a capacității partenerilor au întâmpinat probleme în implementare, iar atunci când au fost realizate au eficacitate limitată, din cauza lipsei de timp** pe care partenerii o pot acorda pentru sesiuni de formare sau schimb de bune practici.

218. În acest sens, pentru a crește relevanța și eficacitatea respectării principiului parteneriatului, se recomandă:

- **R1. Întărirea capacității structurilor partenariale și membrilor acestora, prin:**
  - **Realizarea unei analize aprofundate a nevoii de formare / creștere a capacității la nivelul partenerilor** selectați pentru perioada 2021-2027 și planificarea unor sesiuni de formare, schimb de bune practici și creștere a capacității doar pe baza nevoilor. **Activitatea de creștere a capacității trebuie ținută pe nevoi pentru fiecare PO și eficientizată cât mai mult posibil.**
  - **Organizarea activităților de creștere a capacității partenerilor legate direct temporar de ședințele structurilor partenariale (CCMAP, CM)**, astfel ca membrii acestor structuri să fie suplimentar motivați să aloce timp pentru creșterea capacității lor. Spre exemplu, întrunirile CM pot fi organizate pe parcursul a 3 zile din care 1,5 zile dedicate reuniunii CM, dezbaterilor și deciziilor și 1,5 zile dedicate unor sesiuni de formare, schimb de bune practici și creștere a capacității.
  - **Alocarea pe agenda CCMAP și CM a unui timp suficient pentru aspecte ridicate de parteneri și poziționarea discuției acestor aspecte în mijlocul reuniunilor, nu la final, pentru a încuraja participanții să participe la discuții, nu să încerce eficientizarea și scurtarea lor.** Este necesar ca în pregătirea reuniunilor să existe o comunicare foarte clară și cu minim 4 săptămâni înainte pentru a permite partenerilor sociali și din societatea civilă să transmită propuneri pe agenda și minimum ¼ din timpul acordat întâlnirilor ar trebui alocat pentru discutarea propunerilor venite din partea partenerilor sociali și din societatea civilă.
  -
- **R2. Promovarea dialogului cu partenerii, dincolo de consultarea acestora. Pentru propunerile partenerilor care nu sunt implementate de autoritățile de gestiune FESI trebuie să se organizeze dezbateri**, care să permită schimbul de idei. În cadrul CM aceste aspecte trebuie programate separat pe ordinea de zi a reuniunilor, astfel încât să se diminueze situațiile în care respingerea unor propuneri este înțeleasă ca o lipsă de considerație pentru parteneri și să se permită creșterea nivelului de informare și înțelegere a partenerilor cu privire la limitele deciziilor autorităților de gestiune FESI. În consultarea scrisă pe e-mail este esențială utilizarea opțiunii de răspuns către toți cei vizați de mesaj (opțiunea „reply all”).

## 5. Tema de evaluare D3 - Evaluarea capacității administrative a autorităților și beneficiarilor. Analizele efectuate și răspunsurile la întrebările de evaluare

### I. Tema de evaluare D3 - Evaluarea capacității administrative a autorităților

#### 5.1. D3-IE1: Care este nivelul actual al capacității autorităților și în ce măsură există progrese de la momentul evaluării precedente?

220. Analiza capacității administrative a autorităților de coordonare și gestiune a fondurilor ESI este structurată pe patru dimensiuni, fiecare cu variabile specifice dimensiunii, definite prin criterii:

- Structuri, cu variabile care fac referire la aspecte precum desemnarea structurilor pentru perioada viitoare de programare, la adecvarea poziționării organismelor intermediare, în raport cu beneficiarii și tipurile de intervenții, la adecvarea structurilor existente pentru toate fazele managementului de program, la relațiile interinstituționale, precum și la alte aspecte ce țin de funcționalitatea structurilor de gestiune a FESI;
- Resurse umane, cu variabile referitoare la politica de resurse umane, gestiunea fluxului de personal, formare, performanță, evaluarea și recompensarea personalului, dar și capacitatea managerială;
- Instrumente și sisteme, cu variabile care se referă la delegarea sarcinilor, existența procedurilor, disponibilitatea și utilizarea asistenței tehnice, indicatorii sistemului, sisteme electronice, sistemul de management și control;
- Factori orizontali, care se referă la managementul politicilor publice, evaluarea independentă, relațiile inter-instituționale și abordarea riscurilor privind corupția.

221. Amintim că pentru a evalua capacitatea administrativă am urmărit un set de variabile incluse în lista de verificare pentru evaluarea capacității administrative (anexa 6), variabile ce au fost organizate pe 4 dimensiuni: (i) structuri, (ii) resurse umane, (iii) sisteme și instrumente și (iv) factori orizontali. Pentru a prezenta constatările evaluării, pentru fiecare variabilă au fost analizate criterii definitorii, informațiile fiind prezentate în continuare pe fiecare dintre aceste variabile, pentru o parcurgere ușoară. Îndeplinirea criteriilor a fost stabilită pe patru niveluri și rezumată în lista de verificare pentru evaluarea capacității administrative (anexa 6). Pentru a oferi o imagine sintetică a situației actuale și a progresului pentru fiecare dimensiune și variabilă, a fost utilizat un sistem de notare care a permis prezentarea capacității administrative în format grafic, o diagramă radar, care arată cât de departe este fiecare variabilă față de nivelul dorit (realizat în întregime). **Folosind un sistem de notare pentru fiecare nivel de realizare și compunând notările pentru fiecare variabilă, a rezultat un indice al capacității administrative care se bazează pe următoarele niveluri de evaluare:**

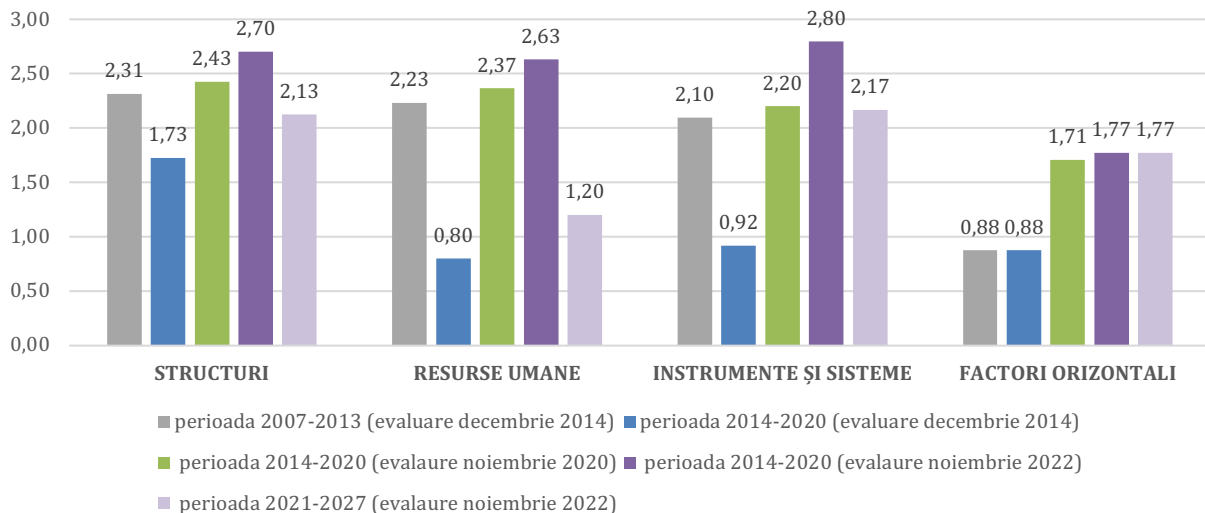
- criteriul realizat în întregime a fost evaluat ca „Da” și notat cu 3 puncte;
- criteriul realizat parțial, nu în totalitate și unde sunt necesare îmbunătățiri a fost evaluat ca „Da\*” și notat cu 2 puncte;
- criteriul realizat parțial, în mică măsură și unde sunt necesare îmbunătățiri semnificative a fost evaluat ca „Nu\*” și notat cu 1 punct;
- criteriul nerealizat, deloc și unde nu există nici o dovadă de realizare, a fost evaluat ca „Nu” și notat cu 0 puncte.

222. În evaluările precedente (publicate în 2013 și 2015) indexul capacității administrative a fost calculat ca medie aritmetică simplă a punctajelor pentru toate variabilele de capacitate. Evaluarea de față a utilizat o medie ponderată a punctajelor variabilelor, astfel încât variabilele care afectează mai mult capacitatea administrativă să primească o greutate mai mare în valoarea finală a indexului. **Pe baza consultărilor din interviuri și focus grupuri fiecare variabilă a primit o pondere, între 1 – variabilele capacității cu importanță medie și 3 – variabilele capacității cu importanță foarte mare și am efectuat media ponderată.** Comparația prezentată mai jos se bazează pe mediile ponderate refăcute pe baza datelor provenite și din evaluările precedente.

223. Prin comparație cu perioada precedentă de programare, în raport cu începutul perioadei de programare 2014-2020 și în raport cu evaluarea precedentă care avea ca reper anul 2019, nivelul capacității administrative a autorităților a crescut. Cu toate acestea, pe toate dimensiunile este loc de îmbunătățiri, iar analiza următoare subliniază unde aceste îmbunătățiri sunt cele mai necesare și pot avea cel mai mare impact. În ciuda unui progres remarcabil, factorii orizontali ce influențează capacitatea administrativă se situează în continuare la un nivel destul de slab, pot pune probleme de eficacitate măsurilor luate în continuare pentru creșterea

capacității administrative. Capitolul de față prezintă analiza pe fiecare variabilă aferentă dimensiunilor de capacitate.

Figura 1. Evoluția nivelului capacității administrative a autorităților, pe dimensiuni (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative

224. Analiza capacității administrative a autorităților de coordonare și gestiune a fondurilor ESI, prezentate în continuare în acest capitol, arată că **principalele deficiențe ale capacității administrative a autorităților menționate în Acordul de Parteneriat 2014-2020 sunt, în anul 2022:**

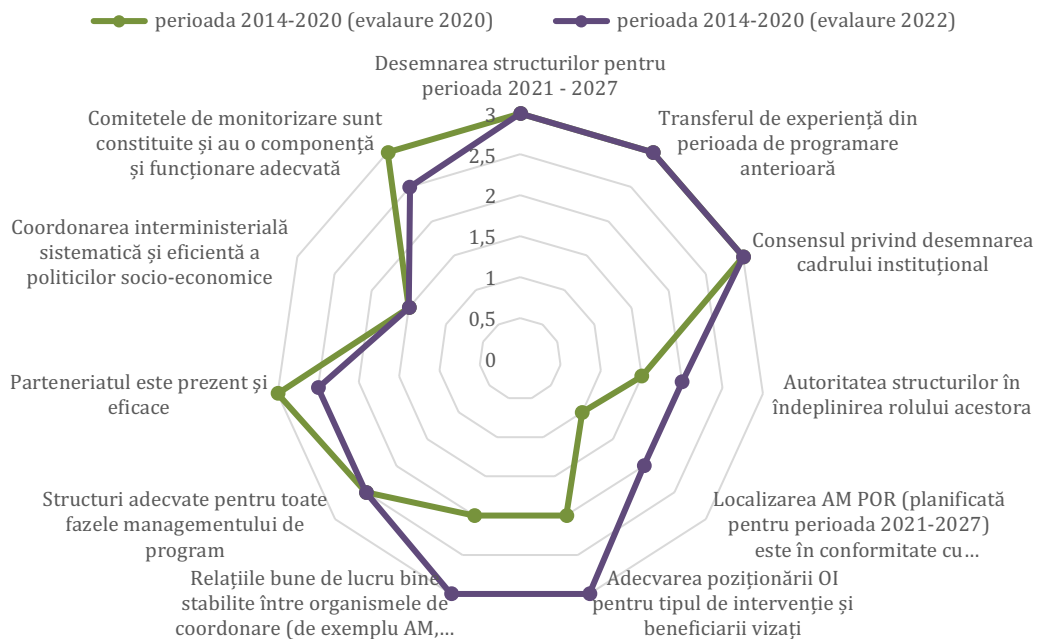
- **Coordonarea inter-instituțională atât în cadrul sistemului FESI cât și în ceea ce privește politicile publice;**
- **Capacitatea relativ scăzută de a gestiona numărul de locuri de muncă vacante, mai ales în contextul tranziției de la o perioadă de programare la alta și a complexității perioadei 2021-2027, în care se implementează și Programul Național de Redresare și Reziliență.**

### 5.1.1. Structuri

225. Evaluarea structurilor se referă la aspecte precum desemnarea structurilor pentru perioada viitoare de programare, adecvarea poziționării organismelor intermediare, în raport cu beneficiarii și tipurile de intervenții, adecvarea structurilor existente pentru toate fazele managementului de program, relațiile interinstituționale, precum și alte aspecte ce țin de funcționalitatea structurilor de gestiune a FESI.

Figura 2. Evoluția capacității administrative a autorităților pe dimensiunea structuri (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)

## STRUCTURI



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative

226. În ansamblu, în comparație cu evaluarea anterioară, realizată în 2020, se observă un progres în capacitatea autorităților, în ciuda dificultăților cu care s-au confruntat acestea în perioada pandemiei de COVID-19. Pe de altă parte, atât din cauza pandemiei și restricțiilor aferente, cât și din cauza instabilității instituționale și guvernamentale, în perioada 2020-2022 implementarea principiului parteneriatului s-a realizat la un nivel mai mic decât în perioada 2014-2019, iar rolul Comitetelor de Monitorizare a fost mai puțin marcat.
227. În comparație cu perioada anterioară de programare (2007-2013), capacitatea administrativă s-a îmbunătățit în ceea ce privește structurile, dar evaluarea de față arată probleme în ceea ce privește coordonarea intersectorială și autoritatea structurilor, ca și evaluarea din 2020. Mai mult, deși au fost adoptate modificări legislative pentru desemnarea Agențiilor de Dezvoltare Regională (ADR) să preia funcția de Autoritate de Management (AM) pentru cele 8 Programe Operaționale Regionale, statutul, experiența și capacitatea ADR-urilor ar putea să pună probleme în viitor în gestiunea POR-urilor și sunt necesare activități sistematice de creștere a capacității ADR-urilor și de sprijin pentru ele.

### 5.1.1.1. Desemnarea structurilor pentru perioada 2021-2027

228. Odată desemnate, structurile de gestiune a FESI au rămas în mare parte stabile. Au existat o serie de modificări ale cadrului instituțional, spre exemplu MFE a fuzionat cu ministerul dezvoltării regionale, creându-se în 2017 MDRAPFE, care a preluat atribuțiile de coordonare a sistemului fondurilor FESI, dar această structură a revenit în anul 2018 la forma din 2016. Ulterior a fost redenumit Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE). Aceste modificări instituționale au afectat coerența internă a activităților, dar nu desemnarea structurilor. În toate cazurile s-au păstrat desemnări oficiale ale structurilor de gestiune a fondurilor ESI, realizate prin hotărâre a guvernului, chiar dacă ele au fost absorbite într-un alt minister sau și-au schimbat denumirea. Așadar desemnarea structurilor a fost asigurată pe toată perioada. De asemenea, există claritate cu privire la AM-urile din perioada 2021-2027 și cele mai multe dintre acestea și-au asumat în programare un rol mai activ decât în perioada 2014-2020. Având în vedere aceste aspecte, calificativul pentru această variabilă este maxim atât cu privire la perioada de programare 2014-2020, cât și cu privire la perioada de programare 2021-2027.

#### 5.1.1.2. *Transferul de experiență din perioada anterioară de programare*

229. Structurile actuale sunt continuatoare ale structurilor care au funcționat în perioada anterioară de programare, chiar dacă arhitectura instituțională a mai suferit modificări, așa cum am arătat. În general personalul s-a păstrat și fluctuația de personal în perioada 2020-2022 a fost mică, experiența acumulată pe durata ciclului anterior fiind utilizat în prezent. Mai mult, experiența acumulată până în 2022 va fi transferată în implementarea AP 2021-2027 și a programelor operaționale subsecvente.
230. Există provocări anticipate de faptul că AM-urile pentru perioada 2021-2027 preiau unele funcțiuni pe care nu le-au avut în perioada 2014-2020, cum este cea de evaluare, și provocări anticipate pentru noile AM-uri, dar având în vedere că acestea se vor afla în structura MIPE (cu excepția AM-urilor pentru programele regionale, tratate la altă variabilă de analiză), există premise bune pentru realizarea eficace a transferului de experiență din perioada 2014-2020 pentru gestiunea programelor în perioada 2021-2027.
231. Având în vedere aceste aspecte, calificativul pentru această variabilă este maxim atât cu privire la perioada de programare 2014-2020, cât și cu privire la perioada de programare 2021-2027.

#### 5.1.1.3. *Consensul privind desemnarea cadrului instituțional*

232. Evidențele colectate arată că există consens cu privire la cadrul instituțional pentru coordonarea și gestiunea utilizării fondurilor ESI. Cadrul strategic și instituțional a fost supus unor consultări ample care au condus la acest consens, așa cum rezultă din analiza aferentă temei de evaluare D2, atât pentru perioada 2014-2020, cât și pentru perioada 2021-2027. Pentru perioada 2021-2027, consultările publice au asigurat o susținere puternică pentru cadrul instituțional desemnat din partea autorităților publice și actorilor interesați din societatea civilă, în ciuda schimbărilor majore generate de introducerea programelor regionale, utilizarea unor fonduri noi, cum este Fondul pentru Tranziție Justă, numărul mare total de programe. Prin urmare, calificativul pentru această variabilă este maxim atât cu privire la perioada de programare 2014-2020, cât și cu privire la perioada de programare 2021-2027.

#### 5.1.1.4. *Autoritatea structurilor în îndeplinirea rolului acestora*

233. În perioada 2020-2022 autoritate de coordonare a MIPE în raport cu AM-urile, dar și a AM-urilor în raport cu organismele intermediare s-a consolidat, aceasta fiind o expresie a experienței acumulate și utilizate pentru abordări consecvente, proceduri coerente, evitarea suprapunerilor responsabilităților și implementarea efectivă a programelor la nivel de performanță mare. Toate acestea permite un progres față de perioada anterioară.
234. Pe de altă parte, MIPE este autoritatea pentru: „a) coordonarea instrumentelor structurale 2007-2013, b) coordonarea fondurilor europene structurale și de investiții 2014-2020, c) coordonarea Fondului European pentru Ajutorarea Persoanelor Defavorizate 2014-2020 (FEAD), d) coordonarea fondurilor europene structurale și de investiții post 2020 [...]”. De asemenea, este autoritatea de coordonare cu celelalte fonduri reglementate la nivel european. În plus, pentru asigurarea unei gestiuni coerente a programelor, spre deosebire de perioada 2007-2013, mai multe Autorități de Management pentru programe operaționale s-au reorganizat, cu funcțiile lor prevăzute de regulamentele europene, în structura MIPE (respectiv AM POAT, AM POIM, AM POC, AM POCU se regăsesc în structura MIPE). Pe de altă parte, alte 3 AM-uri se regăsesc în structura Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, MLPDA, respectiv AM POR, AM POCA și AM pentru Programe de Cooperare Teritorială Europeană, iar alte 2 AM-uri se regăsesc în structura Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, respectiv AM PNDR și AM POPAM. În acest context, autoritatea de coordonare a MIPE pentru AM-urile care sunt direcții generale din componența altor ministere este diminuată.
235. În practică, dacă MIPE ia decizii pentru coordonarea întregului sistem, chiar dacă ele privesc aspecte pur operaționale, este nevoie de parcurgerea procedurilor administrative aferente emiterii unor ordine comune de ministru sau emiterii unei hotărâri a guvernului.
236. În plus, structura de coordonare a planificării și utilizării fondurilor ESI este o direcție la nivelul MIPE, pe același nivel administrativ din punct de vedere formal/legal cu Autoritățile de Management, direcții în cadrul aceluiași minister (MIPE), dar și a altor ministere: MLPDA și MADR. Astfel, criteriul „amplasarea structurilor de coordonare peste AM-uri, în conformitate cu ierarhia administrativă” nu este îndeplinit în totalitate.
237. Există o autoritate clară a instituțiilor de certificare, plată și control. Autoritatea de Certificare și Plată (ACP) din cadrul Ministerului Finanțelor Publice este responsabilă de asigurarea unui management financiar eficient al fondurilor externe nerambursabile primite de la Uniunea Europeană, precum și de la alte organisme

internaționale donatoare. Plasarea ACP în cadrul Ministerului Finanțelor Publice, gestionarul bugetului general consolidat, dă autoritate instituției în funcția pe care o are de certificare și plată.

238. Autoritatea de Audit (AA) funcționează pe lângă Curtea de Conturi a României, fiind un organism fără personalitate juridică, independent din punct de vedere operațional față de Curtea de Conturi. Autoritatea de audit își desfășoară activitatea în conformitate cu prevederile legislației comunitare și naționale aplicabile fondurilor aferente asistenței financiare acordate României de Uniunea Europeană. Plasarea ca structură a Curții de Conturi îi conferă autoritate de verificare asupra tuturor fondurilor publice (naționale sau de la bugetul Uniunii) aferente proiectelor.
239. În practică, deși coordonarea de către MIPE a fost mai dificilă în etapa de început a perioadei de programare, ea s-a consolidat pe parcurs. Dificultatea a provenit și din faptul că politicile sectoriale se decid la ministerele de resort, coordonarea de către MIPE a modului de utilizare a fondurilor care vin de la Uniunea Europeană trebuind să se realizeze printr-o strânsă colaborare cu acestea. Așa cum arată analiza aferentă temei de evaluare D1 inclusă în prezentul raport, mecanismul de coordonare instituit de Acordul pe Parteneriat și gestionat de MIPE pentru a asigura coerența și complementaritatea fondurilor ESI (între ele și cu politicile naționale și alte surse de finanțare) a funcționat parțial eficace, iar principala slăbiciune a acestuia a fost reprezentată de coordonarea FESI cu politicile sectoriale, neconstituindu-se sub-comiteteltematice planificate în acest sens.
240. Așadar, criteriile pentru variabila referitoare la autoritatea structurilor este „realizat parțial” și mai sunt necesare îmbunătățiri atât cu privire la perioada de programare 2014-2020, cât și cu privire la perioada de programare 2021-2027.

*5.1.1.5. Localizarea AM POR (planificată pentru perioada 2021-2027) este în conformitate cu structura administrativă (nivel regional)*

241. Guvernul României a emis OUG 122/2020 privind unele măsuri pentru asigurarea eficientizării procesului decizional al fondurilor externe nerambursabile destinate dezvoltării regionale în România, având drept scop asigurarea cadrului general de gestionare a programelor operaționale regionale, de asigurare a cadrului general necesar pregătirii sistemului de gestiune și control, precum și implementării proiectelor destinate dezvoltării regionale în perioada de programare 2021-2027. Prin această OUG, Agențiile de Dezvoltare Regională vor îndeplini rolul de Autoritate de Management pentru programele operaționale regionale 2021-2027. S-a adoptat și legislația secundară necesară. Cu toate acestea, având în vedere rolul și structura anterioară a ADR-urilor, este necesară în continuare activități de creștere a capacității și sprijin pentru ADR-uri pentru ca localizarea lor să fie evaluată ca optimă.
242. De asemenea, chiar dacă există o desemnare legală, ADR-urile rămân organizații neguvernamentale ale căror membrii sunt județene care urmează să beneficieze de finanțare în cadrul POR-urilor, iar conducerea strategică a ADR-urilor este asigurată de CDR-urile la care iau parte președinții consiliilor județene care vor fi semnatarii contractelor de finanțare. Dinamica de interese și putere în acest context este complexă, ceea ce influențează de asemenea evaluarea noastră. ADR-urile vor fi capabile să-și consolideze autoritatea doar ca rezultat al unor programe intensive de creștere a capacității lor, în primul rând prin implementarea atentă și consecventă a *Roadmap-urilor pentru creșterea capacității administrative*.
243. În acest context, calificativul pentru această variabilă, referitoare exclusiv la perioada 2021-2027, este „realizat parțial, necesită îmbunătățiri”.

*5.1.1.6. Adecvarea poziționării OI pentru tipul de intervenție și beneficiarii vizați*

244. Programele operaționale sunt implementate la nivel central, regional și/sau local, cu existența unor structuri delegate, după cum urmează:
- POR – operează prin ADR-urile din cele 8 regiuni;
  - POIM operează la nivel regional, prin 8 puncte regionale;
  - POC deține OI la nivel central: OI Cercetare în cadrul Ministerului Educației și Cercetării Științifice și OIPSI în cadrul Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale;
  - POCU deține OI la nivel central (OI Educație în cadrul Ministerului Educației și Cercetării) și 8 organisme la nivel regional (OIR);
  - o caracteristică a PNDR o reprezintă reprezentarea la nivel regional (CRFIR) și județean (OJFIR) și chiar la nivel local, în cazul APIA.
  - POPAM operează în teritoriu prin 8 centre regionale;

- CTE operează prin birouri regionale de cooperare transfrontalieră și prin puncte de informare de la nivelul județelor, în cazul CTE RO-HU.

245. POCA și POAT nu au organisme intermediare, dat fiind specificul programelor.

246. Evidențele colectate prin studiul documentelor (inclusiv rapoarte de audit la nivel de program), interviuri și focus grupuri arată că organismele intermediare sunt actori deosebit de importanți și, în timp, ele și-au crescut capacitatea, ajungând să fie bine apreciate de beneficiari ca instituții de sprijin, nu doar de monitorizare și control. Ca urmare, nu au apărut probleme majore generate de capacitatea OI în perioada 2020-2022. Deciziile luate anterior cu privire la delegarea unor sarcini, spre exemplu în cadrul POC, și-au demonstrat astfel buna justificare. Așadar, calificativul pentru această variabilă este maxim atât cu privire la perioada de programare 2014-2020, cât și cu privire la perioada de programare 2021-2027.

*5.1.1.7. Relații bune de lucru, bine stabilite între organismele de coordonare (de exemplu AM, OI și alte structuri)*

247. Criteriul de evaluare pentru variabila „relații bune de lucru, bine stabilite între organismele de coordonare” se referă la comunicarea și cooperarea dintre organismele de coordonare, AM-uri și OI-uri și alte unități relevante. Așa cum am arătat în cuprinsul analizei pentru tema de evaluare D1, între autoritățile de management s-au stabilit relații bune de lucru atât prin activitatea grupurilor de lucru funcționale, a grupurilor de lucru ad-hoc, cât și prin mecanisme clasice ale administrației publice de cooperare intra și inter-instituțională. Au rămas încă unele aspecte operaționale pentru care ar fi fost utilă o colaborare mai strânsă, conform concluziilor analizei pentru tema de evaluare D1.

248. În ceea ce privește relațiile de lucru dintre AM și OI, conform Evaluării POR la nivel de sistem din 2019<sup>68</sup>, s-a evidențiat necesitatea de a defini în mod mai clar legăturile orizontale de colaborare la nivelul direcțiilor și departamentelor AM/OI POR, în vederea eficientizării proceselor de avizare și luare a deciziilor, precum și în vederea asigurării unei planificări adecvate a resurselor umane, din perspectiva reducerii riscului supraîncărcării cu sarcini de serviciu. De asemenea, s-a remarcat necesitatea analizării și definirii mai clare a relațiilor de coordonare verticală, atât la nivel național (MLPDA/AM POR și alte structuri implicate în sistemul POR și în gestionarea fondurilor ESI), cât și la nivel regional (CDR/ADR/ birourile județene ale ADR-urilor), în vederea asigurării unei corelări mai eficiente a proceselor de luare a deciziilor de sus în jos și totodată de avizare de jos în sus. În contextul creșterii importanței ADR-urilor în procesul de planificare pentru perioada 2021-2027 aceste neclarități în cooperare rămân provocări relevante, care trebuie adresate.

249. Evaluarea on-going a PNDR a analizat nivelul eficacității comunicării și a fluxurilor interne de informații, indicând un nivel ridicat de satisfacție în ceea ce privește comunicarea dintre AM, APIA și AFIR. Acest lucru are un efect pozitiv în reducerea volumului de muncă pentru autorități. Referitor la frecvența comunicării interne a reieșit că fluxurile interne și schimbul de informații respectă calendarul de implementare a programului și termenele prevăzute prin acordurile de delegare dintre instituții.

250. Evaluarea POAT<sup>69</sup>, arată că relațiile dintre AM POC și organismele intermediare pentru POC nu au fost în toate cazurile foarte bune, blocajele apărute în activitatea OI Cercetare conducând la preluarea unor funcții la nivelul AM, dar acestea au fost depășite în timp. Evidențele colectate pentru prezenta evaluare arată că relațiile dintre AM POCU și organismele intermediare regionale, respectiv OI de la nivel central sunt bine apreciate de reprezentanții acestor structuri, dar sunt identificate și lucruri care ar putea fi îmbunătățite, în special în ceea ce privește consultarea reprezentanților OI înainte de luarea unor decizii cu impact asupra activității lor. Evaluările programelor CTE și datele colectate în 2020 arată că relațiile dintre AM CTE și birourile regionale sunt excelente.

251. Având în vedere toate aspectele menționate, calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, necesită îmbunătățiri”. Având în vedere că mare parte din sistemul instituțional va rămâne stabil: AM POC va deveni AM POCIDIF cu aceleași OI, AM POCU va deveni AM POIDS și AM POEO cu aceleași OI, se mențin aceleași organisme delegate pentru programele CTE, PNDR și POPAM, constatările sunt valabile atât pentru perioada 2014-2020, cât și pentru perioada 2021-2027.

<sup>68</sup> Evaluarea intervențiilor POR 2014, 2020, Tema 12 Analiza sistemului de implementare a POR, Lattanzio Advisory SpA, 2019

<sup>69</sup> Evaluarea POAT 2014-2020, 11.09.2020, Ernst&Young, Institutul Național de Cercetare Științifică în Domeniul Muncii și Protecției Sociale (INCSMPS), QURES Quality Research and Support.



#### 5.1.1.8. Structuri adecvate pentru toate fazele managementului de program

252. Nu se observă schimbări față de evaluarea anterioară, realizată în 2020. Cadrul legislativ în ansamblu este adecvat asumării responsabilităților legate de politica de dezvoltare regională. Fazele de management de program sunt procedurate și, atunci când sunt îndeplinite de organisme delegate, există acorduri de delegare și regulamente de organizare și funcționare clare. Acordurile de delegare au fost modificate/actualizate prin acte adiționale, fie ca urmare a modificării reglementărilor europene, fie din necesitatea de a îmbunătăți cadrul de realizare a sarcinilor delegate. De asemenea, structura OI (de exemplu POR sau POCU) s-a ajustat în funcție de sarcinile primite pe parcursul implementării programului (de exemplu preluarea funcției de evaluare tehnică și financiară a proiectelor).
253. În ceea ce privește repartizarea sarcinilor în interiorul instituțiilor, respondenții la sondaj și interviuri consideră că în majoritatea AM-urilor și OI-urilor sunt stabilite modalități de delegare a sarcinilor în interiorul organizației și/sau există proceduri clare și coerente de exercitare a rolurilor și sarcinilor fiecărui departament. Dar, la nivel OI se simte nevoia unei mai bune structuri instituționale și, în general, nevoia de mai multă capacitate, însemnând mai mult personal specializat.
254. În cadrul OI, în funcție de ciclul managementului de program, personalul OI se ajustează pentru a face față sarcinilor. Astfel, în urma lansărilor de proiecte, personalul se concentrează pe procesele de evaluare – selecție – contractare, iar ulterior pe procesul de monitorizare. Cu toate acestea, **lipsa predictibilității lansării de apeluri din partea AM creează dezechilibre în activitatea organismelor intermediare, prin creșterea gradului de încărcare la un nivel care generează, uneori, întârzieri majore ale termenelor, cu efecte negative în implementarea proiectelor de către beneficiari.**
255. Toate cele de mai sus atestă faptul că, deși s-au produs progrese de la evaluarea anterioară, mai este loc de îmbunătățire, deci calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, necesită îmbunătățiri”. Având în vedere că mare parte din sistemul instituțional va rămâne stabil constatările sunt valabile atât pentru perioada 2014-2020, cât și pentru perioada 2021-2027.

#### 5.1.1.9. Coordonarea interministerială sistematică și eficientă a politicilor socio-economice

256. **Cooperarea inter-instituțională rămâne dificilă, aspect ce reiese și din implementarea PO care au intervenții cu potențial complementar, așa cum arată evaluarea instrumentului ITI și evaluarea de față, în cadrul temei D1.** Un exemplu în ceea ce privește coordonarea interministerială limitată este colaborarea deficitară dintre Ministerul Muncii și cel al Educației în ceea ce privește intervențiile din educație ce trebuie corelate cu nevoile de pe piața muncii sau cu privire la intervențiile ce vizează incluziunea socială, care ar trebui să țină cont și de nevoile educaționale ale grupurilor defavorizate, în contextul în care acestea sunt obiective atât ale strategiilor naționale, cât și ale POCU.<sup>70</sup> O cauză pentru această stare de lucruri este legată de modul de elaborare a politicilor, respectiv sectoriale și nu integrate. **Este important de remarcat că potențialul complementar al programelor s-a realizat în special pe baza interesului și capacității beneficiarilor și a existat o coordonare relativ limitată pentru asigurarea complementarităților**, mecanismul de coordonare bazat pe Comitetul de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat și subcomitetele sale tematice fiind parțial operaționale și eficiente.<sup>71</sup>
257. În perioada de pregătire a perioadei 2021-2027, care a coincis și cu elaborarea Programului Național de Redresare și Reziliență, rolul de coordonare al MIPE s-a întărit, dar – așa cum arătam și la analiza variabilei legate de autoritatea structurilor – poziția MIPE este constituțional și administrativ egală cu cea a altor ministere pe care trebuie să le coordoneze. În acest context, rolul centrului guvernului, prin Secretariatul General al Guvernului și prin Cancelaria Primului Ministru este important. Dar acest rol nu este suficient reglementat cu privire la fondurile ESI.
258. Având în vedere limitările prezentate, progresele observate față de evaluarea precedentă sunt destul de mici, calificativul rămânând „realizat parțial, în mică măsură, și sunt necesare îmbunătățiri semnificative” și fiind valabil atât pentru perioada 2014-2020, cât și pentru perioada 2021-2027.

<sup>70</sup> A se vedea Evaluarea POCU în domeniul educației.

<sup>71</sup> A se vedea analiza și constatările aferente temei de evaluare D1 din prezentul raport.

#### 5.1.1.10. Parteneriatul este prezent și eficace<sup>72</sup>

259. Analiza realizată în prezentul raport în cadrul temei de evaluare D2 arată că structurile partenoriale, CCMAP și CM s-au constituit conform planificărilor. În total, **40% dintre membrii structurilor partenoriale sunt reprezentanți ai structurilor asociative ale administrației publice locale și ale organizațiilor din societatea civilă**: sindicate, patronate, organizații ale mediului de afaceri, organizații profesionale, ONG-uri cu activitate relevantă sau alte tipuri de entități ce reprezintă grupuri sau promovează politici publice de importanță pentru implementarea Acordului de Parteneriat. Partenerii regionali și locali sunt prezenți mai puțin în structurile partenoriale, dar aceștia sunt reprezentați de structurile asociative ale autorităților publice locale, ce se regăsesc în majoritatea CM.
260. Cu toate acestea, în anii 2020-2022 partenerii au fost implicați mai puțin decât în anii precedenți în luarea deciziilor cu privire la programe. Partenerii au fost implicați:
- în procesul de planificare și programare pentru perioada 2012-2014 (prin Comitetului Interinstituțional pentru elaborarea Acordului de Parteneriat și comitete consultative tematice și teritoriale)
  - în gestiunea programelor, prin CCMAP, cu limitele de operativitate și eficacitate constatate pentru CCMAP în evaluarea D1 și prin CM. Trebuie subliniat în primul rând că în anii 2020-2021 nu s-au putut organiza reuniuni CCMAP și toate reuniunile planificate ale CM, ceea ce a afectat dinamica acestora.
  - În procesul de planificare a perioadei 2021-2027, dar de o manieră mai puțin susținută din cauza limitărilor puse dezbaterilor publice de pandemia de COVID-19. Pentru mai multe programe consultările partenerilor s-au făcut mai mult în scris și, deși activitatea de consultare s-a realizat și a implicat un număr mare de actori, rezultatele consultărilor au fost în mare parte o dezamăgire pentru parteneri care nu și-au găsit propunerile reflectate în programe și nu au avut ocazia să înțeleagă rațiunea pentru care MIPE și AM-urile nu le-au luat în vedere propunerile.
261. Pentru perioada 2021-2027, ca și pentru perioada 2014-2020, partenerii din structurile partenoriale au fost selectați pe baza unor apeluri publice.
262. În plus, partenerii din societatea civilă sunt prezenți în dezbateri publice și pot participa la consultări asupra proiectelor de acte normative cu impact asupra fondurilor ESI, în baza prevederilor Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională. Dar organizațiile care participă mai des la dezbateri organizate în baza legii privind transparența decizională semnalează că aceasta este aplicată adesea mai degrabă formal, fără să se genereze un dialog între autorități și organizațiile neguvernamentale sau partenerii sociali. ONG-urile intervievate pentru prezenta evaluare subliniază că pandemia, care – din motive obiective – a generat un val de decizii care n-au fost supuse consultării publice, a generat o mai mică deschidere cu privire la consultări din partea autorităților.
263. În acest context, având în vedere diminuarea observată a influenței CM asupra managementului programelor, dar și consultarea mai puțin valorificată pentru programare în perioada 2021-2027, în comparație cu cea realizată pentru perioada 2014-2020, deoarece se observă un regres față de evaluarea anterioară, calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, necesită îmbunătățiri”, atât cu privire la perioada de programare 2014-2020, cât și cu privire la perioada de programare 2021-2027.

#### 5.1.1.11. Comitetele de monitorizare sunt constituite și au o componență și funcționare adecvată<sup>73</sup>

264. Analiza realizată în prezentul raport în cadrul temei de evaluare D2 arată că sunt înființate comitetele de monitorizare (CM) pentru perioada 2014-2020, și că sunt selectați partenerii pentru perioada 2021-2027. Activitatea CM pentru perioada 2014-2020 este destul de eficace, dar reactivă. Evaluarea arată că implicarea partenerilor răspunde la propunerile MIPE și ale autorităților de management și este rar proactivă, dat fiind că partenerii ridică relativ rar subiecte pe agenda discuțiilor CCMAP și CM suplimentar de cele propuse de autoritățile de coordonare și gestiune FESI. În ceea ce privește propunerile AM, nivelul de implicare al partenerilor este variabil. În toate structurile partenoriale există parteneri cu nivel de interes și grad de activitate eterogen. Din perspectiva celor mai multe AM, partenerii se implică în special acolo unde au un interes, ceea ce este explicabil și asigură o implicare relevantă. În plus, în perioada pandemiei de COVID-19 implicarea partenerilor s-a diminuat.

<sup>72</sup> A se vedea supra, capitolul dedicat temei de evaluare D2

<sup>73</sup> Ibidem.

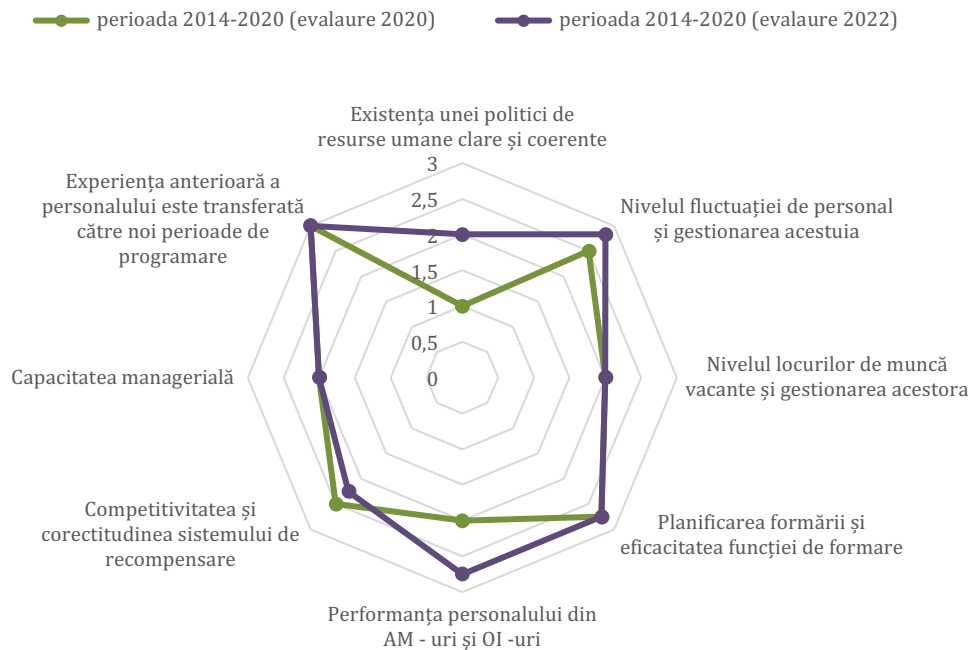
265. În acest context, evaluarea este similară cu cea pentru variabila anterioară: „realizat parțial, necesită îmbunătățiri”, atât cu privire la perioada de programare 2014-2020, cât și cu privire la perioada de programare 2021-2027.

### 5.1.2. Resurse umane

266. În ansamblu, în comparație cu perioada anterioară de programare (2007-2013), capacitatea administrativă în ceea ce privește resursele umane s-a îmbunătățit, datorită creșterii capacității privind planificarea resurselor umane, fluctuația de personal mai scăzută, performanța personalului. A scăzut ușor aprecierea cu referire la sistemul de recompensare, din cauza unor nemulțumiri legate de acesta, mai ales în contextul inflației. Utilizarea expertizei angajate în afara organigramei pentru o serie de activități a compensat probleme legate de lipsa de personal. Pe de altă parte, fluctuația personalului este mică și doar fluctuația personalului de conducere afectează capacitatea autorităților, capacitatea managerială situându-se în continuare la nivel mediu, sub performanța de ansamblu a angajaților.

Figura 3. Evoluția capacității administrative a autorităților pe dimensiunea resurse umane (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)

#### RESURSE UMANE



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative

#### 5.1.2.1. Existența unei politici de resurse umane clare și coerente la nivel instituțional; practica de planificare a resurselor umane și eficacitatea acesteia

267. Rapoartele anuale de implementare a PO, inclusiv cel realizat la nivelul MIPE, evidențiază problemele legate de resursa umană, cele mai frecvente fiind:

- grad de încărcare ridicat al personalului AM/OI în diferite etape ale ciclului de program: programare, lansare apeluri, evaluare-selecție-contractare, monitorizare, închiderea programului, precum și a celui cu specializare în domeniul TIC pe zonele critice. Aceasta duce inclusiv la deficiențe semnalate de Autoritatea de Audit cu privire la insuficiența personalului pentru anumite procese cheie (evaluare și selecție, autorizare proiecte, achiziții publice, contabilitate);
- resursele umane, logistice și tehnice alocate sistemului la nivel central, la MIPE, se situează sub nivelul necesităților, printre altele semnalându-se eșecul repetat de a ocupa toate posturile scoase la concurs.

268. Analiza volumului de muncă se estimează și se actualizează în permanență în toate structurile de gestiune FESI participante la sondaj, dar acest aspect nu reușește să asigure o bună performanță a recrutărilor. Impresia

generată în dialogul cu persoanele intervievate este că frecvențele schimbări de structură ale MIPE și ale PO din componența sa, ca și schimbările intervenite la MLPDA și PO din componența sa în 2020-2021, nu au avut în vedere impactul schimbărilor de structură în ceea ce privește încărcarea resurselor umane și nevoia de personal suplimentar. În mai multe AM și OI personalul contractual în afara organigramei este esențial pentru buna implementare a AP, dar faptul că este personal angajat pe perioadă determinată arată lipsa unei viziuni strategice cu privire la dezvoltarea pe mai departe a resurselor umane în sistemul FESI. Așa cum arată analiza celorlalte variabile, capacitatea resurselor umane din sistemul FESI este crescută, dar poate fi în continuare îmbunătățită.

269. În acest context, calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, necesită îmbunătățiri”, atât cu privire la perioada de programare 2014-2020, cât și cu privire la perioada de programare 2021-2027, dar fiind stabilitatea celor mai multe structuri pentru perioada 2021-2027.

#### 5.1.2.2. Nivelul fluctuației de personal și gestionarea acesteia

270. Conform statisticilor de la nivelul MIPE și al AM din celelalte ministere, nivelul fluctuației de personal se situează în ansamblu sub 10%, personalul din sistemul FESI stabilizându-se în ultimii ani în mare măsură. În acest context, calificativul pentru această variabilă este aproape maxim (media sub-variabilelor care compun variabila este 2.83 din 3), cu privire la perioada de programare 2014-2020.

#### 5.1.2.3. Nivelul locurilor de muncă vacante și gestionarea acestora

271. Conform statisticilor de la nivelul MIPE și al AM din celelalte ministere, nivelul posturilor vacante se situează în cele mai multe AM sub 5%, cu o valoare însă peste 20% la nivelul AM POR. Există o plecare a personalului din structura AM care urmează să se desființeze, AM POR și AM POCA.

272. În plus, interviurile realizate arată că există dificultăți în ocuparea posturilor vacante și se întâmplă frecvent să fie nevoie de reluarea unor concursuri pentru ocuparea tuturor posturilor vacante.

273. Față de perioada 2007-2013, există un progres semnificativ în ceea ce privește managementul numărului de locuri de muncă vacante, dar nu și față de evaluarea din 2020, deci calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, nu în totalitate, necesită îmbunătățiri” cu privire la perioada de programare 2014-2020.

#### 5.1.2.4. Planificarea formării și eficacitatea funcției de formare

274. Conform evidențelor colectate, formarea profesională în cadrul MIPE se desfășoară pe baza planurilor anuale de formare ce au la bază nevoile de formare colectate și agregate din structurile ministerului de la nivelul managerilor. Anual, un raport de formare menționează activitățile și realizările cantitative (participări la formare și costuri aferente formării). Totuși, o bază de date unitară privind procesele și rezultatele formării pe parcursul perioadei analizate 2014-2020 nu este disponibilă, datele fiind colectate din planurile și rapoartele anuale sau agregate din baze diferite, așa cum arată evaluarea POAT<sup>74</sup>.

275. Analiza răspunsurilor primite la interviuri sondajul realizat în cadrul prezentei evaluări arată că în AM-uri există planuri anuale de instruire defalcate la nivel de departament sau se efectuează o analiză periodică a nevoilor de instruire, care țin cont de nevoia de competențe pe post. Instruirea este importantă pentru personalul celor mai multor AM-uri și pentru cel al OI-uri. Rezultatele sondajului arată că planurile de instruire din instituții sunt în mare măsură implementate, aducând îmbunătățiri competențelor personalului.

276. Conform anchetei privind formarea, realizată în cadrul Evaluării POAT 2014-2020, „aproximativ 9 din 10 participanți consideră că programele de formare sunt utile în îndeplinirea responsabilităților postului. Aceștia confirmă efectul de creștere a nivelului de competență prin:

- cunoștințele și abilitățile dobândite în programele de formare asigurate prin POAT;
- conținutul cursurilor, specializat pe domeniul de activitate al participanților, aplicat la situațiile concrete din activitatea participanților;
- metodele participative – precum studii de caz, exerciții aplicate situațiilor reale din activitatea participanților;
- experiența formatorilor atât în domeniul FESI cât și în domeniile de activitate specifice instituției
- transferul de cunoștințe informal în cadrul echipelor.”<sup>75</sup>

<sup>74</sup> MIPE, 2020, Evaluarea POAT.

<sup>75</sup> Ibid.

277. Totuși, interviurile arată că în anii 2020-2022, formările realizate au fost mai puține și mai puțin relevante, din cauza pandemiei de COVID-19 și din cauza încărcării mari date de suprapunerea implementării perioadei 2014-2020 cu programarea pentru 2021-2027. Odată cu creșterea de ansamblu a capacității resurselor umane din sistemul FESI, nevoia de formare foarte specializată și de calitate este foarte mare.
278. Pentru perioada 2021-2027 nevoia de formare la nivelul ADR-urilor rămâne acută.
279. Întrucât, în ciuda importanței și relevanței formărilor, se identifică în continuare nevoi de formare care nu au putut fi satisfăcute la timp, mai ales pentru ADR-uri, și dat fiind că în anii 2020-2022 s-a înregistrat un regres în implementarea planurilor de formare de calitate, din cauza pandemiei, considerăm că rămân în continuare aspecte de îmbunătățit. Deci calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, nu în totalitate, necesită îmbunătățiri”. atât cu privire la perioada de programare 2014-2020, cât și cu privire la perioada de programare 2021-2027, dar fiind stabilitatea celor mai multe structuri pentru perioada 2021-2027.

#### 5.1.2.5. Performanța personalului din AM-uri și OI-uri

280. Media punctajelor evaluărilor personalului MIPE, al AM-urilor din afara MIPE și al OI-urilor care au răspuns la sondaj arată că personalul din sistemul FESI are o performanță evaluată la 4,75 dintr-un maxim de 5 puncte. Cu toate acestea, trebuie reținut că sistemul de evaluare a performanțelor din administrația publică din România este deficitar<sup>76</sup>, evaluările pentru marea majoritate a personalului din administrația publică arătând performanțe peste 4,5 din 5 puncte posibile. Prin urmare, pentru evaluarea variabilei privind performanța personalului trebuie să utilizăm și alte surse de informații.
281. Analiza calitativă a datelor realizată pentru prezenta completată, completată de constatările evaluării POAT relevă opinia managerilor și angajaților din sistemul FESI potrivit căreia, performanța individuală a crescut în sistem. Performanța personalului este confirmată de rezultatele obținute în implementarea programelor, modificarea programelor în timp foarte scurt pentru a răspunde provocărilor generate de pandemia de COVID-19, feedback-ul pozitiv al beneficiarilor, care apreciază bine și ca fiind îmbunătățită comunicarea cu AM/OI.
282. Performanța poate fi analizată și din punctul de vedere al competențelor pe post. Evaluarea on-going a PNDR 2014-2020 în perioada 2017-2020 prezintă rezultatele analizei la nivelul resursei umane de la nivelul AM, APIA și AFIR. Nivelul de competență și abilități este realizat pe baza autoevaluării personalului și prezintă un nivel ridicat și foarte ridicat.
283. În ciuda faptului că sistemul de evaluare a performanțelor necesită îmbunătățiri substanțiale și trebuie să adreseze mai bine performanța specifică pe post, se observă o îmbunătățire a performanței resurselor umane din sistemul FESI, prin urmare, calificativul pentru această variabilă este maxim atât cu privire la perioada de programare 2014-2020, cât și cu privire la perioada de programare 2021-2027, dar fiind stabilitatea celor mai multe structuri pentru perioada 2021-2027.

#### 5.1.2.6. Competitivitatea și corectitudinea sistemului de recompensare

284. În perioada 2014-2022 salariile personalului în AM-uri și OI-uri au crescut succesiv prin: OUG nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015; apoi prin HG nr. 325/2018 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind stabilirea condițiilor de înființare a posturilor în afara organigramei și a criteriilor pe baza cărora se stabilește procentul de majorare salarială pentru activitatea prestată în proiecte finanțate din fonduri europene nerambursabile.
285. Sistemul de recompensare este recunoscut ca fiind în transparent și corect, dar într-o măsură mai mică este considerat competitiv în anul 2022 de către respondenții din autoritățile incluse în sondaj. Sistemul de recompensare poate asigura în mare măsură retenția personalului, dar nu în caz de instabilitate instituțională sau pentru personalul IT, pentru care există oferte mult mai competitive, conform interviurilor realizate. Pe de altă parte, sistemul de recompensare este doar parțial competitiv pentru că nu este corelat cu performanța individuală pe post.
286. Cu referire la această variabilă, considerăm că există loc de îmbunătățire, în special legat de corelarea remunerării cu performanța pe post, deci calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, nu în totalitate, necesită îmbunătățiri”.

<sup>76</sup> Banca Mondială, Acord pentru servicii de asistență tehnică pentru Dezvoltarea unui sistem unitar pentru managementul resurselor umane în cadrul administrației publice, (mai 2019) finanțat prin POCA 2014-2020. Analiza Băncii Mondiale reține că „practicile de evaluare a performanțelor individuale din sistemul public nu fac o distincție corespunzătoare între cei cu rezultate bune și cei cu rezultate slabe și nu folosesc la motivarea personalului sau pentru dezvoltarea carierei”.

#### 5.1.2.7. Capacitatea managerială

287. În interviuri și focus-grupuri este foarte des accentuată importanța capacității manageriale în creșterea nivelului de motivație a personalului de execuție, dar și în creșterea performanței, prin luarea celor mai adecvate decizii în ceea ce privește formarea personalului și evaluarea. Mulți manageri au participat la sesiuni de formare, dar acestea au vizat în mică măsură consolidarea capacității manageriale, fiind concentrate mai degrabă pe acumularea de cunoștințe. În plus, ca și în cazul altor acțiuni de creștere a capacității resurselor umane, pandemia de COVID-19 a afectat activitățile planificate pentru 2020-2022. Astfel, veriga slabă în gestiunea FESI pare să fie stabilitatea pe funcțiile de conducere și capacitatea managerială de a planifica strategic și de a asigura implementarea planurilor strategice la nivelul AM-urilor și OI-urilor.
288. Instrumentul existent: Planul Strategic Instituțional, nu este utilizat în sistemul FESI, pentru a crește capacitatea managerială, iar în afară de formări de scurtă durată nu există planuri separate și detaliate de formare pentru a crește capacitatea esențială de management a persoanelor cu funcții de conducere.
289. Dacă performanța personalului este bine evaluată, acest lucru se datorează și performanței managerilor. Pe de altă parte, deficiențe observate în analiza de față nu ne permit să evaluăm la maximum capacitatea managerială. Având în vedere toate aspectele menționate, calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, nu în totalitate, necesită îmbunătățiri”.

#### 5.1.2.8. Experiența anterioară a personalului este transferată către noi perioade de programare

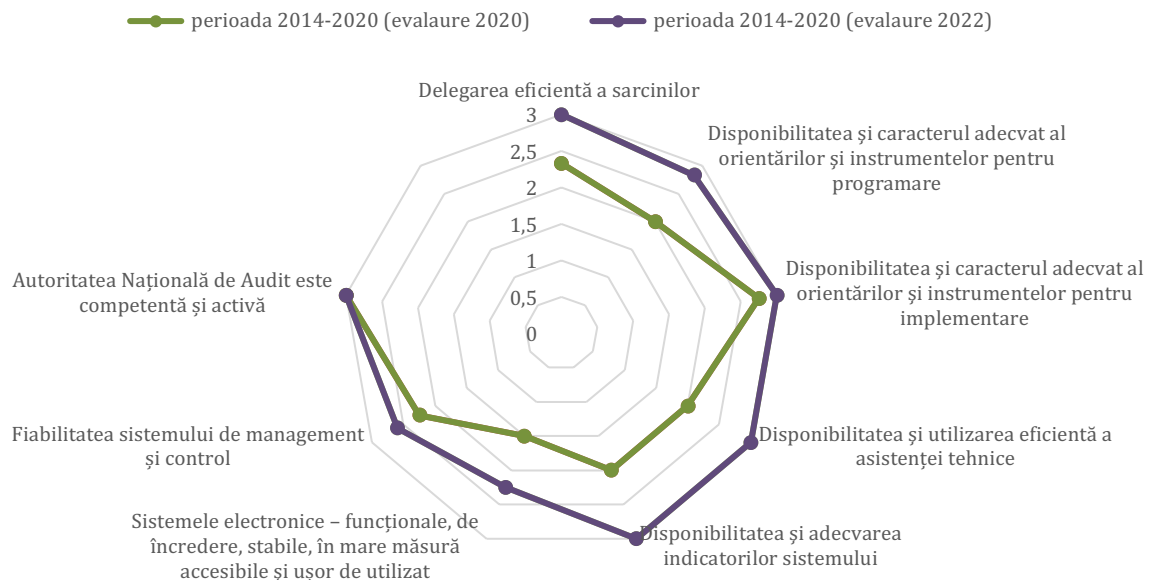
290. Evidențele colectate prin sondaj, interviuri și focus grupuri arată că experiența anterioară a personalului este transferată către noi perioade de programare într-o foarte mare măsură, conform celor arătate și anterior la analiza dedicată dimensiunii „Structuri”. Personalul cu experiență în implementarea programelor din perioada 2007-2013 lucrează și în actuala perioadă de programare în sistemul de gestionare și coordonare a FESI, consolidându-și competențele și urmează să lucreze în perioada 2021-2027. Interviurile au evidențiat importanța deținerii experienței anterioare și a aplicării lecțiilor învățate pentru derularea unor activități mai eficiente în relația cu beneficiarii de finanțare. Așadar, calificativul pentru această variabilă este maxim atât pentru perioada 2014-2020, cât și pentru perioada 2021-2027.

#### 5.1.3. Sisteme și instrumente

291. În ansamblu, în comparație cu perioada anterioară de programare (2007-2013) și față de evaluarea anterioară din 2020, care a analizat perioada de programare 2014-2020, capacitatea administrativă s-a îmbunătățit în ceea ce privește instrumentele și sistemele. Deși s-a îmbunătățit, sistemul electronic rămâne veriga cea mai slabă între sisteme și instrumentele utilizate de autoritățile de gestiune. Printre altele, capacitatea permanentă de evoluție a sistemului SMIS2014+/MySMIS2014 face ca adaptarea la îmbunătățirile aduse să creeze uneori reacții negative, înainte de recunoașterea progresului. Pe de altă parte, stabilitatea celorlalte instrumente folosite (proceduri, sistemul de indicatori etc.) face ca utilizarea lor să fie din ce în ce mai facilă, iar în acest mod să se consolideze capacitatea de a fi folosite.
292. Pe de altă parte, factorii consultați pentru evaluare exprimă speranța că cele mai multe sisteme și instrumente vor fi păstrate sau îmbunătățite pe baza lecțiilor învățate pentru implementarea AP și PO 2021-2027, astfel încât și în ceea ce privește această dimensiune să se poată realiza un transfer semnificativ de experiență.

Figura 4. Evoluția capacității administrative a autorităților pe dimensiunea instrumente și sisteme (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)

### INSTRUMENTE ȘI SISTEME



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative

#### 5.1.3.1. Delegarea eficientă a sarcinilor

293. Delegarea sarcinilor se realizează între AM-uri și OI-uri, prin Acorduri de delegare, așa cum am arătat și la analiza dedicată dimensiunii „Structuri” anterior. Prin urmare delegarea sarcinilor este realizată de o manieră clară din punct de vedere formal, iar experiența acumulată a permis clarificările responsabilităților acolo unde a fost necesar. Rămân posibile probleme la nivelul OI care nu și-au planificat eficient sarcinile în condițiile în care calendarul apelurilor nu este respectat de AM-uri. Dar în ansamblu se observă un progres în relația dintre AM și OI și cu privire la delegarea eficientă a sarcinilor, prin urmare calificativul pentru această variabilă este maxim atât pentru perioada 2014-2020. Pentru perioada 2021-2027 multe dintre OI (mai ales OIR POCU din acest moment) se simt nepregătite și au nevoie de mai multe clarificări și de creșterea capacității, prin urmare pentru perioada 2021-2027 evaluarea este „realizat parțial, necesită clarificări”.

#### 5.1.3.2. Disponibilitatea și caracterul adecvat al orientărilor și instrumentelor pentru programare și pentru implementare

294. Pentru fiecare program operațional, pentru toate procesele, au fost definite proceduri și instrumente. Au fost elaborate și distribuite materiale pentru pregătirea programelor pentru perioada 2021-2027. Utilizarea lor în ultimii 2 ani le-a făcut să apară ca din ce în ce mai clare. Din răspunsurile la sondaj reiese că cele mai multe AM-uri cunosc structura care oferă AM-urilor și OI-urilor îndrumare pentru programarea și implementarea noilor programe operaționale. Opinia OI-urilor referitoare la acest aspect este similară cu cea de la nivelul AM.
295. Rapoartele Autorității de Audit semnaleză câteva deficiențe în aplicarea unor proceduri/metodologii ce țin de verificări, riscuri și nereguli, dar și aici există în general un progres.
296. Având în vedere toate aspectele menționate, și în cazul acestei variabile, calificativul pentru această variabilă este aproape maxim (media sub-variabilelor care compun variabila este 2,83 din 3), cu privire la instrumentele de programare și 3 cu privire la instrumentele de implementare.

#### 5.1.3.3. Disponibilitatea și utilizarea eficientă a asistenței tehnice

297. Disponibilitatea expertizei în domenii critice / specifice (achiziții public, ajutor de stat, mediu și reglementări, audit intern, managementul riscurilor, monitorizare și evaluare etc.) este apreciată în general ca fiind mare pentru că AM-urile și-au dezvoltat expertiză internă unde a fost nevoie. Asistența tehnică rămâne utilă, mai ales în contextul volumului mare de muncă în anumite perioade, dar eventualitatea indisponibilitate a asistenței tehnice nu mai este un factor blocant.
298. De-a lungul timpului, lipsa unor evaluatori independenți a generat unele probleme, dar având în vedere finalizarea în mare măsură a contractărilor la momentul evaluării de față, acesta nu mai este un factor semnificativ.
299. Utilizarea fondurilor de AT variază de la program la program, dar la nivelul anului 2022 nivelul utilizării resurselor de AT este mai degrabă legat de achizițiile publice și de întârzierile acumulate în timpul pandemiei de COVID-19 în unele proiecte de formare și de comunicare.
300. Din interviuri a rezultat disponibilitatea și calitatea redusă a asistenței tehnice din România pe domenii specializate (de ex. aferente POIM, POC), motiv pentru care este preferată asistența tehnică din surse externe, din țări ale UE, care dispun de acest tip de expertiză. Sunt apreciate pozitiv serviciile de asistență tehnică oferite de cu sprijinul BEL, BERD, al Băncii Mondiale, care pun la dispoziția autorităților echipe mixte de consultanți.
301. Având în vedere creșterea performanței interne și nevoia de AT limitată la final de program, calificativul pentru această variabilă este maxim pentru perioada 2014-2020, dar nu poate fi apreciat pentru perioada 2021-2027.

#### 5.1.3.4. Disponibilitatea și adecvarea indicatorilor sistemului

302. Toate AM-urile și OI-urile care au răspuns sondajului au o opinie pozitivă cu privire la sistemul de indicatori utilizați pentru rapoartele de evaluare / RAI-uri / evaluări ex-ante. Așa cum arată evaluarea realizată de Banca Mondială în 2021, „procesul de evaluare intermediară a performanței din 2019 a reprezentat un alt test cheie al funcționalității sistemului de monitorizare. Deși analiza a identificat un număr mare de priorități de investiții (PI) care nu și-au îndeplinit obiectivele de etapă, sistemul de monitorizare în sine a permis implementarea cu succes a acestui exercițiu, facilitând efectuarea de modificări substanțiale subsecvente ale programelor operaționale”.<sup>77</sup> În general raportul remarcă progrese semnificative, bazate pe experiență și feedback-ul Comisiei Europene în gestionare sistemului de indicatori.
303. De asemenea, evaluarea în cadrul Temei 4 a Acordului de Parteneriat a prilejuit o atenție mai mare acordată dinamicii indicatorilor de program din cadrul de performanță și a contribuit la creșterea capacității de monitorizare.
304. Având în vedere creșterea performanței de monitorizare față de evaluarea anterioară, calificativul pentru această variabilă este maxim pentru perioada 2014-2020, dar nu poate fi apreciat pentru perioada 2021-2027.

#### 5.1.3.5. Sistemele electronice – funcționale, de încredere, stabile, în mare măsură accesibile și ușor de utilizat

305. Față de perioada 2007-2013, când transmiterea documentelor de către beneficiari se realiza pe format de hârtie și electronic, sistemul MySMIS a adus un progres important prin depunerea on-line, apreciat de majoritatea interlocutorilor. Din 2020 utilizarea sistemului SMIS2014+/MySMIS2014 a devenit obligatorie pentru toate autoritățile și pentru beneficiari, în baza OUG 65/2020.
306. Sistemul SMIS2014+/MySMIS2014 a avut o funcționalitate limitată în cea mai mare parte a perioadei de programare 2014-2020, precum și interoperabilitate limitată cu bazele de date naționale, ceea ce a generat o povară excesivă în monitorizare pentru personalul AM și OI, precum și pentru beneficiari, așa cum arată toate datele colectate pentru prezenta evaluare, precum și alte evaluări<sup>78</sup>. Deși s-au înregistrat recent îmbunătățiri semnificative ale sistemului începând cu 2018, acestea nu s-au acumulat pentru a genera îmbunătățiri sensibile înainte de 2020. Cu toate acestea, în 2022 deficiențele SMIS2014+/MySMIS2014 pe care atât autoritățile de gestiune FESI, cât și beneficiarii le mai pot menționa sunt mai puține în comparație cu 2020.

<sup>77</sup> Banca Mondială, 2021, Raport privind analiza instituțională, procedurală și legislativă, Acord privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru Îmbunătățirea Capacității de Monitorizare și Evaluare în Contextul Programelor Finanțate de UE în România (2021-2027) (P174133).

<sup>78</sup> A se vedea în acest sens evaluările POAT, evaluările POCU, Raportul privind analiza instituțională, procedurală și legislativă cu privire la sistemul de monitorizare și evaluare sus-citat.



307. Pe de altă parte, personalul IT care operează sistemul nu poate fi angajat cu ușurință în cazul în care lipsește, sau înlocuit dacă pleacă din sistem, date fiind caracteristicile pieței muncii în domeniul IT (personalul este atras spre mediul privat pentru venituri și condiții de lucru foarte bune), ceea ce generează blocaje în exploatare. Pentru a răspunde acestei necesități, în MIPE este implementat proiectul „Sprijin privind dezvoltarea/optimizarea unor module specifice sistemului informatic integrat SMIS2014+/MySMIS2014”.
308. Pe de altă parte, sistemul utilizat de programele CTE, sistemul eMS este considerat o bună practică și în evaluările experților și de către beneficiarii programelor CTE, așa cum rezultă din evaluările specifice acestor programe.<sup>79</sup>
309. Având în vedere progresele înregistrate, dar persistența unor deficiențe, calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, nu în totalitate, necesită îmbunătățiri”.

#### 5.1.3.6. Fiabilitatea sistemului de management și control

310. Analiza documentelor, în special a rapoartelor Autorității de Audit ca urmare a misiunilor de audit de sistem, precum și evidențele colectate prin interviuri și focus grupuri arată că deficiențele cele mai importante ale sistemului de management și control se referă la:
- personal insuficient pentru anumite procese cheie (evaluare și selecție, autorizare proiecte, achiziții publice, contabilitate);
  - deficiențe în asigurarea calității procesului de evaluare și selecție și verificări administrative cu privire la încadrarea corespunzătoare a categoriei de beneficiar de tip IMM la nivelul OIC;
  - întârzieri nepermise de mari pe parcursul procesului de evaluare și selecție, perioada parcursă pentru finalizarea selecției;
  - nerespectarea principiului separării funcțiilor între persoanele responsabile cu evaluarea cererilor de finanțare și aprobarea proiectelor și cele responsabile cu validarea cererilor de rambursare;
  - demersuri insuficiente de sprijinire a beneficiarilor, în vederea evitării întârzierilor în depunerea proiectelor; informarea neadecvată a beneficiarilor privind modalitatea de evidențiere corectă a cheltuielilor aferente contribuției în natură în bugetele contractelor de finanțare și respectiv în cadrul cererilor de rambursare, modul de raportare a indicatorilor de rezultat;
  - lipsa notificării clare a beneficiarilor cu privire la quantumul ajutorului de minimis, unde este cazul;
  - monitorizarea necorespunzătoare a proiectelor (efectuarea unor vizite de monitorizare, fără verificarea aspectelor financiare, neaplicarea metodologiei de eșantionare a verificărilor la fața locului, listele de verificare nu conțin riscurile înregistrate în implementarea tehnică și financiară (de întârziere sau nerealizare) și nu se fac recomandări de remediere pentru beneficiar;
  - listele de verificare utilizate în etapa de verificări de management nu conțin verificări specifice; efectuarea verificărilor de management prin bifarea rubricilor din listă, fără a detalia verificările efectuate; răspunsurile la unele întrebări nu sunt corelate cu rezultatul verificărilor efectuate, iar suma finală aprobată pentru rambursare nu este clar prezentată;
  - disfuncționalitatea sistemului SMIS 2014+ în ceea ce privește generarea aplicațiilor de plată; pentru unele PO (e.g. POPAM), sistemul AplicațiiSMI2014+ nu permite schimbul electronic de date și documente între beneficiari și autorități anterior etapei de semnare a contractului de finanțare;
  - deficiențe referitoare la evidențierea și raportarea indicatorilor, astfel încât nu este asigurată o pistă de audit adecvată în ceea ce privește raportarea de date de încredere privind indicatorii (de realizare, rezultat, financiar și etape cheie de implementare), inclusiv datele agregate și raportate la nivelul programului operațional;
  - deficiențe în ceea ce privește asigurarea unei piste de audit adecvate pentru apelurile istorice, cele inițial lansate și derulate pe format hârtie, reconstituite ulterior în MySMIS; absența unei piste de audit corespunzătoare în sistemul informatic EMS, atunci când sunt solicitate clarificări către beneficiari;
  - deficiențe în asigurarea unui exercițiu corespunzător de analiză managerială în evaluarea și gestionarea riscurilor;
  - disfuncții în stabilirea și exercitarea unor controale adecvate la nivelul Serviciului Control referitoare la soluționarea suspiciunilor de fraudă / nu a existat o autoevaluare, o analiză a riscurilor de fraudă, adecvată a tuturor suspiciunilor de neregulă sau de fraudă;

<sup>79</sup> A se vedea evaluările Programelor Interreg V-A și Banca Mondială, 2021, Raport privind analiza instituțională, procedurală și legislativă, Acord privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru Îmbunătățirea Capacității de Monitorizare și Evaluare în Contextul Programelor Finanțate de UE în România (2021-2027) (P174133).

- nefinalizarea demersurilor necesare pentru armonizarea cadrului legal național și a celui procedural cu prevederile comunitare în ceea ce privește elaborarea documentelor aferente închiderii anului contabil, inclusiv mecanismul de tratare a neregulilor.

311. Documentele consultate și interviurile arată că autoritățile auditate au pus în aplicare, total sau parțial, recomandările formulate de Autoritatea de Audit și experiența acumulată în implementarea programelor a făcut sistemul de management și control să fie mai ușor utilizat, mai eficace și mai fiabil. În acest context, calificativul pentru această variabilă fiind „realizat parțial”, cu un punctaj mediu obținut pe baza celor 16 indicatori de 2,6 din 3.

#### 5.1.3.7. Autoritatea Națională de Audit este competentă și activă

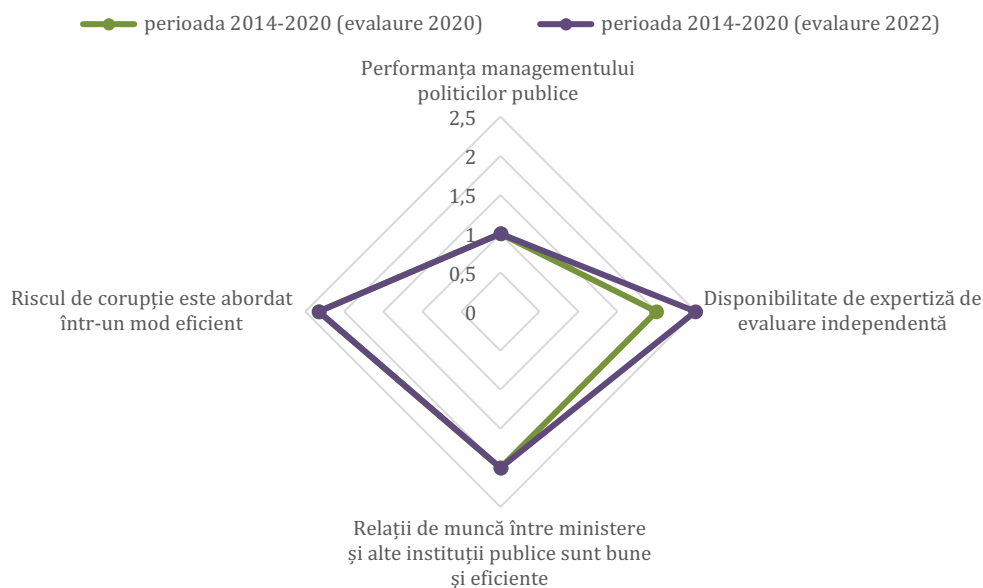
312. Autoritatea de Audit are mandat stabilit prin lege, reglementările fiind precizate în cadrul fiecărui raport de audit. Acestea sunt atât reglementări europene, emise de Parlamentul și Consiliul European, precum și de Comisia europeană, pe plan național cadrul legal fiind constituit, printre altele, din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României republicată, HG nr. 1183/2014 privind nominalizarea autorităților implicate în sistemul de management și control al FESI 2014-2020 și altele. Pe site-ul Curții de Conturi a României sunt publicate rapoarte anuale de activitate ale Autorității de Audit, inclusiv raportul pentru anul 2021<sup>80</sup>. Rapoartele de audit sunt realizate conform planului de audit și disponibile pentru factorii interesați, inclusiv pentru evaluări. Astfel, fiind îndeplinite criteriile, calificativul pentru această variabilă este maxim.

#### 5.1.4. Probleme orizontale care afectează capacitatea autorităților

313. În ansamblu, în comparație cu perioada anterioară de programare (2007-2013), dar și cu evaluarea anterioară realizată în 2020, pentru perioada de programare 2014-2020, factorii care influențează capacitatea administrativă a autorităților de gestiune a fondurilor ESI au avut o evoluție pozitivă. Gestiunea riscurilor de corupție a înregistrat progres în 2020 față de 2014, dar nu și în 2022 față de 2020. În schimb nu se observă progres în managementul politicilor publice. Progresul cel mai important vizibil în 2022 față de 2020 se referă la disponibilitatea expertizei pentru evaluare.

Figura 5. Evoluția factorilor orizontali ce influențează capacitatea administrativă a autorităților (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)

#### FACTORI ORIZONTALI



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative

<sup>80</sup> <https://www.curteadeconturi.ro/publicatii/rapoarte-anuale-de-activitate>

#### 5.1.4.1. Performanța managementului politicilor publice

314. Politicile publice se realizează preponderent la nivelul autorităților centrale (ministere), în cooperare cu alte entități din structura acestora, inclusiv operaționale la nivel teritorial. Încă din 2005 există cadru normativ și procedural pentru elaborarea propunerilor de politici publice. Astfel, a fost aprobat *Regulamentul privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central* (HG nr. 755/2005), care prevede obligativitatea realizării procesului de consultare publică asupra politicii publice. Consultarea permanentă cu partenerii economici și sociali este un factor important, care poate duce atât la formularea unor politici publice realiste, cât și la monitorizarea implementării acestora și ajustarea lor, atunci când condițiile o impun. Aceeași Hotărâre de Guvern impune definirea indicatorilor care sunt planificați pentru a măsura realizările în urma aplicării politicilor publice. În acest sens, SGG a elaborat și publicat un *Ghid de evaluare și monitorizare a politicilor publice* încă din anul 2009<sup>81</sup>. Atât Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA) 2007-2013, cât și POCA 2014-2020 au susținut proiecte de pregătire a cadrului pentru elaborarea de politici publice, dar și de elaborare propriu-zisă a propunerilor de politici publice. Pentru creșterea capacității personalului implicat în realizarea și/sau implementarea politicilor publice, au fost organizate sesiuni de instruire, precum Politici publice pentru personalul MAPN și ANFP și au fost postate pe site manualele utilizate (e.g. Manual de politici publice<sup>82</sup>).
315. Cu toate acestea, opinia factorilor consultați, inclusiv experți în administrație publică și politici publice, este că performanța actuală în managementul politicilor publice este încă slabă. Instrumentele de planificare a politicilor publice reglementate prin HG nr. 755/2005 sunt utilizate rar și mai degrabă formal (dat fiind că folosirea lor este impusă de finanțator, în acest moment cel mai important finanțator fiind POCA). Cele mai multe decizii de la nivelul administrației publice, inclusiv din cadrul ministerelor, sunt luate în afara unui cadru stabil de planificare a politicilor publice. Lipsesc proiecte de politici publice dezvoltate subsecvent principalelor strategii de dezvoltare sectorială.
316. Documentele de politici publice (în special propunerile de politici publice) sunt asociate cel mai adesea cu documente de fundamentare a unor decizii deja luate la nivelul diferitelor structuri și se finalizează preponderent cu adoptarea unui act normativ. Din această cauză aceste documente sunt considerate ca fiind atașate propunerilor de acte normative, denaturându-se scopul derulării procesului de formulare a politicilor publice, prin considerarea acestuia ca fiind subsecvent celui de formulare a propunerilor de acte normative și nu unul care prezintă parcurgerea etapelor specifice formulării fundamentate a inițiativelor de politici publice.<sup>83</sup>
317. Deși dialogul social și consultarea publică s-au îmbunătățit, în continuare se simte nevoia unei mai bune comunicări și colaborări între decidenți și ceilalți actori interesați, care trebuie să implementeze politicile respective sau asupra cărora implementarea politicilor are un efect direct, fiind imperativă implicarea lor atât în elaborarea, cât și în monitorizarea și evaluarea politicilor publice. În opinia factorilor consultați din societatea civilă (membrii ai CCMAP și comitetelor de monitorizare), consultarea publică trebuie să treacă dincolo de aplicarea legii transparenței decizionale nr. 52/2003 și a reglementărilor privind dialogul social. De asemenea, este necesară dezvoltarea capacității administrative a autorităților, prin care să se asigure dezvoltarea și implementarea performantă a politicilor publice.
318. Astfel, este loc de îmbunătățiri în procesul de asigurare a performanței managementului politicilor publice, calificativul pentru această variabilă fiind „realizat parțial, în mică măsură și sunt necesare îmbunătățiri semnificative”.

#### 5.1.4.2. Disponibilitate de expertiză de evaluare independentă

319. Cultura de evaluare este în continuă creștere în România și acest lucru este observat și de evaluarea dedicată, realizată de Banca Mondială, în 2021<sup>84</sup>. Crearea Departamentului pentru evaluare integrată și monitorizarea programelor finanțate din fonduri publice și europene în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, în anul 2022,

<sup>81</sup> [http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/GHID\\_DE\\_MONITORIZARE\\_SI\\_EVALUARE\\_FINAL.pdf](http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/GHID_DE_MONITORIZARE_SI_EVALUARE_FINAL.pdf)

<sup>82</sup> <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/MAPN/3.%20Materiale%20de%20formare%20Politici%20publice.pdf>

<sup>83</sup> Conform opiniilor experților exprimate în cadrul metodei Delphi și a opiniei reprezentanților organizațiilor societății civile prezente în CCMAP și comitetele de monitorizare.

<sup>84</sup> Banca Mondială, 2021, Raport privind analiza instituțională, procedurală și legislativă, Acord privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru Îmbunătățirea Capacității de Monitorizare și Evaluare în Contextul Programelor Finanțate de UE în România (2021-2027) (P174133).

reprezintă un bun indicator pentru dezvoltarea culturii evaluării și va putea permite, în viitor, creșterea nivelului și calității coordonării, pe baza datelor rezultate din evaluări.

320. În vederea creșterii capacității de evaluare a personalului din AM, s-au contractat servicii de asistență tehnică, atât pentru a susține sesiuni de formare/coaching cu personalul birourilor de evaluare din cadrul tuturor programelor, prin creșterea capacității Grupului de Lucru Funcțional pentru Evaluarea Performanțelor (cu finanțare POAT), dar și la nivel de program, în cadrul POR și PNDR. De asemenea a fost contractată asistență tehnică pentru a analiza calitatea studiilor de evaluare, au fost constituite comitete de coordonare a evaluărilor și comitete științifice.
321. Capacitatea personalului implicat în evaluări, datorită pregătirii profesionale, a fost apreciată ca fiind solidă în toate compartimentele de evaluare; cursuri de formare pe tematica evaluării și acțiuni de consolidare a capacităților gestionate de BEP au fost furnizate sau făcute accesibile actorilor interesați din sfera tuturor PO. Cu toate acestea, raportul Băncii Mondiale identifică și deficiențe evidente în ceea ce privește evaluările, „în mare parte datorită decalajului dintre evaluare și procesele decizionale din cadrul PO, ceea ce are un impact sever asupra eficacității generale a programelor.”<sup>85</sup>
322. Deși este loc de îmbunătățire în ceea ce privește utilizarea evaluărilor în luarea deciziilor, apreciem un progres la nivelul acestei variabile. Astfel, calificativul este „realizat parțial”, fiind loc de îmbunătățiri, dar scorul acordat este 2,5 față de 2 la evaluarea din 2020.

#### 5.1.4.3. *Relații de muncă între ministere și alte instituții publice sunt bune și eficiente*

323. Relațiile cu ministerele de linie sunt considerate bune și eficiente de către majoritatea AM-urilor. Totodată, relația de muncă între ministere/ instituțiile publice se derulează în unele situații cu dificultate, după cum am arătat și în cadrul analizei aferente variabilei „Structuri”, în special din cauza unor deficiențe generale ale administrației publice din România, ceea ce afectează coordonarea interministerială sistematică și eficiența a politicilor socio-economice.
324. În ceea ce privește relația dintre ministere și alte autorități publice subordonate, informațiile culese prin interviuri și focus grupuri arată necesitatea îmbunătățirii relațiilor dintre instituțiile deconcentrate cu autoritatea centrală și a unei mai bune comunicări, pentru ca opinia structurilor teritoriale să fie luată în considerare, având în vedere că aceste structuri sunt cele care vin în legătură directă cu beneficiarii finali ai serviciilor publice/cetățeni și firme din mediul de afaceri.
325. Având în vedere aceste evidențe, și pentru această variabilă calificativul este „realizat parțial”, fiind loc de îmbunătățiri.

#### 5.1.4.4. *Riscul de corupție este abordat într-un mod eficient*

326. Codul etic și de integritate a funcționarilor publici și al personalului contractual din cadrul MIPE a intrat în vigoare în iunie 2013. Corpul de Control și Implementare Strategie Anticorupție (CCISA) este o structură de specialitate, constituită la nivel de compartiment, în subordinea directă a ministrului investițiilor și proiectelor europene<sup>86</sup>. Există așadar din punct de vedere formal instrumente și o structură la nivelul MIPE care să gestioneze riscul de corupție. Conform prevederilor Strategiei Naționale Anticorupție 2021-2025, managementul riscurilor de corupție se face pe baza unei metodologii specifice, riscurile sunt monitorizate iar CCISA realizează atât activități de prevenție anti-corupție, cât și activități de control pentru identificarea eventualelor riscuri de corupție actuale. Interviurile arată că personalul din sistemul FESI apreciază că sistemul de management și control este eficient din punct de vedere al prevenirii riscurilor de corupție.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> CCISA are competență executarea atribuțiilor ce îi revin la entitățile din cadrul Ministerului Fondurilor Europene. Structura actuală a SCCAI a fost aprobată prin Ordinul MFE nr. 1389/21.11.2018 Activitatea structurii este reglementată prin Hotărârea de Guvern nr. 52/2018 privind organizarea și funcționarea Ministerului Fondurilor Europene, cu modificările și completările ulterioare De la data intrării în vigoare a Hotărârii de Guvern nr. 52/2018 privind organizarea și funcționarea Ministerului Fondurilor Europene, Corpul de Control și Implementare Strategie Anticorupție (CCISA) și-a canalizat activitățile pe următoarele direcții strategice: 1. Misiuni de control și inspecție; 2. Implementarea Strategiei Naționale Anticorupție la nivelul MFE. În principal, prin controalele efectuate, s-a avut în vedere existența unei asigurări rezonabile pentru: atingerea obiectivelor instituțiilor în cauză într-un mod economic, eficient și eficace; respectarea regulilor managementului; protejarea bunurilor; prevenirea și depistarea fraudelor și deficiențelor; legalitatea documentelor verificate, referitoare la segmentul financiar și de management; identificarea riscurilor majore care pot afecta eficacitatea și eficiența operațiunilor, respectarea regulilor și regulamentelor, inclusiv în domeniul achizițiilor publice. În ceea ce privește implementarea Strategiei Naționale Anticorupție la nivelul MFE, a fost constituit Grupul de lucru responsabil pentru implementarea metodologiei standard de evaluare a riscurilor de corupție la nivelul Ministerului Fondurilor Europene; a fost aprobat planul de integritate.

327. Indicele de Percepție a Corupției reflectă percepția pe care experții din societatea civilă și mediul de afaceri o au cu privire la corupția existentă în sectorul public.<sup>87</sup> Cu 45 de puncte din 100, România se află pe antepenultimul loc la nivelul UE, depășind doar Ungaria și Bulgaria. Comparativ cu anul 2020, țara noastră înregistrează o creștere de un punct și un loc, dar acest progres este de fapt foarte limitat și fragil.
328. În cadrul mecanismului de monitorizare și evaluare a Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 au fost realizate, în 2019, evaluări instituționale la MADR și MLPDA, dar nu și la MFE (devenit ulterior MIPE). Cu toate acestea, o serie de constatări ale evaluărilor instituționale din anul 2019 au fost comune pentru întregul sistem al administrației publice și merită marcate: sistemul de management al riscurilor de corupție în instituțiile publice, inclusiv în ministere, este în mare măsură aplicat, dar de o manieră formalistă. În timp ce sunt prevăzute mecanisme de control pentru asigurarea depistării abaterilor și corupției și se asigură respectarea legislației privind transparența decizională și accesul la informațiile de interes public, sunt mai puțin bine implementate alte măsuri de prevenire a corupției și conflictului de interese.<sup>88</sup>
329. Așadar, și în această privință calificativul pentru variabilă este „realizat parțial”, fiind loc de îmbunătățiri.

## 5.2. D3-IE2: Care sunt acțiunile luate pentru întărirea capacității autorităților pentru a gestiona fondurile ESI?

330. Pentru întărirea capacității autorităților de a gestiona fondurile ESI au fost întreprinse mai puține acțiuni în anii 2020-2022, dat fiind că unele dintre acțiunile de formare planificate au fost amânate. Le prezentăm mai jos, succint, pe cele mai frecvente și mai importante. În Anexa 5, secțiunea dedicată temei de evaluare D3, sunt integrate acțiunile planificate în cadrul programului și axelor de asistență tehnică ale programelor, toate având rolul de a crește capacitatea autorităților.
331. Pentru dimensiunea **structuri** sunt efectuate misiuni de verificare a funcțiilor delegate organismelor intermediare, fiind elaborate rapoarte de către echipele de verificare.
332. În domeniul **resurselor umane**, rapoartele anuale de implementare ale programelor operaționale prezintă măsurile luate în vederea adresării problematicii creșterii volumului și/sau calității resurselor umane care gestionează PO, concentrate în special pe asigurarea necesarului de resurse umane și pe creșterea competențelor prin formare, după cum urmează:
- au fost făcute demersuri în vederea ocupării posturilor vacante/temporar vacante, pentru asigurarea capacității adecvate de a îndeplini sarcini specifice privind activitatea în cauză;
  - au fost făcute angajări în afara organigramei, pe perioadă determinată, pentru perioadele cu încărcare mare de sarcini;
  - a fost realizată analiza nevoilor de instruire în AM și OI și o planificare a instruirii pentru anii 2016-2022 (perioada efectivă de implementare a programului)<sup>89</sup>,
  - au fost organizate sesiuni de formare orizontală pentru personalul din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI, în domeniul achizițiilor publice și al prevenirii și combaterii faptelor de corupție și promovarea standardelor de etică și integritate.
  - au fost organizate sesiuni de formare în domenii specifice activității AM și OI: managementul proiectelor/contractelor, monitorizare implementare proiecte/contracte, verificare rapoarte, întocmirea documentelor de plată, managementul programelor operaționale, dezvoltarea cunoștințelor și abilităților la nivel avansat în managementul fondurilor europene, analiza cost-beneficiu pentru proiecte generatoare de venit, evaluare, indicatori și analiza contrafactuală a impactului finanțării, dezvoltare urbană, mobilitate urbană, condiții de contract și administrare contracte de lucrări, identificarea și prevenirea fraudei și corupției aferente FESI, analiza riscurilor, verificările și auditurile FESI, controlul și auditul FESI, opțiuni simplificate în materie de costuri, protecția datelor, gestiunea financiară, monitorizarea proiectelor, achiziții publice. Au fost de asemenea organizate sesiuni de formare în domenii transversale, cum este protecția datelor cu

<sup>87</sup> În peste două treimi dintre țări, eforturile împotriva corupției au stagnat ori au făcut pași înapoi, inclusiv în multe dintre cele mai avansate economii ale lumii, reiese din raportul privind Indicele de Percepție a Corupției, lansat de Transparency International în februarie 2022. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/rou>

<sup>88</sup> A se vedea rapoartele de evaluare privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 la <https://sna.just.ro/Rapoarte+de+evaluare>

<sup>89</sup> Evaluarea POR 2014 - 2020

caracter personal. Raportul de evaluare POAT surprinde însă că participarea la formare în cadrul MFE/MIPE a variat corespunzător ciclului de programare-implementare. Astfel, volumul de formare a fost mai mare în 2015 (când nu au mai fost active finanțările din ciclul 2007-2013), a urmat un declin în 2016-2017 urmat de o creștere puternică în 2018 și 2019<sup>90</sup>.

- specific pentru POIM, prin contractul „Asigurarea de servicii de asistență tehnică din partea experților BEI pentru gestionarea POIM 2014–2020 la nivelul AM POIM și a OI Transport și pentru închiderea POSM și POST”, au avut loc sesiuni de instruire cu participanți de la AM și OIT, principalele subiecte de instruire urmând ciclul proiectelor finanțate din fonduri UE: pregătirea și finanțarea proiectelor, achizițiile publice, gestionarea contractelor, gestiunea și controlul financiar<sup>91</sup>.
- A fost elaborat Ghidului privind Managementul fraudelor și neregulilor în proiectele finanțate din fondurile ESI și aplicarea corecțiilor financiare, întocmit în urma derulării atelierelor de lucru și pe baza cazuisticii suplimentare comunicate de instituțiile din sistem participante.

333. Conform evaluărilor programelor<sup>92</sup>, volumul formării profesionale a crescut semnificativ în 2018 și 2019, dar datele colectate în 2022 arată că acest volum a scăzut în 2020-2022, din cauza pandemiei de COVID-19.

334. Pentru dimensiunea **sisteme și instrumente**, autoritățile de gestiune (AM, OI) au implementat, parțial sau în totalitate, recomandările Autorității de Audit formulate în urma misiunilor de audit realizat la nivel de sistem de implementare a PO. În general s-au făcut ajustări în procedurile de verificare și monitorizare pentru a surprinde toate aspectele urmărite și de AA. De asemenea, au fost luate măsuri de mentenanță evolutivă – permanente ajustări în funcție de nevoi și deficiențe semnalate – ale sistemului informatic integrat MySMIS2014/SMIS2014+, precum și de realizare a unei infrastructuri IT rezilientă la dezastre. Sistemul a fost de asemenea extins cu module noi în perioada 2018 și ulterior până în 2020 au fost luate măsuri pentru ca sistemul să fie integral operațional la trecerea – prin act normativ – a tuturor operațiunilor în sistem digital. Au mai fost implementate și proiecte pentru a sprijini sistemul informatic, prin achiziția de echipamente, licențe, servicii, software, aplicații.<sup>93</sup>

335. În aplicarea art. 125 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, în ceea ce privește gestionarea, gestiunea financiară și controlul programului operațional, s-au întreprins măsuri precum:

- elaborarea procedurii operaționale privind evaluarea riscurilor de fraudă, pentru adoptarea unor măsuri eficiente și proporționale antifraudă;
- pregătirea procedurilor pentru monitorizarea proiectelor finalizate/nefuncționale/generatoare de venit și a procedurii privind probele și aplicarea hotărârilor judecătorești;
- elaborarea procedurii operaționale privind verificarea achizițiilor publice;
- elaborarea instrumentului pentru analiza riscurilor în implementarea unor axe prioritare, cu referire la principalele evoluții, probleme semnificative și măsuri luate pentru a soluționa aceste probleme;
- dezvoltarea instrumentului IT pentru monitorizarea pregătirii proiectelor și specificațiilor tehnice;
- asigurarea serviciilor de comunicații necesare utilizării sistemelor informatice SMIS;
- întocmirea listelor de verificare a conflictului de interese și cea privind incidența indicatorilor de fraudă în cazul derulării procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție;
- semnarea protocoalelor de colaborare interinstituționale cu Departamentul de Luptă Antifraudă (DLAF), Oficiul Național al Registrului Comerțului (ONRC) și Agenția Națională de Integritate (ANI);
- utilizarea sistemului informatic ARACHNE, pus la dispoziția statelor membre de către CE, cu precădere în verificarea achizițiilor publice, precum și în activitatea de constatare a neregulilor.

336. *În perioada 2018-2022 au fost, de asemenea, făcuți numeroși pași pentru simplificarea procedurilor și scăderea poverii administrative a fondurilor asupra beneficiarilor, care sunt prezentate pe larg în secțiunea dedicată temei D4.*

337. Cu scopul de a asigura o capacitate adecvată a funcției de evaluare a Acordului de Parteneriat și a programelor operaționale finanțate din fondurile ESI, precum și pentru operaționalizarea și funcționarea rețelei de evaluare coordonată de Grupul de Lucru Funcțional pentru Evaluarea Performanței, Biroul Evaluare Programe implementează proiectul „Asistență tehnică pentru susținerea capacității de evaluare”, cu finanțare POAT. În cadrul acestui contract se derulează o serie de activități precum: pregătirea datelor administrative pentru

<sup>90</sup> Evaluarea POAT 2014 - 2020

<sup>91</sup> RAI POIM 2018

<sup>92</sup> Evaluarea intermediară a POAT 2014 – 2020 (cu referire la acțiuni de creștere a capacității pentru POC, POIM și POAT), Evaluării on-going a PNDR 2014 - 2020

<sup>93</sup> A se vedea pentru detalii în acest sens Evaluarea POAT 2014-2020.

realizarea evaluărilor; furnizarea datelor adiționale pentru realizarea evaluărilor; acordarea de asistență tehnică la cerere; constituirea și asigurarea funcționării Comitetelor științifice pentru evaluări. Și în cadrul altor PO (PNDR, POR), capacitatea de evaluare a programelor a fost îmbunătățită cu finanțare din axa de asistență tehnică, prin contractarea de servicii de consultanță specializată.

### **5.3. D3-IE3: În ce măsură aceste acțiuni contribuie la atingerea rezultatelor intenționate?**

338. Măsurile au avut în mare parte rezultatele intenționate. Așa cum arată analiza indexului capacității administrative, s-au făcut progrese pe toate dimensiunile. Măsurile de verificare a funcțiilor delegate au întărit dimensiunea structurii, mai ales pentru că au fost realizate cu profesionalism și au permis dezvoltarea unui dialog productiv între AM-uri și OI-uri.
339. Contribuția fondurilor ESI la cofinanțarea salariilor este semnificativă pentru asigurarea stabilității personalului și sprijină gestiunea bună a resurselor umane. Migrarea spre mediul privat care a afectat grav resursa umană din sistemul fondurilor în perioada de programare 2007-2013, a fost diminuată iar fluctuația de personal se află sub 5% în majoritatea structurilor. În plus, posibilitatea legală de a face angajări pe perioadă determinată în afara organigramei este apreciată în mod special la nivelul OI pentru asigurarea de personal calificat pentru perioadele de vârf de sarcină.
340. Rezultatele sau efectele atinse prin acțiunile derulate sunt surprinse în diferite rapoarte analizate, dar și prin intermediul consultărilor cu reprezentanții AM/OI din carul interviurilor și focus-grupurilor. Evidențele colectate arată că formările, chiar dacă au fost mai puține în anii 2020-2022 și chiar dacă în unele cazuri calitatea lor nu a fost maximă, au avut cea mai importantă contribuția la capacitatea adecvată a autorităților de gestiune, în special din perspectiva funcțiilor:
- programare și pregătire apeluri,
  - evaluare cereri de finanțare,
  - monitorizarea proiectelor (inclusiv în faza de durabilitate),
  - verificări la fața locului,
  - verificare a achizițiilor și a cererilor de rambursare,
  - identificarea și prevenirea fraudei și corupției.
341. A crescut de asemenea capacitatea autorităților din sistemul FESI în ceea ce privește:
- monitorizare achizițiilor și contractelor de lucrări,
  - opțiuni simplificate în materie de costuri,
  - planificare strategică și dezvoltare teritorială și urbană
  - utilizarea indicatorilor în managementul bazat pe rezultat.
342. Au fost eficiente toate măsurile de elaborare, revizuire și consolidare de instrumente și sisteme, iar acțiunile de formare au permis utilizarea lor mai bună, fiind astfel complementare cu efectivă dezvoltare a instrumentelor. Dar, progresul cel mai important a fost realizat prin acțiunile de mentenanță evolutivă pentru SMIS2014+/MySMIS2014 care au condus la îmbunătățirea substanțială a funcționalităților sistemului.
343. Proiectele de asistență tehnică dedicate ACP și AA au permis consolidarea capacității acestor instituții, asigurând continuitatea funcțiilor de control, audit și certificare.
344. Proiectele de asistență tehnică au contribuit și la creșterea capacității de evaluare din România, așa cum arată și evaluarea POAT și raportul Băncii Mondiale din 2021.
345. Așadar, se poate afirma că acțiunile de asistență tehnică contribuie la modul de implementare, gestionare, monitorizare și evaluare a programelor, având astfel impact asupra modului în care România îndeplinește obiectivele stabilite la articolul 59 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 (RDC) și la articolul 51 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1305/2013.

#### **5.4. D3-IE4: Ce acțiuni au produs rezultatele cele mai bune/cele mai slabe și în ce fază a programului (ex. pregătirea proiectului, monitorizare etc.)? Care sunt motivele acestei situații?**

346. Așa cum rezultă din secțiunea precedentă, cele mai bune rezultate sunt generate în faza de implementare a programului de:

- Măsurile de susținere a personalului din autoritățile de gestiune FESI prin angajarea de personal suplimentar în afara organigramei pentru a prelua din sarcinile pentru care nu există personal suficient;
- Măsurile de formare a personalului;
- Măsurile de mentenanță evolutivă pentru SMIS2014+/MySMIS2014.

347. Pe de altă parte, o serie de rezultate mai slabe pot fi identificate și se poate învăța din ele:

- În general acțiunile care au avut impact asupra structurilor, de reorganizare instituțională, au avut și efecte nefaste, cel puțin pe termen scurt, asupra resurselor umane, creând situații de încărcare prea mare, fluctuație de personal sau pondere mare de posturi neocupate. De asemenea, instabilitatea structurilor afectează capacitatea managerială, pentru că pot aduce schimbarea persoanelor în funcții de conducere fără o prealabilă analiză privind competențele persoanei numite în funcția managerială.
- În faza de pregătire a programelor, tot personalul relevant a primit formare pentru etapa de programare, direct de la Comisia Europeană, iar coordonarea realizată de MIPE a atras după sine la o mai bună cooperare între ministere, în vederea unui design consistent și complementar între programe. Cu toate acestea, la finalul anului 2022 pregătirea programelor este întârziată, doar Acordul de Parteneriat și POAT fiind aprobate la momentul redactării prezentului raport. Un factor în acest context a fost încărcarea foarte mare cu sarcini a personalului, care a lucrat în paralel la AP și PO 2021-2022, dar și la PNRR, pentru care a existat o și mai mare presiune de timp. Un alt factor care poate explica întârzierile este contextul socio-economic instabil, afectat de pandemia de COVID-19, conflictul armat din Ucraina, criza energetică, inflație. Astfel, analizele din anul 2019 s-au dovedit depășite în 2020, iar cele din 2020, care aveau în vedere doar pandemia, au devenit limitative în 2022. Așadar, în ciuda faptului că au fost implementate măsuri pentru creșterea capacității de programare, factori externi și insuficiența personalului au afectat capacitatea MIPE de pregătire a programelor pentru perioada 2021-2022.
- În anii 2020-2022 consultarea factorilor interesați a fost inconsistentă și mai ales în faza de lansare a apelurilor au apărut inconsecvențe, precum: stabilirea unor ținte de program sau la nivel de apel nerealiste (spre exemplu cele referitoare la tinerii NEETs ce trebuie implicați în proiecte POCU aferente AP1 și AP2), cu necesitatea modificării ulterioare, suprapunerea unor indicatori sau lipsa unora pentru anumite tipuri de intervenții etc. Tot în etapa de lansare a apelurilor, consultarea OI-urilor de către AM-uri se realizează, însă preluarea punctelor de vedere în cadrul ghidurilor solicitantului nu este întotdeauna transparentă și nu se oferă feedback, după cum a rezultat din focus-grupuri.
- Întârzieri au fost semnalate în PNDR, dar și în POCU, POR, POC cu privire la finanțările cu grad mare de nouitate (implementarea Măsurii 1 PNDR prin apeluri de proiecte în loc de achiziții publice, dezvoltarea locală sub responsabilitatea comunității care solicită coordonarea POCU și POR, parteneriatele pentru transfer de cunoștințe în cadrul POC), ceea ce confirmă că în cele mai multe situații experiența acumulată duce la creșterea capacității, chiar în absența unor măsuri concrete de asistență tehnică.

#### **5.5. D3-IE5: Ce acțiuni viitoare sunt necesare pentru a asigura o capacitate adecvată a autorităților FESI?**

348. Analiza benchmark comparativă la nivel internațional realizată pentru această evaluare, pe baza proiectului pilot „Frontloading Administrative Capacity Building for Post-2020”<sup>94</sup>, arată că problemele identificate la

<sup>94</sup> <https://www.oecd.org/publications/strengthening-governance-of-eu-funds-under-cohesion-policy-9b71c8d8-en.htm>



nivelul României nu sunt specifice țării noastre și autoritățile de gestiune FESI din România au dificultăți similare cu cele identificate în alte 5 țări europene. Cele mai importante dintre aceste dificultăți sunt:

- Lipsa gestiunii strategice a personalului, deși acesta este foarte bine pregătit și profesionist;
- Provocarea de a atrage și menține personalul cel mai potrivit în poziții de management, deoarece constrângerile administrative limitează adesea motivația personalului de a avansa la nivel de management;
- Lipsa planificării strategice, prioritizărilor și colaborarea slabă între instituții, în condițiile în care gestiunea FESI este concentrată mai mult pe limitarea riscurilor, prevenirea sau identificarea fraudelor, ceea ce este important, dar limitează capacitatea instituțiilor de gestiune FESI să caute soluții inovative și sinergii între programe și fonduri

349. La capitolul structuri, este nevoie de acreditarea cât mai rapidă a autorităților de management și organismelor intermediare pentru viitoarea perioadă de programare. Este necesară implementarea unor măsuri foarte susținute de creștere a capacității ADR-urilor, la nivel de AM, în special pentru funcțiile pe care ADR nu le-a mai îndeplinit, cum sunt programarea și evaluarea. Pe de altă parte, este important ca structurile să rămână cât mai stabile, pentru a evita efectele negative ale instabilității instituționale asupra capacității și motivării resurselor umane.
350. Este nevoie de angajare de personal suplimentar, în special la MIPE și în cadrul structurilor delegate, mai ales acolo unde este clară dependența pe termen lung de personal contractat în afara organigramei.
351. Formarea personalului trebuie să continue și este oportună implementarea unor măsuri, chiar și pilot sau inovative de conectare a evaluării performanțelor cu performanța efectivă pe post și cu sistemul de recompensare salarială.
352. Este necesară implementarea cu prioritate a unor activități dedicate care să întărească capacitatea de monitorizare fizică la nivel de program (spre exemplu formare de nivel avansat, coaching, sprijin hands-on, studii de detaliere a logicii de intervenție în vederea pregătirii apelurilor de proiecte, studii de verificare a țintelor indicatorilor deja stabiliți pentru perioada 2021-2027, pentru ca acestea să fie ajustate dacă este cazul cât mai devreme).

## 5.6. Concluzii și recomandări aferente temei de evaluare D3 cu privire la capacitatea autorităților

353. Principalele concluzii în ceea ce privește capacitatea administrativă a autorităților de gestiune FESI se referă la:
- C1. **În ansamblu, capacitatea administrativă a autorităților de gestiune FESI a crescut**, în ciuda dificultăților cu care s-au confruntat acestea în perioada pandemiei de COVID-19. Dimensiunea pe care capacitatea este cel mai bine consolidată este dimensiunea „instrumente și sisteme”, urmată de dimensiunea „structuri”.
  - C2. În ciuda progreselor, evaluarea de față arată probleme în ceea ce privește coordonarea inter-sectorială și autoritatea structurilor, ca și evaluarea din 2020. **Se conturează nevoia ca ADR-urile, devenite autorități de management pentru perioada 2021-2027, să-și crească autoritatea practică în sistem, dincolo de cea legală, prin programe de creștere a capacității**, inclusiv implementarea *Roadmap-urilor pentru creșterea capacității administrative* pe care le-au dezvoltat.
  - C3. **Capacitatea administrativă a resurselor umane s-a îmbunătățit, dar rămâne problematic procesul de recrutare și ocupare a funcțiilor publice vacante din sistemul FESI**, unde posturile ce necesită competențe înalte se ocupă relativ greu. În legătură cu acest aspect, capacitatea managerială rămâne limitată. Pe de altă parte, experiența acumulată este esențială pentru capacitatea actuală și contribuie mult la progresul înregistrat.
  - C4. **Capacitatea administrativă s-a îmbunătățit în ceea ce privește instrumentele și sistemele**. Deși s-a îmbunătățit, sistemul electronic rămâne veriga cea mai slabă între sisteme și instrumentele utilizate de autoritățile de gestiune. Printre altele, capacitatea permanentă de evoluție a sistemului SMIS2014+/MySMIS2014 face ca adaptarea la îmbunătățirile aduse să creeze uneori reacții negative, înainte de recunoașterea progresului. Pe de altă parte, stabilitatea celorlalte instrumente folosite

(proceduri, sistemul de indicatori etc.) face ca utilizarea lor să fie din ce în ce mai facilă, iar în acest mod să se consolideze capacitatea de a fi folosite.

- C5. **Factorii care influențează capacitatea administrativă a autorităților de gestiune a fondurilor ESI au avut o evoluție pozitivă.** Progresul cel mai important vizibil în 2022 față de 2020 se referă la disponibilitatea expertizei pentru evaluare.
- C6. **Punctul cel mai slab rămâne legat de coordonarea inter-instituțională atât în cadrul sistemului FESI cât și în ceea ce privește politicile publice.**
- C7. **Acțiunile de creștere a capacității întreprinse până în prezent, în special din POAT și axele de Asistență Tehnică, s-au dovedit eficiente,** generând rezultate vizibile în îmbunătățirea capacității administrative în sistemul FESI.

354. În acest context, formulăm următoarele recomandări:

- R1. **Capacitatea ADR-urilor trebuie consolidată,** iar la nivelul MIPE trebuie să se realizeze o monitorizare permanentă a capacității ADR-urilor pentru ca acțiuni de sprijin sau corective să poată fi implementate cât mai devreme dacă este posibil. De asemenea, **este necesară asigurarea măsurilor de creștere a capacității pentru toate noile AM-uri și a funcțiilor noi de la nivelul tuturor AM** (cum este funcția de evaluare).
- R2. **Trebuie asigurată, pe cât posibil, stabilitatea structurilor și a resurselor umane în fiecare structură,** pentru ca experiența acumulată, care se dovedește un factor cheie pentru capacitate și performanță, să poată fi valorificată.

355. De asemenea, reluând recomandările aferente temei de evaluare D2, **structurile partenariale trebuie întărite pentru ca ele să poată participa la întărirea cooperării inter-instituționale și a coordonării politicilor.** Dacă partenerii din cadrul Comitetelor de monitorizare acționează la nivelul fiecărui program operațional, CCMAP trebuie să se asigure că intervențiile sunt complementare și sinergice nu numai în perioada de programare, ci și în cea de implementare, atât la nivel teritorial (al ariilor în care se intervine efectiv, de ex. comunități defavorizate, la nivel regional etc., după caz), dar și la nivelul sincronizării calendarelor de implementare a intervențiilor din diferite PO. De asemenea membrii CM și CCMAP pot contribui substanțial la creșterea coordonării dintre politicile publice naționale și utilizarea fondurilor din Politica de Coeziune.

## II. Tema de evaluare D3 - Evaluarea capacității administrative a beneficiarilor

### 5.7. D3-IE1: Care este nivelul actual al capacității beneficiarilor care implementează fondurile ESI și în ce măsură există progrese de la momentul evaluării precedente?

356. Evaluarea capacității administrative a beneficiarilor este structurată pe patru dimensiuni, fiecare cu variabile specifice dimensiunii, definite prin criterii:

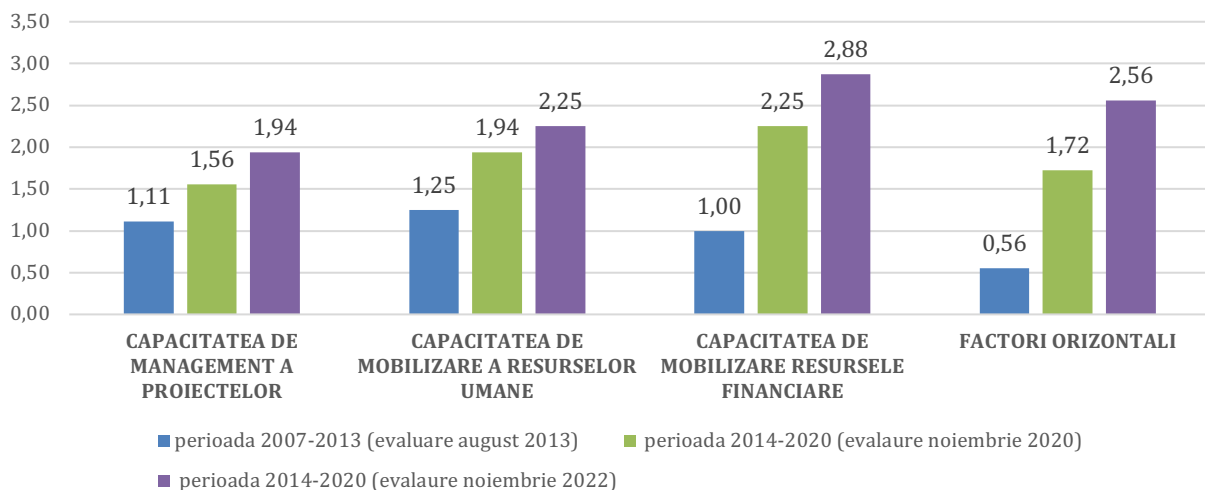
- Capacitatea de gestionare a proiectelor, cu variabile care țin de integrarea managementului de proiect în organizație, experiența în gestionarea proiectelor cu finanțare din fonduri UE, existența managerilor de proiect experimentați, precum și de capacitatea de a produce proiecte mature și de a utiliza portofoliile de proiecte;
- Capacitatea de a mobiliza resurse umane, se referă la deținerea unui volum suficient de resurse umane pentru a implementa proiectele contractate, la competențele resurselor umane, în special acoperirea competențelor cheie, la capacitatea de a gestiona fluctuația personalului, dar și la disponibilitatea și calitatea serviciilor de consultanță;
- Capacitatea de a mobiliza resurse financiare, se referă la disponibilitatea resurselor interne și a celor atrase, precum și la facilitatea accesării mecanismului de prefinanțare;
- Factori orizontali, care se referă la sprijinul acordat de AM/OI, eficiența sistemelor electronice, eficacitatea și eficiența funcționarilor publici și la abordarea riscurilor privind corupția.

357. Constatările prezentate în continuare se bazează în special pe datele colectate din sondajul reprezentativ în rândul beneficiarilor de fonduri ESI, evidențele colectate prin focus grupuri organizate la nivel regional la care au participat atât beneficiari, precum și pe analiza documentelor relevante. Aceeași grilă de apreciere a capacității este utilizată pentru evaluarea capacității beneficiarilor ca și pentru evaluarea capacității autorităților. Îndeplinirea criteriilor a fost stabilită pe patru niveluri și rezumată în lista de verificare pentru

evaluarea capacității administrative (anexa 6), după cum urmează: (i) criteriul realizat în întregime a fost evaluat ca „Da” și notat cu 3 puncte; criteriul realizat parțial, nu în totalitate și unde sunt necesare îmbunătățiri a fost evaluat ca „Da\*” și notat cu 2 puncte; criteriul realizat parțial, în mică măsură și unde sunt necesare îmbunătățiri semnificative a fost evaluat ca „Nu\*” și notat cu 1 punct; criteriul nerealizat, deloc și unde nu există nici o dovadă de realizare, a fost evaluat ca „Nu” și notat cu 0 puncte.

358. În evaluarea precedentă (publicată în 2013) indexul capacității administrative a fost calculat ca medie aritmetică simplă a punctajelor pentru toate variabilele de capacitate. Evaluarea de față a utilizat o medie ponderată a punctajelor variabilelor, astfel încât variabilele care afectează mai mult capacitatea administrativă să primească o greutate mai mare în valoarea finală a indexului. **Pe baza consultărilor din interviuri și focus grupuri fiecare variabilă a primit o pondere, între 1 – variabilele capacității cu importanță medie și 3 – variabilele capacității cu importanță foarte mare și am efectuat media ponderată.** Comparația prezentată mai jos se bazează pe mediile ponderate refăcute pe baza datelor provenite și din evaluările precedente.
359. Din figura 9 se observă că, prin comparație cu perioada de programare 2007-2014, dar și cu anul 2020, nivelul capacității administrative a beneficiarilor a crescut substanțial. Au contribuit la acest progres: experiența acumulată; o mai bună relație a beneficiarilor cu OI-urile și AM-urile, determinată de acumularea de experiență, așa cum am arătat și la nivelul autorităților de gestiune FESI; procedurile care susțin capacitatea beneficiarilor, așa cum este procedura de prefinanțare; precum și îmbunătățirea situației privind factorii orizontali ce influențează capacitatea. Capitolul de față prezintă în continuare analize privind evoluția fiecărei variabile.

Figura 6. Evoluția nivelului capacității administrative a autorităților, pe dimensiuni (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza conform indicelui capacității administrative

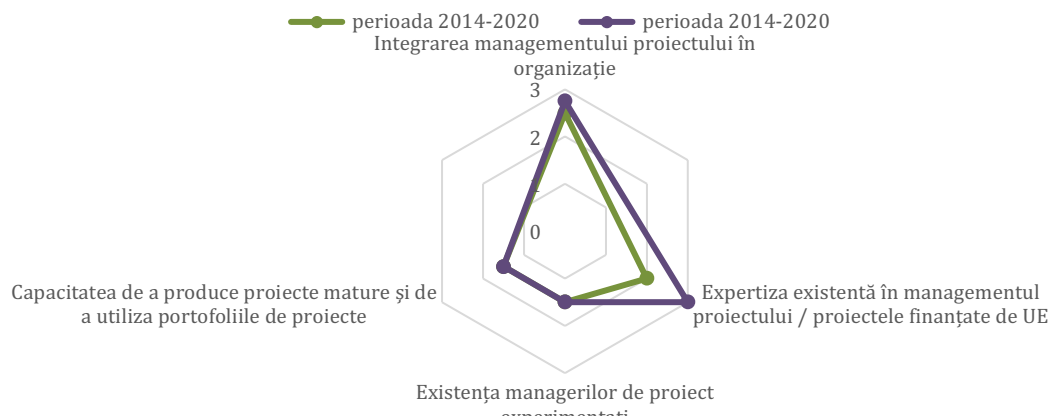
### 5.7.1. Capacitatea de gestionare a proiectelor

360. Creșterea gradului de absorbție până în noiembrie 2022 indică o îmbunătățire a eficienței în implementarea proiectelor. Această constatare este confirmată de percepțiile beneficiarilor fondurilor ESI. Pe baza acestora, principalele aspecte care s-au îmbunătățit se referă la: (i) competențele de organizare și derulare a procedurilor de achiziții publice și (ii) gestionarea resurselor umane în cadrul echipelor de proiect. Percepția generală este că există loc de îmbunătățiri în ce privește numărul de consultanți cu specializări tehnico-economice. Rata de succes, valoarea totală și valoarea medie a proiectelor au crescut la finalul anului 2019 comparativ cu finalul anului 2012 și în 2022 în comparație cu 2019. Împreună, aceste aspecte indică îmbunătățirea capacității beneficiarilor de a identifica și pregăti propuneri de proiecte de calitate și cu impact strategic. Aceste constatări au fost confirmate de beneficiarii fondurilor ESI.
361. Rapoartele anuale de implementare realizate pentru programele operaționale evidențiază principalele provocări pentru beneficiari, în implementarea proiectelor, cele mai frecvente fiind:
- etapa de depunere a cererii de finanțare și etapa de semnare a contractului sunt cele care generează cele mai multe provocări pentru beneficiari, cauzate de dificultatea beneficiarilor de finanțare de a dezvolta

- proiecte robuste, necesitatea de prezentare a documentelor constatatoare, a avizelor și de prezentare a documentelor justificative;
- în mod specific pentru PNDR și POPAM: grad scăzut de organizare a actorilor cheie, organizațiile existente fiind destul de fragmentate și de dimensiuni mici; gradul scăzut de conștientizare (chiar dacă mai mare față de perioada anterioară) a programului și a cadrului său juridic specific.
  - reorganizări instituționale la nivelul beneficiarilor instituții publice: modificări ale reprezentanților legali, modificări ale componenței echipelor de proiect.

Figura 7. Evoluția capacității administrative a beneficiarilor de gestiune a proiectelor (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)

## MANAGEMENTUL PROIECTELOR



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative

### 5.7.1.1. Integrarea managementului proiectului în organizație, capacitatea de a crea echipe interdisciplinare funcționale, măsura în care toate funcțiile organizației sunt complet acoperite

362. Integrarea managementului de proiect în organizație este punctată astfel de către respondenții la sondaj, beneficiari ai fondurilor ESI:

- **Implicarea conducerii organizației este apreciată ca foarte bună și excelentă în procent de 84% din instituțiile publice și 97% din entitățile private;**
- **Crearea de echipe interdisciplinare / interdepartamentale este apreciată ca foarte bună și excelentă în procent de 78% din instituțiile publice și 88% din entitățile private;**
- **Existența procedurilor specifice managementului de proiect este apreciată ca foarte bună și excelentă în procent de 69% din instituțiile publice și 78% din entitățile private.**

363. Din interviuri și focus grupuri a reieșit importanța acestei variabile în gestionarea cu succes a proiectelor, beneficiarii care reușesc să-și acopere toate funcțiile cu personal specializat fiind entități de dimensiuni mai mari (e.g. universități, consilii județene). ONG-urile sau instituțiile publice de mici dimensiuni (de ex. AJOFM-urile) întâmpină probleme în această privință.

364. Față de evaluarea anterioară, deși se înregistrează un progres în important în cadrul instituțiilor publice, mai există loc de îmbunătățire, calificativul fiind „parțial realizat”, dar aproape de maximum, la 2,75 din 3.

### 5.7.1.2. Expertiza existentă în managementul proiectului / proiectele finanțate de UE

365. Benchmark-ul pentru această variabilă este: „90% dintre beneficiari declară că au experiență (cunoștințe, experiență anterioară) în managementul de proiect”. Din sondajul realizat reiese că, **expertiza în management de proiect există și este adecvată pentru 84% din beneficiarii publici și 91% dintre beneficiarii privați. În ansamblul respondenților experiența existentă în managementul proiectului este apreciată ca adecvată de 89,4% dintre respondenți.** Beneficiarii de finanțare care au acumulat experiență în implementarea proiectelor în perioada anterioară de programare au învățat și transpus în practică lecții și modele de bune practici, și-au consolidat capacitatea de gestionare a proiectelor, atât din propria experiență, cât și ca urmare a asistenței acordate prin programe.

366. Totuși, existența expertizei în managementul proiectelor finanțate din fonduri UE trebuie să se vadă în implementare, respectiv, răspunsurile la întrebarea referitoare la expertiza existentă trebuie completate cu cele care se referă la problemele întâmpinate pe parcursul managementului ciclului de proiect. Astfel, **peste jumătate dintre respondenți afirmă că nu au întâmpinat dificultăți în elaborarea/pregătirea proiectului**. Cele mai frecvente probleme apărute în pregătirea proiectelor, cu care se confruntă peste 15% dintre beneficiari, sunt legate de documentele suport/justificative pentru cererea de finanțare.

367. **În etapa de implementare, cele mai frecvente dificultăți ale beneficiarilor au fost legate de achiziții, în special la nivelul instituțiilor publice (39%),** dar au fost și probleme legate de întocmirea cererilor de rambursare/plată, management financiar și implicarea partenerilor de proiect (peste 10% în fiecare caz).

368. Având în vedere procentul foarte mare de beneficiari care consideră că expertiza de management de proiect este asigurată și adecvată: 89,4% față de benchmarkul de 90%, calificativul pentru această variabilă este maxim.

#### 5.7.1.3. Existența managerilor de proiect experimentați

369. Majoritatea respondenților la sondaj se declară mulțumiți de existența expertizei în managementul proiectelor, **nevoia managerilor de proiect cu experiență este semnalată de 76% dintre respondenții instituții publice și de 59% dintre cei privați**. Din acest punct de vedere, calificativul pentru această variabilă rămâne „realizat parțial, în mică măsură și sunt necesare îmbunătățiri semnificative”.

#### 5.7.1.4. Capacitatea de a produce proiecte mature și de a utiliza portofoliile de proiecte

370. Dat fiind că ne aflăm la finalul perioadei de implementare pentru AP și PO 2014-2020 maturitatea proiectelor depuse în ultimii ani este mare. Cu toate acestea, AM și beneficiarii observă dificultăți în dezvoltarea de proiecte și portofolii de proiecte mature. 72% dintre beneficiari consideră că trebuie să-și crească capacitatea de a implementa proiecte mature.

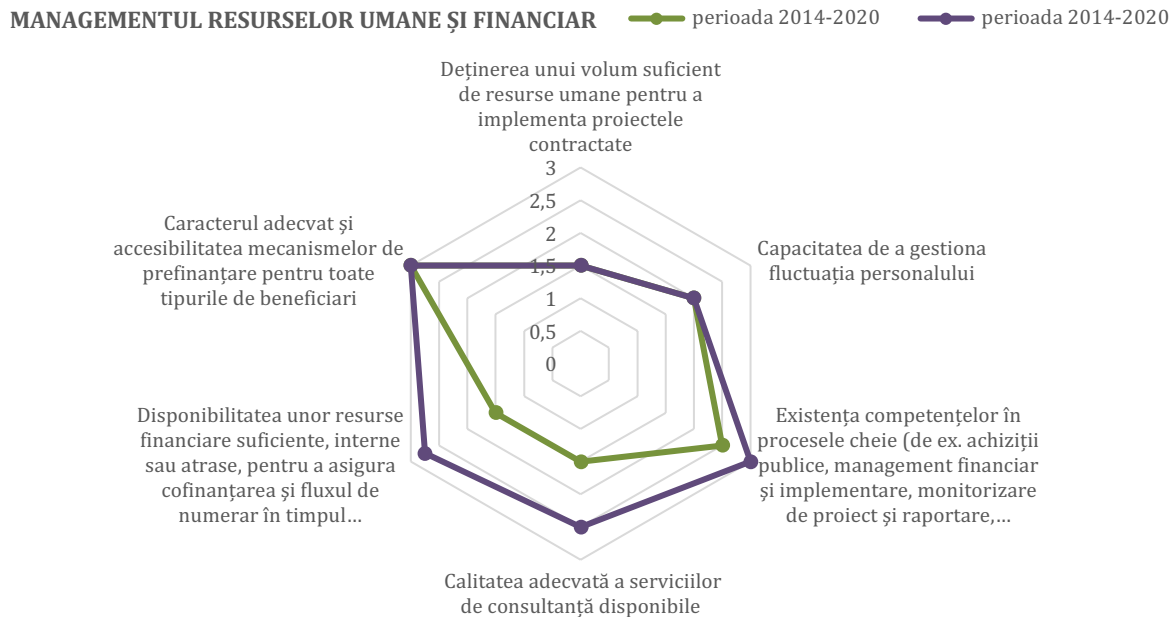
371. Întârzierile înregistrate pe parcursul perioadei 2014-2020 face ca numărul de proiecte strategice care au fost finalizate până în noiembrie 2022 să fie încă mic, un număr mare de proiecte majore, strategice, cu impact semnificativ la nivel național, fiind încă în implementare.

372. Comparația cu evaluarea precedentă arată progrese mici înregistrate pentru această variabilă, motiv pentru care acordăm pentru capacitatea de elaborare a proiectelor mature/portofoliilor de proiecte calificativul „realizat parțial, în mică măsură și sunt necesare îmbunătățiri semnificative”.

#### 5.7.2. Capacitatea de mobilizare și utilizare eficientă a resurselor umane

373. În ansamblu, capacitatea de management a resurselor umane și financiare a beneficiarilor a crescut semnificativ în comparație cu perioada 2007-2014 și cu evaluarea realizată în 2020 pentru perioada 2014-2020, un rol important jucându-l experiența acumulată, dar și creșterea predictibilității finanțărilor, creșterea accesului la credit și creșterea disponibilității și calității consultanței.

Figura 8. Evoluția capacității administrative a beneficiarilor de management a resurselor umane și financiare (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative

#### 5.7.2.1. Deținerea unui volum suficient de resurse umane pentru a implementa proiectele contractate

374. Analiza pentru această variabilă pornește de la nevoia de personal declarată de beneficiari. Astfel, nevoia de personal **în etapa de pregătire a proiectelor** este percepută astfel de către beneficiarii respondenți la sondaj:

- **personalul suplimentar este necesar și foarte necesar în proporție de 77,6% pentru instituțiile publice și de 57,8% pentru entitățile private;**
- **personal mai competent este necesar și foarte necesar în procent de 71,8% pentru instituțiile publice de 56% pentru entitățile private.**

375. **În etapa de implementare**, nevoia de personal la nivelul beneficiarilor de finanțare respondenți este următoarea:

- **personalul suplimentar este necesar și foarte necesar în procent de 77,8% pentru instituțiile publice și de 55,5% pentru entitățile private;**
- **personal mai competent este necesar și foarte necesar în procent de 77,6% pentru instituțiile publice de 58,6% pentru entitățile private.**

376. Nevoia de personal suplimentar poate fi explicată de insuficiența personalului existent, angrenat în alte activități, de dificultatea atragerii de personal cu expertiză în implementarea proiectelor, dar și de povara administrativă generată de gestiunea proiectelor (a se vedea analiza aferentă temei de evaluare D4 în prezentul raport). Diferența procentajului dat de cele două tipuri de instituții vine din natura și volumul de activitate și gradul de încărcare a personalului, mai mare în cazul instituțiilor publice, în care personalul existent este angrenat în activități curente, dar și din productivitatea și eficiența mai ridicate a personalului care lucrează în mediul privat, conform studiilor privind acest aspect<sup>95</sup>.

377. Având în vedere **procentele mari de necesar de personal, calificativul pentru această variabilă „realizat parțial, în mică măsură și sunt necesare îmbunătățiri semnificative”.**

#### 5.7.2.2. Capacitatea de a gestiona fluctuația personalului

378. **Fluctuația de personal nu este considerată un factor care să fi influențat major pregătirea și implementarea proiectelor. Această opinie este împărtășită de 62% dintre beneficiari, față de 80% benchmark-ul pentru a considera această variabilă de capacitate la nivel maxim. Fluctuația de personal nu pune**

<sup>95</sup> A se vedea inclusiv studiul Băncii Mondiale pentru ANFP citat anterior.

probleme pentru 54,7% din instituțiile publice beneficiari de finanțare și 68,9% din entitățile private. Nivelul fluctuației de personal este influențat de factori precum: nivel de salarizare, calitatea actului managerial, nivel de încărcare, care sunt gestionați diferit pe tipuri de beneficiar, în funcție de capacitatea financiară, de posibilitatea de a atrage personal în afara organigramei, de existența unei reglementări care să blocheze angajările în instituții publice etc.

379. Față de fluctuația personalului din autoritățile de gestiune a FESI, care înregistrează o scădere semnificativă, fluctuația personalului în rândul beneficiarilor reprezintă încă o provocare. La acest aspect se poate spune că se menține situația din perioada anterioară de programare și evaluarea precedentă pentru perioada 2014-2020: pozițiile din sectorul public nu sunt suficient de atractive pentru managerii de proiect experimentați și personal înalt calificat pentru proiecte (atât din cauza salariilor – în special la nivelul administrației locale – cât și din cauza procedurilor de lucru considerate greoaie, ineficiente și afectate uneori de corupție)<sup>96</sup>. Pe de altă parte, ONG-urile nu au puterea financiară pentru a atrage personal experimentat pentru o perioadă nedeterminată, lucrând cu personalul tânăr, interesat să acumuleze experiență care să fie utilizată ulterior în carieră, astfel stabilitatea personalului având de suferit, conform rezultatelor focus-grupurilor.
380. Astfel, capacitatea beneficiarilor de a gestiona fluctuația de personal necesită îmbunătățire, calificativul fiind „parțial realizat”.

#### 5.7.2.3. Existența competențelor în procesele cheie

381. Opinia beneficiarilor de finanțare asupra nivelului de expertiză deținut de organizație în procesele de pregătire și implementare a proiectelor este următoarea:
- un nivel adecvat în mare măsură în elaborarea de proiect și pregătirea documentației de finanțare: 77,6% pentru instituții publice, 83% pentru entități private;
  - un nivel adecvat în mare măsură în managementul de proiect: 84% din beneficiarii publici și 91% dintre beneficiarii privați;
  - un nivel adecvat în mare măsură în achiziții publice: 81,7% pentru instituții publice, 84,6% pentru entități private;
  - un nivel adecvat în mare măsură în management financiar: 85,5% pentru instituții publice, 92% pentru entități private;
  - un nivel adecvat în mare măsură în monitorizare de proiect și raportare: 88,4% pentru instituții publice, 93% pentru entități private;
  - un nivel adecvat în mare măsură în informare și publicitate: 89,4% pentru instituții publice, 90,1% pentru entități private;
  - un nivel adecvat în mare măsură competențe de specialitate (e.g. tehnice, instrumente financiare etc.): 71% pentru instituții publice, 90,6% pentru entități private.

382. Se poate observa un ușor progres față de evaluarea anterioară și în ansamblu competențele disponibile depășesc benchmark-ul de 80% dintre beneficiari care pot asigura resurse interne sau resurse externe accesate pentru implementarea proiectului, astfel calificativul acordat este maxim.

#### 5.7.2.4. Calitatea adecvată a serviciilor de consultanță disponibile

383. Serviciile externalizare pentru suplimentarea competențelor proprii se realizează în special pentru pregătirea documentației de finanțare, achiziții publice, monitorizare proiect și raportare, management financiar.
384. Disponibilitatea serviciilor de consultanță este apreciată ca fiind mare sau foarte mare de 76% dintre beneficiarii respondenți, adecvarea față de sarcini este bună și foarte bună pentru 74% dintre beneficiarii respondenți, procentul scăzând la 67% pentru raportul preț-calitate. În ansamblu aprecierea privind disponibilitatea, adecvarea și calitatea consultanței s-a îmbunătățit substanțial, cu aproximativ 20 puncte procentuale, pentru fiecare dintre cele 3 criterii.
385. Disponibilitatea și calitatea serviciilor de consultanță se apropie de optim, ceea ce aduce calificativul „realizat parțial, sunt necesare îmbunătățiri”.

<sup>96</sup> A se vedea studiile și sondajele de opinie privind nivelul de birocrație în România, inclusiv Eurobarometrul special din iunie 2020: [https://ec.europa.eu/romania/news/20200610\\_eurobarometru\\_coruptie\\_ro](https://ec.europa.eu/romania/news/20200610_eurobarometru_coruptie_ro)

### 5.7.3. Capacitatea de mobilizare a resurselor financiare

#### 5.7.3.1. Disponibilitatea unor resurse financiare suficiente

386. Creșterea predictibilității finanțărilor, planificarea mai bună la nivel de program a beneficiarilor eligibili și evaluarea capacității financiare a acestora, astfel că au fost selectați la finanțare beneficiari mai maturi, care au avut resurse, cel puțin de know-how, pentru a-și asigura fluxul de numerar pentru proiecte. Mai mult, experiența acumulată în implementarea FESI a creat și pentru bănci mai multă încredere pentru a finanța beneficiarii de proiecte pentru acoperirea co-finanțărilor și asigurarea fluxului de numerar și **peste jumătate dintre beneficiari au acces la credite.**
387. În răspunsul la sondaje, **beneficiarii consideră, în proporție de peste 70%, că dispun de resurse suficiente, proprii sau atrase**, pentru a pregăti proiecte mature, precum și pentru implementare, în vederea cofinanțării și a susținerii fluxului de numerar.
388. Pe de altă parte, **rapiditatea și ușurința rambursării TVA este considerat un factor care să afecteze negativ** în mare măsură capacitatea beneficiarilor de către 58% dintre entitățile private.
389. Având în vedere aceste aspecte, calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, sunt necesare îmbunătățiri”, dar se apropie de maxim cu 2.75 din 3 puncte.

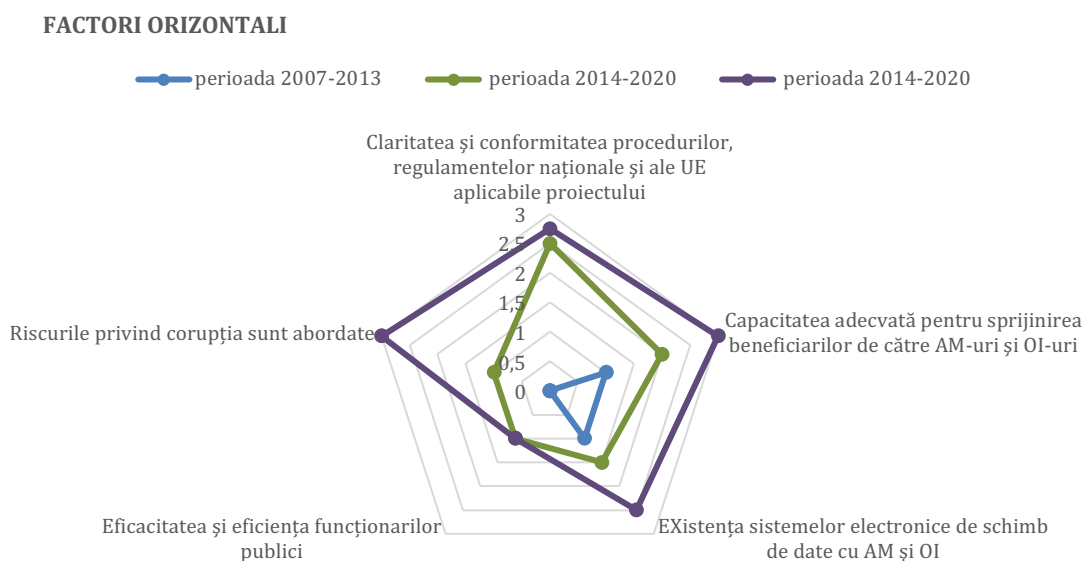
#### 5.7.3.2. Caracterul adecvat și accesibilitatea mecanismelor de prefinanțare pentru toate tipurile de beneficiari

390. Prefinanțarea este un instrument apreciat pozitiv de ambele tipuri de beneficiari: 76,4% beneficiar publici apreciază că pre-finanțarea este adecvată și accesibilă, precum și 73% dintre beneficiarii privați. Participanții la focus-grupuri au confirmat utilizarea și facilitatea utilizării acestui instrument.
391. Față de perioada anterioară acest mecanism a fost îmbunătățit, fiind accesat cu mai multă ușurință de către beneficiari. Calificativul pentru această variabilă este maxim.

### 5.7.4. Probleme orizontale care afectează capacitatea beneficiarilor

392. O explicație pentru creșterea de ansamblu a capacității beneficiarilor este ameliorarea factorilor orizontali ce afectează capacitatea beneficiarilor în anul 2022, comparativ cu anul 2020 și, de asemenea, în comparație cu perioada 2007-2013, așa cum se observă din graficul de mai jos.

Figura 9. Evoluția capacității administrative a beneficiarilor de management a resurselor umane și financiare (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative



5.7.4.1. *Claritatea și conformitatea procedurilor, regulamentelor naționale și ale UE aplicabile proiectului*

393. **Claritatea și consecvența procedurilor aplicabile perioadei de pregătire și de implementare a proiectelor sprijină capacitatea administrativă pentru 79% dintre beneficiarii instituțiilor publice și 84% din entitățile private, conform sondajului realizat în cadrul evaluării prezente.** Benchmark-ul pentru această variabilă este: 90% dintre beneficiari nu s-au confruntat cu probleme grave din cauza lipsei clarității sau coerenței, prin urmare datele colectate arată că factorii legați de procedurile aplicabile se apropie de nivelul maxim pentru susținerea capacității beneficiarilor. În concluzie, având în vedere că mai sunt mici aspecte de adresat, calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial”, punctajul fiind 2,75 din 3

5.7.4.2. *Capacitatea adecvată pentru sprijinirea beneficiarilor de către AM-uri și OI-uri*

394. **Relația beneficiarilor cu AM și OI este apreciată ca foarte bună și excelentă în proporții care variază de la 80% la 91%, procentele din partea de jos a intervalului fiind acordate de entitățile publice.** Nu se remarcă diferențe substanțiale între calitatea comunicării beneficiarilor cu AM și OI pe niveluri etape: în pregătirea proiectului sau în implementare. Beneficiarii apreciază, în cadrul focus-grupurilor și interviurilor, în general îmbunătățirea calității comunicării cu AM și OI, prin urmare calificativul pentru această variabilă este maxim.

5.7.4.3. *Existența sistemelor electronice de schimb de date cu AM și OI*

395. **Utilizarea sistemelor electronice este considerată relativ ușoară și foarte ușoară de către 56% din instituțiile publice respondente la sondaj și de 50% din beneficiarii entități private.** Există un procent de 11,5% / 19,7% de beneficiari care consideră că utilizarea sistemelor electronice este relativ dificilă și foarte dificilă, cu valoarea maximă aferentă entităților private. Totuși, față de evaluarea anterioară, când peste 10% dintre beneficiari considerau că utilizarea sistemului electronic consumă mai mult timp pentru îndeplinirea sarcinilor comparativ cu situația în care acesta nu ar fi utilizat, evaluarea de față arată că doar 1,8% dintre beneficiari mai au această opinie. Acest aspect arată îmbunătățiri substanțiale ale sistemului.

396. La nivel de programe, sistemul utilizat de PNDR este apreciat ca cel mai ușor de utilizat decât MySMIS. Un alt sistem apreciat este eMS utilizat în cadrul programelor Interreg și foarte apreciat de beneficiari conform evaluărilor Interreg.

397. Luând în considerare progresele realizate în dezvoltarea funcționalităților MySMIS, calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, necesare îmbunătățiri”, înregistrându-se un progres mare față de evaluarea anterioară.

5.7.4.4. *Eficacitatea și eficiența funcționarilor publici (alții decât cei din sistemul FESI)*

398. **Peste 81% dintre beneficiarii instituțiilor publice și entități private consideră că eficiența și eficacitatea sistemului administrației publice, în general și a funcționarilor publici, în special, le afectează capacitatea de implementare a proiectelor.**

399. Deși sprijinul acordat de personalul OI/AM a devenit mult mai consecvent, proiectele sunt influențate de alte aspecte din administrația publică, pentru că depind de avize și aprobări de la alte instituții publice, altele decât cele din sistemul de gestiune FESI.

400. Și în acest caz calificativul acordat rămâne „realizat parțial, în mică măsură și sunt necesare îmbunătățiri semnificative”, dat fiind că procentul menționat mai sus, al beneficiarilor care apreciază că sunt influențați negativ de administrația publică, se situează mult peste benchmark-ul: mai mult de 50 % dintre beneficiari consideră că eficiența și eficacitatea sistemului administrației publice le afectează considerabil capacitatea.

5.7.4.5. *Riscurile privind corupția sunt abordate*

401. **Riscul de corupție este luat în considerare ca factor de influență a capacității de o proporție semnificativă de beneficiari: 39% dintre beneficiarii publici și 55% dintre beneficiarii privați.** Față de evaluarea anterioară se înregistrează un progres în privința abordării riscului privind corupția și, implicit, a percepției beneficiarilor. Calificativul acordat este maxim dat fiind că procentul menționat mai sus al beneficiarilor care apreciază că sunt influențați negativ de riscurile de corupție se situează la nivelul benchmark-ului: peste 50% dintre beneficiari consideră că riscurile de corupție nu le afectează semnificativ capacitatea privind implementarea proiectelor.

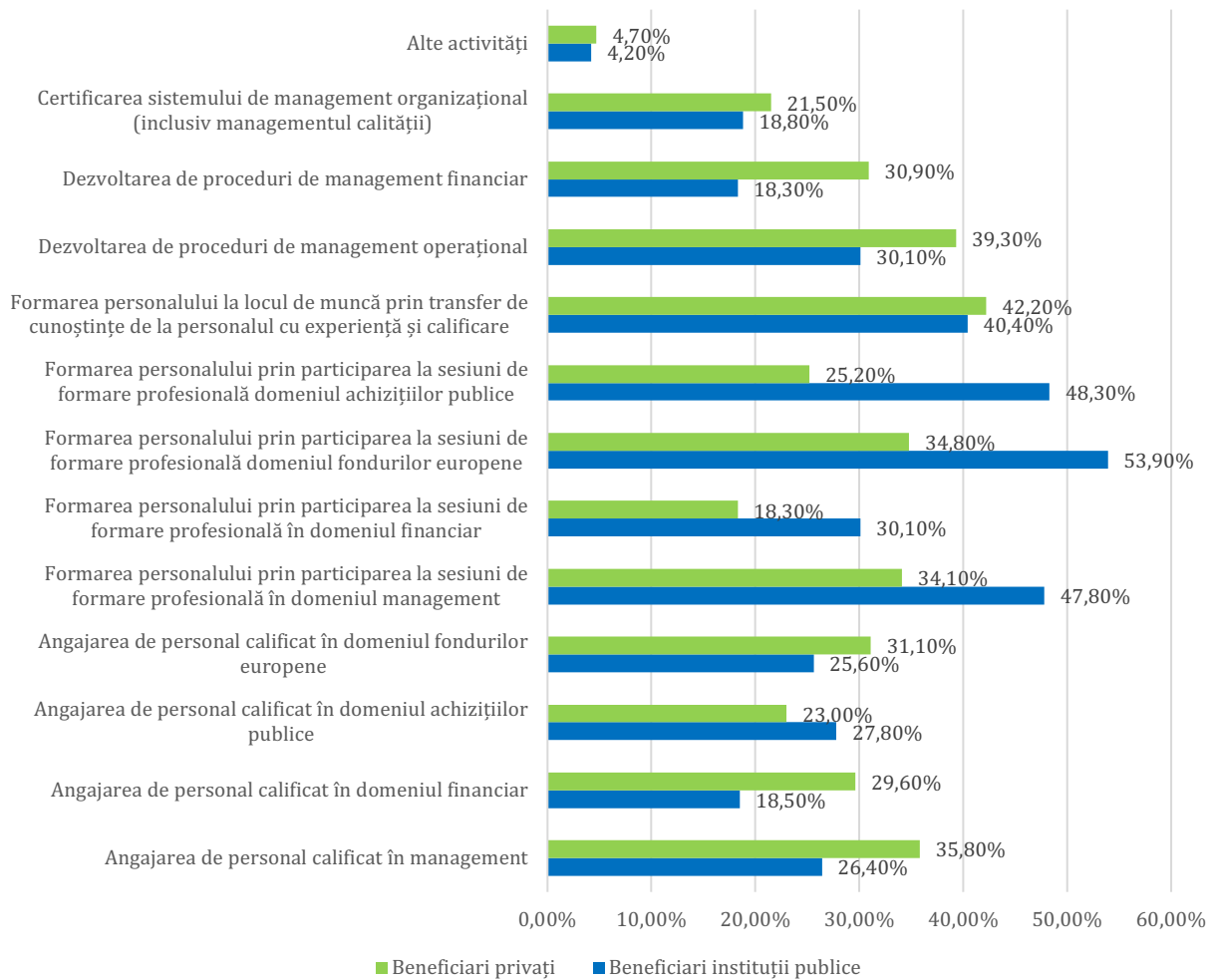
## 5.8. D3-IE2: Care sunt acțiunile luate pentru întărirea capacității beneficiarilor pentru a utiliza fondurile ESI?

402. Evaluările programelor operaționale și rapoartele anuale de implementare enumeră măsurile luate pentru întărirea capacității beneficiarilor de finanțare de a gestiona proiecte. Cele mai frecvent întâlnite acțiuni sunt:

- **Instruiri**, temele vizate de instruire fiind: pregătirea și implementarea de proiecte mature și managementul portofoliului de proiecte (în special pentru marii beneficiari ai POIM și POC); aplicarea legislației și procedurilor din domeniul ajutorului de stat; achiziții publice; managementul contractelor de lucrări, evaluarea impactului asupra mediului, proiectul tehnic și monitorizarea execuției acestuia, studiu de trafic și analiză cost-beneficiu, pentru beneficiarii POIM; elaborarea cererilor de rambursare; utilizarea MySMIS; prelucrarea datelor cu caracter personal.
- Măsuri de **consultanță** pentru pregătirea și implementarea proiectelor finanțate au fost implementate pentru beneficiarii POIM care au beneficiat de asistență BERD.
- Măsuri pentru a oferi consiliere prin răspuns la întrebările beneficiarilor actuali sau potențiali: intensificarea comunicării on-line; furnizarea de răspunsuri prin help-desk; distribuirea de newsletter-uri pe teme de interes
- Activități de **informare și comunicare** precum: evenimente de tip caravană; evenimente de tip workshop, pe marginea unor teme specifice ce au ținut de implementarea proiectelor; evenimente anuale de informare, au dus în practică la o mai bună informare și, în cele din urmă, la o mai bună pregătire a proiectelor chiar și la nivelul beneficiarilor care nu au beneficiat de instruiri și consiliere.
- Organizarea de **întâlniri cu beneficiarii**, în faza de precontractare și de implementare, pentru a discuta asupra elementelor esențiale/problemelor care pot apărea în etapele următoare, cerințele pe care trebuie să le îndeplinească beneficiarii. În cazul programelor CTE, au fost organizate vizite la fața locului în faza de pre-contractare. În vederea asigurării vizibilității asociației și a mecanismului ITI, au fost organizate mai multe întâlniri de lucru tematice cu prezența reprezentanților autorităților publice locale, ai instituțiilor publice din teritoriul ITI Delta Dunării, precum și ai societății civile, în cadrul cărora au fost discutate aspecte care vizau: stadiul pregătirii proiectelor din zona ITI, modalitatea de completare a documentației necesare pentru accesarea alocațiilor prevăzute pentru mecanismul ITI, problemele întâmpinate în elaborarea documentației aferente cererilor de finanțare (ex. clarificarea statutului juridic al terenurilor, clădirilor, elaborarea documentelor necesare obținerii avizelor).
- Emiterea de **instrucțiuni** pentru clarificarea unor aspecte generatoare de dificultăți la nivelul beneficiarilor: conținutul dosarului cererilor de rambursare, cererilor de plată și cererilor de rambursare aferente cererilor de plată și a achizițiilor, modalitatea de decontare a cheltuielilor prin mecanismul de pre-finanțare, plată și rambursare, respectiv actualizarea datelor în MySMIS;
- Adoptarea unor măsuri, atât în timpul pandemiei de COVID-19, de creștere a accesului la finanțare pentru beneficiarii FESI;
- Simplificarea unor procese, așa cum este prezentat în analiza dedicată temei D4.

403. Rezultatele sondajului realizat la nivelul beneficiarilor, în cadrul prezentei evaluări, relevă de asemenea o serie de acțiuni întreprinse pentru întărirea capacității de gestionare a proiectelor implementate de către beneficiari din proprie inițiativă.

Figura 10. Acțiuni de creștere a capacității administrative întreprinse de beneficiari



Sursa: sondajul adresat beneficiarilor de finanțare. Prelucrarea autorilor

404. Se observă că beneficiarii privați au întreprins, în mai mare măsură, o paletă mai mare de măsuri pentru a-și crește capacitatea. Constatăm o preponderență, în cadrul entităților private, a transferului de cunoștințe de la personalul cu expertiză solidă către cei care au nevoie de îmbunătățirea competenței. De asemenea, la nivelul acestor entități, remarcăm și o consolidare a procedurilor interne de management.
405. La nivelul beneficiarilor instituții publice, preponderență este formarea prin participarea la sesiuni de instruire, în special pe teme orizontale, legate de managementul fondurilor europene sau management, dar și în domenii specializate, cum ar fi achizițiile publice, dar și formarea la locul de muncă se realizează într-o proporție destul de mare.

### 5.9. D3-IE3: În ce măsură aceste acțiuni contribuie la atingerea rezultatelor intenționate?

406. Răspunsul la această întrebare se bazează pe analiza rapoartelor de evaluare din cadrul evaluărilor realizate până în prezent, a rapoartelor anuale de implementare, precum și pe rezultatele consultărilor din cadrul interviurilor și focus-grupurilor reflectate în indexul capacității administrative prezentat anterior.

407. Acțiunile de informare și comunicare au contribuit la creșterea gradului de informare a beneficiarilor, după cum o arată Evaluarea POAT 2014 - 2020<sup>97</sup> și alte evaluări de programe. Totuși, beneficiarii POIM și POC percep în mai mică măsură decât beneficiarii altor programe FESI că sunt bine informați privind aspectele relevante accesării fondurilor și implementării proiectelor. Eficacitatea măsurilor de informare, pentru activități specifice intervențiilor finanțate la nivel de PO este afectată, din cauza derulării unor acțiuni de informare predominant orizontale, dat fiind că nu AM-urile, ci Direcția de Comunicare MIPE are responsabilități în acest sens.
408. Evenimentele organizate cu beneficiarii/potențialii beneficiari, precum și asistența oferită de AM/OI pentru beneficiari pentru discutarea problemelor punctuale identificate de aceștia în elaborarea fișelor de proiect/cererilor de finanțare/rapoartelor de progres/actelor adiționale/notificărilor, au contribuit substanțial la rezolvarea problemelor apărute în implementare și la creșterea capacității beneficiarilor de a finaliza proiectele cu succes. Sprijinul acordat prin help-desk a vizat pregătirea cererilor de finanțare, sprijin în elaborarea solicitărilor de acte adiționale, a notificărilor și a rapoartelor de progres, utilizarea sistemului informatic MySMIS2014, modificare a cererilor de finanțare prin acte adiționale sau notificări etc., efectele constatate de evaluările programelor fiind creșterea calității cererilor de finanțare, scăderea erorilor în realizarea cererilor de rambursare, a rapoartelor tehnice și financiare. **Evenimentele și asistența directă oferită de AM/OI beneficiarilor au fost apreciate de beneficiarii din toate programele.**
409. Sesiunile de instruire au dus la creșterea eficacității în ceea ce privește pregătirea și implementarea proiectelor finanțate de fondurile ESI, iar cursurile de pregătire a cererilor de rambursare în cadrul POAT au condus la eficientizarea modului de lucru și ameliorarea timpului petrecut în utilizarea MySMIS, contabilizarea corectă a cheltuielilor, precum și la eficientizarea proceselor de achiziții publice, așa cum arată evaluările POAT.
410. În același timp, **instrucțiunile emise au contribuit la asigurarea unei abordări unitare și coerente a unor aspecte generatoare de dificultăți în rândul beneficiarilor.** Deși cu titlu de excepție există încă abordări diferite ale aceluiași spețe de către OI-uri și chiar în cadrul aceluiași OI de către ofițeri diferiți de monitorizare, armonizarea opiniilor oferite de personalul din cadrul AM/OI, pe baza instrucțiunilor, a reprezentat un pas înainte semnificativ.
411. Proiectele de asistență tehnică în domenii specializate, ca de ex. în aria de acoperire a POIM și POC, vizează **dezvoltarea portofoliilor de proiecte** și organizarea de sesiuni de instruire care au vizat managementul contractelor de lucrări, evaluarea impactului asupra mediului, proiectul tehnic și monitorizarea execuției. Având în vedere complexitatea elaborării și implementării proiectelor strategice, s-a reușit atingerea unui grad ridicat de maturitate a unora dintre proiectele finanțate.<sup>98</sup> Într-o mai mică măsură s-a reușit crearea de sisteme de management care integrează activitățile proiectului cu celelalte activități ale beneficiarilor sau a unor sisteme de control care integrează procesul de luare a deciziilor la nivelul proiectelor implementate de beneficiari.

#### **5.10. D3-IE4: Ce acțiuni au produs rezultatele cele mai bune/cele mai slabe și în ce fază a programului (ex. pregătirea proiectului, monitorizare etc.)? Care sunt motivele acestei situații?**

412. În ansamblu, **măsurile pentru creșterea capacității beneficiarilor sunt mai susținute în perioada de implementare față de perioada de pregătire a proiectelor, iar măsurile cele mai eficace sunt cele care permit un dialog aplicat între AM/OI, pe de o parte, și beneficiar, pe de altă parte.**
413. Evaluările programelor operaționale analizează legătura cauzală dintre intervenții și efecte, inclusiv ale celor de sprijinire/asistență/informare a beneficiarilor. De exemplu, Evaluarea POAT 2014-2020 arată că rezultate bune pentru elaborarea cererilor de finanțare le-a avut acordarea de sprijin orizontal pentru beneficiari, prin elaborarea și distribuirea de manuale, ghiduri de bune practici, tutoriale, instrucțiuni, modele organizaționale și instrumente specifice gestionării și implementării proiectelor. De asemenea, aceste acțiuni au dus și la dezvoltarea portofoliilor de proiecte eligibile. Dincolo de POAT, POIM și POC, pentru care POAT oferă asistență tehnică, sesiunile de formare sunt în general bine apreciate de beneficiari. Studiul pentru determinarea

<sup>97</sup> Evaluarea POAT 2014-2020, 11.09.2020, Ernst&Young, Institutul Național de Cercetare Științifică în Domeniul Muncii și Protecției Sociale (INCSMPS), QURES Quality Research and Support.

<sup>98</sup> Evaluarea intermediară a POAT 2021, Ernst&Young, Institutul Național de Cercetare Științifică în Domeniul Muncii și Protecției Sociale (INCSMPS), QURES Quality Research and Support

gradului de satisfacție a beneficiarilor POCA privind sprijinul oferit de AM<sup>99</sup> confirmă rezultatele evaluărilor cu privire la alte programe, respectiv utilitatea ridicată a materialelor informative și a ghidurilor, remarcându-se nevoia de publicare a unor modele de documente financiare (buget, plan de achiziții). De asemenea, distribuția electronică este preferată. În același timp, se confirmă preferința pentru întâlnirile de tip seminar, workshop sau atelier de discuții, fiind considerate a fi cele mai potrivite pentru o informare eficientă. Acestea pot fi organizate pe teme sau apeluri specifice care să includă dezbaterile problemelor întâmpinate în cadrul altor proiecte aflate în stadii diverse de implementare. Studiul a reliefat, de asemenea, utilitatea evenimentelor organizate de alți beneficiari POCA, acestea oferind ocazia beneficiarilor să discute diverse situații cu care s-au confruntat în momentul scrierii cererii de finanțare sau în implementare.

414. Pentru diseminarea informațiilor și instruire în etapa de implementare a proiectelor, **cele mai eficiente sunt considerate întâlnirile/instruirile cu aplicare practică, în care sunt prezentate aspecte concrete/spețe care țin de implementarea proiectelor, modalitățile de soluționare a problemelor întâmpinate, la care sunt prezenți și alți beneficiari care își împărtășesc propria experiență.** Această constatare este confirmată de evaluările de programe citate, dar și de interviurile și focus grupurile derulate pentru prezenta evaluare.
415. Implementarea sistemelor electronice este un pas important pentru eficientizarea transmiterii și stocării documentației aferente proiectelor. Aceasta înseamnă un volum mult mai redus de informație pe suport de hârtie ce trebuie transportat la AM. În acest context, este apreciată îmbunătățirea MySMIS în ultimii 4 ani.
416. Pentru gestionarea proiectelor din domeniile acoperite prin POIM și POC, asistența tehnică și instruirea tematică, în special cu sprijinul BEI și BERD, este cea mai apreciată, aceste organisme având acces la experți cu expertiză vastă în domeniile respective. Pe de altă parte, instruirile dețin și ele un loc important atât pentru etapa de elaborare a proiectelor, cât și pentru cea de implementare. Totuși, instruirile cu caracter orizontal au efecte pentru managementul general al proiectelor și mai puțin pentru aspecte specializate.

### 5.11. D3-IE5: Ce acțiuni viitoare sunt necesare pentru a asigura o capacitate adecvată a beneficiarilor FESI?

417. Conform sondajului realizat pentru beneficiarii de finanțare, au fost identificate următoarele **nevoi pentru etapa de pregătire a proiectelor:**
- **Formarea personalului este necesară și foarte necesară în proporție de 62% pentru instituțiile publice și de 56% pentru entitățile private;**
  - **Mai multă îndrumare din partea AM / OI este necesară și foarte necesară în proporție de 72% pentru instituțiile publice și de 73% pentru entitățile private.**
418. Pentru **etapa de implementare** a proiectelor, nevoia identificată la nivelul resursei umane este următoarea:
- **Formarea personalului este necesară și foarte necesară în proporție de 77% pentru instituțiile publice și de 69% pentru entitățile private;**
  - **Mai multă îndrumare din partea AM / OI este necesară și foarte necesară în proporție de 76% pentru instituțiile publice și de 70% pentru entitățile private.**
419. Informarea potențialilor beneficiari asupra oportunităților de finanțare, dar și asupra aspectelor celor mai importante pe care le implică implementarea fondurilor cu finanțare UE, trebuie realizată în mod periodic, astfel încât să se asigure, pe de o parte, menținerea unui nivel ridicat de informare, iar pe de altă parte, o stimulare a depunerilor. În acest context, afișarea pe site a răspunsurilor la cele mai frecvente întrebări, este foarte utilă și eficientizează și activitatea personalului MIPE/AM/OI care este implicat în activitatea de help-desk/diseminare a informațiilor.
420. În vederea creșterii calității proiectelor se impune organizarea de sesiuni de **instruire, odată cu lansarea apelurilor**, care să includă tipurile de sprijin, eligibilitatea acțiunilor și beneficiarilor, precum și a cheltuielilor, alte aspecte importante (inclusiv cerințe) ale intervențiilor finanțate. Ulterior, **sesiuni practice sunt necesare în faza de contractare** privind managementul general de proiect, managementul financiar, managementul riscurilor, monitorizare, achiziții publice. **Pentru dezvoltarea portofoliilor de proiecte, se evidențiază**

<sup>99</sup> Studiu pentru determinarea gradului de satisfacție a beneficiarilor POCA, Civitta Strategy and Consulting & CULT Market Research, iulie 2020

**eficacitatea consultanței „on-the-job”** din partea experților tematici/sectoriali. De asemenea, sunt utile și sesiunile de instruire pe această temă, cu abordarea unor exemple concrete în sesiuni practice.

421. Pentru creșterea capacităților tehnice/tehnico-economice ale personalului, este utilă asistența tehnică prin intermediul unor consultanți specializați, pe domenii/specialități, care să ajute în pregătirea și monitorizarea proiectelor celor mai complexe (în special de infrastructură mare de transport sau energie, precum și în domeniul sănătății).
422. **Claritatea ghidurilor și instrucțiunilor** venite din partea OI/AM, predictibilitatea și stabilitatea regulilor în timpul implementării sunt, de asemenea, factori deosebit de importanți, care asigură o implementare a proiectelor conform planificării.

### 5.12. Concluzii și recomandări aferente temei de evaluare D3 cu privire la capacitatea beneficiarilor

423. Principalele concluzii privind evoluția capacității de accesare și utilizare a fondurilor ESI de către beneficiari, pe baza analizelor prezentate anterior, sunt:

- **C1. Nivelul capacității administrative a beneficiarilor a crescut substanțial** în 2020, prin comparație cu perioada de programare 2007-2014, dar și cu anul 2020. Au contribuit la acest progres: experiența acumulată; o mai bună relație a beneficiarilor cu autoritățile de management și organismele intermediare, determinată de acumularea de experiență, așa cum am arătat și la nivelul autorităților de gestiune FESI; procedurile care susțin capacitatea beneficiarilor, așa cum este procedura de prefinanțare; precum și îmbunătățirea situației privind factorii orizontali ce influențează capacitatea.
- **C2. A crescut eficacitatea în implementarea proiectelor**, mai ales pentru s-au îmbunătățit (i) competențele de organizare și derulare a procedurilor de achiziții publice și (ii) gestionarea resurselor umane în cadrul echipelor de proiect.
- **C3. Capacitatea de management a resurselor umane și financiare a beneficiarilor a crescut semnificativ** în comparație cu perioada 2007-2014 și cu evaluarea realizată în 2020 pentru perioada 2014-2020, un rol important jucându-l experiența acumulată, dar și creșterea predictibilității finanțărilor, creșterea accesului la credit și creșterea disponibilității și calității consultanței. **Rămâne problematică însă identificarea resurselor umane potrivite pentru proiecte, inclusiv a managerilor de proiect.**
- **C4. O explicație pentru creșterea de ansamblu a capacității beneficiarilor este ameliorarea factorilor orizontali ce afectează capacitatea beneficiarilor în anul 2022, comparativ cu anul 2020** și, de asemenea, în comparație cu perioada 2007-2013. Astfel, s-au îmbunătățit substanțial: sistemele electronice pentru FESI, calitatea sprijinului pentru beneficiari de la autoritățile de management sau organismele intermediare, percepția privind riscul de corupție.
- **C5. Au fost eficiente acțiunile de creștere a capacității beneficiarilor.**

424. În acest context, formulăm următoarele recomandări:

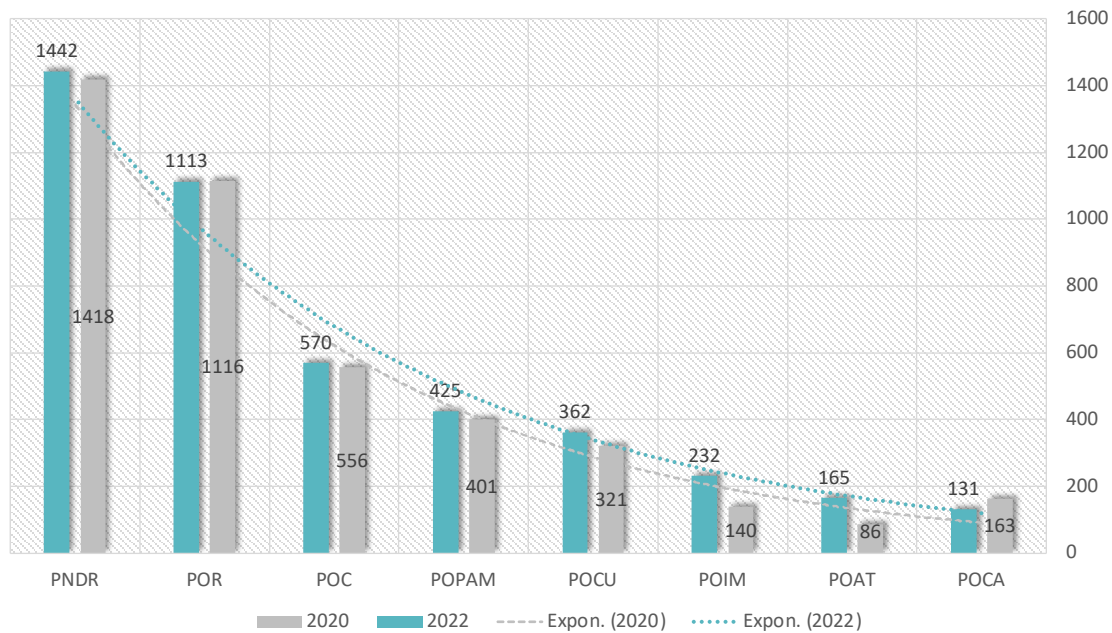
- **R1. Pentru creșterea competențelor personalului beneficiarilor este necesară în continuare implementarea de sesiuni de instruire dedicate acestora**, atât pe teme orizontale, cât și pe teme specifice domeniilor finanțate, conform analizei nevoilor de instruire realizate a nivelul fiecărui PO și a tuturor tipurilor de beneficiari.
- **R2. Dezvoltarea unor standarde de calitate pentru serviciile de consultanță în managementul de proiect, standarde care să sprijine beneficiarii în contractarea și monitorizarea unor furnizori care compensează, acolo unde este necesar, lipsa resurselor umane pentru management la un nivel adecvat.**

## 6. Tema de evaluare D4 - Evaluarea poverii administrative asupra beneficiarilor. Analizele efectuate și răspunsurile la întrebările de evaluare

### 6.1. D4-IE1: Care sunt obligațiile de informare pe care le au beneficiarii FESI?

425. Pentru evaluarea poverii administrative asupra beneficiarilor a fost utilizat un mixt de instrumente metodologice format din: analiza documentelor, analiza cadrului legislativ și ghidurilor solicitanților și beneficiarilor din toate programele vizate de prezenta evaluare, realizarea de interviuri individuale și de grup cu experți în evaluarea și implementarea de proiecte cu finanțare europeană și colectarea de date pe bază de chestionar din partea beneficiarilor tuturor programelor. Evaluarea este centrată pe Metoda Costului Standard (MCS), metodă ce implică utilizarea informațiilor din chestionare pentru măsurarea timpului mediu necesar pentru îndeplinirea fiecărei obligații de informare, pentru măsurarea frecvenței cu care fiecare obligație de informare a fost îndeplinită în parcursul implementării unui proiect și a costurilor suplimentare implicate de îndeplinirea obligațiilor de informare în cadrul unui proiect. Detaliile metodologiei aplicate sunt prezentate în anexa 2 „Metodologie și instrumente de evaluare”, secțiunea dedicată temei de evaluare D4.
426. Indexul obligațiilor de informare pe care le au beneficiarii de fonduri europene decurge din regulamentele și directivele la nivel european, transpuse în legislația națională și din incidența legislației naționale asupra proceselor necesare implementării proiectelor cu finanțare europeană. Cadrul normativ european care reglementează accesarea de către beneficiari a finanțărilor din fonduri europene pentru perioada 2014-2020 este prezentată în anexa 3, secțiunea dedicată temei de evaluare D4.
427. Din analiza documentelor menționate se evidențiază faptul că, în comparație cu exercițiul de evaluare anterior (2020) principalele modificări legislative la nivel general au avut în vedere mai ales **timpul de îndeplinire a obligațiilor de informare**. Succint intervențiile în domeniul simplificării la nivel general și al platformei MySMIS au fost următoarele:
- Utilizarea semnăturii electronice și eliminarea cerinței semnăturii olografe de pe CV și a ștampilei „CONFORM CU ORIGINALUL”, precum și a altor adnotări;
  - Creșterea capacității sistemului de gestionare MySMIS care a permis încărcarea mai multor documente în același timp (în limita de 50 de MB, concomitent);
  - Creșterea capacității de comunicare între AM și beneficiari generată de facilitățile de sortare din MySMIS și de facilitățile de asistență din platformă (manuale MySMIS);
  - Eliminarea componentei descriptive a CV-ului, fiind necesară doar încărcarea electronică a CV-ului, în format PDF și a documentelor justificative;
  - Înlocuirea documentelor constatatoare din etapa de depunere a CF cu declarații pe proprie răspundere;
  - Utilizarea de formate standard;
  - Introducerea costurilor standard, a indicilor de cost și costurilor semnificative.

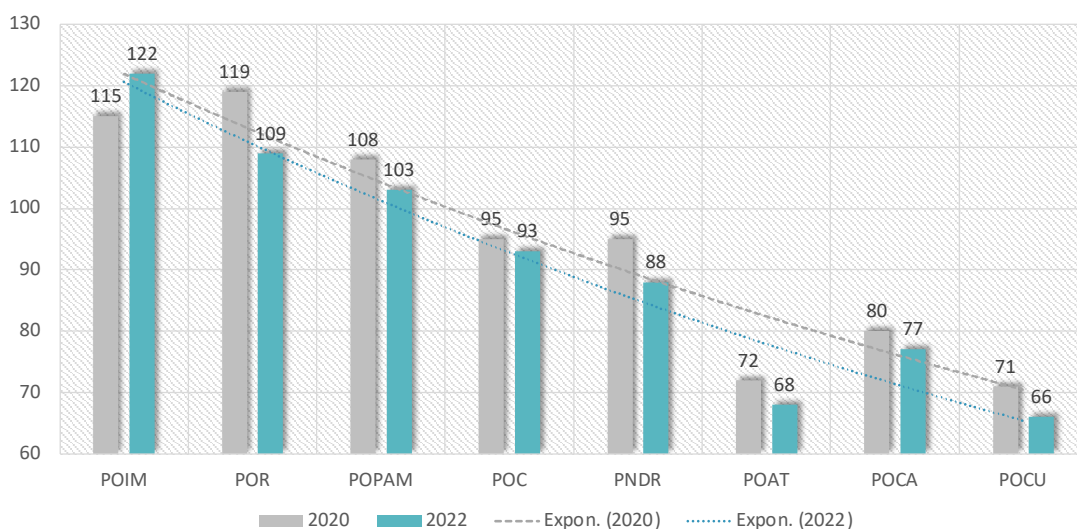
Figura 11. Dinamica numărului cumulat de obligații de informare solicitate la nivel de Program Operațional. Comparatie 2020-2022



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza listelor de obligații de informare pentru fiecare program

428. În valoare cumulativă numărul obligațiilor de informare a scăzut ușor în raport cu exercițiul anterior chiar în condițiile creșterii numărului de apeluri și a numărului de ghiduri care însoțesc respectivele apeluri. Cumulativ această scădere este de -3,8% din totalul obligațiilor de informare, respectiv cu 34 de documente mai puțin per ansamblu în raport cu evaluarea anterioară. După cum se poate observa în graficul următor, dinamica la nivel de programe a fost diferită. La acest nivel POIM înregistrează un plus de 6,1% per proiect, pe fondul diversificării intervențiilor în acest program generate de pandemie. La polul opus POR înregistrează ponderea cea mai ridicată de diminuare medie a obligațiilor de informare per proiect, respectiv (-) 8,4%.

Figura 12. Numărul mediu de obligații de informare/proiect. Comparatie 2020-2022



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza listelor de obligații de informare pentru fiecare program

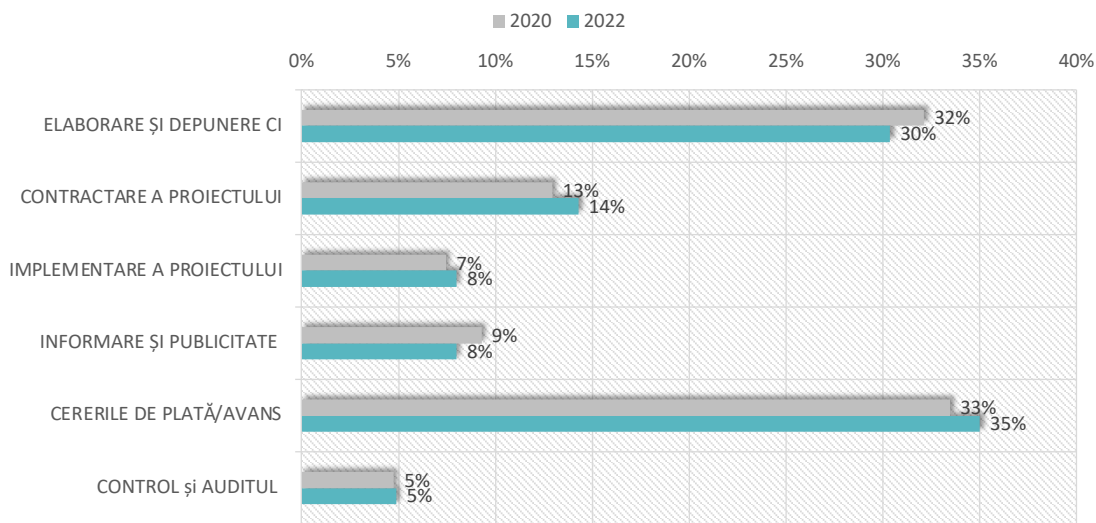
429. Principalele modificări ale cadrului juridic cu incidență asupra obligațiilor de informare și costurilor administrative sunt prezentate în anexă pentru fiecare program operațional. Menționăm aici una dintre cele



mai importate intervenții, respectiv OMIPE 721 din 13.07.2021 privind introducerea semnăturii electronice și renunțarea la semnătura olografă pentru CV-urile experților, cu incidență pentru toate PO.

430. Modificările aduse cadrului juridic de incidență s-au realizat majoritar la nivel de Ordine de ministru și intervenții asupra Ghidurilor beneficiarului.
431. La nivel de proiect, analiza obligațiilor de informare în etapele de implementare a proiectului în termeni de număr de documente evidențiază o ușoară scădere a ponderii documentelor solicitate în etapa de elaborare și depunere a cererii de finanțare (în primul rând datorită introducerii declarației de eligibilitate în locul documentelor constatatoare) cu "compensare"<sup>100</sup> în etapa de contractare și ulterior în etapa de plată. Cele două "vârfuri" ale încărcăturii administrative se mențin, în comparație cu exercițiul de evaluare anterior, respectiv depunerea cererii de finanțare și cererea de plată/ rambursare.

Figura 13. Ponderea numărului mediu de obligații de informare pe etape ale implementării unui proiect

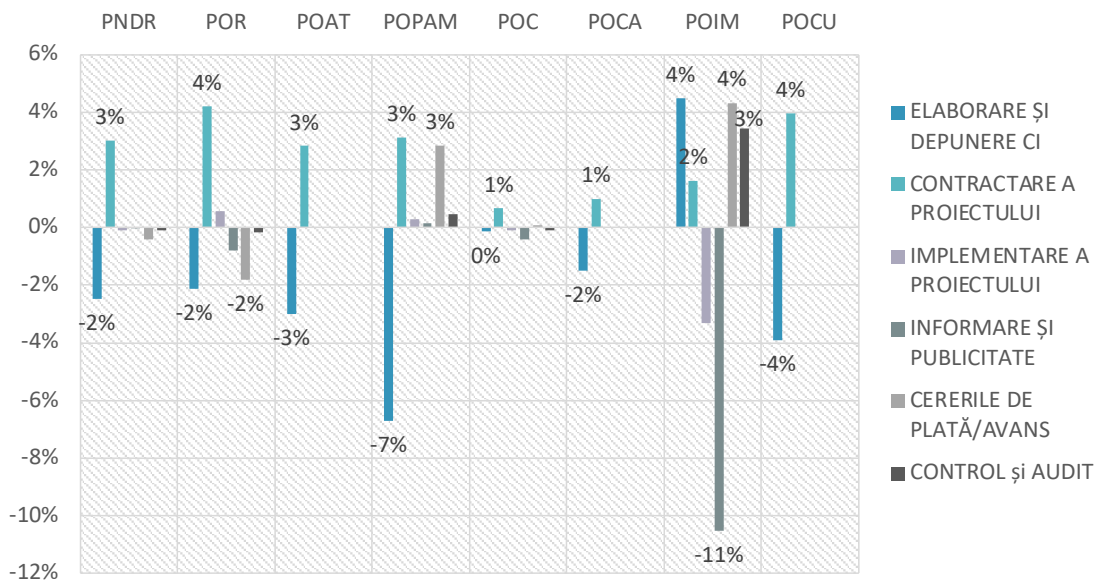


Sursa: prelucrarea autorilor pe baza listelor de obligații de informare pentru fiecare program

432. La nivel de program această dinamică se evidențiază în toate programele analizate cu excepția POIM care, din condițiile menționate anterior cu privire la pandemie, a păstrat o tendință a încărcăturii administrative ascendentă în etapele de elaborare și depunere a CF și contractare, dar a marcat o tendință descendentă la nivelul obligațiilor de informare și publicitate.

<sup>100</sup> Suma cumulată a procentelor este de 100%

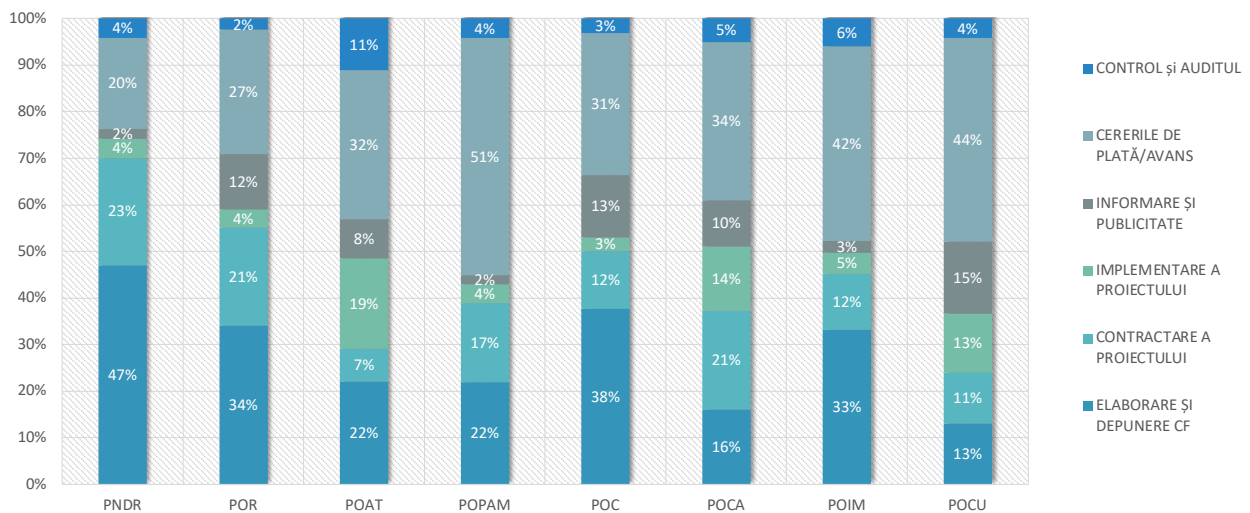
Figura 14. Diferența ponderii numărului mediu de obligații de informare pe etape ale implementării unui proiect/PO 2020-2022



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza listelor de obligații de informare pentru fiecare program

433. Ponderea comparativă a obligațiilor de informare în fiecare etapă de implementare a proiectului este similară celei înregistrate în exercițiul anterior de evaluare. Așa cum se poate observa în grafiul următor PNDR rămâne programul cu cea mai mare încărcătură de documente în etapa de depunere a cererii de finanțare, în special din cauza diversității semnificative a beneficiarilor care implică un număr mare de criterii de eligibilitate. POPAM, POCU și POIM sunt programele cu nivel ridicat de încărcare, sub aspectul obligațiilor de informare, în etapa de plată (decontare, avans).

Figura 15. Ponderea numărului mediu de obligații de informare pe etape ale implementării unui proiect/PO-2022

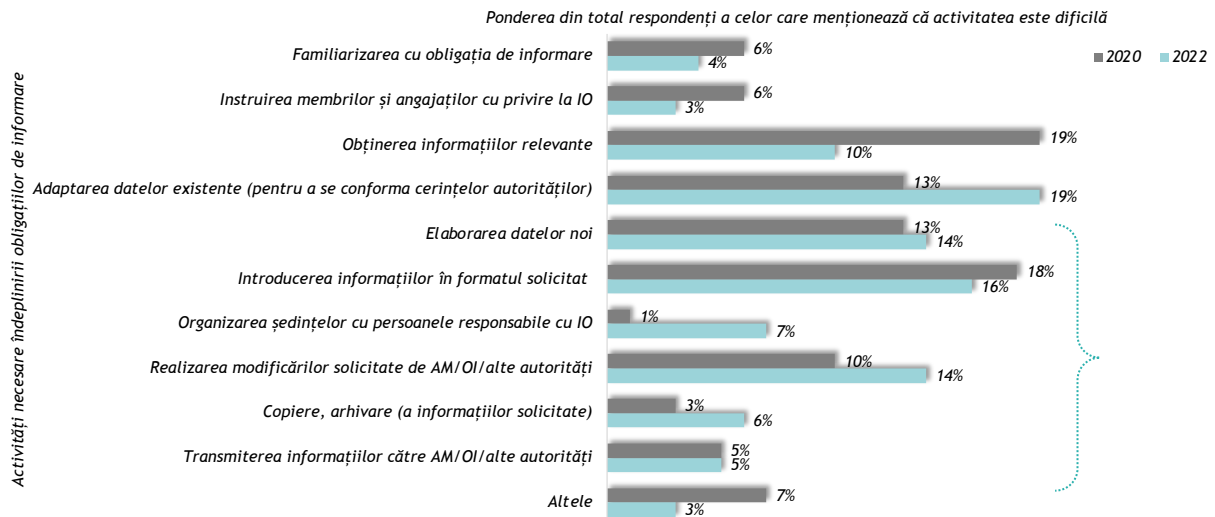


Sursa: prelucrarea autorilor pe baza listelor de obligații de informare pentru fiecare program

434. Analiza comparativă a dificultății percepute de către beneficiari a activităților necesare îndeplinirii obligațiilor de informare evidențiază faptul că obținerea informațiilor relevante a devenit mai facilă între cele două exerciții de evaluare, pe fondul dinamicii de informatizare la nivelul sistemului public general, crescând, în schimb efortul de adaptare a datelor existente pentru a se conforma cerințelor autorităților și pentru a realiza modificările solicitate de către autorități conform noilor reglementări. După cum se poate observa în graficul care urmează, în ultimii doi ani efortul de adaptare la standardele solicitate (documente, formate, modificări)

a crescut ușor (+9%), pe fondul scăderii efortului de acces la datele necesare și al înțelegerii obligațiilor de informare (-14%).

Figura 16. Dificultatea percepută de către beneficiari a activităților necesare îndeplinirii obligațiilor de informare



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

435. Familiarizarea cu obligațiile de informare a scăzut în dificultate în etapa de elaborare și depunere a cererii de finanțare, iar obținerea informațiilor relevante și introducerea lor în formatul solicitat au devenit mai ușoare în etapa elaborării cererilor de plată. Efortul de adaptare a datelor existente pentru a se conforma cerințelor autorităților a manifestat o tendință ascendentă în etapele de elaborare a cererii de finanțare, în contractare și implementare. Aceeași tendință ascendentă este înregistrată și în ceea ce privește dificultatea realizării modificărilor solicitate de AM/OI/autorități în etapa de contractare și în cea a cererilor de plată. În acest context, prezentat detaliat în tabelul următor, reamintim că digitalizarea în administrația publică din România s-a accelerat în timpul pandemiei și continuă și în prezent în ritm alert, în condițiile în care indicele DESI evidențiază România ca fiind pe ultimul loc în UE în privința alfabetizării digitale la nivelul populației. Sigur, presupunem că o parte semnificativă a beneficiarilor PO au un nivel de alfabetizare peste medie, mai ales în instituțiile publice, însă sunt și intervenții cu adresabilitate către categorii de beneficiari pentru care astfel de inferențe nu pot fi încă suficient argumentate.

Tabel 2. Dificultatea percepută de beneficiari a activităților necesare îndeplinirii obligațiilor de informare pe etape de implementare a proiectului. Comparație 2020-2022

Activități pentru îndeplinirea IO	ELABORARE CF		CONTRACTARE		IMPLEMENTARE		INFORMARE ȘI PUBLICITATE		CERERILE DE PLATĂ	
	2020	2022	2020	2022	2020	2022	2020	2022	2020	2022
Familiarizarea cu obligațiile de informare	10%	5%	6%	4%	4%	3%	6%	5%	2%	3%
Instruirea cu privire la obligațiile de informare	3%	5%	7%	3%	9%	2%	9%	4%	2%	3%
Obținerea informațiilor relevante	23%	13%	21%	10%	19%	9%	13%	9%	18%	11%
Adaptarea datelor existente	9%	26%	13%	19%	16%	22%	14%	17%	15%	11%
Elaborarea datelor noi	13%	11%	10%	14%	14%	16%	13%	16%	14%	14%
Introducerea în formatul solicitat	19%	16%	14%	14%	14%	15%	16%	15%	26%	17%
Organizarea ședințelor	1%	7%	1%	7%	1%	5%	0%	8%	0%	5%
Realizarea modificărilor solicitate	12%	10%	15%	21%	11%	14%	8%	10%	4%	13%
Copiere, arhivare	2%	3%	2%	3%	2%	5%	5%	5%	4%	12%

Activități pentru îndeplinirea IO	ELABORARE CF		CONTRACTARE		IMPLEMENTARE		INFORMARE ȘI PUBLICITATE		CERERILE DE PLATĂ	
	2020	2022	2020	2022	2020	2022	2020	2022	2020	2022
Transmiterea informațiilor	5%	3%	5%	4%	5%	5%	3%	7%	6%	6%
Altele	4%	2%	6%	2%	5%	3%	11%	4%	7%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

436. Analiza percepțiilor beneficiarilor privind dificultatea activităților necesare îndeplinirii obligațiilor de informare la nivel de program arată că cei mai mulți dintre acești beneficiari ai programelor operaționale (PNDR, POR, POAT, POC, POIM) tind să aprecieze ca fiind mai puțin dificilă obținerea informațiilor relevante pentru îndeplinirea obligațiilor de informare, în comparație cu beneficiarii din exercițiul de evaluare 2020. Pentru beneficiarii POAT se reduce comparativ și dificultatea introducerii informațiilor în formatul solicitat. În rândul beneficiarilor POPAM se remarcă diminuarea dificultății adaptării datelor existente pentru a se conforma autorităților, elaborarea datelor noi și informațiilor în formatul solicitat de către autorități. Pentru beneficiarii POIM de asemenea scade dificultatea elaborării datelor noi, iar pentru beneficiarii POCU între cele două etape de evaluare s-a îmbunătățit semnificativ transmiterea informațiilor către AM/OI/sau alte autorități.

Tabel 3. Ponderea dificultății percepute a activităților necesare îndeplinirii IO/PO-Comparație 2020-2022

Activități pentru îndeplinirea IO	PNDR		POR		POAT		POPAM		POC		POCA		POIM		POCU	
	2020	2022	2020	2022	2020	2022	2020	2022	2020	2022	2020	2022	2020	2022	2020	2022
Familiarizarea cu obligațiile de informare	5%	5%	7%	6%	9%	2%	5%	0%	3%	8%	3%	4%	8%	4%	6%	4%
Instruirea cu privire la obligațiile de informare	0%	6%	2%	0%	7%	11%	0%	2%	3%	4%	1%	3%	10%	3%	4%	3%
Obținerea informațiilor relevante	28%	12%	28%	20%	25%	13%	5%	5%	13%	6%	16%	22%	26%	9%	19%	14%
Adaptarea datelor existente	11%	11%	14%	23%	15%	16%	25%	18%	10%	18%	9%	8%	15%	30%	8%	22%
Elaborarea datelor noi	16%	15%	10%	26%	5%	12%	15%	5%	13%	12%	29%	29%	18%	10%	6%	21%
Introducerea în formatul solicitat	7%	10%	13%	14%	22%	13%	23%	15%	32%	29%	13%	16%	12%	9%	12%	14%
Organizarea ședințelor	4%	3%	1%	0%	0%	11%	0%	13%	0%	1%	0%	1%	0%	16%	0%	1%
Realizarea modificărilor solicitate	11%	18%	6%	5%	4%	9%	15%	20%	7%	14%	6%	6%	3%	13%	15%	10%
Copiere, arhivare	5%	9%	6%	0%	0%	7%	3%	11%	7%	1%	6%	3%	0%	0%	0%	6%
Transmiterea informațiilor	2%	7%	2%	0%	2%	4%	10%	9%	5%	6%	6%	2%	7%	3%	15%	3%
Altele	10%	4%	10%	6%	11%	3%	0%	2%	5%	1%	11%	7%	0%	3%	13%	2%
TOTAL	100%		100%		100%		100%		100%		100%		100%		100%	

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

## 6.2. D4-IE2: Care sunt costurile administrative implicate de respectarea obligațiilor de informare identificate la întrebarea precedentă și în ce măsură există progres față de momentul evaluării precedente?

437. În cadrul Metodei costului standard au fost utilizați următorii parametri și termeni:

- Costuri administrative=obligații administrative + bune practici;
- Bune practici= costurile care ar fi fost plătite și dacă proiectul ar fi fost implementat din surse proprii;
- Obligații administrative= costuri plătite ca urmare a implementării proiectului din fonduri europene;
- Povara administrativă brută= costuri administrative/ buget total\*100%;
- Povara administrativă netă= obligații administrative/ buget proiect\*100%;
- Beneficiar= proiect= contract

Tabel 4. MCS-parametri de referință

	2020		2022		Dif. Nr contracte
	Nr contacte	Suma contractata (lei)	Nr contracte	Suma contractata (lei)	
PNDR	40.679	5.045.296.694,21	59.711	5.850.165.172,82	19.032
POR	5.555	45.956.542.603,00	7.096	59.137.395.151,34	1.541

	2020		2022		Dif.
	Nr contacte	Suma contractata (lei)	Nr contracte	Suma contractata (lei)	Nr contracte
POAT	114	1.391.527.235,00	144	1.888.640.406,15	30
POPAM	481	1.497.506.485,00	616	1.029.947.669,88	135
POC	418	6.083.727.773,00	1114	14.224.528.303,65	696
POCA	566	3.594.571.200,00	589	3.926.051.743,32	23
POIM	398	69.463.051.044,00	650	92.677.996.514,11	252
POCU	1.671	31.484.610.575,00	1.998	26.135.827.295,75	327
Total proiecte (fără CTE)	49.882	164.516.833.609,21	71.918	204.870.552.257,03	+44%
Curs valutar Leu/euro	4,87	(33.781.690.680)	4,9311	(41.546.622.915)	-1,25%
Salariul mediu/economie (lei)	3020	(620,12) euro	3565	(722,96) euro	+18%
Cost ora de muncă	17,9761	3,7 euro	21,2202	4,3 euro	+18%

Sursa datelor: baze de date MySMIS, BNR

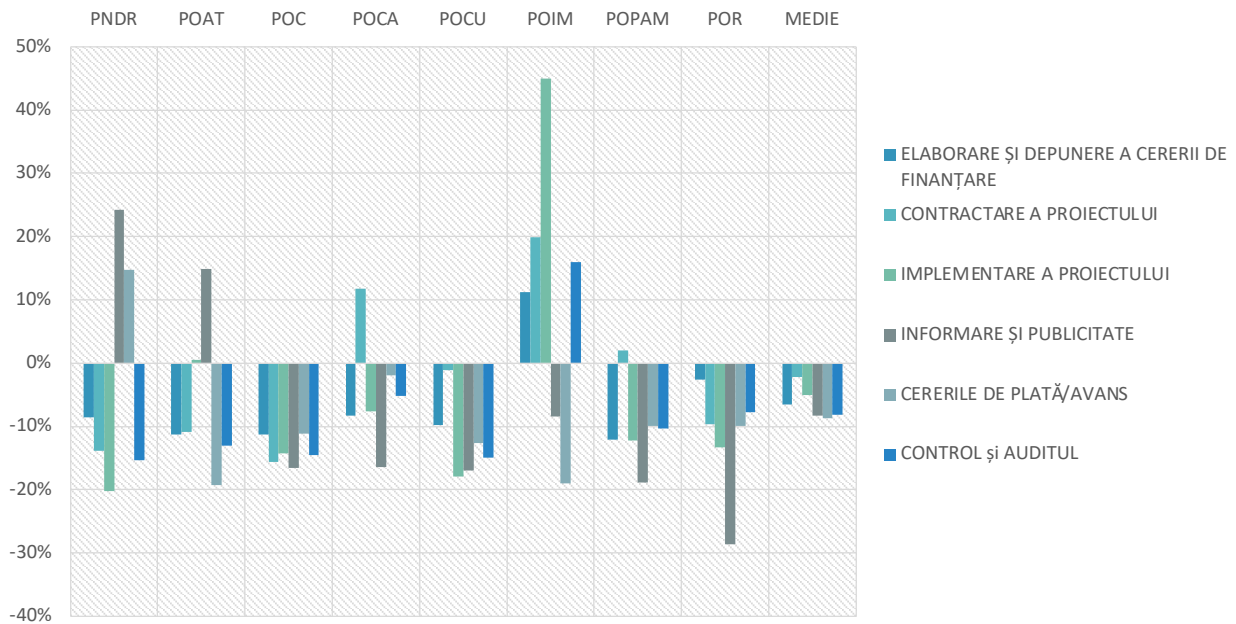
Tabel 5. Costurile administrative /PO cumulat

	Nr. proiecte 2014-2020	Costuri administrative 2020	Nr. proiecte 2020-2022	Costuri administrative 2022	Total Proiecte 2014-2022	Total costuri administrative 2014-2022
<b>PNDR</b>	40.679	781.665.381,99	19.032	418.061.283,11	59.711	1.199.726.665,10
<b>POAT</b>	114	2.211.759,92	30	642.273,68	144	2.854.033,60
<b>POC</b>	418	211.506.639,09	696	357.841.623,42	1.114	569.348.262,51
<b>POCA</b>	566	113.657.909,81	23	5.201.788,64	589	118.859.698,45
<b>POCU</b>	1.671	644.805.650,32	327	130.730.444,02	1.998	775.536.094,34
<b>POIM</b>	398	66.906.755,06	252	55.398.829,51	650	122.305.584,57
<b>POPAM</b>	481	35.663.977,89	135	10.604.153,20	616	46.268.131,09
<b>POR</b>	5.555	272.141.542,24	1.541	78.430.408,84	7.096	350.571.951,08
<b>Total</b>	49.882	2.128.559.616, 32	22.036	1.056.910.804, 42	71.918	3.185.470.420,74

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

438. Cumulativ, la nivelul Programelor operaționale evaluate, totalul costurilor administrative reprezintă 1,5% din totalul sumelor contractate. 67% dintre aceste costuri sunt aferente proiectelor contractate în perioada 2014-2020. Costul administrativ mediu la nivelul celor 71.918 proiecte contractate în cele opt programe operaționale evaluate este estimat la 8.982,40 euro, cu diferențe semnificative între Programe, costurile cele mai reduse fiind înregistrate în POAT, iar cele mai mari în POC.
439. Măsurile de simplificare adoptate s-au reflectat semnificativ în reducerea timpului necesar îndeplinirii obligațiilor de informare, prin reducerea: timpului necesar familiarizării cu obligațiile de informare, duratei necesare încărcării documentelor în platforma MySMIS, ratei medii de revenire a solicitării prin arhivarea documentelor în platformă (practic, în afara rapoartelor periodice de progres, cea mai mare parte a documentelor sunt solicitate o singură dată) și a volumul de documente din cadrul unui set de obligații de informare. Rămâne însă necesară adaptarea la schimbările intervenite în sistemul electronic, conform interviurilor și focus grupurilor. Graficul următor arată că în toate etapele de implementare a proiectului și pentru toate programele operaționale cu excepția POIM timpul mediu necesar îndeplinirii obligațiilor de informare (conform declarațiilor beneficiarilor) a scăzut.

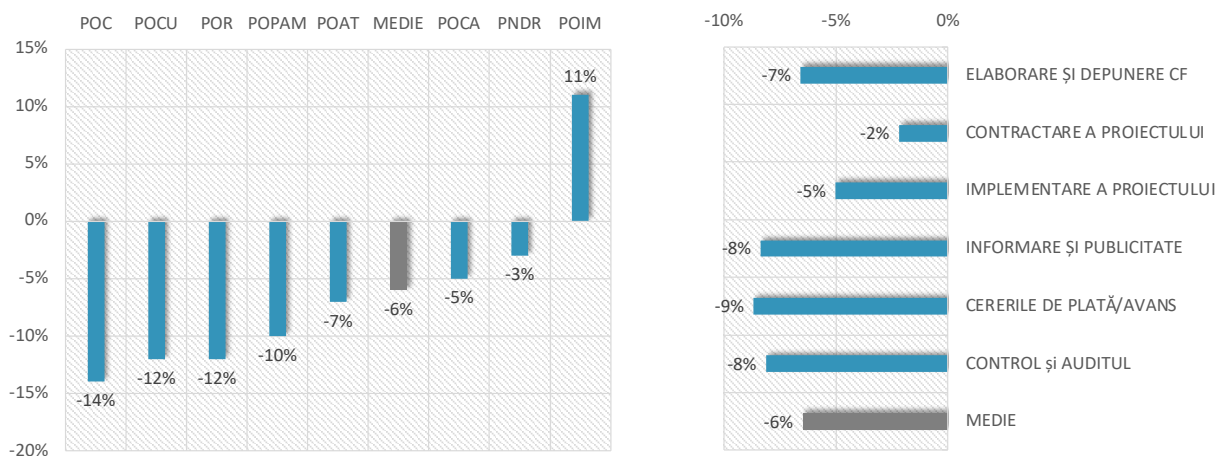
Figura 17. Raportul între timpul mediu necesar îndeplinirii obligațiilor de informare în 2020 față de 2022



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

440. Media la nivelul programelor operaționale analizate a timpului mediu necesar îndeplinirii obligațiilor de informare a scăzut cu 6% între 2020 și 2022. Cele mai importante diminuări ale acestei durate au fost înregistrate în rândul beneficiarilor POC (-14%), POCU (-12%) și POR (-12%). În cazul POIM durata necesară îndeplinirii obligațiilor de informare a crescut cu 11%. În cazul etapelor necesare implementării unui proiect observăm că scăderea este aproape uniformă cu excepția etapei de contractare în cazul căreia diminuare este mai redusă.

Figura 18. Diferența între timpul mediu necesar îndeplinirii OI între 2020-2022



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

441. Atât valoare absolută cât și în valoare relativă costurile administrative au scăzut. În valoare absolută creșterea salariului mediu pe economie (componentă a MCS) a fost acoperită de reducerile de cheltuieli datorate măsurilor de simplificare adoptate, măsuri menite să reducă timpul necesar îndeplinirii obligațiilor de informare. Astfel dacă prin reducerea timpului necesar îndeplini obligațiilor de informare, per proiect standard<sup>101</sup> "s-au salvat" 108 ore muncă (0,64% normă întregă anuală), 89% din suma aferentă acestui

<sup>101</sup> Unitate teoretică de analiză, căreia i se atribuie valorile medii rezultate la nivelul celor opt programe operaționale incluse în evaluare

economii de timp a fost acoperită de creșterea costului per oră/muncă. Totuși, așa cum se poate observa în tabelul următor, chiar în condițiile creșterii cheltuielilor cu forța de muncă la nivel cumulat, pentru cele opt PO analizate economia de timp generată de **efortul de simplificare și digitalizare depus în perioada 2020-2022 a determinat economisirea la nivelul beneficiarilor a costurilor administrative a peste 96,5 milioane lei, respectiv peste 19,5 milioane euro.**

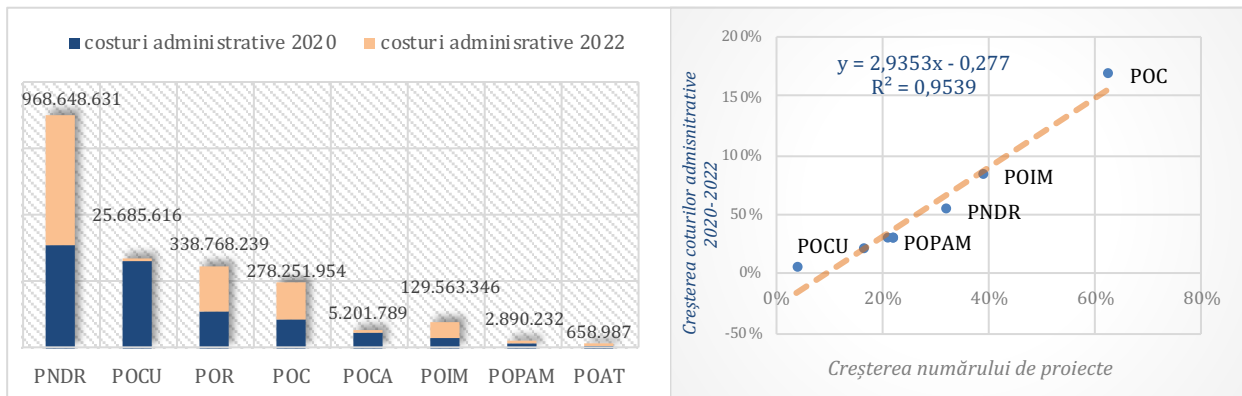
Tabel 6. Efectele diminuării duratei de îndeplinire a obligațiilor de informare asupra costurilor administrative

	costuri administrative 2022/ proiect	Nr. proiecte 2020-2022	Costuri administrative 2022 dacă nu s-ar fi savat timp	costuri administrative 2022 efective	cât ar fi costat fără economi a de timp	Diferență (cât ar fi costat-efectiv)
PNDR	21.966,23	19.032	22.683,21	418.061.283,11	431.706.895,93	13.645.612,81
POAT	21.409,12	30	22.902,72	642.273,68	687.081,61	44.807,92
POC	514.140,26	696	597.312,66	357.841.623,42	415.729.608,06	57.887.984,63
POCA	226.164,72	23	237.048,51	5.201.788,64	5.452.115,80	250.327,17
POCU	399.787,29	327	455.518,88	130.730.444,02	148.954.673,02	18.224.229,00
POIM	219.836,63	252	198.445,33	55.398.829,51	50.008.222,84	-5.390.606,67
POPAM	78.549,28	135	87.526,32	10.604.153,20	11.816.053,45	1.211.900,26
POR	50.895,79	1.541	57.831,55	78.430.408,84	89.118.413,04	10.688.004,20
			<i>total lei</i>	<b>1.056.910.804,42</b>	<b>1.153.473.063,75</b>	<b>96.562.259,32</b>
			<i>total euro</i>	<b>214.335.706,93</b>	<b>233.918.002,83</b>	<b>19.582.295,90</b>

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor și a datelor MySMIS

442. Dinamica de creștere a costurilor administrative în perioada 2020-2022 la nivel de program corelează semnificativ cu dinamica numărului de proiecte ceea ce indică un impact relativ uniform al efortului de simplificare la nivelul tuturor programelor operaționale.

Figura 19. Costurile administrative 2022 și corelația cu numărul de proiecte din perioada 2020-2022



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor și a datelor MySMIS

443. Pe fondul creșterii experienței de implementare a beneficiarilor în acest exercițiu de finanțare **percepția privind valoarea bunelor practici s-a schimbat**. De asemenea o serie de schimbări legislative și procedurale destinate simplificării achizițiilor publice au diminuat sensibil quantumul bunelor practici în totalul costurilor administrative. Nu în ultimul rând, dinamica procesului de simplificare la nivel birocratic tinde să genereze o "cultură a simplificării", inclusiv la nivel beneficiarilor, în care imperativul "se poate mai simplu!" determină, alături de schimbarea de percepție menționată anterior, și o raportare critică la orice proces birocratic.

Tabel 7. Distribuția costurilor administrative/PO-2022

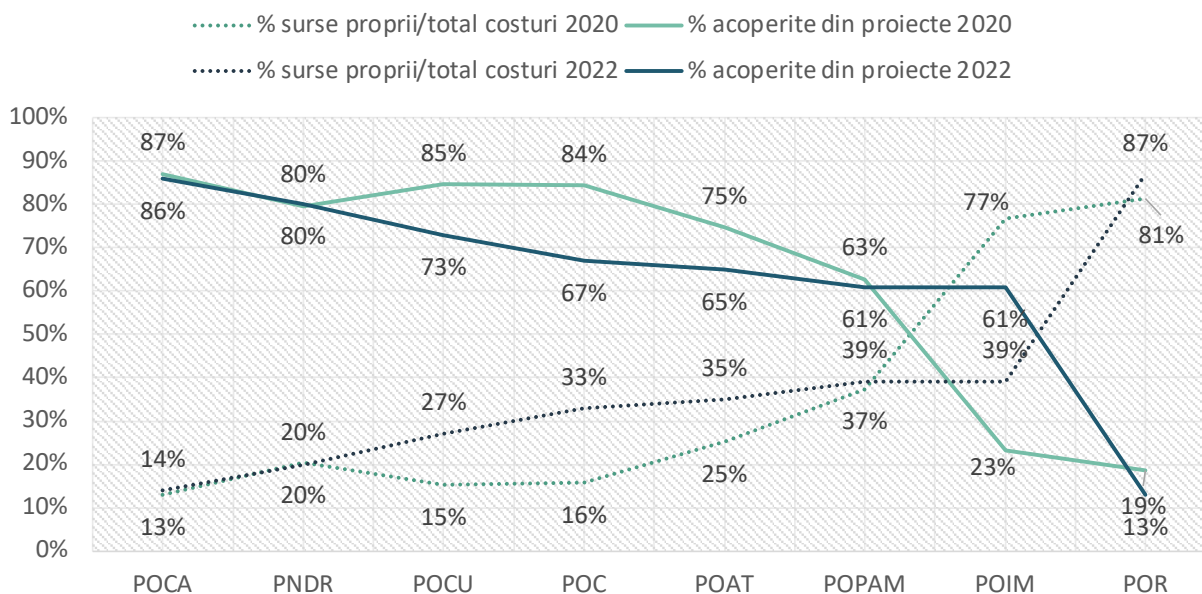
	costuri administrative 2022	costuri administrative 2022/ proiect	bune practici 2022	Obligații Administrative 2022	Obligații/ Costuri 2022	Obligații/ Costuri 2020
<b>PNDR</b>	418.061.283,11	21.966,23	217.391.867,22	200.669.415,89	48%	41%
<b>POAT</b>	642.273,68	21.409,12	385.364,21	256.909,47	40%	30%

<b>POC</b>	357.841.623,42	514.140,26	178.920.811,71	178.920.811,71	50%	44%
<b>POCA</b>	5.201.788,64	226.164,72	3.017.037,41	2.184.751,23	42%	34%
<b>POCU</b>	130.730.444,02	399.787,29	62.750.613,13	67.979.830,89	52%	43%
<b>POIM</b>	55.398.829,51	219.836,63	36.009.239,18	19.389.590,33	35%	33%
<b>POPAM</b>	10.604.153,20	78.549,28	4.135.619,75	6.468.533,45	61%	53%
<b>POR</b>	78.430.408,84	50.895,79	38.430.900,33	39.999.508,51	51%	45%
<b>total</b>	1.056.910.804,42	-	541.041.452,94	515.869.351,48	<b>49%</b>	<b>42%</b>

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

444. Tabelul anterior evidențiază faptul că dimensiunea percepută a bunelor practici a scăzut cu 7% în sondajul din 2022 în comparație cu cel din 2020. Astfel, dacă în 2020 obligațiile administrative reprezentau 42% din totalul costurilor administrative, în 2022 constatăm că raportul aproape s-a echilibrat obligațiile administrative fiind aproape egale (49%) cu bunele practici. Cu alte cuvinte, dacă în 2020 puteam spune că povara generată de birocrăția națională avea o pondere majoritară (58%) într-un proiect finanțat prin AP<sup>102</sup>, în 2022 puteam spune că **balanța între povara generată de birocrăția națională și cea europeană tinde să se echilibreze**.
445. Raportul dintre costurile administrative decontate prin proiect și cele acoperite din surse proprii ilustrat în graficul următor arată că, în comparație cu evaluarea anterioară a crescut ponderea cuantumului acoperit din proiecte în cazul beneficiarilor POCU, POC și POAT și a scăzut în cazul beneficiarilor POIM. Pentru celelalte programe evaluate nu s-au înregistrat schimbări semnificative în cadrul sondajului de opinie. În medie pentru cele opt programe evaluate ponderea costurilor administrative decontate prin proiecte este de 64% din total costuri administrative. Comparativ cu situația înregistrată în exercițiul de evaluare anterior (72% din total costuri administrative) această pondere a cheltuielilor decontate prin proiect este sensibil diminuată.

Figura 20. Raportul între costurile acoperite din surse proprii și cele acoperite din proiecte la nivel de PO. Comparatie 2020-2022



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

Tabel 8. Ponderea medie a cheltuielilor decontate prin proiecte

	costuri administrative 2022 (lei)	acoperite prin proiecte (lei)	acoperite prin surse proprii (lei)
PNDR	418,061,283.11	284,281,672.50	133,779,610.61
POAT	642,273.68	417,477.89	224,795.79
POC	357,841,623.42	239,753,887.70	118,087,735.72
POCA	5,201,788.64	4,473,538.23	728,250.41
POCU	130,730,444.02	95,433,224.13	35,297,219.89

<sup>102</sup> Reamintim că datele au la bază percepția beneficiarilor pe baza experiențelor lor, la nivel de eșantion.



POIM	55,398,829.51	33,692,855.37	21,705,974.14
POPAM	10,604,153.20	6,441,041.20	4,163,112.00
POR	78,430,408.84	9,803,801.11	68,626,607.74
total	1,056,910,804.42	674,297,498.10	382,613,306.32

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

446. Analiza costurilor administrative la nivel de etapă de implementare a proiectelor evidențiază patru categorii de programe: programe cu povară administrativă mare în etapa de elaborare și depunere a cererii de finanțare cum sunt POIM, POC sau PNDR, programe cu accent administrativ pe etapa de contractare cum este POR, programe cu încărcătură administrativă mare în etapa de implementare a proiectului cum sunt POCA și POCU și programe cu accent în etapa de cerere de plată cum sunt POAT și POPAM.

Tabel 9. Costuri administrative la nivel de etapă de implementare a proiectelor / PO 2022

	ELABORARE/ DEPUNERE CF	CONTRACTARE	IMPLEMENTARE	INFORMARE ȘI PUBLICITATE	CERERIS DE PLATĂ/AVANS	CONTROL AUDITUL	TOTAL
PNDR	110,623,300	82,826,945	79,193,873	8,851,915	27,693,793	108,872,471	418,061,283
POAT	65,641	47,400	77,266	36,315	352,304	63,342	642,274
POC	83,306,912	30,054,824	31,060,927	95,767,444	40,207,664	77,444,421	357,841,623
POCA	427,343	201,825	4,239,981	37,984	222,249	72,404	5,201,789
POCU	20,270,885	4,477,572	46,800,877	13,784,575	19,598,870	25,797,891	130,730,444
POIM	27,932,859	4,988,084	7,032,927	6,019,205	6,082,158	3,343,533	55,398,830
POPAM	1,628,012	1,539,234	1,814,875	946,820	3,036,234	1,639,030	10,604,153
POR	13,602,888	21,940,601	5,275,340	7,484,513	20,715,503	9,411,616	78,430,409
						<b>TOTAL</b>	<b>1,056,910,804</b>

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

447. Pe fondul creșterii costurilor din energie și al inflației în creștere au crescut semnificativ **costurile suplimentare** (alte cheltuieli decât cele cu personalul) necesare îndeplinirii obligațiilor de informare mai ales pentru componenta de transport și costuri pentru servicii conexe (proiectare, consultanță).

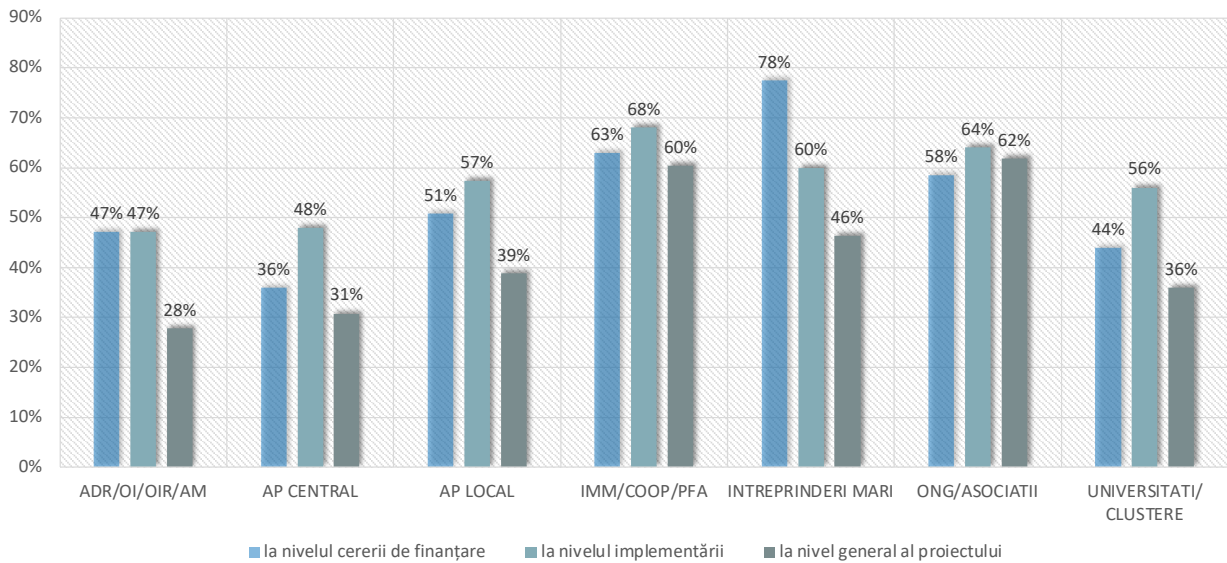
Tabel 10. Dinamica costurilor suplimentare / PO 2022

Program	Total alte cheltuieli	rambursat	surse proprii	% rambursat	% surse proprii	dinamica costurilor suplimentare 2020-2022
PNDR	162.457.152	90.976.005,12	71.481.146,88	56%	44%	-3%
POR	44.017.124	22.448.733,24	21.568.390,76	51%	49%	7%
POAT	162.600	52.032	110.568	32%	68%	-4%
POPAM	386.640	170.121,6	216.518,4	44%	56%	3%
POC	2.930.160	1.084.159,2	1.846.000,8	37%	63%	5%
POCA	65.826	27.646,92	38.179,08	42%	58%	11%
POIM	9.219.924	4.425.563,52	4.794.360,48	48%	52%	29%
POCU	2.833.128	821.607,12	2.011.520,88	29%	71%	-33%
total	222.072.554	120.005.868,7	102.066.685,3	54%	46%	<b>17%</b>

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

448. Analiza atitudinii privind povara administrativă în rândul diferitelor categorii de beneficiari reliefează, în majoritatea cazurilor, o creștere a percepției unei povări administrative mari și foarte mari, în special la nivelul cererii de finanțare și în implementarea proiectului. După cum se poate observa în graficul care urmează, majoritatea administrațiilor publice locale, IMM/PFA, întreprinderilor mari și asociațiilor apreciază că povara administrativă este mare, mai ales la nivelul cererii de finanțare și la nivelul implementării proiectului.

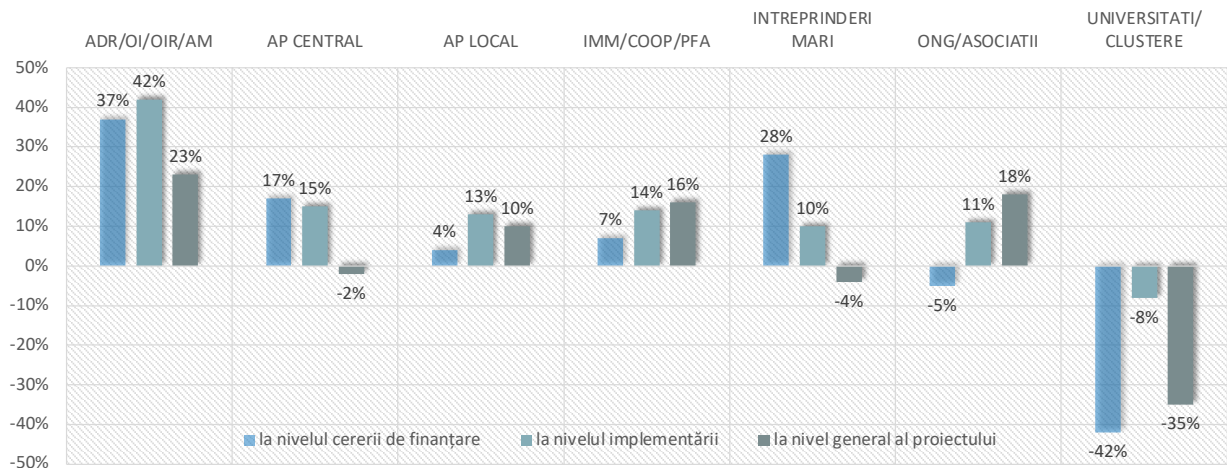
Figura 21. Percepția poverii administrative (povară mare și foarte mare) pe categorii de beneficiari-2022



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

449. Comparația la nivelul percepției dimensiunii poverii administrative între respondenții din grupurile țintă chestionate în anul 2020 și cei din acest exercițiu de evaluare arată o creștere semnificativă a percepției unei poveri accentuate, mai ales la nivelul organismelor de management ale programelor operaționale (AM/OI/ADR) pe fondul preocupării sistemice susținute pentru simplificare. Un alt element de interes este faptul că instituțiile implicate în gestionarea de proiecte finanțate prin fonduri europene în componenta CDI cum sunt universitățile, institutele de cercetare, clusterelor de inovare reprezintă grupul de beneficiari care apreciază în cea mai mare măsură intervențiile în domeniul simplificării, toți cei trei parametri de măsurare a poverii administrative (la nivelul CF, implementare și genera), înregistrând o tendință descendentă semnificativă între cele trei etape de evaluare.

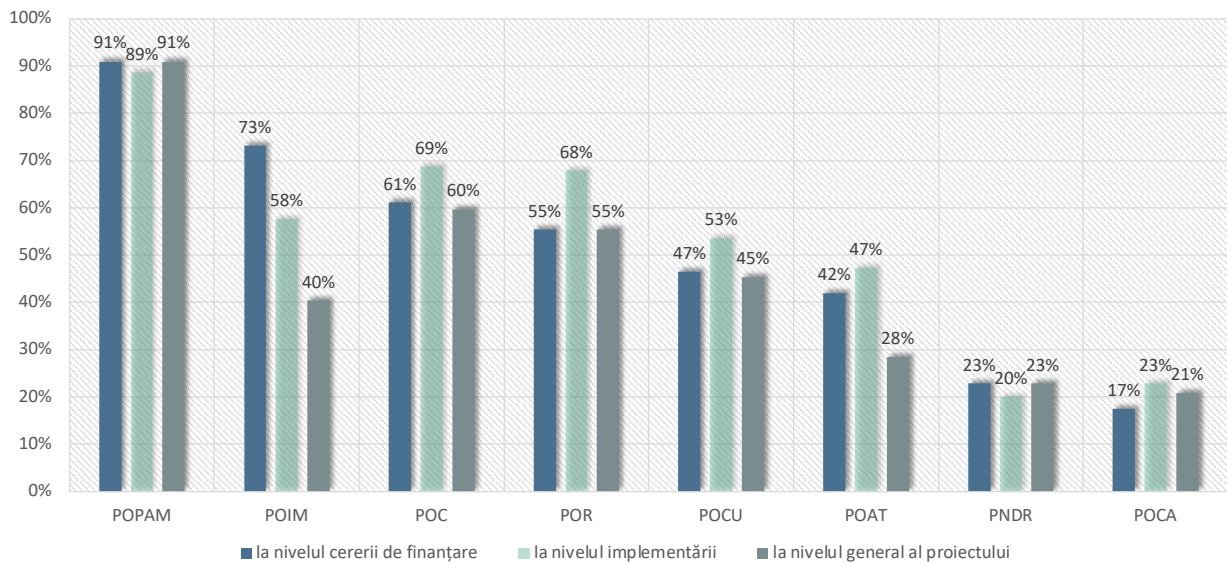
Figura 22. Dinamica percepției poverii administrative (povară mare și foarte mare) pe categorii de beneficiari între 2020-2022



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

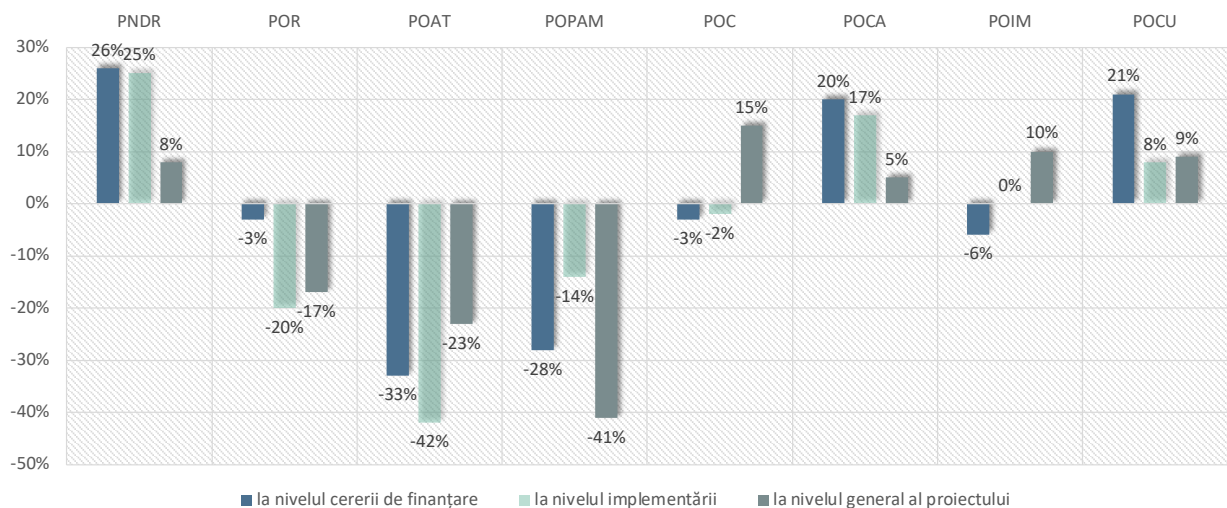
450. Distribuția percepției poverii administrative pe programe operaționale arată că beneficiarii POPAM rămân în topul clasamentului privind acest aspect, chiar dacă tendința în rândul acestora este ușor descendentă, beneficiarii POIM, POC și POR sunt de asemenea foarte preocupați de dimensiunea poverii administrative. Dacă în cazul POR, influența pozitivă a măsurilor de simplificare se evidențiază semnificativ în scăderea aprecierii negative din partea acestora a poverii administrative, în cazul beneficiarilor POC și POIM complexitatea ridicată proiectelor din ultimii doi ani poate fi un argument al faptului că efectele acestor simplificări sunt mai puțin resimțite de către beneficiari. Beneficiarii PNDR, POCA și POCU, deși se poziționează sub medie în cazul percepției privind povara administrativă înregistrează o tendință ușor ascendentă. În acest caz, o posibilă ipoteză explicativă a acestei tendințe este tocmai intensitatea preocupării privind simplificarea ceea ce creează, într-o primă etapă o reacție critică, normală în orice proces de schimbare cu componentă valorică importantă.

Figura 23. Percepția poverii administrative (povară mare și foarte mare), în rândul beneficiarilor/ PO



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

Figura 24. Percepția poverii administrative (povară mare și foarte mare), în rândul beneficiarilor/ PO

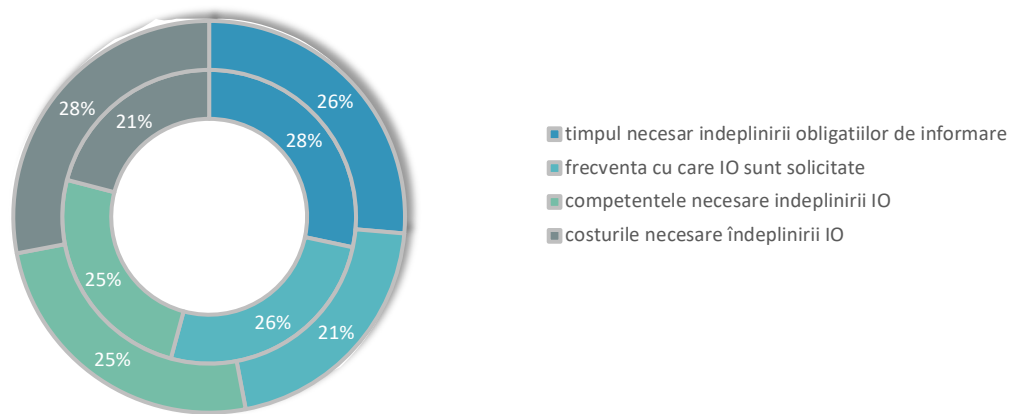


Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

451. Prin comparație cu exercițiul de evaluare anterior, experții participanți în cadrul în procesul de evaluare a poverii administrative au caracterizat evoluția componentelor constitutive prin următoarele elemente:

- Tendință de scădere a timpului necesar îndeplinirii obligațiilor de informare, în principal în cazul proiectelor aprobate după implementarea măsurilor de simplificare de la nivelul CF și al integrării semnăturii electronice la nivel larg în relația cu beneficiarii;
- Tendință de scădere a frecvenței cu care sunt îndeplinite obligațiile de informare odată cu creșterea capacității MySMIS de gestionare de informații și de stocare a acestora, dar și cu creșterea intervalului de raportare;
- Nivel relativ constatat de competențe solicitate pentru îndeplinirea obligațiilor de informare, însă în condițiile creșterii costului muncii, mai ales în activități specializate (proiectare, consultanță etc);
- Percepția creșterii costurilor necesare îndeplinirii obligațiilor de informare (deși tendința reală, factuală este descendentă, așa cum am arătat în datele anterioare), pe fondul creșterii costurilor cu resursa umană, costurilor determinate de inflație, creșterii prețurilor în energie, dar și pe fondul preocupării susținute pentru simplificare ceea ce amplifică imaginea costurilor pentru îndeplinirea obligațiilor de informare.

Figura 25. Ponderea atribuită de către experții consultanți și evaluatori elementelor constitutive ale poverii administrative-comparație 2020-2022.



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondajul în rândul beneficiarilor

### 6.3. D4-IE3: Ce acțiuni au fost realizate de la adoptarea AP în vederea reducerii poverii administrative asupra beneficiarilor? Care sunt rezultatele atinse?

452. Principalele intervenții la nivel de Program operațional sunt prezentate în tabelul următor.

#### PO Modificări 2020-2022

POIM	Eliminarea obligației beneficiarilor de a prezenta fotografiile cu echipamentele medicale achiziționate în cadrul proiectelor, inclusiv cu seriile acestora în momentul transmiterii cererilor de rambursare/plată (se prezintă doar un tabel)
	Aprobarea formatului cererilor de pre finanțare/ plată/ rambursare, Fișei de monitorizare și a Raportului de progres, listei documentelor justificative aferente cererilor de plată/ rambursare/ pre-finanțare, precum și alte dispoziții
	Eliminarea pentru proiectele finanțate din POIM, Axele 9 și 10, OS 10.1 a obligației transmiterii ca documente suport la Cererile de Plată/Cererile de Rambursare/Cererile de Rambursare aferente Cererilor de Plată (CPL/CR/CR aferentă CPL) a următoarelor documente, după caz: situația cheltuielilor pe categorii și subcategorii - Anexa 3 la Instrucțiunea nr. 15/16.07.2018 de modificare și completare a Instrucțiunii nr.7/20.06.2017; situația cheltuielilor pe proiect (detaliată la nivel de

	<p>factură) - Anexa 8 la Instrucțiunea nr. 1 1 /7.07.2017 de modificare și completare a Instrucțiunii nr.7/20.06.2017</p> <p>Aprobarea elementelor de cost semnificative pentru proiectele de infrastructură majoră de rețele sau sisteme centralizate de termoficare</p> <p>Utilizare de formate standard conform Ordinului nr 2772/ 10.10.2022 pentru Axa 11, Utilizarea energiei din surse regenerabile la nivelul autorităților publice locale (anexele)</p> <p>Introducerea în cadrul AP3 a metodei ratei forfetare pentru proiectele de extindere și consolidare a sistemului de colectare separată și introducerea anexei 11 - Model simplificat analiza cost-beneficiu</p>
<i>POAT</i>	<p>Instrucțiunea nr 18 din martie 2021 - Flexibilizarea procesului de transmitere de către beneficiari a graficului cererilor de pre-finanțare/ rambursare/ plată actualizat, precum și a comunicărilor cu privire la modificarea echipelor de management/implementare proiect. Beneficiarii vor înștiința AM, în scris, prin MySMIS2014+, modulul Comunicare, asupra modificării datei de transmitere a cererilor de prefinanțare/rambursare/plată ori de câte ori este necesar, cu cel puțin 30 zile înainte de data previzionată de depunere a următoarei cereri de rambursare/plată</p>
<i>POCU</i>	<p>Începând cu 23 iunie 2022 s-a renunțat la completarea formularului din Anexa 8 a Manualului Beneficiarului. Anexa 8 a fost actualizată, fiind echivalentul Excel al formularului participant (POCU Form.B).</p> <p>Începând cu iunie 2021 a fost eliminată depunerea raportului tehnic înaintea transmiterii cererii de plată. Necesitatea depunerii RT cu 10 zile înaintea transmiterii cererii de rambursare aferente cererii de plată</p> <p>Începând cu 27 octombrie 2020, în Manualul Beneficiarului POCU, au survenit următoarele modificări: 1. Anexa 7 – Fișa lunară de pontaj, s-au eliminat intervalele orare, care trebuia să fie trecute pentru activitatea fiecărui membru; 2. Anexa 25 - Model de notificare s-a eliminat</p> <p>Instrucțiunea nr 14 din 6 iulie 2021 privind stabilirea unor măsuri de digitalizare pentru implementarea proiectelor finanțate prin POCU 2014-2020. În situația în care se solicită, modificarea contractelor/ deciziilor de finanțare se face prin act adițional. Memoriul justificativ și alte documente justificative vor constitui un singur document, care va fi semnat electronic de către reprezentantul legal / împuternicit. Modificare consta în comprimarea celor două documente</p>
<i>POC</i>	<p>Clarificare terminologică și diminuarea numărului rapoartelor de progres prin Ordinul nr 400 din data de 21.04.2021. La capitolul 6. Rambursarea cheltuielilor, secțiunea 6.3 Rambursarea cheltuielilor, apel 2, s-a modificat paragraful: „numărul total de cereri de rambursare este în medie 4 în 12 luni de implementare” cu următorul cuprins: „numărul total de cereri este de cel mult patru, indiferent de tipul acestora (de rambursare/ de plata), cu respectarea termenelor de depunere pentru cheltuielile efectuate”</p> <p>Standardizare prin ordinul nr 1403 din data 23.11.2020, acțiunea 2.3.3., secțiunea E-educație, axa 2, anexa nr 8. Ghidul solicitantului - „Specificații tehnice dispozitive” se înlocuiește cu Anexa nr 1.</p>
<i>POR</i>	<p>În cadrul AP1: diminuarea condițiilor aferente întreprinderilor mici și mijlocii (IMM) pentru a beneficia de ajutor de cercetare-dezvoltare și introducerea metodei de decontare a cheltuielilor pentru activele fixe corporale altele decât terenuri și imobile destinate activităților de cercetare industrială sau dezvoltare experimentală prin utilizarea metodei de amortizare accelerată conform Ordinului comun al MFP și MENCS nr. 1056/4436/2016.</p> <p>În AP3 și AP4: Eliminarea cerinței de prezentare a datelor referitoare la persoanele desemnate de partener în echipa de implementare a proiectului, din cadrul Modelului – Acord de parteneriat;</p>

	<p>Clarificare prin menționarea posibilității ca echipa de implementare a proiectului, de la nivelul partenerilor, să cuprindă și alți membri în afară de cei solicitați în mod obligatoriu prin ghidul specific; Prelungirea termenului pentru prezentarea Autorizației de construire în cazul achiziționării prin proiect a punctelor/stațiilor de reîncărcare a autobuzelor electrice;</p>
<i>PNDR</i>	<p>Simplificarea fiscalității la nivelul micului întreprinzător din mediul rural pentru 4.1./4.1.a și 4.2./4.2.a; Eliminarea obligativității ca solicitantul să aducă documentele de la Registrul agricol. Evaluare se va realiza doar prin accesarea bazei de date APIA;</p> <p>Verificarea eligibilității, din punct de vedere al dimensiunii economice, a celor care înființează o fermă pe baza înregistrărilor APIA/ANSVSA la momentul depunerii (unde există înregistrări parțiale) și pe baza previziunilor din SF, pentru culturile/animalele previzionate și revizuirea definiției “datei de instalare” pentru tinerii fermieri;</p> <p>Clarificarea aspectelor tehnice legate de înființare fermă/versus modernizare, fermă/unitate;</p> <p>Pentru 6.1. Instalare tineri fermieri și 6.2. Sprijin pentru dezvoltarea fermelor mici au fost extinse posibilitățile de prezentare de documente doveditoare pentru cursuri de instruire pentru dobândirea competențelor profesionale (copie după certificat/ diplomă de studii sau echivalentul acestuia), precum și posibilitatea acceptării adevărului care atestă urmarea cursului, până la eliberarea documentului doveditor.</p> <p>Digitalizare-măsuri APIA și AFIR- măsuri pentru implementarea reglementărilor în domeniul digitalizării pentru asigurarea interoperabilității și gestionarea depunerii online a documentelor</p> <p>Costuri standard- Măsura 13-studiu privind actualizarea costurilor standard și elaborarea costurilor standard pentru operațiunile noi care se pot sprijini prin intermediul costurilor standard în viticultura, uzitate în contextul PNS 2023-2027 pilotarea unei metode de costuri simplificate</p> <p>Măsura 19.1. - Certificatele fiscale (Anexa nr. 12 la Cererea de Finanțare) se depun numai pentru solicitant.</p> <p>Standardizări în relația cu AFIR (Ordin nr 172 din 17.08. 2021) se introduce o anexă nouă, anexa nr.8 „Raport de selecție aferent realocărilor între componentele unei submăsuri”, care va avea cuprinsul prevăzut în anexa nr.1 la ordinul menționat.</p> <p>Ordin nr. 128 din 12.05. 2022, Ordin nr 308 din data de 7.10. 2022, Ordin nr 287 din 23.09.2022</p>
<i>POCA</i>	<p>Completarea electronică a raportului de progres (completat electronic, listat, semnat, înregistrat și transmis AM POCA prin sistemul informatic MySMIS2014);</p> <p>Reducerea frecvenței rapoartelor de progres în cazul apelurilor non-competitive: a fost păstrată obligativitatea transmiterii trimestriale a rapoartelor de progres, dar în cazul apelurilor competitive a fost introdusă obligativitatea transmiterii semestriale a rapoartelor de progres;</p> <p>Comunicare digitală- instrucțiunea nr.7/28.09.2020- instituie obligația de a utiliza Modulul Implementare din aplicația informatică MySMIS2014, pentru transmiterea cererilor de rambursare/plată/prefinanțare și a rapoartelor de progres aferente cererilor de rambursare, precum și a documentelor justificative;</p> <p>Rapoartele de progres trimestriale care nu sunt aferente cererilor de rambursare, se vor transmite, de către toți beneficiarii, prin modulul “Comunicare” al aplicației informatice MySMIS2014</p>
<i>POPAM</i>	<p>Comunicare digitală (OUG nr. 65 din 7 mai 2020)- AM emite, primește și prelucrează documentele aferente apelurilor de proiecte, contractelor de finanțare/ordinelor/deciziilor de finanțare, actelor adiționale la acestea, cererilor de rambursare, cererilor de prefinanțare, cererilor de plată, dosarele achizițiilor publice, rapoartelor de progres, precum și alte categorii de documente care stau la baza implementării proiectelor numai prin intermediul sistemului informatic SMIS2014+/MySMIS2014.</p>

Începând cu data de 15.06.2020, DGP-AMPOPAM nu mai primește documente în format hârtie.

453. Principalele aspecte evaluative în urma interviurilor cu experții

Aspecte pozitive	Aspecte negative
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducerea documentelor încărcate în MySMIS</li> <li>- Asumarea prin declarație pe proprie răspundere a unor cerințe din cererea de finanțare;</li> <li>- Informatizarea proceselor, posibilitatea comunicării online, a depunerii online a cererii de finanțare</li> <li>- Instrumente de raportare predictibile, mai ușor de utilizat.</li> <li>- Timp necesar mai scurt pentru raportări.</li> <li>- Creșterea clarității documentației;</li> <li>- Utilizarea platformei MySMIS pentru comunicarea cu beneficiarii;</li> <li>- Utilizarea semnăturii electronice</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- S-au extins competențele necesare pentru înțelegerea și scrierea unei aplicații de finanțare</li> <li>- Inter conectivitate scăzută a bazelor de date la nivel central (ANAF, Trezorerie, SPV);</li> <li>- Menținerea obligativității de arhivare în format fizic</li> </ul>

**6.4. D4-IE4: Ce acțiuni viitoare sunt necesare?**

454. În domeniul simplificării acțiunile au fost intensificate în ultimii doi ani. În noiembrie 2019 a fost înaintat CE un "Simplification concept paper"<sup>103</sup> în care erau identificate elementele problematice principale la nivel național și măsurile propuse. Pe baza acestei analize s-a realizat un plan de acțiune pentru următorul exercițiu de programare 2021-2027, inclusiv un sistem de monitorizare permanentă a stadiului de aplicare a acțiunilor în cadrul fiecărei măsuri stabilite. Acest plan de măsuri și acțiuni a fost suspus analizei la nivel regional.

455. **Sinteza acțiunilor de simplificare propuse la nivel de MIPE/DCSMISIT** este prezentată în următorul tabel.

<b>Etapă</b>	<b>Măsuri</b>
<i>pregătirea lansării apelurilor de proiecte</i>	<p>Renunțarea la ghiduri generale și revenirea la Documentul Cadru de Implementare</p> <p>Standardizarea terminologiei, documentelor și condițiilor prin:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborare glosar de termeni;</li> <li>- Elaborarea unui format standard de ghid al solicitantului cu anexe standard</li> <li>- Stabilirea de condiții standard pentru cerințe orizontale</li> </ul>
<i>depunere, evaluare și selecție, contractare</i>	<p>Eliminarea completă a solicitării unor documente și a unor verificări, respectiv:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminarea verificării detaliate a fiecărui element de buget</li> <li>- Eliminarea declarațiilor pentru care conținutul se dublează cu alte declarații sau pentru care AM sau OI performează o activitate de verificare, în special POC și POCU;</li> <li>- Renunțarea la solicitarea machetei financiare pentru beneficiarii publici POR (să rămână doar pe bază de declarații). Pentru beneficiarii privați, macheta este solicitată pentru verificarea firmelor în dificultate, întreprinderilor legate, sustenabilitate, proiecte generatoare de venit</li> <li>- Eliminarea solicitării planului de amplasament vizat de OCPI</li> <li>- Eliminarea solicitării împuternicirii și a specimenului de semnătură pentru cazul în care documentele financiare/anexe din cererea de finanțare sunt semnate de către altă persoană decât reprezentantul legal/reprezentantul împuternicit care semnează contractul de finanțare.</li> </ul> <p>Reducerea numărului de documente la depunere, verificarea lor la contractare</p>

<sup>103</sup> Ref. Ares(2019)7150637 - 19/11/2019

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La nivelul condițiilor de excludere, declarație de eligibilitate și documentație doar la momentul anterior contractării</li> <li>- Încadrarea în categoria IMM, inclusiv calitatea de întreprinderi legate</li> <li>- Dovada dreptului de proprietate asupra terenului, precum și lipsa grevării de sarcini</li> </ul> <p>Reanalizarea solicitării unor documente emise de instituții publice (protocoale cu acestea sau interoperabilitate sisteme informatice);</p> <p>Reducerea radicală a volumului solicitărilor privind documentația tehnico – economică (doar SF/DALI la depunere și Autorizația de Construire, fără avize, la prima plată pe lucrări)</p> <p>Simplificarea mecanismului de evaluare și selecție, în funcție de tipul de proiecte</p> <p>Eliminarea semnării tripartite a contractelor de finanțare</p> <p>Utilizarea semnăturii electronice de către toate structurile care intervin în procesul de semnare a contractelor</p>
<i>Verificări de management</i>	<p>Simplificarea verificării lucrărilor</p> <p>Eliminarea solicitării documentelor de achiziție pe CD/DVD</p> <p>Eliminarea solicitării ordinului de plată</p> <p>Verificarea achizițiilor anterior depunerii cererii</p> <p>Utilizarea eșantionării la nivelul AM în verificarea cererilor de rambursare</p> <p>Reanalizarea frecvenței vizitelor la fața locului</p> <p>Simplificarea verificării înregistrării contabile a proiectului</p> <p>Simplificarea documentelor solicitate pentru verificarea cheltuielilor salariale</p>
<i>Propuneri legate de Achiziții</i>	<p>Modificarea art.17 din HG 395/2016, care impune beneficiarilor obligația de a licita proiectele tehnice împreună cu lucrările;</p> <p>Solicitarea exclusiv electronică a documentelor supuse verificării, prin intermediul MySMIS;</p> <p>Concentrarea verificărilor pe oferta câștigătoare</p> <p>Revizuirea/simplificarea listelor de verificare a achizițiilor</p> <p>Reluarea dialogul interinstituțional pentru asigurarea unei interpretări unitare în etapa de verificare (convocarea instituțiilor semnatare ale Protocolului privind colaborarea interinstituțională în mecanismul de verificare).</p>
<i>Propuneri legate de Sistemul informatic</i>	<p>Asigurarea interoperabilității MySMIS cu alte sisteme informatice</p> <p>Simplificarea bugetului proiectului</p> <p>Simplificarea mecanismului de procesare a notificărilor în MySMIS</p> <p>Calcularea automată a ratelor forfetare la nivelul bugetului</p>

456. **Recomandările venite din partea experților** intervievați în vederea diminuării poverii administrative și din partea beneficiarilor au venit să completeze lista anterioară:

OBIECTIV	MĂSURA
<i>Creșterea clarității informațiilor și aplicare unitară</i>	Punerea în aplicare a proiectul On-stop- shop, prevăzut in AP pentru susținerea informării potențialilor beneficiari si prin care se urmarea crearea unei rețele de birouri de informare.



	Organizarea de cursuri de instruire si prin posibilitatea finanțării acțiunilor de instruire, in cadrul proiectelor ca activitate/ cheltuiala eligibila
	In cadrul birourilor de Help-desk necesitatea suplimentării personalului cu experți specializați in diferite domenii, de exemplu în achiziții publice
<i>Reducerea disparităților între beneficiarii publici și cei privați</i>	Creare de baze de date de comunicare către cei interesați deopotrivă instituții publice și private pentru informare targetată
<i>Progres în adoptarea legislației specifice</i>	Adoptarea legislației specifice, mai ales in domeniul mediului (aplicarea principiului DNSH, imunizarea la schimbări climatice)
<i>Inter conectivitate cu alte baze publice</i>	Reducerea numărului de documente încărcate în dosarele de plata. Acestea se pot verifica direct prin acces la baza de date ANAF, ITM, DSP, MEDIU, Administrații publice, etc
<i>Simplificare</i>	<p>Simplificarea dosarelor de achiziții, mai ales în POR</p> <p>Simplificarea detalierii bugetului în POCU, mai ales pe partea de salarii extrem de detaliată pe fiecare activitate, sub activitate;</p> <p>In POCU simplificarea graficului de activități din cadrul proiectelor;</p> <p>Renunțarea la vizitele la fata locului sau înlocuirea acestora cu proceduri online;</p> <p>Simplificarea tipului/numărului de indicatori de realizare/ proiect (ex. POR 3.1 A/B cu un număr foarte mare de indicatori de proiect insuficient operaționalizați astfel încât să poată fi utilizați de către consultanții);</p> <p>Simplificarea etapelor de verificare - eliminare din etape (de ex. POR după ETF, așteptarea aprobării de la Minister durează foarte mult, fiind cerute foarte multe clarificări);</p> <p>Simplificarea Cererilor de finanțare prin indicarea doar a acțiunilor și indicatorilor;</p> <p>Extinderea declarațiilor pe proprie răspundere în toate etapele posibile;</p> <p>Simplificarea formularelor de raportare si rambursare, atât pentru beneficiari, cat si pentru ofițerii de proiect în toate fazele (evaluare, contractare, monitorizare, verificări CR, etc)</p> <p>Simplificarea documentelor de achiziții publice si reducerea termenelor aferente.</p> <p>Simplificarea în POCU a raportărilor privind grupul țintă;</p> <p>Simplificarea rapoartelor lunare în POCU. Ex: pentru simplificarea validării cheltuielilor, pentru plata salariilor experților s-ar putea cere doar fișe de pontaj;</p> <p>Renunțarea la obligativitatea depunerii în format fizic a documentației în condițiile facilităților oferite de MySMIS de încărcare pentru fiecare capitol bugetar a documentelor necesare</p>
<i>Optimizare MySMIS</i>	<p>Simplificarea aplicației;</p> <p>Crearea de facilități pentru încărcarea pentru fiecare capitol bugetar a documentelor necesare fără sa mai fine necesară depunerea de dosare;</p> <p>Preluarea automată a documentelor cu dublă utilitate (ex documente care se încarcă atât în secțiunea "achiziții" cât și în secțiunea "comunicare");</p>

<i>Stabilitate</i>	Reducerea numărului de modificări în ghiduri, menținerea instrucțiunilor inițiale de evaluare și de implementare;
<i>Adaptabilitate</i>	Mai ales în POIM, unde s-au derulat proiecte de reacție la pandemie. Specificul acestor proiecte fiind diferit de cele clasice de infrastructură mare, au generat proceduri specifice care și un nivel ridicat de încărcare pentru resursa umană.
<i>Aplicare unitară</i>	În POCU- aplicare unitară a prevederilor din Ghidul beneficiarului la nivel de OIR (ex. documentele justificative pentru raportările lunare).
<i>Rapiditate de reacție</i>	Emiteri rapide de instrucțiuni pentru corelarea modificărilor de ordin legislativ național cu cerințele din ghidul solicitantului, instrucțiuni emise de autoritățile de management și cu cele comunitare, spre exemplu instrucțiuni eferente modificărilor privind legea achizițiilor publice Leg. 98/1016 modificata prin Leg. 208/11.07.2022 sau H .G. nr. 395/2016 cu modificările ulterioare;  Verificarea ex. ante a achizițiilor - cu posibilitatea reluării achiziției în cazul unor neconformități semnificative

457. În opinia beneficiarilor și experților consultați următorii factori de blocaj trebuie avuți în vedere în efortul de simplificare desfășurat de către Autoritățile de management ale programelor operaționale:

- Comunicare deficitară "pe verticală", respectiv lipsa informațiilor "din teren" la nivel decizional. În acest sens a fost recomandată organizarea în perioada următoare a unor întâlniri de lucru care să includă și beneficiari și consultanți;
- Documentațiile tehnice de foarte slabă calitate primite de AM din partea proiectanților și lipsa unor legi/ instrumente care să reglementeze calitatea de "expert" și să responsabilizeze experții tehnici în livrarea de documentații tehnice de calitate bună, evitând-se astfel sincopele pe care beneficiarii le întâlnesc în implementare. În acest sens a fost recomandată AM elaborarea de standarde de calitate pentru expertiză și standarde de calitate pentru documentațiile depuse;
- Lipsa unor produse software suficient de performante pentru a gestiona inteligent toate informațiile generate de implementarea Programelor Operaționale;
- Achizițiile publice rămân un element sensibil al procesului de simplificare. Obligațiile de informare aferente acestora, dar mai ales timpul necesar derulării acestei secvențe sunt subiect recurent al nemulțumirii pentru o parte semnificativă a beneficiarilor;
- Standardizarea și uniformizarea aplicării la nivel național obligațiilor de informare la nivel național. Conform experților intervievați, POCU și PNDR sunt programele cele mai vulnerabile din punct de vedere al aplicării unitare cu proceduri interpretabile în mod diferit în funcție de agențiile de management de la nivel județean.

*Exemplu de intervenție în domeniul simplificării propusă de un expert*

*Spre exemplu, livrabilele aferente activităților în POCU ar trebui solicitate la finalul activității/ la depunerea cererilor de rambursare sau de plată, nu lunar. Acestea ar trebui să fie comune, pe activitate, nu individuale. De exemplu, pentru o activitate care are ca rezultat un studiu întocmit de mai mulți experți, studiul final, semnat de toți experții, consider că este suficient. Câte pagini a făcut fiecare expert lunar, sub semnătură, trimise lunar, nu constituie doar o risipă de resurse atât materiale (hârtie, toner, consum de curent etc), cât și de timp. (expert consultant)*

## 6.5. Concluzii și recomandări aferente temei de evaluare D4

458. Principalele concluzii ale analizei costurilor și poverii administrative la nivelul beneficiarilor și a măsurilor de simplificare:

- C1: **În valoare cumulativă numărul obligațiilor de informare a scăzut** ușor în raport cu exercițiul anterior. În prezent, din punct de vedere juridic intervențiile în domeniul simplificării s-au realizat prin legislație secundară (OM) și intervenții la nivelul ghidurilor.
- C2: **În comparație cu exercițiul de evaluare anterior (2020) se mențin cele două "vârfuri" ale încărcăturii** administrative respectiv depunerea cererii de finanțare și cererea de plată/ rambursare.
- C3: **Obținerea informațiilor relevante a devenit mai facilă** între cele două exerciții de evaluare, pe fondul dinamicii de informatizare la nivelul sistemului public general, crescând, în schimb efortul de adaptare a datelor existente pentru a se conforma cerințelor autorităților și pentru a realiza modificările solicitate de către autorități conform noilor reglementări.
- C4: **Măsurile de simplificare adoptate s-au reflectat semnificativ în reducerea timpului necesar îndeplinirii obligațiilor** de informare. În toate etapele de implementare a proiectului și pentru toate programele operaționale cu excepția POIM timpul mediu necesar îndeplinirii obligațiilor de informare a scăzut. Rămâne însă necesară adaptarea la schimbările intervenite în sistemul electronic.
- C5: **Atât valoare absolută cât și în valoare relativă, costurile administrative au scăzut**, balanța între povara generată de burocrația națională și cea europeană tinzând să se echilibreze.
- C6: **În valoare absolută creșterea salariului mediu pe economie (componentă a MCS) a fost acoperită de reducerile de cheltuieli datorate măsurilor de simplificare** adoptate. Efortul de simplificare și digitalizare depus în perioada 2020-2022 a determinat economisirea la nivelul beneficiarilor a costurilor administrative a peste 96,5 milioane lei, respectiv peste 19,5 milioane euro.

459. R1: Principala recomandare se referă la **continuarea procesului de simplificare** având în vedere printre altele:

- **Accelerarea procesului de simplificare**, astfel încât acesta să afecteze cât mai puțin implementarea prin schimbarea succesivă a ghidurilor sau intervenții succesive în sistem;
- **Creșterea efortului de simplificare în zona cererilor de plată și rambursare** și dinamizarea interconectivității cu bazele de date ANAF;
- **Intervenții în scopul simplificării în domeniul legislației primare** (spre exemplu cadrul normativ care prevede obligativitatea arhivării documentelor, sau cadrul legislativ cu privire la interconectivitatea informațiilor între sistemele publice (ex SPV și MySMIS));
- **Intensificarea promovării tutorialelor** online care susțin efortul de adaptare la modificările intervenite pe platforma MySMIS și care susțin procesul de digitalizare a relației dintre autoritățile de management și beneficiari, prin creșterea competențelor beneficiarilor de a utiliza instrumentele dezvoltate de AM.

## 7. Concluzii, lecții învățate și recomandări

460. Prezentul capitol reia concluziile și recomandările formulate pentru fiecare temă de evaluare, prezentate și la capitolele aferente fiecărei teme de evaluare. De asemenea, la final, sunt formulate lecții învățate cu aplicabilitate orizontală pentru coordonarea și capacitatea de implementare a Politicii de Coeziune, desprinse din evaluarea de față.

461. Principalele concluzii ale analizei privind coordonarea FESI și mecanismele de coordonare sunt:

- **C1. Mecanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat este parțial operațional**, dat fiind că o parte a sa, respectiv sub-comitetele tematice nu s-au format conform planificării, din cauze de instabilitate instituțională și a motivației scăzute a factorilor interesați de a participa la ele. De asemenea, unele dintre grupurile de lucru funcționale sunt inactice încă din 2016.
- **C2. Mecanismul de coordonare descris este parțial eficace** și a fost compensat de o serie de acțiuni de coordonare ad-hoc. CCMAP atât pentru perioada 2014-2020, cât și pentru 2021-2027 a contribuit la informarea factorilor de decizie și la pregătirea deciziilor privind complementaritatea, sinergia, coerența, coordonarea și demarcația FESI. Pe de altă parte, procesul decizional a fost facilitat de grupuri de lucru ad-hoc și de mecanismele administrative de cooperare inter-instituțională (comunicarea și cooperarea loială și ierarhică).
- **C3. Documentele programatice pentru perioada 2014-2020 au planificat complementarități și potențial de sinergie. Acestea sunt chiar mai accentuate pentru perioada 2021-2027**, atât printr-o analiză detaliată a programelor, cât și prin planificarea mai multor ITI, folosirii instrumentului DLRC și prin planificarea programelor multi-fond.
- **C4. Modificarea programelor operaționale astfel încât acestea să poată răspunde provocărilor generate de pandemia de COVID-19** a mobilizat cel mai mult energia de coordonare la nivel administrativ și al deciziei politice în 2020 și 2021.
- **C5. Rolul de coordonare al MIPE în sistemul FESI s-a întărit în perioada 2020-2022**, date fiind întărirea mecanismului semstrului european și evoluțiile legate de coordonarea la nivel înalt în contextul planificării și negocierii PNRR și a programelor aferente Politicii de Coeziune 2021-2027, și al regândirii politicilor UE privind fondurile. Aceste procese au inclus și un inventar al reformelor planificate, inclusiv a celor rezultate ca recomandare din proiectele cele mai importante finanțate de FESI 2014-2020. În continuarea realizării inventarului au fost necesare decizii cu privire la modul în care pregătirea și realizarea reformelor și investițiilor necesare pentru acestea vor fi realizate, fiind astfel alocate fonduri în cadrul PNRR în complementaritate și sinergie cu POCA, dar și cu fondurile planificate pentru perioada 2021-2027 (pentru susținerea capacității principalilor beneficiari de proiecte strategice).
- **C6. Domeniile în care fondurile europene au reușit coordonare și sinergii care să ducă la îndeplinirea (sau apropierea de) țintelor strategice de la nivelul Acordului de Parteneriat sunt: energie, eficiență energetică și emisii GES; ocupare; conectivitatea rutieră regională.**

462. În acest context, pentru perioada 2021-2027 putem formula două recomandări:

- **R1. Întărirea culturii coordonării și buneii guvernante în gestiunea Politicii de Coeziune prin luarea unor măsuri care să să întărească cultura partajării responsabilității și sprijinului reciproc instituțional, mai degrabă decât pe cea a definirii limitate a responsabilității, în raport exclusiv cu răspunderea legală, conformitatea procedurală și separarea de funcțiuni. Deși acestea din urmă sunt importante, luarea deciziilor pentru asigurarea coordonării, complementarităților și sinergiilor trebuie să se bazeze atât pe reglementări și separarea de funcțiuni, cât și pe dialog și colaborare dincolo de litera legii, în spiritul acesteia și în vederea obținerii rezultatelor planificate.** Trebuie avut în vedere că activitățile de modificare a culturii organizaționale generează rezultate pe termen lung, dar această schimbare poate fi catalizată de activități de gestiune a resurselor umane incluzând modificări în fișele de post și fixarea unor obiective individuale, precum și programe de formare profesională axate pe schimbarea de comportamente și atitudini, nu doar pe acumularea de cunoștințe noi.
- **R2. Organizarea de grupuri de lucru ad-hoc**, care și-au demonstrat eficacitatea în perioada 2014-2020. Aceste grupuri de lucru se vor putea constitui **ori de câte ori este identificată o problemă/deficiență**

**pentru care este necesară o abordare comună** sau este oportună o abordare comună și ar trebui să fie monitorizate de secretariat comun permanent.

463. Analiza referitoare la modul de respectare a principiului parteneriatului în gestiunea FESI în România conduce la următoarele concluzii principale:

- C1. În general **s-a realizat o punere în aplicare adecvată a Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului** prin realizarea de consultări largi, constituirea unor structuri partenariale relevante, selecția transparentă a partenerilor care nu a generat contestări semnificative și includerea în structurile partenariale a organizațiilor relevante, reprezentative cu expertiză. Datorită acestei puneri în aplicare partenerii au posibilitatea să-și îndeplinească rolul de a participa responsabil la procesul de programare și implementare a AP și programelor.
- C2. **Punerea în aplicare a Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului prezintă și limitări** care se reflectă în capacitatea partenerilor de a își îndeplini rolul. Partenerii își îndeplinesc rolul mai degrabă reactiv, decât proactiv, pentru că nu s-a creat în suficient de mare măsură un sentiment de asumare (*ownership*) colectivă a responsabilității pentru gestiunea FESI. În parte acest aspect se datorează capacității lor reduce, în special lipsei de timp pentru studierea documentelor și analize suplimentare față de cele puse la dispoziție de autoritățile de gestiune FESI, chiar dacă majoritatea partenerilor au expertiza necesară.
- C3. **Acțiunile autorităților de gestiune FESI pentru implicarea partenerilor nu au reușit să genereze sentiment de asumare (*ownership*) colectivă a responsabilității pentru gestiunea FESI** necesar și care este unul dintre scopurile pentru care este necesară respectarea principiului parteneriatului.
- C4. În procesul de programare pentru perioada 2021-2027, s-au realizat consultări largi, ceea ce este un aspect pozitiv, dar deschidere de a găsi soluții pentru a răspunde pozitiv propunerilor de la societatea civilă este apreciată, în ansamblu, ca limitată. **Formatul online sau hibrid nu a favorizat destul de mult dialogul care să permită creșterea eficacității proceselor de consultare care au implicat partenerii.**
- C5. **Acțiunile de creștere a capacității partenerilor au întâmpinat probleme în implementare, iar atunci când au fost realizate au eficacitate limitată, din cauza lipsei de timp** pe care partenerii o pot acorda pentru sesiuni de formare sau schimb de bune practici.

464. În acest sens, pentru a crește relevanța și eficacitatea respectării principiului parteneriatului, se recomandă:

- **Întărirea capacității structurilor partenariale și membrilor acestora, prin:**
  - o **Realizarea unei analize aprofundate a nevoii de formare / creștere a capacității la nivelul partenerilor** selectați pentru perioada 2021-2027 și planificarea unor sesiuni de formare, schimb de bune practici și creștere a capacității doar pe baza nevoilor. **Activitatea de creștere a capacității trebuie ținută pe nevoi pentru fiecare PO și eficientizată cât mai mult posibil.**
  - o **Organizarea activităților de creștere a capacității partenerilor legate direct temporar de ședințele structurilor partenariale (CCMAP, CM)**, astfel ca membrii acestor structuri să fie suplimentar motivați să aloce timp pentru creșterea capacității lor. Spre exemplu, întrunirile CM pot fi organizate pe parcursul a 3 zile din care 1,5 zile dedicate reuniunii CM, dezbaterilor și deciziilor și 1,5 zile dedicate unor sesiuni de formare, schimb de bune practici și creștere a capacității.
  - o **Alocarea pe agenda CCMAP și CM a unui timp suficient pentru aspecte ridicate de parteneri** și poziționarea discuției acestor aspecte în mijlocul reuniunilor, nu la final, pentru a încuraja participanții să participe la discuții, nu să încerce eficientizarea și scurtarea lor. Este necesar ca în pregătirea reuniunilor să existe o comunicare foarte clară și cu minim 4 săptămâni înainte pentru a permite partenerilor sociali și din societatea civilă să transmită propuneri pe agenda și minimum ¼ din timpul acordat întâlnirilor ar trebui alocat pentru discutarea propunerilor venite din partea partenerilor sociali și din societatea civilă.
  - o
- **R2. Promovarea dialogului cu partenerii, dincolo de consultarea acestora. Pentru propunerile partenerilor care nu sunt implementate de autoritățile de gestiune FESI trebuie să se organizeze dezbateri**, care să permită schimbul de idei. În cadrul CM aceste aspecte trebuie programate separat pe

ordinea de zi a reuniunilor, astfel încât să se diminueze situațiile în care respingerea unor propuneri este înțeleasă ca o lipsă de considerație pentru parteneri și să se permită creșterea nivelului de informare și înțelegere a partenerilor cu privire la limitele deciziilor autorităților de gestiune FESI.

465. Principalele concluzii în ceea ce privește capacitatea administrativă a autorităților de gestiune FESI se referă la:

- C1. **În ansamblu, capacitatea administrativă a autorităților de gestiune FESI a crescut**, în ciuda dificultăților cu care s-au confruntat acestea în perioada pandemiei de COVID-19. Dimensiunea pe care capacitatea este cel mai bine consolidată este dimensiunea „instrumente și sisteme”, urmată de dimensiunea „structuri”.
- C2. În ciuda progreselor, evaluarea de față arată probleme în ceea ce privește coordonarea inter-sectorială și autoritatea structurilor, ca și evaluarea din 2020. **Se conturează nevoia ca ADR-urile, devenite autorități de management pentru perioada 2021-2027, să-și crească autoritatea practică în sistem, dincolo de cea legală, prin programe de creștere a capacității**, inclusiv implementarea *Roadmap-urilor pentru creșterea capacității administrative* pe care le-au dezvoltat.
- C3. **Capacitatea administrativă a resurselor umane s-a îmbunătățit, dar rămâne problematic procesul de recrutare și ocupare a funcțiilor publice vacante din sistemul FESI**, unde posturile ce necesită competențe înalte se ocupă relativ greu. În legătură cu acest aspect, capacitatea managerială rămâne limitată. Pe de altă parte, experiența acumulată este esențială pentru capacitatea actuală și contribuie mult la progresul înregistrat.
- C4. **Capacitatea administrativă s-a îmbunătățit în ceea ce privește instrumentele și sistemele**. Deși s-a îmbunătățit, sistemul electronic rămâne veriga cea mai slabă între sisteme și instrumentele utilizate de autoritățile de gestiune. Printre altele, capacitatea permanentă de evoluție a sistemului SMIS2014+/MySMIS2014 face ca adaptarea la îmbunătățirile aduse să creeze uneori reacții negative, înainte de recunoașterea progresului. Pe de altă parte, stabilitatea celorlalte instrumente folosite (proceduri, sistemul de indicatori etc.) face ca utilizarea lor să fie din ce în ce mai facilă, iar în acest mod să se consolideze capacitatea de a fi folosite.
- C5. **Factorii care influențează capacitatea administrativă a autorităților de gestiune a fondurilor ESI au avut o evoluție pozitivă**. Progresul cel mai important vizibil în 2022 față de 2020 se referă la disponibilitatea expertizei pentru evaluare.
- C6. **Punctul cel mai slab rămâne legat de coordonarea inter-instituțională atât în cadrul sistemului FESI cât și în ceea ce privește politicile publice**.
- C7. **Acțiunile de creștere a capacității întreprinse până în prezent, în special din POAT și axele de Asistență Tehnică, s-au dovedit eficiente**, generând rezultate vizibile în îmbunătățirea capacității administrative în sistemul FESI.

466. În acest context, formulăm următoarele recomandări:

- R1. **Capacitatea ADR-urilor trebuie consolidată**, iar la nivelul MIPE trebuie să se realizeze o monitorizare permanentă a capacității ADR-urilor pentru ca acțiuni de sprijin sau corective să poată fi implementate cât mai devreme dacă este posibil. De asemenea, **este necesară asigurarea măsurilor de creștere a capacității pentru toate noile AM-uri**.
- R2. **Trebuie asigurată, pe cât posibil, stabilitatea structurilor și a resurselor umane în fiecare structură**, pentru ca experiența acumulată, care se dovedește un factor cheie pentru capacitate și performanță, să poată fi valorificată.

467. De asemenea, reluând recomandările aferente temei de evaluare privind respectarea principiului parteneriatului, **structurile partenoriale trebuie întărite pentru ca ele să poată participa la întărirea cooperării inter-instituționale și a coordonării politicilor**. Dacă partenerii din cadrul Comitetelor de monitorizare acționează la nivelul fiecărui program operațional, CCMAP trebuie să se asigure că intervențiile sunt complementare și sinergice nu numai în perioada de programare, ci și în cea de implementare, atât la nivel teritorial (al ariilor în care se intervine efectiv, de ex. comunități defavorizate, la nivel regional etc., după caz), dar și la nivelul sincronizării calendarelor de implementare a intervențiilor din diferite PO. De asemenea membrii CM și CCMAP pot contribui substanțial la creșterea coordonării dintre politicile publice naționale și utilizarea fondurilor din Politica de Coeziune.

468. Principalele concluzii privind evoluția capacității de accesare și utilizare a fondurilor ESI de către beneficiari, pe baza analizelor prezentate anterior, sunt:

- **C1. Nivelul capacității administrative a beneficiarilor a crescut substanțial** în 2020, prin comparație cu perioada de programare 2007-2014, dar și cu anul 2020. Au contribuit la acest progres: experiența acumulată; o mai bună relație a beneficiarilor cu autoritățile de management și organismele intermediare, determinată de acumularea de experiență, așa cum am arătat și la nivelul autorităților de gestiune FESI; procedurile care susțin capacitatea beneficiarilor, așa cum este procedura de prefinanțare; precum și îmbunătățirea situației privind factorii orizontali ce influențează capacitatea.
- **C2. A crescut eficacitatea în implementarea proiectelor**, mai ales pentru s-au îmbunătățit (i) competențele de organizare și derulare a procedurilor de achiziții publice și (ii) gestionarea resurselor umane în cadrul echipelor de proiect.
- **C3. Capacitatea de management a resurselor umane și financiare a beneficiarilor a crescut semnificativ** în comparație cu perioada 2007-2014 și cu evaluarea realizată în 2020 pentru perioada 2014-2020, un rol important jucându-l experiența acumulată, dar și creșterea predictibilității finanțărilor, creșterea accesului la credit și creșterea disponibilității și calității consultanței. **Rămâne problematică însă identificarea resurselor umane potrivite pentru proiecte, inclusiv a managerilor de proiect.**
- **C4. O explicație pentru creșterea de ansamblu a capacității beneficiarilor este ameliorarea factorilor orizontali ce afectează capacitatea beneficiarilor în anul 2022, comparativ cu anul 2020** și, de asemenea, în comparație cu perioada 2007-2013. Astfel, s-au îmbunătățit substanțial: sistemele electronice pentru FESI, calitatea sprijinului pentru beneficiari de la autoritățile de management sau organismele intermediare, percepția privind riscul de corupție.
- **C5. Au fost eficiente acțiunile de creștere a capacității beneficiarilor.**

469. În acest context, formulăm următoarele recomandări:

- **R1. Pentru creșterea competențelor personalului beneficiarilor este necesară în continuare implementarea de sesiuni de instruire dedicate acestora**, atât pe teme orizontale, cât și pe teme specifice domeniilor finanțate, conform analizei nevoilor de instruire realizate a nivelul fiecărui PO și a tuturor tipurilor de beneficiari.
- **R2. Dezvoltarea unor standarde de calitate pentru serviciile de consultanță în managementul de proiect, standarde care să sprijine beneficiarii în contractarea și monitorizarea unor furnizori care compensează, acolo unde este necesar, lipsa resurselor umane pentru management la un nivel adecvat.**

470. Principalele concluzii ale analizei costurilor și poverii administrative la nivelul beneficiarilor și a măsurilor de simplificare:

- **C1. În valoare cumulativă numărul obligațiilor de informare a scăzut ușor** în raport cu exercițiul anterior. În prezent, din punct de vedere juridic intervențiile în domeniul simplificării s-au realizat prin legislație secundară (OM) și intervenții la nivelul ghidurilor.
- **C2: În comparație cu exercițiul de evaluare anterior (2020) se mențin cele două "vârfuri" ale încărcăturii** administrative respectiv depunerea cererii de finanțare și cererea de plată/ rambursare.
- **C3: Obținerea informațiilor relevante a devenit mai facilă** între cele două exerciții de evaluare, pe fondul dinamicii de informatizare la nivelul sistemului public general, crescând, în schimb efortul de adaptare a datelor existente pentru a se conforma cerințelor autorităților și pentru a realiza modificările solicitate de către autorități conform noilor reglementări.
- **C4: Măsurile de simplificare adoptate s-au reflectat semnificativ în reducerea timpului necesar îndeplinirii obligațiilor** de informare. În toate etapele de implementare a proiectului și pentru toate programele operaționale cu excepția POIM timpul mediu necesar îndeplinirii obligațiilor de informare a scăzut.
- **C5: Atât valoare absolută cât și în valoare relativă, costurile administrative au scăzut**, balanța între povara generată de burocrația națională și cea europeană tinzând să se echilibreze.

- **C6: În valoare absolută creșterea salariului mediu pe economie (componentă a MCS) a fost acoperită de reducerile de cheltuieli datorate măsurilor de simplificare** adoptate. Efortul de simplificare și digitalizare depus în perioada 2020-2022 a determinat economisirea la nivelul beneficiarilor a costurilor administrative a peste 96,5 milioane lei, respectiv peste 19,5 milioane euro.

471. Astfel se recomandă:

- R1: Continuarea procesului de simplificare, având în vedere, în special:
  - o **Accelerarea procesului de simplificare**, astfel încât acesta să afecteze cât mai puțin implementarea prin schimbarea succesivă a ghidurilor sau intervenții succesive în sistem;
  - o **Creșterea efortului de simplificare în zona cererilor de plată și rambursare** și dinamizarea interconectivității cu bazele de date ANAF;
  - o **Intervenții în scopul simplificării în domeniul legislației primare**, spre exemplu cadrul normativ care prevede obligativitatea arhivării documentelor, sau cadrul legislativ cu privire la interconectivitatea informațiilor între sistemele publice (ex SPV și MySMIS);
  - o **Intensificarea promovării de tutoriale** online care susțin efortul de adaptare la modificările intervenite pe platforma MySMIS și procesul de digitalizare a relației dintre autoritățile de management și beneficiari prin creșterea competențelor beneficiarilor de a utiliza instrumentele dezvoltate de AM.

472. Așadar, în general evaluarea arată că s-au realizat progrese în ceea ce privește capacitatea de coordonare și utilizare a fondurilor europene structurale și de investiții (FESI), într-o perioadă dificilă, caracterizată de instabilitate generată de pandemia de COVID-19, criza energetică, inflație crescută, instabilitate internațională. De asemenea, progresul este remarcabil și în condițiile în care anii 2020, 2021 și 2022 au reprezentat un vârf de sarcină pentru personalul implicat în gestiunea FESI generat de nevoia de a continua implementarea programelor, nevoia de a adapta programele la noile provocări, mai ales cele generate de COVID-19 într-un timp foarte rapid, planificarea utilizării bugetelor europene în perioada 2021-2020, incluzând nu doar Politica de Coeziune, ci și nevoia de a planifica și începe cât mai curând utilizarea fondurilor specifice NextGenerationEU.

473. În acest context, principalele lecții învățate ale prezentei evaluări sunt astfel următoarele:

- Asigurarea resursei umane suficiente și competente reprezintă un factor hotărâtor atât în ceea ce privește capacitatea de planificare și implementare a fondurilor, dar și în ceea ce privește capacitatea de coordonare, de monitorizare și valorificare a complementarităților și sinergiilor. În acest context, dat fiind că procesele de recrutare a personalului și ocupare a funcțiilor publice nu funcționează optim, trebuie evitate schimbările instituționale majore, care generează distorsiuni în managementul resurselor umane, și asigurată pe cât posibil stabilitate instituțională.
- Este necesară dezvoltarea unei culturi instituționale a bunei guvernante și a coordonării, dat fiind că rezultate bune în asigurarea complementarităților și sinergiilor dintre fonduri s-au obținut acolo unde a existat cooperare instituțională și cu factorii interesați din societatea civilă, în abordări de partajare a responsabilității.
- Tot resursele umane sunt esențiale pentru capacitatea autorităților de a implica partenerii de o manieră eficientă și satisfăcătoare pentru toți actorii interesați, dincolo de consultarea unui număr mare de persoane fiind necesare timp și expertiză de răspuns adecvat și pentru dezbateri care să limiteze pe cât posibil dezacordurile.
- Continuarea procesului de simplificare a utilizării fondurilor europene de către beneficiari poate fi realizată doar prin asigurarea coordonării la cel mai înalt nivel a modificărilor legislative la nivel de legislație primară: în domeniul arhivării, finanțelor publice, în materie fiscală, în domeniul achizițiilor, pe baza lecțiilor învățate în utilizarea fondurilor europene.



## Anexe

**Anexele sunt prezentate într-un volum principal de anexe, precum și într-o serie de fișiere Excel integrând bazele de date**

Anexa 1. Tabelul de corelare între constatări, concluzii și recomandări, pe teme de evaluare

Anexa 2. Metodologia și instrumentele de evaluare, pe teme de evaluare

Anexa 2A. Instrumentele pentru colectarea datelor (volum separat)

Anexa 3. Lista documentelor și a literaturii parcurse, pe teme de evaluare

Anexa 4. Lista persoanelor intervievate

Anexa 5. Elemente de suport ale analizelor efectuate pentru întrebările de evaluare, pe teme, incluzând:

- pentru tema de evaluare D1:
  - o Ariile de acoperire ale responsabilităților CCMAP, ale subcomitetelor tematice și grupurilor funcționale de lucru.
  - o Ariile de complementaritate între programe prezentate sistematic
- pentru tema de evaluare D2
  - o Analiza literaturii privind principiile guvernancei pe mai multe niveluri, subsidiarității, proporționalității și parteneriatului
  - o Numărul și tipologia partenerilor în elaborarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2014-2020
  - o Numărul și tipologia partenerilor implicați în implementarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2014-2020
  - o Sinteza regulamentelor structurilor parteneriale
  - o Modul concret de implicare a partenerilor în implementarea AP și a programelor – sinteza constatărilor din focus grupuri și interviuri
  - o Anexa5A. Baza de date privind respectarea principiului parteneriatului în format Excel
- pentru tema de evaluare D3
  - o Benchmarking intern și extern privind capacitatea administrativă
  - o Deficiențe și măsuri de creștere a capacității administrative conform Acordului de Parteneriat și Programelor Operaționale
  - o Logica intervenției axelor de AT din cadrul programelor FESI cu privire la creșterea capacității autorităților și beneficiarilor

Anexa 6. Tema D3 - Lista de verificare pentru evaluarea capacității administrative

Anexa 7. Lista membrilor Comitetului de Coordonare a Evaluării

Anexa 8. Tabelul de tratare a comentariilor primite la prima versiune a raportului

## Baze de date

Sunt anexate în format Excel la prezentul raport:

- Baza de date rezultată din sondajul aplicat membrilor CCMAP, grupurilor de lucru funcționale și comitetelor de monitorizare (relevantă pentru temele de evaluare D1 și D2)
- Anexa 6A. Baza de date pentru calcularea indexului capacității administrative
- Baza de date rezultată din sondajul aplicat autorităților de gestiune a fondurilor ESI cu privire la capacitatea lor (relevantă pentru tema de evaluare D3)
- Baza de date rezultată din sondajul aplicat beneficiarilor de fonduri ESI cu privire la capacitatea lor (relevantă pentru tema de evaluare D3)
- Baza de date incluzând obligațiile de informare ale beneficiarilor de fonduri ESI, pe programe (relevantă pentru tema de evaluare D4)
- Baza de date rezultată din sondajul aplicat beneficiarilor de fonduri ESI cu privire la costurile și povara administrativă (relevantă pentru tema de evaluare D4)



UNIUNEA EUROPEANĂ



- Baza de date incluzând sinteza răspunsurilor la focus grupurile organizate (relevantă pentru tema de evaluare D4)
- Baza de date cu măsurile de simplificate propusă pe programe (relevantă pentru tema de evaluare D4)
- Baza de date rezultată din aplicarea metodei Delphi.



**Implementarea Planului de Evaluare a Acordului de Parteneriat  
Evaluarea mecanismelor și capacității de implementare a Fondurilor ESI - Tema D  
Al doilea Raport de Evaluare**

Acest raport a fost elaborat în baza unei evaluări independente efectuate de Asocieria QURES Quality Research and Support, Golbach Primes și CC SAS. Opiniile exprimate în raport sunt cele ale echipei de evaluare și nu reprezintă neapărat punctul de vedere al Ministerului Fondurilor Europene. Autorii raportului de evaluare sunt Irina Lonean, Laura Trofin, Silvia Rus, Ana Bulai.

Proiect cofinanțat din Fondul European pentru Dezvoltare Regională prin Programul Operațional  
Asistență Tehnică 2014-2020  
Asocieria QURES Quality Research and Support, Golbach Primes și CC SAS.  
09.01.2023

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a  
Guvernului României