

Lot 3 - Evaluarea intervențiilor POR 2014-2020

RAPORT FINAL

Tema 12. Analiza sistemului de implementare a POR

Iulie 2019

BENEFICIAR:

**Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației
Publice**

PROIECT IMPLEMENTAT DE :

**Lattanzio Advisory SpA (Lider de asociere)
Lattanzio Monitoring & Evaluation Srl (Asociat)**

Lot 3 - Evaluarea intervențiilor POR 2014-2020

Tema 12. Analiza sistemului de implementare a POR

RAPORT DE EVALUARE

DISCLAIMER

Prezentul raport reprezintă rezultatul unei evaluări independente efectuate de consorțiul condus de Lattanzio Advisory Spa (Lider Asociere) și Lattanzio Monitoring & Evaluation Srl (Asociat 2), în baza contractului încheiat cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, în luna septembrie 2018.

Opiniile exprimate aparțin consorțiului și nu reflectă în mod necesar opiniile Autorității Contractante, respectiv ale Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și nici ale Autorității de Management pentru Programul Operațional Regional 2014-2020.

Numele și adresa Consultantului:

Lattanzio Advisory Spa
Via Cimarosa, 4, 20144 Milano - ITALIA

Lattanzio Monitoring & Evaluation Srl
Via Cimarosa, 4, 20144 Milano - ITALIA

Numele și adresa Beneficiarului:

**Ministerul Dezvoltării Regionale și
Administrației Publice**

Str. Apolodor nr. 17, latura Nord
050741, București – 5, ROMÂNIA

Echipa care a elaborat studiul:

Virgilio BUSCEMI
Coordonatorul evaluării temei 12 Sistem implementare

Nicolae CRETU
Expert evaluator

Serena ADLER
Expert evaluator

Sari RANNANPA
Expert evaluator

Gloria ZAGGLIONI
Expert evaluator cooptat

Claudio CARPINETI
Expert evaluator cooptat

Persoană de contact (din partea consorțiului): **Anca Covaci, Director de proiect**

Nr.	Data	Descriere	A acțiune	Pagini
1	16.07.2019	Raport de Evaluare versiune finală	- Pentru observații	1 - 74
2	29.07.2019	Raport de Evaluare versiune revizuită	- Pentru aprobare	

Cuprins

Lista abrevierilor	5
Listă figurilor	6
Listă tabelelor	6
Capitolul 1. Situația existentă	14
Capitolul 2. Etapele studiului.....	20
a. Descrierea metodologiei	20
b. Analiza literaturii de specialitate	23
c. Etapa de colectare a datelor	24
d. Limitări, constrângeri și mod de soluționare	25
Capitolul 3. Analiză și interpretare	25
a. Datele colectate	25
b. Analiza datelor: răspunsurile la întrebări de evaluare	26
ÎE 1. Cum au fost asumate responsabilitățile privind realizarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională?.....	26
ÎE 2. Care este impactul procesului de descentralizare asupra structurilor instituționale regionale și locale implicate în implementarea POR?	30
c. Constatările în urma analizei.....	33
ÎE1. Cum au fost asumate responsabilitățile privind realizarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională?.....	33
ÎE 2. Care este impactul procesului de descentralizare asupra structurilor instituționale regionale și locale implicate în implementarea POR?	36
Capitolul 4. Concluzii, recomandări și lecții învățate.....	39

ÎE 1. Cum au fost asumate responsabilitățile privind realizarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională?	39
ÎE 2. Care este impactul procesului de descentralizare asupra structurilor instituționale regionale și locale implicate în implementarea POR?	44
Lecții învățate	46
Capitolul 5. Anexe	47
Anexa 5.1. Bibliografia literaturii de specialitate și a cercetării documentare	47
Anexa 5.2. Situația existentă: analiza geo-statistică	49
Anexă 5.2.1 Hărțile regionale	49
Anexă 5.2.2 Baza de date a analizei geo-statistice	50
Anexa 5.3. Privire de ansamblu asupra sistemului de implementare POR (reprezentare grafică)	51
Anexa 5.4. Tabele metodologice	52
Anexa 5.5. Analiză și interpretarea datelor (versiune completă)	56
Anexa 5.6. Analiza organizațională detaliată	87
Anexa 5.7. Schema proceselor prin SIPOCA și Maparea proceselor	95
Anexa 5.8. Planul de îmbunătățire a sistemului	95
Anexa 5.9. Grilele de interviu completate	95
Anexa 5.10. Fișa studiu de caz Mecanismul ITI Deltă Dunării	95
Anexa 5.11. Fișa studiu de caz Autoritate Urbană Cluj	95
Anexa 5.12. Fișa studiu de caz GAL Târgoviște	95
Anexa 5.13. Minuta panelului de experți	96
Anexa 5.14.1 Bază de date: centralizare interviuri	96
Anexa 5.14.2 Bază de date: analiza cantitativă resurse umane și financiare	96
Anexa 5.15. Prezentare power point	96
Anexa 5.16. Tabel cu observațiile / recomandările BE POR / membrii CCE și propunerile de soluționare	96

Lista abrevierilor

ADI	Asociația de Dezvoltare Intercomunitară
ADR	Agenția pentru Dezvoltare Regională
AM POAT	Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Asistență Tehnică
AM POCA	Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Capacitate Administrativă
AM POCU	Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Capital Uman
AM POR	Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional
ANAP	Autoritatea Națională pentru Achizițiile Publice
ANCP	Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară
AP	Axă Prioritară
APL	Administrația Publică Locală
AT	Asistență Tehnică
AU	Autoritate Urbană
BE POR	Biroul de Evaluare a Programului Operațional Regional
CCE	Comitetul de Coordonare a Evaluării
CDR	Consiliul pentru Dezvoltare Regională
CdS	Caiet de Sarcini
CM POR	Comitetul de Monitorizare a Programului Operațional Regional
CNDR	Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională
DG AP	Direcția Generală Administrația Publică
DG DR	Direcția Generală Dezvoltare Regională
FEADR	Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FESI	Fondurile Structurale și de Investiții Europene
FNDR	Fondul Național pentru Dezvoltare Regională
GAL	Grupul de Acțiune Locală
INS	Institutul Național de Statistică
ITI	Investiții Teritoriale Integrate
MDRAP	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
NUTS	Nomenclatorul Comun al Unităților Teritoriale de Statistică
OI	Organism Intermediar
OT	Obiectiv Tematic
PDR	Planul de Dezvoltare Regională
PME	Plan Multianual de Evaluare
PATN	Planul de Amenajare a Teritoriului Național
PNDL	Programul Național de Dezvoltare Locală
PNDR	Programul Național de Dezvoltare Rurală
PO CE	Programul Operațional Competitivitate Economică

POR	Programul Operațional Regional
SDL	Strategia de Dezvoltare Locală
SIDD DD	Strategie integrată de dezvoltare durabilă a Deltei Dunării
SIDU	Strategie integrată de dezvoltare urbană
SGG	Secretariatul General al Guvernului
SUERD	Strategia UE pentru Regiunea Dunării
UAT	Unitate Administrativă Teritorială

Listă figurilor

Figură 1: Contribuția regiunilor la indicatori de progres POR (total axe) (%).....	16
Figură 2: Numărul proiectelor contractate pe regiuni (total axe).....	49
Figură 3: Valoarea proiectelor contractate pe regiuni (total axe)	49
Figură 4: Valoarea plăților efectuate pe regiuni (total axe)	50
Figură 5. Schema principalilor actori și documente de programare și planificare strategică în cadrul FESI și POR 2014-2020.....	51
Figură 6: Exemplu schemă proces SIPOCA.....	64
Figură 7: Diagramă Fishbone pe întregul sistem implementare POR - Analiză proceselor care afectează eficacitatea absorbției.....	69
Figură 8: Situația GAL-urilor urbane pe regiuni de dezvoltare (2019).....	84

Listă tabelelor

Tabel 1.1 Descriere POR 2014-2020: axe prioritare, obiective tematice, alocări.....	14
Tabel 1.2: Numărul proiectelor contractate, pe AP.....	17
Tabel 1.3: Valoarea proiectelor contractate, pe AP.....	17
Tabel 1.4: Valoarea plăților realizate pentru proiectele aflate în implementare, pe AP.....	18
Tabel 5.4.1: Matricea evaluării.....	52
Tabel 5.4.2: Sursele de date corelate cu indicatori.....	54
Tabel 3.b.1: Analiza comparativă a resurselor financiare alocate AT în perioadele 2007-2013 și 2014-2020 în sprijinul sistemului de implementare POR.....	61
Tabel 3.b.2: Analiza comparativă a resurselor financiare alocate AT în perioadele 2007-2013 și 2014-2020 în sprijinul sistemului de implementare POR în comparație cu creșterea alocării POR pe regiuni de dezvoltare	61
Tabel 3.b.3: Analiza comparativă a evoluției posturilor în cadrul OI POR în perioadele 2012/2013 și 2018/2019	62
Tabel 3.b.4: Indicatori de performanță corelați cu principalele procese analizate și observații preliminare ale evaluatorului.....	65
Tabel 3.b.5: Analiza problemelor identificate în faza de programare și planificare strategică....	71
Tabel 3.b.6: Analiza problemelor identificate în faza de depunere, selecție și contractare	72
Tabel 3.b.7: Analiza problemelor identificate în faza de implementare și monitorizare.....	72
Tabel 3.b.8: Analiza problemelor transversale.....	73
Tabel 3.b.9: Analiză pe baza de matrice: complementaritate dintre programele operaționale 2014-2020.....	78
Principalele teme și grupurile țintă stabilite în Planul de Instruire POR 2014-2020.....	93

Sumar executiv

Raportul cuprinde analiza sistemului de implementare POR, având următoarele obiective:

- analiza contribuției POR, prin sistemul instituțional și legislativ aferent, la procesul de dezvoltare regională din România;
- analiza capacității instituțiilor implicate în realizarea și gestionarea strategiilor de dezvoltare co-finanțate din fonduri europene;
- analiza măsurii în care POR contribuie la întărirea capacității organismelor regionale și locale de a asigura identificarea, prioritizarea, promovarea și gestionarea unor proiecte sustenabile și cu impact regional.

Întrebările de evaluare s-au referit la modul în care au fost asumate **responsabilitățile** privind realizarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională la nivel central și local și la impactul procesului de **descentralizare** asupra structurilor instituționale regionale și locale implicate în implementarea POR.

Din analiza realizată în cadrul studiului s-au desprins următoarele constatări principale:

În ceea ce privește **asumarea responsabilităților ce decurg din cadrul legislativ în domeniul dezvoltării regionale:**

- Există dispoziții normative clare în domeniul dezvoltării regionale, însă nu sunt pe deplin adaptate contextului instituțional actual; pe de o parte, legea menționează structuri de coordonare la nivel național (CNDR¹ și Fondul național pentru dezvoltare regională) care în prezent nu funcționează, iar pe de altă parte, nu include structuri partenoriale la nivel inter-teritorial și public-privat, cum ar fi asociațiile de dezvoltare intercomunitară și alți actori tip GAL, care dețin deja un rol în procesele de dezvoltare regională și teritorială.
- Cadrul legislativ este adecvat asumării responsabilităților legate de politica de dezvoltare regională, în special cu referire la asumarea responsabilităților legate de implementare POR la nivel AM/ OI POR, mulțumită cadrului de reglementare a funcțiilor delegate, precum și ROF-urilor și procedurilor de sistem adoptate.
- În vederea eficientizării proceselor de avizare și luare a deciziilor, precum și în vederea asigurării unei planificări adecvate a resurselor umane, cu reducerea riscului supraîncărcării cu sarcini de serviciu a personalului, apare necesitatea de a defini mai clar legăturile orizontale de colaborare la nivelul direcțiilor și departamentelor AM/ OI POR.
În vederea asigurării unei corelări mai eficiente a proceselor de luare a deciziilor de sus în jos și a fundamentării acestora de jos în sus, apare ca necesară analiza și definirea mai clară a relațiilor de coordonare, atât la nivel național (MDRAP/ AM POR și alte structuri implicate în sistemul POR și în gestionarea FESI) cât și la nivel regional (CDR/ ADR/ birourile județene ale ADR-urilor).
- La nivelul actorilor locali implicați în implementarea POR ca beneficiari și catalizatori ai dezvoltării (a se vedea structurile ITI, GAL și AU) există dorința de a-și asuma noi responsabilități în cadrul implementării politicii de dezvoltare regională și de descentralizare, cu condiția să se asigure un cadru instituțional formalizat și resurse financiare adecvate. Procesele participative sunt în măsură să sporească capacitatea acestor actori de a-și asuma responsabilități sporite în procesele de planificare strategică și de implementare a politicii de dezvoltare regională.
- Există un nivel superior de coordonare a politicilor guvernamentale care necesită a fi întărit din perspectiva asumării responsabilității comune din partea ministerelor de

¹ Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională.

resort, în ceea ce privește contribuția sectorială la politica de dezvoltare regională, astfel încât aceasta să fie din ce în ce mai integrată la nivel sectorial.

- În cadrul mai amplu al politicii de dezvoltare regională și teritorială a României, pe lângă sistemul de implementare POR, este necesară actualizarea Legii dezvoltării regionale pentru a întări funcția de planificare strategică la nivel regional, care să funcționeze ca punte de legătură dintre nivelul central și nivelul local (nevoile teritoriale).

Se fac următoarele constatări în ceea ce privește sistemul de implementare al POR, cu impact direct asupra eficacității politicii de dezvoltare regională și în condițiile în care aceasta este operaționalizată cu precădere prin acest program:

- Resursele umane, logistice și tehnice alocate sistemului la nivel central se situează sub nivelul necesităților, ceea ce recomandă în perioada următoare o analiză detaliată a nevoilor din perspectivă asigurării funcționării sistemului de implementare POR
- În ceea ce privește nivelul regional/ OI POR, resursele umane sunt considerate adecvate din toate punctele de vedere (calitativ și cantitativ), însă resursele financiare reprezintă o provocare pentru viitor care trebuie abordată în paralel cu asigurarea funcției strategice de legătură dintre nivelul central și nivelul teritorial al politicii de dezvoltare regională.
- Procedurile stabilite pentru implementarea proceselor POR respectă cerințele derivând din Regulamentele Europene, precum și cadrul instituțional și acordurile de delegare de funcții dezvoltate conform legislației naționale.
- Pentru asigurarea unei absorbții corespunzătoare a fondurilor și evitarea supraîncărcării personalului în perioadele de vârf, sistemul de implementare POR poate fi îmbunătățit. În acest sens, este necesară punerea la dispoziție a resurselor umane, tehnice și financiare necesare îndeplinirii tuturor atribuțiilor și bunei desfășurări a proceselor conform planificării. Sarcinile administrative pot fi reduse prin simplificarea procedurilor (ex. reducerea situațiilor care necesită avizare și/ sau validare), adoptarea unui sistem mai bun de schimb al informației (ex. asigurarea funcționalității modului "implementare" din SMIS) și, nu în ultimul rând, implicarea din timp a actorilor la nivel central și local în vederea programării priorităților și respectării calendarului de implementare din partea tuturor.

În ceea ce privește contribuția POR la procesele de descentralizare:

La nivel național:

- Procesele de descentralizare administrativă se realizează sub îndrumarea metodologică a ministerelor de resort; la rândul lor acestea sunt sprijinite și coordonate de MDRAP, prin Direcția Generală Administrația Publică. Până în prezent, implementarea POR nu a fost legată de acest nivel de coordonare sectorială a politicilor guvernamentale orientate către procese de descentralizare a serviciilor publice la nivel local.

La nivel regional:

- Evoluția resurselor și modalităților de organizare a Agențiilor de Dezvoltare Regională arată și evoluția complexității POR din perioada 2014-2020, față de perioadă precedentă. Pe lângă atribuțiile delegate din POR, analiza organigramelor arată o creștere semnificativă a sarcinilor legate de realizarea altor funcții la nivel regional (ex. dezvoltarea birourilor la nivel județean, înființarea OI PO CE) ceea ce sugerează o capacitate sporită a ADR-urilor de a se adapta și a-și putea asuma responsabilități legate de obiective complexe de dezvoltare la nivel regional, aspecte de care se poate ține seama pentru o viitoare revizuire a legislației în domeniul dezvoltării regionale
- Având în vedere stabilitatea instituțională și caracterul non-guvernamental de interes public, ADR-urile reprezintă, în prezent, singurul actor regional capabil să asigure o

viziune strategică asupra dezvoltării regiunilor din România, depășind granițele administrative, în beneficiul tuturor comunităților care trăiesc în teritoriul regional.

La nivel local:

- Condițiile actuale de finanțare cer pregătirea unor strategii de dezvoltare integrată, ceea ce a dus la o contribuție semnificativă a POR în dezvoltarea capacității de planificare strategică la nivelul potențialilor beneficiari. Acest aspect este evidențiat mai ales în cadrul mecanismelor de dezvoltare integrată, unde structurile create (Autorități Urbane, ADI, ITI, DD și GAL-urile) au responsabilitatea prioritizării intervențiilor. Într-un cadru partenerial tot mai amplu, aceste mecanisme contribuie și la creșterea rolului actorilor din teritoriu în domeniul dezvoltării regionale, prin asumarea unor responsabilități sporite legate de procesele de planificare strategică integrată.
- Mecanismele de dezvoltare teritorială integrată au contribuit până în prezent la identificarea și selecția intervențiilor pe care actorii relevanți le consideră prioritare, dar și la dezvoltarea structurilor parteneriale și de sprijin necesare bunei lor coordonări. Din acest punct de vedere, se poate afirma că POR a contribuit și la creșterea capacității factorilor decidenți de a identifica și a selecta proiectele prioritare pentru comunități, în baza strategiilor integrate, adoptate la nivelul parteneriatului local.
- Creșterea capacității administrative a beneficiarilor POR, administrații publice locale, nu a fost până acum orientată spre competențele legate de procesul descentralizării administrative. Din această cauză, capacitatea POR de a contribui la procesele de descentralizare administrativă este limitată în general la o contribuție indirectă, legată de îmbunătățirea serviciilor publice livrate de administrațiile publice locale.

În ceea ce privește contribuția POR la atingerea obiectivelor dezvoltării regionale, se pot formula următoarele concluzii principale:

- **Necesitatea revizuirii legislației în domeniul dezvoltării regionale**, astfel încât:
 - să asigure funcționalitatea unor structuri de coordonare a politicii de dezvoltare regională care să pună la dispoziție resursele financiare adecvate, astfel încât politica de dezvoltare regională să nu fie văzută doar prin prisma POR/ FEDR;
 - să asigure o corelare mai strânsă și strategică la nivelul politicilor guvernamentale care se intersectează cu politica de dezvoltare regională;
 - să asigure capacitatea de îndeplinire a rolului strategic de legătură dintre nivelul central și cel local de către structurile regionale stabilite prin lege, respectiv ADR-urile
 - să țină cont de importanța crescută a intervențiilor teritoriale integrate în definirea cadrului instituțional al politicii de dezvoltare regională;
 - să asigure fundamentarea politicii de dezvoltare regională pe baza planurilor de amenajare a teritoriului (nivel național, regional, sub-regional);
 - să întărească legătura dintre intervențiile de politică regională și procesele de descentralizare administrativă, astfel încât proiectele dezvoltate de APL să aibă un impact mai mare și direct asupra îmbunătățirii livrării politicilor publice la nivel local.
- **Este necesar să se dezvolte mecanisme de coordonare strategică la nivelul guvernamental**, astfel încât politicile sectoriale să fie mai aproape de nevoile teritoriale, iar acest aspect să fie reflectat corespunzător în politica de dezvoltare regională și, în mod specific, în POR.
- Este necesar să se sporească gradul de asumare a responsabilităților din partea Ministerelor de resort, în ceea ce privește **contribuția politicilor naționale sectoriale la politică de dezvoltare regională**.

- **Este necesară o coordonare strategică a procesului legislativ**, astfel încât impactul legislației asupra sistemului de implementare POR (și în general FESI) să fie analizat în mod sistematic.
- **Sistemul instituțional de gestionare a POR 2014-2020 va putea fi utilizat și în perioada de programare următoare, fără necesitatea de noi acreditări**, astfel încât să se evite proceduri administrative adiționale, iar sistemul să devină imediat funcțional.
- Este necesar să se asigure **continuitatea structurilor AM POR**, în vederea valorificării experienței dobândite, evitându-se reorganizări de natură să destabilizeze sistemul de implementare POR.
- Există **necesitatea de a asigura resursele financiare adecvate îndeplinirii sarcinilor delegate de către OI POR până la încheierea perioadei de programare curentă (până în anul 2023)**. Resursele alocate ADR-urilor ar trebui să asigure **continuitatea funcției centrale pe care acestea o îndeplinesc în procesul de programare, monitorizare și evaluare a politicii de dezvoltare regională în teritoriu**, pe lângă atribuțiile delegate în sistemul de implementare POR.
- **Efortul de simplificare și optimizare a proceselor de implementare trebuie să continue**, în direcția noilor Regulamente Europene pentru perioada 2021-2027.
- Este necesar și urgent ca **sistemul SMIS să devină complet funcțional și să reprezinte un instrument puternic de simplificare a proceselor de implementare**. În prezent, sistemul prezintă module de implementare nefuncționale (spre ex. documentele de rambursare sunt transmise pe hârtie și sunt încărcate în sistem scanate, modulul monitorizare nu permite emiterea de rapoarte utile scopului monitorizării, interfețele diferite pentru diversele tipologii de utilizatori nu facilitează procesul de sprijinire a beneficiarilor în implementare), care, dacă ar fi funcționale, ar permite reducerea producției și circulației de documente pe hârtie, reducând astfel sarcinile administrative atât pentru beneficiari cât și pentru structurile de management al sistemului, precum și sprijinirea mai eficientă a beneficiarilor în faza de implementare.

În ceea ce privește contribuția POR la procesele de dezvoltare a capacităților administrative și de descentralizare, se pot formula următoarele concluzii principale:

- Pentru consolidarea contribuției POR la dezvoltarea capacității administrative la nivel local, este necesar să se creeze o **sinergie mai puternică** (de ex. prin corelarea priorităților și conținutului acțiunilor vizând construcția capacităților în funcție de nevoile identificate pentru implementarea POR) cu **alte programe și surse de finanțare complementare, care vizează în mod direct acest scop**.
- Efortul de promovare a intervențiilor teritoriale integrate trebuie să continue în direcția **asigurării continuității și sustenabilității structurilor înființate în perioada 2014-2020** (respectiv GAL-urile, Autoritățile Urbane, ADI ITI Delta Dunării).
- Contribuția POR la procese de descentralizare poate fi întărită doar în condițiile unei **coordonări adecvate a sistemului de implementare POR** (de ex. prin condițiile de accesare) cu **metodologia și instrumentele adoptate pentru facilitarea proceselor de descentralizare administrativă** (de ex. standardele de calitate și cost ale serviciilor publice).

Recomandări cu caracter general privind atingerea obiectivelor dezvoltării regionale prin POR:

- Revizuirea legislației din perspectiva întăririi rolului structurilor regionale pentru funcția de programare, monitorizare și evaluare a operaționalizării politicii de dezvoltare regională în teritoriu și stabilirea unor mecanisme de **coordonare a politicilor** pe nivele de competență, de sus în jos și de jos în sus. Sursa de finanțare pentru întărirea rolului structurilor regionale în acest sens ar putea fi Fondul de Dezvoltare Regională (o dată reactivat) sau alte fonduri naționale existente (respectiv Fondul național de dezvoltare locală) sau bugetul național, pe o linie specială de finanțare a politicii de dezvoltare regională. În orice caz, sursa ar trebui să fie națională și să nu fie legată de gestionarea fondurilor europene (spre ex. să nu fie POR prin axa de AT), deoarece funcția respectivă ar fi legată de o politică națională, nu ar decurge din atribuțiile îndeplinite în sistemul POR (deși abordarea va contribui, evident, și la îmbunătățirea acestui sistem)
- Inițierea unui cadru instituțional de **fundamentare a deciziilor** pentru identificarea opțiunilor de revizuire legislativă și de coordonare cu alte inițiative guvernamentale (ex. Fondul Național de Dezvoltare Locală și Codul Administrației Publice, aprobat în 26.06.2019). Acest cadru instituțional va cuprinde, fără a se limita la, următoarele instituții și direcții de resort: MDRAP, AM POR, DG AP, DG Dezvoltare Regională.
- Întărirea funcției de **coordonare a politicilor guvernamentale**, prin stabilirea unei legături mai puternice între acestea și responsabilitățile guvernamentale ce decurg din semnarea Acordului de Parteneriat, spre exemplu printr-un mecanism de monitorizare și alertă întârzieri în îndeplinirea "condițiilor favorizante"² în faza de demarare a programelor operaționale.
- Asigurarea resurselor financiare necesare îndeplinirii **funcției strategice a ADR-urilor în cadrul politicii de dezvoltare regională**, prin (re)operaționalizarea Fondului Național de Dezvoltare Regională și/ sau orice alt sistem/ mecanism financiar orientat spre atingerea obiectivelor dezvoltării regionale.
- Stabilirea unui grup de lucru interministerial (ex. coordonat de SGG) care să analizeze **impactul reglementărilor asupra sistemului de implementare POR** (și, în general, FESI).

Recomandări cu caracter specific privind sistemul de implementare POR:

- **Extinderea caracterului participativ al programării** prin consolidarea rolului structurilor regionale, precum Comitetul de planificare regională, ADR-urile și comitetele sectoriale în faza de identificare a portofoliului de proiecte prioritare.
- Asigurarea **continuității instituționale a sistemului de implementare POR 2014-2020** în perioada de programare 2021-2027.
- **Accelerarea procesului de pregătire a viitorului POR 2021-2027** la nivel național, prin coordonarea cu ministerele de resort interesate de domeniile de investiții POR.
- Reducerea complexității (măsuri/ axe) din POR: **concentrarea obiectivelor de dezvoltare** în funcție de prioritățile politicii de dezvoltare regională și cele sectoriale, în baza propunerii de regulament pentru 2021-2027.
- Realizarea unei analize a relațiilor funcționale orizontale, atât la nivel AM, cât și la nivel OI POR, astfel încât structurile de suport (ex. departamente juridice, achiziții publice, birouri județene) să vină în sprijinul implementării programului în mod mai sistematic, din perspectiva reducerii sarcinilor la nivelul DG AM/ OI POR și sistematizării procesului de avizare și luare a deciziilor.

² Enabling conditions.

- Asigurarea corelării resurselor umane și financiare alocate sistemului de implementare POR cu evoluția alocării și structurii POR, astfel încât organizarea serviciilor specializate³ să reflecte complexitatea programului.
- Asigurarea spațiilor și echipamentelor adecvate bunei funcționări a sistemului de implementare.
- Realizarea unei analize a încărcării cu sarcini de lucru în funcție de procesul de implementare, ținând cont de durata acestuia și de volumul de muncă așteptat (ex. în termeni de număr proiecte depuse care urmează a fi contractate, număr cereri de rambursare așteptate ș.a.m.d.), cel puțin la nivel trimestrial.
- Analizarea oportunității reintroducerii Documentului Cadru de Implementare pentru a defini de la început aspectele operaționale ale implementării programului, cu detalierea criteriilor de selecție și prioritizare, precum și a condițiilor de eligibilitate a activităților și a cheltuielilor pe tipologii de intervenții. În acest fel, condițiile ar rămâne, pe cât posibil, în vigoare pe tot parcursul implementării iar previzibilitatea programului ar fi sporită.
- Valorificarea bunelor practici din perioada 2014-2020, în ceea ce privește procesele de prioritizare și pre-selecție a proiectelor (ex. AP 6) în vederea reducerii sarcinilor legate de faza de depunere, evaluare și selecție.
- Simplificarea procedurii de contractare din perspectiva reducerii sarcinilor administrative (ex. prin acorduri inter-instituționale cu entitățile responsabile cu eliberarea documentelor administrative necesare în faza de contractare).
- Extinderea adoptării opțiunii costurilor simplificate (în special opțiunea flat rates⁴ pe linii de costuri) conform propunerii de regulament comun pentru 2021-2027.
- Asigurarea funcționării modului de implementare din MySMIS.
- Definirea unui calendar pentru pregătirea și lansarea apelurilor de propuneri de proiecte și asigurarea respectării acestora, astfel încât estimarea resurselor necesare la nivel de sistem să fie corectă iar potențialii beneficiari să fie în măsură să-și pregătească proiectele din timp.
- Continuarea efortului de întărire a funcției de helpdesk, inclusiv prin implicarea structurilor de sprijin, prin structurarea acestuia în funcție de procesele de implementare POR, care să asigure sprijin specializat și cât mai aproape de beneficiar
- Asigurarea resurselor financiare necesare îndeplinirii funcției de OI până la încheierea programului.

Recomandări privind contribuția POR la procesele de dezvoltare a capacității administrative și de descentralizare:

- Realizarea unei analize a nevoilor de informare și formare a potențialilor beneficiari, pe teme legate de planificare strategică, gestionarea proiectelor, achizițiile publice, precum și alte aspecte relevante pentru asumarea responsabilităților derivând din accesarea fondurilor europene, în special prin POR. Analiza ar putea fi coordonată la nivel național (ex. de DG AP/ MDRAP sau ANFP) și facilitată prin asociațiile APL.
- Continuarea efortului de sprijinire a administrațiilor publice locale, în vederea creșterii capacității de planificare strategică și a capacității de corelare a politicilor locale cu programele de finanțare, în special în rândul orașelor mici.
- Alocarea unor resurse de rezervă (de ex. prin buget de stat, din alte programe guvernamentale) pentru acoperirea costurilor derivând din efortul de planificare strategică depus de APL (ex. acoperirea depășirii alocărilor pe obiective specifice în cadrul AP 4, în vederea asigurării abordării integrate).

³ Prin "serviciu specializat" din cadrul AM/ OI POR se înțeleg serviciile/ departamentele specializate cu implementarea unui anumit proces POR, cum ar fi: Serviciul Monitorizare Proiecte; Serviciu evaluare, selecție, contractare; Serviciul Autorizare Plăți; Biroul/ Direcția Programare, ș.a.m.d.

⁴ Rate forfaitare.

- Continuarea efortului de promovare a intervențiilor teritoriale integrate pentru a spori impactul investițiilor în teritoriu, pe baza lecțiilor învățate din experiența pilot 2014-2020 (GAL, autorități urbane, ITI).
- Simplificarea cerințelor de accesare a intervențiilor integrate, consolidând totodată abordarea DLRC și rolul GAL-urilor, prin integrarea strategiilor de dezvoltare locală în cadrul SIDU și altor documente strategice la nivel de UAT.
- Întărirea rolului Autorităților Urbane în faza de monitorizare și evaluare a SIDU.
- Stabilirea unui cadru guvernamental de coordonare a diverselor Autorități de Management ale Programelor Operaționale pentru promovarea proceselor de descentralizare administrativă, sub coordonarea metodologică a direcțiilor de specialitate din MDRAL și a SGG.

Participarea și implicarea actorilor având atribuții și o misiune instituțională relevantă pentru sistemul de implementare POR la diverse nivele de guvernare (vertical) și în diverse domenii de activitate (orizontal), precum și asigurarea caracterului integrat al intervențiilor care au impact asupra atingerii obiectivelor politicii de dezvoltare regională sunt aspecte cheie pentru eficacitatea acestei politici. În această privință, actorii de la toate nivelurile trebuie să-și asume responsabilitatea ce le revine în formularea și implementarea strategiilor, programelor, planurilor și proiectelor de dezvoltare, în vederea asigurării succesului dezvoltării regionale printr-o abordare integrată, coordonată ierarhic, precum și însoțită și implementată de jos în sus.

Actorii la nivel local au nevoie de sprijin în continuare, pentru a înțelege și a pune în practică principiile dezvoltării teritoriale echilibrate, inclusiv din perspectivă asumării responsabilităților descentralizării administrative. Pentru administrațiile publice locale cu mai puține resurse umane și financiare, acest sprijin trebuie să includă un suport adițional care poate merge peste limitele administrative, în vederea creării acelei mase critice necesare livrării serviciilor publice la nivel optimal în funcție de beneficiarii finali, respectiv comunitățile locale. În acest context, asocierea dintre actorii locali este esențială succesului politicii de dezvoltare regională.

Nivelul regional al guvernării trebuie întărit pentru a asigura viziunea strategică și "catalizarea" resurselor și potențialului exprimat la nivel local dintr-o perspectivă regională. În aceasta privință, rolul ADR-urilor și altor structuri regionale de tip partenerial și asociativ este esențial și trebuie valorificat în continuare, în vederea evitării dispersării resurselor și fragmentării rezultatelor obținute din intervențiile POR. Funcția de monitorizare și evaluare a strategiilor de dezvoltare regională trebuie consolidată și legată în mod mai strâns cu monitorizarea și evaluarea implementării strategiilor și politicilor guvernamentale, sectoriale, la nivel local și regional.

Acest aspect poate fi asigurat doar în condițiile în care **ministerele de resort** își asumă responsabilitatea specifică ce le revine în politică de dezvoltare regională, sub coordonarea MDRAP, în calitatea sa de structură guvernamentală responsabilă cu politica de dezvoltare regională.

Din aceste considerente, principala lecție învățată din evaluarea sistemului de implementare POR 2014-2020 este că pentru a obține rezultatele preconizate, politica de dezvoltare regională trebuie să depășească atât limitele administrative la nivel local, cât și limitele POR, astfel încât politica de dezvoltare regională să devină un instrument de asigurare a caracterului integrat al tuturor politicilor guvernamentale, reflectate la nivel regional.

Capitolul 1. Situația existentă

Descriere POR 2014-2020

Cu o alocare totală de 8,384 miliarde de euro, din care 6,860 miliarde de euro contribuția UE, Programul Operațional Regional este principalul instrument de finanțare a politicii de dezvoltare regională în România. Obiectivul programului este dezvoltarea echilibrată a teritoriului, respectiv reducerea decalajelor de dezvoltare la nivelul celor 8 regiuni ale României. În conformitate cu dispozițiile regulamentelor europene, POR România 2014-2020 contribuie la atingerea celor 11 obiective tematice stabilite la articolul 7 din Reg. UE nr. 1303/2013 pentru perioada 2014-2020. Conform versiunii revizuite a POR 2014-2020, aprobată în octombrie 2018, Programul este alcătuit din 15 Axe prioritare; acestea sunt corelate cu obiectivele tematice și alocările FEDR (contribuția UE) după cum urmează:

Tabel 1.1 Descriere POR 2014-2020: axe prioritare, obiective tematice, alocări

Axa Prioritară (AP)	Obiectiv tematic (OT) și prioritatea de investiție (PI)	Alocare FEDR (contribuția UE) euro	% din total
AP 1. Promovarea transferului tehnologic	OT 1 - Consolidarea cercetării, dezvoltării tehnologice și inovării	152.531.915,00 euro	2,22%
AP 2. Îmbunătățirea competitivității întreprinderilor mici și mijlocii	OT 3. Sporirea competitivității IMM-urilor	979.680.850,00 euro	14,28%
AP 3. Sprijinirea tranziției către o economie cu emisii scăzute de carbon	OT 4 - Sprijinirea trecerii la o economie cu emisii reduse de carbon	1.453.382.979,00 euro	21,19%
AP 4. Sprijinirea dezvoltării urbane durabile	OT 4 - Sprijinirea trecerii la o economie cu emisii reduse de carbon OT 6 - Conservarea și protejarea mediului și promovarea eficienței resurselor OT 9 - Promovarea incluziunii sociale, combaterea sărăciei și a oricărei forme de discriminare OT 10 - Efectuarea de investiții în domeniul educației, al instruirii și al învățării pe tot parcursul vieții	1.178.829.788,00 euro	17,18%
AP 5. Îmbunătățirea mediului urban și conservarea, protecția și valorificarea durabilă a patrimoniului cultural	OT 6 - Conservarea și protejarea mediului și promovarea eficienței resurselor	367.815.892,00 euro	5,36%
AP 6. Îmbunătățirea infrastructurii de importanță regională, precum și a sistemelor de transport durabile	OT 7 - Promovarea unui transport durabil și îmbunătățirea infrastructurilor rețelelor	885.387.985,00 euro	12,91%
AP 7. Diversificarea economiilor locale prin dezvoltarea durabilă a turismului	OT 8 - Promovarea sustenabilității și calității locurilor de muncă și sprijinirea mobilității lucrătorilor	99.737.299,00 euro	1,45%
AP 8. Dezvoltarea infrastructurii de sănătate și sociale	OT 9 - Promovarea incluziunii sociale, combaterea sărăciei și a oricărei forme de discriminare	348.117.301,00 euro	5,07%
AP 9. Sprijinirea regenerării economice și sociale a comunităților defavorizate	OT 9 - Promovarea incluziunii sociale, combaterea sărăciei și a oricărei forme de discriminare	83.744.681,00 euro	1,22%

Axa Prioritară (AP)	Obiectiv tematic (OT) și prioritatea de investiție (PI)	Alocare FEDR (contribuția UE) euro	% din total
din mediul urban			
AP 10. Îmbunătățirea infrastructurii educaționale	OT 10 - Efectuarea de investiții în domeniul educației, al instruirii și al învățării pe tot parcursul vieții	296.702.128,00 euro	4,33%
AP 11. Extinderea geografică a sistemului de înregistrare a proprietăților în cadastru și cartea funciară	OT 11 - Îmbunătățirea eficienței administrației publice	253.430.885,00 euro	3,69%
AP 12. Asistență tehnică	-	160.638.297,00	2,34%
AP 13. Sprijinirea regenerării orașelor mici și mijlocii	OT 9 - Promovarea incluziunii sociale, combaterea sărăciei și a oricărei forme de discriminare	200.000.000,00 euro	2,92%
AP 14. Crearea infrastructurii spitalelor regionale de urgență	OT 9 - Promovarea incluziunii sociale, combaterea sărăciei și a oricărei forme de discriminare	150.000.000,00 euro	2,19%
AP 15. Inițiativa pentru IMM-uri	OT 3. Sporirea competitivității IMM-urilor	250.000.000,00 euro	3,64%

Sursă: sinteză evaluatorului din informațiile conținute în POR 2014-2020

Stadiul implementării POR 2014-2020

Situația progresului în implementare POR 2014-2020 la 02.04.2019⁵ arată că la nivel național există un număr de 3.572 proiecte contractate, respectiv finalizate sau în curs de implementare (fără AP 12), în valoare de 17,627 miliarde de lei contribuția UE (circa 3,843 miliarde de euro), plățile realizate către beneficiari însumând circa 2.475 miliarde de lei (respectiv 538 milioane de euro).

Analiza indicatorilor care se referă la numărul și valoarea proiectelor contractate, precum și la valoarea plăților realizate către beneficiari arată că situația atragerii fondurilor POR la nivel regional permite identificarea a trei categorii de regiuni pentru fiecare indicator: categoria "peste medie", care include regiunile cu un nivel foarte ridicat al fiecărui indicator analizat; categorie "în medie", care include regiunile cu valori similare, pe un interval (pe care l-am numit "clasă de amplitudine") relativ mic și performanțe relativ echilibrate la nivelul tuturor indicatorilor; categorie "sub medie", care include regiunile cu valori relativ mai scăzute față de celelalte regiuni și o performanță relativ mai redusă. Anexa 5.2 prezintă un set de trei hărți⁶ care ilustrează rezultatul acestei subdivizări în categorii, iar graficul următor arată contribuția fiecărei regiuni la valoarea totală a fiecărui indicator.⁷

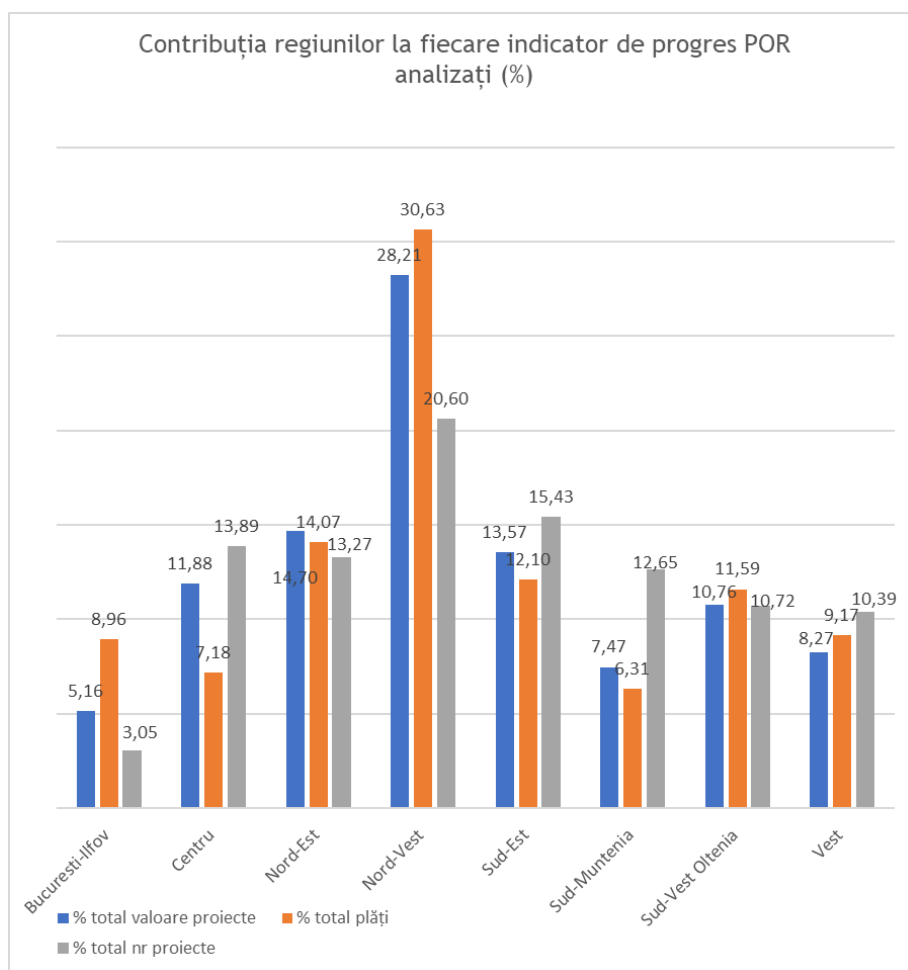
Astfel, se remarcă regiunea Nord-Vest ca fiind regiunea fruntașă, cu numărul de proiecte, valorile proiectelor și plățile realizate mai mari față de restul țării, concentrând dintre 30% și, respectiv 20% din totalul pe țară la fiecare indicator. Regiunile Nord-Est, Sud-Est și Sud-Muntenia rezultă un grup de regiuni "în medie", restul regiunilor înregistrând un progres relativ mai scăzut în special în ceea ce privește plățile către beneficiari.

⁵ Date furnizate de Serviciul Monitorizare Proiecte din cadrul AM POR. Centralizarea poate să difere față de situația la nivel regional, datorită decalajelor de timp în înregistrarea în SMIS în timp real a informațiilor actualizate privind proiectele contractate.

⁶ Pentru detalierea aspectelor metodologice aferente întocmirii acestor hărți a se vedea capitolul 2.c.

⁷ Baza de date, respectiv prelucrarea datelor SMIS, se regăsește de asemenea la Anexa 5.2.

Figură 1: Contribuția regiunilor la indicatori de progres POR (total axe) (%)



Sursă: Prelucrarea evaluatorului din datele SMIS la 02.04.2019

Situația de ansamblu la nivel regional nu surprinde diferențe semnificative la nivel județean și local, precum și la nivel de axă. Aceste diferențe teritoriale se pot datora diverselor resurse și priorități existente (ex. județele care au concentrat investiții pe Axa 7 sunt cele cu potențial turistic deosebit de ridicat, care formează adevărate clusteruri turistice în zona Suceava, Constanța, Vâlcea și Maramureș), precum și, în general, condițiilor de pornire diferite (ex. disparitățile regionale evidențiate în numeroase documente strategice naționale, începând cu Acordul de Parteneriat 2014-2020), care implică o capacitate mai mare sau mai scăzută de pregătire și implementare a proiectelor cu finanțare europeană. Alți factori de natură să afecteze capacitatea de absorbție a fondurilor la nivel local și regional, determinând condiții mai mult sau mai puțin favorabile realizării investițiilor, includ: existența unei piețe de construcții mai puțin saturată; existența sau lipsa documentelor cadastrale; complementaritatea cu alte inițiative locale (proiecte complementare cu alte nivele de guvernare) care facilitează implementarea proiectelor; dificultăți legate de procedurile de achiziții publice (cum ar fi contestarea rezultatelor, anularea procedurilor din motive aflate în afara controlului Autorității Contractante ș.a.m.d.); un context economic mai mult sau mai puțin dinamic ș.a.m.d.

Județele cu numărul cel mai mare de proiecte contractate sunt: Cluj (267), Constanța (180), Bihor (154), Timiș (146) și Argeș (142), iar cele cu valoarea proiectelor (finanțare UE) cea mai mare sunt Cluj (1.743.073.821 lei), Bihor (1.036.340.777 lei), Bistrița-Năsăud (951.079.707 lei) și

Municipiul București (818.318.099 lei). Județele Argeș, Constanța și Timiș concentrează valori ale finanțării UE mult mai scăzute în raport cu numărul de proiecte în curs de implementare (respectiv, Argeș 363.317.674 lei, Constanța 597.566.618 lei și Timiș 455.538.668 lei), probabil datorită incidenței proiectelor cu valori medii mai scăzute, contractate în cadrul AP 2.

În ceea ce privește diferențele în funcție de axă prioritară, acestea sunt evidențiate în tabelul următor:

Tabel 1.2: Numărul proiectelor contractate, pe AP

Axe prioritare	Numărul proiectelor contractate	Județele cu numărul cel mai ridicat de proiecte contractate
Axa prioritară 2	2.463	Peste 100 de proiecte în următoarele județe: Argeș, Constanța, Cluj, Brașov, Dolj și Timiș
Axa prioritară 3	400	86 de proiecte în Municipiul București, 26 în județul Hunedoara; între 10 și 19 proiecte în județele Bacău, Bihor, Bistrița-Năsăud, Caraș-Severin, Cluj, Galați, Harghita, Ilfov, Maramureș, Neamț, Sălaj, Satu Mare, Sibiu
Axa prioritară 4	26	10 proiecte în județul Bihor, 6 în județul Cluj, 3 în Galați și 3 în județul Bistrița-Năsăud
Axa prioritară 5	235	Peste 10 proiecte în județele Cluj, Iași, Neamț, Prahova, Suceava
Axa prioritară 6	103	12 proiecte numai în județul Cluj, în rest fiind între 1 și 7 proiecte/ județul
Axa prioritară 7	30	6 proiecte în județul Constanța și câte 4 în județele. Suceava și Vâlcea
Axa prioritară 8	92	Peste 5 proiecte în județele Bacău, Botoșani, Iași, Timiș și Vaslui
Axa prioritară 10	214	69 de proiecte numai în județul Cluj și peste 19 în județele Bihor (45), Bistrița-Năsăud, Maramureș și Satu Mare
Axa prioritară 12	16	15 la nivel regional (OI POR) 1 la nivel național (AM POR)
Axa prioritară 13	5	4 în județul Bistrița-Năsăud

Sursă: Prelucrarea evaluatorului din datele SMIS la 02.04.2019

Nu sunt proiecte în implementare în cadrul AP 1, AP 9, AP 14 și AP 15 (POIMM). De asemenea, AP 12 privește nivelul regional (ADR-uri) și național (AM POR), iar AP 11 se implementează la nivel centralizat prin contractul semnat cu ANCPI (Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară).

În ceea ce privește valoarea proiectelor pe Axe prioritare, situația la 02.04.2019 se prezenta astfel:

Tabel 1.3: Valoarea proiectelor contractate, pe AP

Axe prioritare	Valoarea proiectelor contractate (contribuția UE, lei)	Județele cu valoarea cea mai mare (contribuție UE) a proiectelor contractate
Axa prioritară 2	2.593.269.750 lei	Peste 130.000.000 lei în județele. Constanța (213.848.932 lei), Brașov și Argeș
Axa prioritară 3	2.625.780.029 lei	728.608.464 lei în Municipiul București, 383.866.232 în județul Cluj și peste 100.000.000 lei în Bihor, Bistrița-Năsăud și Iași
Axa prioritară 4	869.324.418 lei	395.731.507 lei în județul Bihor și

		335.434.563 lei în Cluj
Axa prioritară 5	2.082.537.549 lei	Peste 100.000.000 lei în județele Cluj, Suceava, Iași, Dolj și Argeș
Axa prioritară 6	6.965.961.413 lei	Peste 500.000.000 lei în județele Bistrița Năsăud și Cluj, și circa 340.000.000 lei în județul Sălaj
Axa prioritară 7	393.096.622 lei	98.243.847 lei în județul Constanța și peste 30.000.000 lei în județele Bihor, Suceava și Vâlcea
Axa prioritară 8	1.031.576.753 lei	Peste 100.000.000 lei în județele Bacău și Timiș
Axa prioritară 10	938.617.563 lei	Peste 100.000.000 lei în județele Bihor, Neamț și Cluj
Axa prioritară 12	336.305.403 lei	258.212.144 lei la nivel regional 78.093.259 lei la nivel național
Axa prioritară 13	82.923.354 lei	69.913.781 lei în județul Bistrița-Năsăud

Sursă: Prelucrarea evaluatorului din datele SMIS la 02.04.2019

În ceea ce privește valoarea plăților realizate către beneficiari, situația diferă puțin față de valoarea totală a cheltuielilor angajate prin contractarea proiectelor, valoarea plăților realizate reprezentând în medie doar 14% din cheltuielile angajate.

Încă o dată, situația de ansamblu, pe totalul axelor prioritare, arată că județul Cluj concentrează valoarea cea mai ridicată a plăților realizate către beneficiari, urmat de Municipiul București, județul Bistrița-Năsăud și județul Bihor.

Tabelul următor prezintă pe scurt situația plăților pe axă prioritară, cu evidențierea județelor cu concentrarea mai mare a acestora, ceea ce permite să se remarce faptul că Municipiul București este printre cele cu progresul financiar cel mai mare, în principal datorită finalizării proiectelor în cadrul Axei prioritare 3.

Tabel 1.4: Valoarea plăților realizate pentru proiectele aflate în implementare, pe AP

Axe prioritare	Valoarea plăților (contribuția UE, lei)	Județele cu valoarea cea mai mare (contribuție UE) a plăților realizate către beneficiari
Axa prioritară 2	678.569.946 lei	Peste 48.000.000 lei în județele Dolj și Timiș
Axa prioritară 3	237.338.043 lei	217.447.565 lei în Municipiul București
Axa prioritară 4	166.412.964 lei	77.628.448 lei în județul Bihor și 43.134.494 în județul Cluj
Axa prioritară 5	185.304.517 lei	Între 14.000.000 și 17.000.000 lei în județele Argeș, Buzău, Dolj și Iași
Axa prioritară 6	433.391.487 lei	Între 51.000.000 și 174.000.000 lei în județele Bihor, Bistrița-Năsăud și Cluj
Axa prioritară 7	14.587.508 lei	8.377.862 lei în județul Constanța și 2.809.231 lei în Suceava
Axa prioritară 8	540.346.339 lei	Peste 55.000.000 lei în județele Bacău și Timiș
Axa prioritară 10	218.838.939 lei	81.446.307 lei în județul Neamț și peste 20.000.000 lei în județele Bihor, Cluj, Dolj și Maramureș
Axa prioritară 12	185.351.781 lei	152.677.758 lei la nivel regional 32.674.022 lei la nivel național
Axa prioritară 13	N/A	

Sursă: Prelucrarea evaluatorului din datele SMIS la 02.04.2019

Evoluția plăților către beneficiari la nivel județean nu este întotdeauna uniformă și se poate întâmpla ca județele cu o bună alocare de fonduri, respectiv o valoare de proiecte contractate ridicată, să fie în urmă cu plățile către beneficiari, în timp ce, județe cu alocări mai mici pot fi avansate cu plățile. În plus, acest aspect poate fi observat și la nivel de axe: în același județ, unele axe sunt mai eficiente decât altele în ceea ce privește eficacitatea absorbției de fonduri, dar ar putea fi mai puțin eficiente în ceea ce privește rata de contractare a proiectelor (cheltuieli angajate, dar încă nerealizate). Motivele care stau la baza acestei situații sunt multiple și depind de factori precum: maturitatea proiectelor la momentul depunerii, respectiv stadiul de pregătire a documentelor tehnice; dificultăți eventual întâmpinate la demararea proiectului, printre care se pot menționa regimul proprietății terenurilor unde se realizează investiția și procedura de achiziții publice; capacitatea beneficiarului de a asigura co-finanțarea investiției, ș.a.m.d.

Sistemul de implementare POR: principalii actori ai sistemului

Conform legislației naționale⁸, **Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP)** este autoritate de management pentru Programul Operațional Regional 2014-2020, iar **Agențiile pentru Dezvoltare Regională (ADR)** îndeplinesc funcția de organisme intermediare pentru Programul Operațional Regional 2014-2020.

Alte organisme relevante pentru funcționarea sistemului de implementare POR sunt:

- La nivel central:
 - **Autoritatea de Certificare și Plată (ACP):** Ministerul Finanțelor Publice (MFP)
 - **Autoritatea de Audit:** Curtea de Conturi
 - **Comitetul de Monitorizare POR 2014-2020.**
- La nivel teritorial/ local:
 - **Autoritățile urbane**⁹, structuri funcționale, din cadrul municipiilor reședință de județ, care au responsabilitatea îndeplinirii atribuției de prioritizare a fișelor de proiecte, funcționând ca organisme intermediare de nivel secundar, în baza Acordurilor de delegare a atribuției de prioritizare a fișelor de proiecte propuse spre finanțare în cadrul Axei Prioritare 4 Sprijinirea Dezvoltării Urbane Durabile a Programului Operațional Regional 2014 - 2020;
 - **Asociațiile pentru Dezvoltare Intercomunitară**, care se înființează și funcționează conform Codului Administrativ. În special, se menționează ADI ITI Delta Dunării, asociație cu personalitate juridică, de drept privat și de utilitate publică, constituită în scopul implementării mecanismului ITI pe raza de competență a celor 38 de Unități Administrative Teritoriale (UAT) cuprinse în Strategia Integrată de Dezvoltare Durabilă a Deltei Dunării (SIDDDD).
 - **Grupurile de Acțiune Locală**, care se înființează și funcționează conform legii privind definirii și implementării Strategiilor de dezvoltare locală, în cadrul mecanismului dezvoltării locale plasate sub responsabilitatea comunității (DLRC).

Un alt actor cheie al sistemului este reprezentat de **beneficiarii POR**, care pot fi, după caz: Unitățile Administrative Teritoriale (municipii, orașe, comune, județe); instituții publice cu atribuții în domeniile finanțării (instituții de cercetare, instituții de învățământ ș.a.m.d.), întreprinderile mici și mijlocii, ș.a.m.d.

⁸ HG nr. 398/2015 (modificat prin HOTĂRÂRE nr. 904 din 29 noiembrie 2016)

⁹ Înființate conform prevederilor art. 7 (4) al Regulamentului (UE) nr. 1301/2013.

Anexa 5.2 ilustrează printr-o reprezentare grafică principalii actori și strategiile/ programele/ planurile relevante pentru buna funcționare a întregului sistem FESI și POR, ținând cont de complementaritatea dintre strategiile și programele sectoriale, de nivelurile de guvernare (național, regional și local), precum și de abordarea de jos în sus și principiul parteneriatului în cadrul FESI conform regulamentelor europene. Graficul arată rolul central al Planurilor de Dezvoltare Regională în construcția politicii de dezvoltare regională, precum și legătura cu celelalte strategii locale, care se generează de jos în sus, în funcție de nevoile existente pe plan local. Același grafic pune în evidență abordarea de sus în jos a programării fondurilor europene în cadrul Acordului de Parteneriat și contribuția esențială a Ministerelor de resort în definirea direcțiilor strategice naționale, care se regăsesc în politica de dezvoltare regională la nivel național. Se remarcă prezența transversală a actorilor non-guvernamentali, membri ai structurilor partenariale care se înființează în diverse etape de programare și planificare strategică la toate nivelele de guvernare.

Sistemul de implementare POR se înscrie în cadrul mai amplu de implementare a Fondurilor Europene Structurale și de Investiții, conform Acordului de Parteneriat semnat dintre Guvernul României și Uniunea Europeană pentru perioada 2014-2020. Așadar, poate fi analizat ca sistem în sine, dar acest cadru mai amplu de coordonare este de natură să influențeze funcționalitatea lui. În special, în cadrul implementării Acordului de Parteneriat cu Uniunea Europeană, fiecare minister de resort acoperă un rol central, fiind responsabil cu politicile sectoriale, precum și cu îndeplinirea condiționalităților ex-ante stabilite de Comisia Europeană pentru asigurarea întrunirii condițiilor necesare pentru utilizarea eficientă și eficace a fondurilor ESI. Aceste condiții sunt legate de cadre politice, strategice și de reglementare, precum și capacități administrative și instituționale suficiente la nivelul administrației publice și părților interesate care implementează fondurile ESI.¹⁰

Capitolul 2. Etapele studiului

a. Descrierea metodologiei

Ținând cont de obiectivele evaluării și de cele două întrebări de evaluare ce privesc **politica de dezvoltare regională și politica de descentralizare**, s-a formulat un set de ipoteze, care țin cont de obiectivele strategice ale acestor politici, legate de:

1. implementarea POR și asigurarea absorbției fondurilor europene, respectiv capacitatea structurilor de a-și asuma responsabilitățile derivând din sistemul instituțional și normativ;
2. creșterea capacității administrațiilor publice locale de a formula politicile sectoriale la nivel local din perspectiva livrării unor servicii mai aproape de cetățean și mai adecvate contextului local.

Ipotezele corelate cu ÎE 1 sunt formulate astfel:

Ipoteza 1.1: Sistemul de implementare POR se bazează pe un ansamblu de acte normative clare și adecvate asumării responsabilităților din partea structurilor implicate.

Ipoteza 1.2: Alocarea resurselor umane și materiale (ex. financiare și logistice) necesare pentru funcționarea sistemului de implementare POR este adecvată la nivel AM, OI și chiar la nivel de beneficiar.

¹⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/what/glossary/e/ex-ante-conditionalities

Ipoteza 1.3: Acțiunile generate de procedurile operaționale sunt funcționale unei absorbții adecvate a fondurilor, fiind adecvate contextului și simple de aplicat (încărcare administrativă adecvată din partea structurilor de management și beneficiari).

Ipotezele corelate cu ÎE 2 sunt formulate astfel:

Ipoteză 2.1: POR contribuie la dezvoltarea instituțională și a competențelor din perspectiva descentralizării regionale, inclusiv prin stabilirea unor obiective strategice de valorificare a potențialului în mai multe sectoare prioritare și a identității regionale, prin colaborarea cu actorii relevanți din teritoriu.

Ipoteză 2.2: POR contribuie la creșterea funcționalității factorilor decidenți la nivel local (UAT-urile) și comunitar (ADI, GAL).

Datorită naturii temei evaluate s-a adoptat cu precădere un **model de tip interpretativ și participativ**, bazat pe aplicarea metodelor descrise în cele ce urmează:.

Analiza organizațională și a sistemului de implementare

Echipa de evaluare a aplicat o metodă hibridă, bazată pe combinarea metodei celor 7 S a lui McKinsey, cu metoda Lean Six Sigma (simplificată) pentru analiza organizațională, coroborată cu analiza și definirea unui plan de îmbunătățire a proceselor de implementare POR, ce au fost selectate împreună cu instituțiile implicate.

Prin aceasta metodă hibridă, diagnoza organizațională este îmbogățită de o **analiză aprofundată a proceselor** (componenta hard a modelului celor 7 S) și a **resurselor umane** (componenta soft al modelului celor 7 S), conform abordării Lean Six Sigma, cu obiectivul de a identifica momentele critice ale proceselor și a defini un plan de îmbunătățire concret, care să țină cont de inputurile disponibile, outputurile și rezultatele vizate în termen de performanță, precum și de capacitatea organizațiilor de a implementa efectiv îmbunătățirea (respectiv schimbarea) vizată ca urmare a analizei.

Întregul demers de analiză organizațională și a proceselor a fost realizat prin două instrumente principale, aplicate în mod sinergic, și anume:

- analiza documentară (analiza prealabilă și fundamentarea grilelor de interviu pe baza documentelor aferente sistemului de implementare POR, cum ar fi cele menționate la capitolul 2.b de mai sus);
- interviurile cu personalul de management și tehnic implicat în implementarea proceselor POR (inclusiv aplicând tehnicile de autoevaluare pentru analiza problemelor întâmpinate și cauzele acestora).

Informațiile colectate au fost apoi validate cu persoanele intervievate, rafinate prin cercetare documentară adițională și sistematizate în fișiere Excel care au fost utilizate pentru descrierea rezultatelor și concluziilor desprinse, incluse la Capitolul 3.

Analiza geospațială

Analiza geospațială identifică o serie de tehnici care pot fi aplicate datelor geo-referențiale localizate pe suprafața terestră și raportabile la toate activitățile desfășurate pe aceasta.

Ca sursă de date a fost folosită în special extragerea datelor din SMIS a unor elemente (numărul de proiecte, subvenția alocată și cheltuielile efectuate) organizate pe județe. Aceste fișiere numerice (câte unul pentru fiecare axă) au fost apoi asociate unui fișier model al granițelor (limitelor) administrative ale județelor, fiind agregate în cele din urmă pe regiuni de dezvoltare.

Reprezentarea grafică a rezultatelor a fost efectuată subdivizând (în mod automat) datele pe segmente (clase de amplitudine) și atribuind fiecărui segment o culoare sau o nuanță de culoare diferită. În acest fel, în funcție de culoarea dată regiunii de către reprezentarea grafică, se poate identifica, prin intermediul legendei, clasa de amplitudine de apartenență referitoare la numărul de proiecte, contribuția alocată și cheltuielile efectuate. Desigur, rezultatul vizual ajută foarte mult la interpretarea rezultatelor progresului POR, ajutând atât evaluatorul, cât și AM în procesul de evaluare.

Analiza calitativă: focus grup, studii de caz, panel experți

Analiza calitativă a fost realizată în continuarea activităților de cercetare documentară și interpretare a informațiilor colectate prin interviuri directe (individuale și de grup).

În acest sens, s-au realizat:

- 3 studii de caz despre aplicarea mecanismelor de dezvoltare integrată și parteneriat local în contextul POR, ca exemple ale modului în care POR contribuie la procesele de descentralizare și întărirea parteneriatelor locale, reprezentând totodată modul în care POR a pus în aplicare mecanismele de dezvoltare teritorială integrată conform regulamentelor existente¹¹. În această privință, s-a analizat progresul în implementare și modalitatea de funcționare a:
 - mecanismului ITI Delta Dunării (analiza documentară, interviuri și focus grupuri cu actorii din teritoriu);
 - intervențiilor de dezvoltare urbană integrată la nivelul Municipiului Cluj-Napoca (acesta fiind unul din Municipiile cu numărul cel mai ridicat de proiecte depuse și în curs de implementare la nivelul AP 4);
 - mecanismului DLRC, la nivelul GAL Târgoviște (al cărui Președinte acoperă și funcția de Vice-președinte al Federației GAL-urilor urbane din România, ceea ce a permis obținerea unor informații adiționale cu referire la mecanismul de implementare desfășurat până în prezent).
- Un focus grup național, cu actorii sistemului de implementare POR, cu precădere OI și AM POR, în vederea aprofundării rezultatelor interviurilor individuale și de grup realizate în perioada imediat precedentă, în special în ceea ce privește analiza problemelor și cauzelor acestora, precum și propunerile de îmbunătățire a proceselor de implementare a programului. Discuțiile din cadrul focus grupului au fost tehnice, fiind concentrate pe actorii instituționali direct implicați în sistemul de management și control al POR 2014-2020, urmând că reprezentanții administrațiilor publice locale să participe în cadrul panelului de experți menționat în cele ce urmează.
- Un panel de experți cu scopul dezbaterii și schimbului de experiențe, necesare definirii unor orientări și descrieri ale stadiului de implementare, lecțiilor învățate și bunelor practici legate de abordarea integrată și, în general, de politicile de dezvoltare teritorială și descentralizare la nivel regional și local. La acest panel de experți au fost invitați să participe reprezentanții MDRAP, AM POAT, AM POCA, AM POCU, AOR, AMR, ANFP și SGG, în calitate de instituții implicate în domeniul dezvoltării capacității de gestionare a fondurilor naționale și europene (de ex. prin PO Asistență Tehnică 2014-2020) și, în general, în domeniul capacității administrative legate de formularea și implementarea politicilor și serviciilor publice, adresate administrațiilor publice (ex. în cadrul programelor FSE 2014-2020).

Analiza pe baza de matrice a complementarității

¹¹ Articolul 7 din Regulamentul (UE) nr. 1301/2013, și Articolele 32, 35, 36 ale Regulamentului (UE) nr. 1303/2013

În cadrul prezentului studiu a fost realizată o matrice generală, sintetică, pentru complementaritatea dintre POR și alte programe și proiecte strategice, în special în ceea ce privește aspectele legate de creșterea capacităților administrative și corelarea cu alte măsuri care vizează în mod mai direct sau indirect facilitarea proceselor de descentralizare. Totodată, a fost realizată și o scurtă descriere a complementarității dintre sursele de finanțare observată în mod specific în cadrul intervențiilor de dezvoltare teritorială integrate. Analiza acestei matrice pune în evidență caracterul integrat și multi-sectorial al acestora, așa cum acesta a fost gândit în cadrul strategiilor de dezvoltare.

b. Analiza literaturii de specialitate

Analiza literaturii de specialitate a fost realizată în vederea fundamentării metodologiei de evaluare, pentru detalii se poate consulta Anexa 11 din Raportul Inițial. Principalele rezultate ale analizei literaturii de specialitate, legate de abordarea evaluării sistemelor de implementare a fondurilor europene și concluziile specifice formulate până în prezent în evaluările relevante pentru sistemul de implementare POR se regăsesc în cele ce urmează.

Literatura de specialitate la nivel european

Literatura de specialitate privind evaluarea sistemelor de implementare a programelor finanțate din fondurile europene nu identifică **un model unic de implementare care să asigure cele mai bune rezultate pentru o evaluare de acest tip**. Modelul de implementare trebuie adecvat contextelor naționale și regionale. În mod similar, structurile instituționale și regulile procedurale variază considerabil, prin urmare, modelele de implementare centralizate și descentralizate prezintă puncte forte și puncte slabe. Cercetarea a identificat și alte aspecte orizontale care afectează mecanismele de implementare, printre care: coordonarea dintre organismele de implementare (comunicarea eficientă, fluxul de informații, coordonarea generală); capacitatea administrativă (potrivirea numărului de personal, capacitatea de a reține personalul, implementarea sistemelor informatice) și alegerea instrumentelor de reglementare (procedurile adoptate la nivel național).¹²

Literatura de specialitate a arătat că evaluarea sistemelor de implementare se concentrează deseori pe **evaluarea proceselor**, acestea vizând în special **inputurile, activitățile, rezultatele și procesele care combină aceste elemente**. Documentul de orientare privind monitorizarea și evaluarea Fondului european de coeziune și a Fondului european de dezvoltare regională pentru perioada 2014-2020 afirmă că, în cadrul evaluărilor privind sistemele de implementare, întrebările tipice se referă în special (fără a se limita) la: cunoașterea programului din partea beneficiarilor potențiali și gradul de accesare a informațiilor corelate; claritatea procedurii de accesare a fondurilor; existența unor criterii clare și relevante de selecție a proiectelor; existența unui sistem informatic de gestionare a datelor.¹³

În ceea ce privește domeniul specific al **dezvoltării teritoriale integrate**, există diverse metodologii pentru evaluare, în funcție de obiectivul evaluării. Ferry et al¹⁴ evidențiază

¹² Thematic Working Group 4 Delivery Mechanisms of Rural Development Policy. Final Report (December 2011) at <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/D44FCDEB-C1DC-3F8B-8EDE-B5C89302360C.pdf>

¹³ Uniunea Europeană (2015), Documentul de orientare privind monitorizarea și evaluarea Fondului european de coeziune și a Fondului european de dezvoltare regională 2014-2020 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf, p. 8

¹⁴ Ferry M, McMaster I and Van der Zwet A (2018), Assessing the performance of integrated territorial and urban strategies: Challenges, emerging approaches and options for the future at https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/assessing_integrated_strategies/assessing_integrated_strategies_en.pdf

diferitele tipuri de cunoaștere pe care evaluările dezvoltării urbane integrate trebuie să le includă, și anume cunoaștere strategică (identificarea nevoilor), cunoaștere operațională (identificarea și abordarea provocărilor legate de management și implementare), precum și cunoaștere evaluativă (proiect și program - date generate, concentrarea asupra valorii adăugate).

Literatura de specialitate la nivel național

Din evaluările realizate în România pe teme relevante pentru sistemul de implementare POR se mai pot remarca următoarele aspecte:

a. În ceea ce privește analiza cadrului de reglementare a dezvoltării regionale, studiile realizate evidențiază că **politica de dezvoltare în România este de fapt concentrată pe și operaționalizată prin implementarea Programului Operațional Regional**, fără ca acesta să aibă o adevărată dimensiune regională, în special în ceea ce privește monitorizarea și evaluarea rezultatelor și impactului intervențiilor la nivel integrat și unitar în regiunile de referință.

b. Succesul POR 2014-2020 va depinde, înainte de toate, de măsura în care programul va fi capabil să pună **beneficiarii în centrul întregului sistem**, aceștia **reprezentând un element cheie al acestuia**, fiind cei care vor elabora și implementa proiectele finanțate din POR, determinând absorbția efectivă a fondurilor disponibile, în beneficiul comunităților locale și regiunilor din România.¹⁵

c. Este necesară verificarea măsurii în care modalitatea de **derulare a procedurilor a fost optimizată** față de perioada precedentă: o activare mai promptă a liniilor de finanțare, un sprijin mai eficient oferit beneficiarilor în faza de pregătire; o delegare de funcții mai eficace și conformă cu necesitățile de implementare și capacitățile structurilor implicate; o simplificare a procedurilor de implementare pentru beneficiari.

c. Etapa de colectare a datelor

Etapa de colectare a datelor s-a desfășurat în perioada mai-iunie 2019.

Datele colectate au constat din patru surse principale:

A. Documentele oficiale și alte surse relevante de informații privind cadrul legislativ și de reglementare, mecanismele de implementare și structurile partenoriale create (a se vedea Anexa 5.1)

B. Informații calitative colectate prin interviuarea actorilor relevanți:

- Au fost realizate 15 interviuri cu personalul tehnic și de conducere din cadrul AM/ OI POR (8 la nivel regional, inclusiv interviuri individuale cu personalul de conducere și interviuri de grup/ focus grupuri cu personalul tehnic, și 5 interviuri la nivel central cu patru servicii tehnice din cadrul AM POR - respectiv SAP, SAT, SMP, SECP - DG Administrația Publică, DG Dezvoltare Regională și Serviciul Programare din cadrul AM POR);
- Au fost realizate 3 interviuri cu structurile implicate în implementarea mecanismelor de dezvoltare integrată, respectiv: ADI ITI Delta Dunării, GAL Târgoviște, Autoritatea Urbană a Municipiului Cluj;

¹⁵ Banca Mondială "Evaluarea comunicării și colaborării dintre AM și OI-urile din cadrul Programului Operațional Regional și facilitarea sprijinului proactiv și direct pentru beneficiari", 2013.

- Au fost realizate 4 interviuri cu diverse tipologii de beneficiari POR, respectiv: Municipiul Cluj-Napoca, două Consilii județene (Constanța și Tulcea), un IMM aparținând Clusterului în domeniul construcțiilor din Regiunea Sud-Vest Oltenia.

d. Limitări, constrângeri și mod de soluționare

Singura limitare a evaluării poate fi legată de amploarea subiectului abordat: pe parcursul colectării și interpretării datelor echipa de evaluatori a constatat faptul că **sistemul de implementare POR 2014-2020 prezintă legături puternice cu alte sisteme de nivel superior** (sistem implementare FESI 2014-2020 în ansamblul lui, sistem legislativ în general, respectiv sistemul de luare a deciziilor legislative cu impact potențial asupra implementării fondurilor europene) și inferior (sisteme administrative la nivel local, respectiv structurile, capacitățile și resursele existente la nivelul potențialilor beneficiari, în special UAT-urile, și sisteme parteneriale locale și regionale, respectiv pro-activitatea actorilor din teritoriu și existența unor factori de catalizare la nivel local). Aprofundarea analizei acestor sisteme conexe nu poate fi acoperită prin prezentul studiu.

Evaluatorii au colectat diverse date cu referire la aceste aspecte de interconexiune cu alte sisteme, prin analiza cauzelor aflate la baza problemelor de implementare a sistemului POR, discutate în cadrul focus grupului cu actorii sistemului de implementare. Aspectele de complementaritate dintre politicile naționale, alte programe operaționale și programe guvernamentale și POR au fost abordate transversal, în cadrul interviurilor cu diverse direcții generale din cadrul MDRAP și au fost vizate în mod direct în cadrul Panelului de experți.

Un alt aspect care reflectă problematica legăturii cu sistemul legislativ și mecanismele de luare a deciziilor la nivel central și care a determinat o anumită incertitudine pe parcursul colectării datelor și analizei documentare, este faptul că **legislația este în continuă schimbare** (ex. schimbări ale legislației privind achizițiile publice legate de controlul ex ante al documentației de atribuire). Aceste schimbări creează incertitudini în sistem, de natură să întârzie procesele de implementare. Evaluatorii au analizat evoluția cadrului legislativ în așa fel încât la finalul evaluării, analizele, concluziile și recomandările să fie relevante și coerente acestui cadru legislativ, aflat într-o continuă dinamică.

Capitolul 3. Analiză și interpretare

a. Datele colectate

Datele colectate au fost cu precădere de tip calitativ, fiind rezultatul cercetării documentare, coroborate cu interviuri, studii de caz, panel de experți și focus grupuri. Acestea sunt corelate cu indicatorii stabiliți în Raportul Inițial în vederea furnizării unui răspuns fundamentat la întrebările de evaluare, bazat pe dovezi.

Cercetarea include și date cantitative preluate din sistemul SMIS (pentru analiza geo-statistică în suportul analizei și pentru analiza resurselor financiare alocate prin AT) sau extrase din diverse documente analizate, precum organigramele, strategia de instruire, strategia de Asistență Tehnică și modelul contractului de finanțare semnat dintre MDRAP și OI-uri în cadrul AP 12, pentru a sprijini îndeplinirea de către OI a atribuțiilor delegate în cadrul sistemului de implementare POR 2014-2020.

Anexa 5.4 prezintă pe scurt aceasta corelare și principalele surse și tipologiile de date colectate.

b. Analiza datelor: răspunsurile la întrebări de evaluare

ÎE 1. Cum au fost asumate responsabilitățile privind realizarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională?

Ipoteză 1.1: Sistemul de implementare POR se bazează pe un ansamblu de acte normative clare și adecvate asumării responsabilităților din partea structurilor implicate

Indicatori agreeți în faza de început:

- Claritatea și adecvarea dispozițiilor normative față de necesitatea asumării responsabilităților (scală de la 1 la 5 este valoarea mai mare¹⁶)
- Numărul posturilor vacante
- Numărul persoanelor angajate / departament
- Numărul experților externi contractați
- Gradul de acoperire a competențelor necesare (scală de la 1 la 5 unde 5 este valoarea mai mare¹⁷)
- Valoarea resurselor financiare alocate îndeplinirii funcțiilor de gestionare a sistemului POR (mil. euro)
- Indicatori de performanță stabiliți în contractul de delegare de funcții pentru implementarea POR (ținte de performanță atinse anual) (% / Nr. / valoare în lei după caz)

Analiza datelor și răspuns la întrebare de evaluare ÎE 1:

Ipoteză 1.1: Sistemul de implementare POR se bazează pe un ansamblu de acte normative clare și adecvate asumării responsabilităților din partea structurilor implicate

Analiza documentară, coroborată cu interviurile în rândul instituțiilor implicate în sistemul de implementare POR permite formularea următoarei concluzii: cadrul legislativ este adecvat asumării responsabilităților legate de politica de dezvoltare regională, în special cu referire la asumarea responsabilităților legate de implementare POR la nivel AM / OI POR, datorită cadrului de reglementare a funcțiilor delegate, precum și ROF-urilor și procedurilor de sistem adoptate. Există însă 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, există necesitatea analizării și definirii mai clare a relațiilor de coordonare verticală, atât la nivel național (MDRAP / AM POR și alte structuri implicare implicate în sistemul POR și în gestionarea FESI), 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.

Pe de o parte, studiile de caz arată că la nivelul actorilor locali implicați în implementarea POR ca și beneficiari și catalizatori ai dezvoltării (a se vedea structurile ITI, GAL și AU) există dorința de a-și asuma noi responsabilități în cadrul implementării politicii de dezvoltare regională și de descentralizare, cu condiția să se asigure un cadru instituțional formalizat și resurse financiare adecvate. Procesele participative sunt în măsură să sporească capacitatea acestor actori de a-și

¹⁶ media răspunsurilor obținute.

¹⁷ media răspunsurilor obținute.

asumă responsabilități sporite în procesele de planificare strategică și de implementare a politicii de dezvoltare regională.

Pe de altă parte, interviurile cu actorii sistemului, confirmate de discuțiile din cadrul focus grupului și panelului de experți sugerează că există un nivel superior de coordonare a politicilor guvernamentale care necesită a fi întărit din perspectiva asumării responsabilității comune din partea ministerelor de resort, în ceea ce privește contribuția sectorială la politica de dezvoltare regională astfel încât aceasta să fie din ce în ce mai integrată la nivel sectorial.

Așadar, dispozițiile normative sunt clare, însă legea dezvoltării regionale nu reflectă în totalitate contextul instituțional existent în domeniul dezvoltării regionale (de ex. legea menționează actori naționali, respectiv CNDR și FNDR, care nu sunt funcționali și nu menționează structurile partenoriale, cum ar fi ADI sau GAL, create la nivel inter-teritorial și public-privat, cu un rol în sistemul dezvoltării regionale). De aceea, indicatorului privind gradul de claritate și adecvare a dispozițiilor normative în domeniul dezvoltării regionale îi s-a acordat valoarea 3.

În special, se poate concluziona că legea dezvoltării regionale trebuie actualizată pentru a întări funcția de planificare strategică la nivel regional, care să funcționeze ca punte de legătură dintre nivelul central și nivelul local (nevoile teritoriale), pe lângă sistemul de implementare POR, în cadrul mai amplu al politicii de dezvoltare regională și teritorială a României (pentru detalii, a se vedea constatările, concluziile și recomandările corelate).

Ipoteză 1.2: Alocarea resurselor umane și materiale (ex. financiare și logistice) necesare pentru funcționarea sistemului de implementare POR este adecvată la nivel AM, OI și chiar la nivel de beneficiar.

În special, cu referire la alocarea resurselor umane, aprecierea despre potrivirea acestora poate fi făcută doar prin comparație cu sarcinile de lucru, în raport cu perioada precedentă (pentru care se trimite la Întrebarea de evaluare 2, Ipoteză 2.1), respectiv creșterea sarcinilor/ evoluția personalului, sau prin apreciere calitativă conform rezultatelor interviurilor cu personalul de conducere. La nivel AM POR există 177 de posturi (2017), iar interviurile cu personalul de conducere din cadrul serviciilor tehnice sugerează că aceste resurse nu au crescut în ultimii ani, unele servicii neavând acoperite nici posturile vacante.

În ceea ce privește nivelul regional/ OI POR, resursele umane sunt considerate adecvate din toate punctele de vedere (numeric și calitativ) și arată o evoluție pozitivă de creștere în timp, însă resursele financiare reprezintă o provocare pentru viitor care trebuie abordată în paralel cu asigurarea funcției strategice de legătură dintre nivelul central și nivelul teritorial al politicii de dezvoltare regională. În medie, OI-urile au 77 de posturi, la care se adaugă în medie 15 experți externi, implicați în evaluarea tehnică și financiară a cererilor de finanțare (funcție delegată în perioada 2014-2020, fiind preluată de la AM POR) însă se remarcă un număr de 14 posturi vacante.

Ambele structuri, AM POR și OI, sunt mulțumite de calitatea resursei umane, atât în ceea ce privește acoperirea cu competențele necesare (nivel foarte bun - 4,5)¹⁸, cât și în ceea ce privește nivelul de pregătire a personalului de conducere și a celui de execuție, acesta având un nivel ridicat de specializare și vechime în muncă (nivel foarte bun - 4,7).¹⁹ Mai mult, stabilitatea personalului de conducere și tehnic caracterizează atât AM, cât și OI POR.

În ceea ce privește resursele tehnice și logistice, OI-urile au în general o opinie bună, considerând aceste resurse adecvate necesităților. În schimb, la nivelul AM POR, lipsesc spații și echipamentele necesare îndeplinirii funcției de coordonare, responsabilităților și atribuțiilor ce îi revin structurilor tehnice centrale.

¹⁸ conform mediei răspunsurilor primite în cadrul interviurilor.

¹⁹ conform mediei răspunsurilor primite în cadrul interviurilor.

Un alt aspect similar celor două structuri este modul de rezolvare a situațiilor de supra-încărcare cu sarcini de lucru, în condițiile în care atât AM cât și OI POR au utilizat personalul intern din alte departamente pentru acoperirea necesității de personal adițional în perioade de vârf. Cu toate acestea, atât OI-urile, cât și AM POR consideră că aceasta ar trebui să fie doar o măsură de urgență și nu o soluție structurală.

Pe de altă parte, un aspect apreciat ca fiind critic din partea tuturor celor intervievați este modul de funcționare a sistemului SMIS, care nu a reușit până acum să asigure o reducere a sarcinilor administrative nici la nivelul structurilor de management POR nici la nivel de beneficiar.

În condițiile în care analiza calitativă relevă existența unor perioade de vârf, care derivă (printre altele) din suprapunerea lansării apelurilor pentru propuneri de proiecte și din funcționalitatea neoptimală a sistemului informațional (a se vedea mai jos), se constată necesitatea analizei suportului adițional care ar putea fi oferit serviciilor tehnice din partea structurilor MDRAP / ADR în afară OI POR, cum ar fi departamentele juridice și cele specializate în domeniul achizițiilor publice, astfel încât structurile tehnice AM / OI POR să fie degrevate de responsabilitatea furnizării unor puncte de vedere și clarificări, care pot fi delegate altor structuri mai specializate pe aceste teme.

Așadar, se poate concluziona că resursele umane, logistice și tehnice alocate sistemului la nivel central rezultă a fi sub necesitățile actuale, fiind necesară o analiză detaliată a nevoilor în perioada imediat următoare din perspectivă asigurării funcționării optime a sistemului de implementare POR.

În ceea ce privește resursele și capacitatea administrativă la nivel de beneficiar, studiile de caz și interviurile cu beneficiarii POR sugerează că acestea diferă substanțial: deși condițiile de accesare POR au contribuit la sporirea acestor resurse și capacități, există încă necesitatea sprijinii beneficiarilor, atât la depunerea cererilor de finanțare cât și la implementarea proiectelor, inclusiv prin organizarea unor sesiuni practice de tutorat și instruire (pentru detalii, a se vedea și mai jos, răspunsurile legate de ipoteza 2.2, precum și constatările în urma panelului de experți).

Cu referire la resursele financiare, alocările din partea AT în perioada curentă vor deveni insuficiente până la sfârșitul anului 2019, fiind deja contractate peste 136 milioane de euro pentru OI-urile în condițiile în care alocarea totală pentru AT 2014-2020 destinată OI-urilor (conform datelor disponibile la momentul redactării raportului) este de circa 123 milioane de euro. Pentru AM POR, alocarea din AP 12 POR 2014-2020, care până în prezent a fost contractată în valoare de circa 78 milioane de euro, ar putea fi suficientă în condițiile în care mai sunt disponibile circa 20 milioane de euro, deși trebuie avut în vedere ca stadiul implementării proiectelor va implica o supra-încărcare a sarcinilor de verificare a cheltuielilor odată cu progresul financiar al investițiilor.

La nivel de beneficiar, resursele alocate pe priorități de investiții sunt considerate uneori insuficiente, iar schimbările legislative (ex. creșterea salariilor în domeniul construcțiilor) pot genera sincope în implementare, inclusiv din punctul de vedere al implementării financiare, în condițiile în care anumite cheltuieli pot deveni neeligibile și beneficiarii se pot afla în situația lipsei de fonduri pentru a acoperi aceste costuri adiționale sau situațiile neprevăzute (a se vedea și mai jos, răspunsurile legate de ipoteza 1.3).

Ipoteză 1.3: Acțiunile generate de procedurile operaționale sunt funcționale unei absorbții adecvate a fondurilor, fiind adecvate contextului și simple de aplicat (încărcare administrativă adecvată din partea structurilor de management și beneficiari)

Procedurile stabilite pentru implementarea proceselor POR respectă cerințele derivând din regulamentele europene, precum și cadrul instituțional și acordurile de delegare de funcții dezvoltate conform legislației naționale.

Indicatorii de performanță sunt corelați cu atribuțiile delegate și sunt atinși în marea majoritatea cazurilor analizate, conform contractelor de finanțare în cadrul AP 12 semnate de fiecare ADR. Cu toate acestea, o parte din OI-urile consideră necesară cel puțin revizuirea țintelor sau reformularea anumitor indicatori, pentru a se evita reduceri ulterioare a resurselor financiare transferate organismelor intermediare (reduceri care ar putea să aibă un efect important asupra capacității OI-urilor de a-și îndeplini funcțiile delegate, în contextul creșterii permanente a sarcinilor de serviciu acoperite, datorită creșterii alocării fondurilor în cadrul POR). Pentru exemplificare, putem aminti următoarele ținte menționate în contractele de finanțare:

- Maximum 6 luni, ca durată medie de desfășurare a etapelor procesului de evaluare, selecție și contractare;
- Maxim 7% acte adiționale la contractele de finanțare, încheiate cu beneficiarii, returnate de către AMPOR la OI, ca fiind incomplete/ incorecte în urma verificării acestora, în perioada de implementare a activităților proiectului;
- Maxim 10 notificări pe an transmise pe e-mail de către AM POR către OI pentru introducerea/validarea eronată sau neintroducerea datelor în MySMIS/SMIS2014+;
- Minimum "x" mil. Euro pe an, ca valori totale eligibile FEDR, aferente cererilor de rambursare transmise de OI până la data de 15 noiembrie a fiecărui an și autorizată de AM POR

În cadrul analizei documentare²⁰ am furnizat observații cu privire la fiecare indicator de performanță, cu scopul evidențierii măsurii în care fiecare dintre aceștia depinde de acțiunea mai multor actori (în special AM POR și beneficiari) sau poate fi afectat de factori externi care nu se află sub controlul OI-urilor. Din acest punct de vedere, indicatorul de absorbție formulat în termen de "x mil. Euro pe an, ca valori totale eligibile FEDR, aferente cererilor de rambursare transmise de OI până la data de 15 noiembrie a fiecărui an și autorizată de AM POR" este cel mai "problematic", având în vedere că valoarea cererilor de rambursare depuse nu depinde de OI-urile ci de beneficiari, iar autorizarea cheltuielilor este în sarcina AM POR.

În fapt, din analiza calitativă efectuată (interviurile individuale și de grup, plus focus grup național) rezultă că factorii externi sunt principalele cauze ale problemelor de implementare POR (dintre acestea remarcându-se chestiuni legislative, precum și cele legate de capacitatea beneficiarilor dar și, mai în general, de modul de coordonare a FESI), urmate de cauze procedurale (suprapunerea unor etape procedurale și a perioadelor de implementare, rigiditatea anumitor prevederi ale contractelor de finanțare) și, în unele perioade supraîncărcarea resurselor umane, de ex. (serviciile autorizare plăți și evaluare, selecție și contractarea proiectelor

Cauza inițială a problemelor întâmpinate în faza de început a programului a fost întârzierea în îndeplinirea condiționalităților ex-ante stabilite prin Acordul de Parteneriat. Această situație a generat la rândul ei nerespectarea graficului inițial stabilit pentru implementarea POR, generând întârzieri în definirea criteriilor de prioritizare a proiectelor conform strategiilor naționale sectoriale.

Un alt aspect organizațional important este centralizarea funcțiilor de contractare și autorizare plăți la nivel AM POR, ceea ce, în situația nerespectării graficului inițial de lansare a apelurilor, conduce la o supraîncărcare cu sarcini pe care sistemul centralizat o resimte și care poate genera întârzieri în lanț, pe toate fazele.

În ceea ce privește resursele materiale și logistice, lipsa de funcționalitate a sistemului SMIS generează o serie de întârzieri, sarcini în plus și birocrație adițională, care ar putea fi rezolvate prin-o eficacitate/ funcționalitate a sistemului informațional mai adecvată procedurilor și nevoilor POR.

²⁰ A se vedea Anexa 5.5.

Punctul de vedere al beneficiarilor este că dificultățile consistă în schimbarea condițiilor de finanțare înaintea depunerii cererii de finanțare, durata de evaluare și cea de contractare. Beneficiarii consideră că este necesar sprijin din partea unui consultant extern pentru faza de proiectare, la care se adaugă necesitatea simplificării administrative și existența unor resurse pentru aspectele neprevăzute.

În ceea ce privește durata proceselor de evaluare, selecție și contractare, reducerea acestora ar putea fi obținută prin optimizarea proceselor de luare a deciziilor, de furnizare a avizelor și a cererilor de clarificare, care fac greu de controlat aceasta durată. Respectarea calendarului de lansare și optimizarea gestionării apelurilor ar putea să reducă gradul de încărcare a personalului AM POR.

Sistemul de implementare al POR mai poate fi îmbunătățit în condițiile în care resursele umane, tehnice și financiare sunt puse la dispoziția actorilor sistemului de implementare, astfel încât desfășurarea proceselor să corespundă nivelului de calitate și derulare în timp necesar unei absorbții a fondurilor conform planificării. În special, sarcinile administrative pentru toate părțile pot fi reduse prin simplificarea procedurilor (ex. reducerea spețelor pentru cererea de avize și validări), adoptarea unui sistem de schimb al informației performant (ex. asigurarea funcționalității modului "implementare" din SMIS) și, nu în ultimul rând, implicarea din timp a tuturor actorilor la nivel central și local în vederea programării priorităților și respectării calendarului de implementare din partea tuturor. Numai în aceste condiții se va putea asigura absorbția fondurilor și se va putea evita supra-încărcarea în perioade de vârf.

ÎE 2. Care este impactul procesului de descentralizare asupra structurilor instituționale regionale și locale implicate în implementarea POR?

Indicatori agreeți în faza de început:

- % creștere / scădere a numărului persoanelor angajate / departament (evoluția în timp)
- % creștere / scădere a numărului experților externi contractați (evoluția în timp)
- % creștere / scădere a numărului posturilor vacante (evoluția în timp)
- % creștere / scădere a valorii resurselor financiare alocate îndeplinirii funcțiilor de gestionare a sistemului POR (evoluția în timp)
- Numărul de parteneriate locale formalizate (gen ADI) create din perspectivă implementării POR
- Numărul de decizii luate sau acțiuni comune realizate în cadrul structurilor partenoriale create ca urmare a finanțării POR
- Numărul de servicii publice activate / îmbunătățite în urma investițiilor POR

Analiza datelor și răspuns la întrebare de evaluare ÎE 2:

Ipoteză 2.1: POR contribuie la dezvoltarea instituțională și a competențelor din perspectiva descentralizării regionale, inclusiv prin stabilirea unor obiective strategice de valorificare a potențialului în mai multe sectoare prioritare și a identității regionale, prin colaborarea cu actorii relevanți din teritoriu

În ceea ce privește contribuția POR la dezvoltarea instituțională a organismelor înființate la nivel regional, evoluția resurselor financiare destinate OI POR sugerează o tendință de creștere. Există totuși diferențe la nivel regional, pentru că au fost regiuni interesate în scăderea resurselor din partea Asistenței Tehnice sau într-o creștere situată sub media de 28%. Creșterea alocărilor și a numărului apelurilor de propuneri de proiecte POR a vizat toate regiunile de dezvoltare, dar în mod diferențiat, mai puțin regiunea BI.

Resursele din partea AT pentru perioada 2014-2020 vor deveni insuficiente până la sfârșitul anului 2019. La nivel AM POR, deși alocarea pe AT a crescut considerabil față de perioada precedentă (+178%), conform informațiilor calitative colectate, numărul de posturi nu a crescut în mod corespunzător. Raportul de creștere dintre volumul de muncă derivând din alocările și structura POR (număr de apeluri și valoarea proiectelor prevăzute) ar trebui să fie corelat cu o creștere corespunzătoare a resurselor umane la nivelul tuturor structurilor.

În ceea ce privește resursele umane, analiza organigramelor arată o creștere generală cu circa 58% a posturilor la nivelul tuturor OI POR, deși cu diferențe importante la nivel regional. De asemenea, numărul personalului extern contractat a crescut, chiar cu 100% (punctul de pornire fiind zero), considerând că în perioada precedentă funcția de evaluare tehnică și financiară era în sarcina AM POR, fiind delegată către OI-uri în perioada 2014-2020. În consecință, la nivel AM POR nu se mai contractează expertiză externă (decât servicii de consultanță specifică, dar nu la nivel de expert individual). În cele din urmă, se remarcă existența unei rezerve de posturi vacante neacoperite, care (la nivel de OI POR, pentru care există aceste informații) în medie a crescut de la 14 la 16 posturi (date parțiale) în 2019 față de 2017, respectiv circa +14%.

Din analiza documentară, coroborată cu interviurile în rândul AM / OI POR, se poate concluziona că Evoluția complexității POR în perioada 2014-2020 față de perioada precedentă este reflectată în evoluția corespunzătoare a resurselor și modalității de organizare a ADR-urilor. Pe lângă atribuțiile delegate din POR, analiza organigramelor arată o creștere semnificativă a sarcinilor legate de realizarea altor funcții la nivel regional (ex. dezvoltarea birourilor la nivel județean, înființarea OI PO CE), ceea ce sugerează o capacitate sporită a ADR-urilor de a se adapta și a-și asuma responsabilități ulterioare legate de obiective de dezvoltare complexe, la nivel regional, aspecte de avut în vedere pentru revizuirea legislației în domeniul dezvoltării regionale. Având în vedere stabilitatea instituțională și caracterul non-guvernamental de interes public, ADR-urile reprezintă, în prezent, singurul actor regional capabil să asigure o viziune strategică asupra dezvoltării regiunilor din România, depășind limitele administrative, în beneficiul tuturor comunităților care trăiesc în teritoriul regional.

Ipoteză 2.2: POR contribuie la creșterea funcționalității factorilor decidenți la nivel local (UAT-urile) și comunitar (CLLD, GAL-urile)

La nivel local, POR are o contribuție semnificativă în dezvoltarea capacității de planificare strategică la nivelul potențialilor beneficiari, datorită condițiilor de finanțare care impun pregătirea strategiilor de dezvoltare integrată. Astfel, acest aspect este, în special, evidențiat în cadrul mecanismelor de dezvoltare integrată, unde structurile create pentru prioritizare a intervențiilor (Autorități Urbane, ADI ITI DD și GAL-urile) au contribuit la dezvoltarea instituțională la nivel local și sub-regional, din perspectiva creșterii rolului actorilor din teritoriu în domeniul dezvoltării regionale, prin asumarea unor responsabilități sporite legate de procesele de planificare strategică integrată într-un cadru partenerial tot mai amplu. Din acest punct de vedere, se poate astfel afirma că POR a contribuit cel puțin la creșterea capacității factorilor decidenți de a identifica și a selecta proiectele prioritare pentru comunitățile de referință, în linie cu strategiile integrate adoptate la nivelul parteneriatului local.

De asemenea, toți reprezentanții intervievați au pus accent asupra faptului că structurile parteneriale includ tipologia de organizații publice și private corespunzătoare necesităților de planificare strategică concertată și de implementarea unor intervenții complementare, inclusiv prin mecanisme adecvate de monitorizare și adaptare continuă a strategiilor teritoriale.

Cu toate acestea, administrațiile publice locale, în special cele mai mici sau cu mai puține resurse financiare, se confruntă încă cu lipsa resurselor umane sau cu un nivel scăzut de

pregătire tehnică a acestora, asistența tehnică și/ sau serviciile de consultanță fiind considerate esențiale pentru depunerea proiectelor, dar și pentru implementarea cu succes a acestora. Mai mult, beneficiarii POR intervievați susțin că există o corelare strânsă dintre investițiile prevăzute și îmbunătățirea serviciilor publice, în special legate de transportul local, educație, turism și spațiile publice, fără să precizeze un număr exact de servicii. Analiza complementarității dintre POR, POCA, POAT și alte programe guvernamentale, precum și discuțiile purtate în cadrul Panelului de experți sugerează, însă, că procesul de creștere a capacității administrative a beneficiarilor POR administrației publice locale nu a fost până acum orientat spre competențele legate de procesul descentralizării administrative. Din acest punct de vedere, capacitatea POR de a contribui la procesele de descentralizare administrativă este limitată la o contribuție indirectă. Aceasta este mai evidentă în cazul dezvoltării urbane integrate și mecanismului ITI, unde investițiile POR contribuie în mod mai direct la îmbunătățirea serviciilor publice livrate de administrațiile publice locale.

Conform ultimelor date disponibile, există un număr de 430 ADI (august 2018), dintre care se pot identifica, în funcție de domeniul de activitate, cel puțin 36 de structuri care ar putea fi asociate domeniilor de intervenție și obiectivelor POR, acestea fiind în special dezvoltare locală, regională și a micro-regiunii, precum și transport public local. Alte ADI-uri au domenii de intervenție focalizate pe furnizarea serviciilor publice în comun, cu precădere servicii apă-canal, dar și transport local, ceea ce le asociază mai mult domeniilor de intervenție din PNDR sau POIM (infrastructură de mediu).

ADI ITI Delta Dunării (DD) reprezintă un exemplu deocamdată de succes în ceea ce privește capacitatea POR de a cataliza resurse și de a spori capacitățile actorilor locali de a dezvolta și a implementa investiții de interes regional (în afara granițelor administrațiilor publice locale). Până în prezent, deciziile luate de ADI ITI au fost legate de avizarea proiectelor finanțabile în cadrul mecanismului integrat. În ceea ce privește rolul ADI ITI DD, mecanismul de finanțare din fonduri de Asistență Tehnică garantează funcționalitatea structurii de sprijin, însă pentru asigurarea sustenabilității mecanismului există necesitatea definirii unui cadru legislativ prin care să se asigure stabilitatea și continuitatea rolului de coordonare, astfel încât ADI să fie pusă în condiția de a-și îndeplini funcția în cadrul sistemului de implementare POR și, în general, în cadrul politicii de dezvoltare regională și teritorială a României. Mecanismul de monitorizare pe mai multe nivele ar putea fi replicat în cadrul monitorizării și evaluării rezultatelor și impactului obținut din implementarea strategiilor de dezvoltare regională incluse în PDR-urile. În general abordarea ITI Delta Dunării ar putea fi replicată prin pilotare la nivel sub-regional (asociere dintre județe cu nevoi de dezvoltare similare la nivelul aceleiași regiuni), ca mecanism pregătitor, de jos în sus, din perspectiva regionalizării sistemului de implementare a fondurilor europene, sub coordonarea ADR-urilor și / sau a CDR-urilor.

De asemenea, cele 37 de structuri GAL înființate demonstrează că, în condițiile unei asumări puternice a responsabilității la nivelul unor actori cheie din cadrul societății civile, planificarea strategică comună a investițiilor teritoriale prioritare în beneficiul comunității poate fi una de succes și într-o colaborare strânsă dintre factorul de decizie public și entitățile private. Cu toate acestea, se remarcă că nicio decizie a fost luată până acum de structurile GAL legat de implementare POR, datorită stadiului inițial al implementării mecanismului DLRC. Pentru sporirea impactului și coerenței față de strategiile și politicile implementate la nivel local și regional, componenta socială ce caracterizează strategiile integrate de dezvoltare locală finanțate prin mecanismul DLRC ar putea fi integrată în cadrul SIDU-urilor, astfel încât să fie complementare cu alte inițiative de dezvoltare urbană (fără a se suprapune cu acestea), iar GAL-urile să devină un actor instituțional permanent al sistemului, cu o responsabilitate bine conturată, legată de facilitarea proceselor vizând obținerea obiectivelor de reducere a marginalizării sociale și a sărăciei comunităților defavorizate.

Abordarea de jos în sus ar putea fi consolidată și dezvoltată pentru implicarea actorilor din sectorul dezvoltării economice, astfel încât măsurile de incluziune socială să fie coordonate cu orientarea strategică a operatorilor economici cu privire la dezvoltarea piețelor de producție și servicii. Aceasta sugestie derivă din presupunerea că, după satisfacerea nevoilor de bază (ex. locuire, hrană, educație de bază, servicii sanitare) nu poate exista incluziune socială fără crearea condițiilor ocupării forței de muncă și dezvoltării economiei.

În ceea ce privește experiența Autorităților Urbane, reprezentanții implicați în evaluare consideră că experiența SIDU și rolul delegat AU au contribuit fără îndoială la conștientizarea din partea administrațiilor locale în ceea ce privește necesitatea prioritizării intervențiilor și asigurarea abordării integrate și complementarității, într-un cadru partenerial întărit și orientat spre rezultate benefice pentru populația locală. Studiul de caz Cluj-Napoca arată că procesul dezvoltării urbane integrate poate fi unul de succes, în condițiile în care (fără a se limita la acestea): administrația locală are o viziune pe termen mediu și lung asupra poziționării orașului în contextul dezvoltării policentrice; actorii din teritoriu sunt implicați în toate fazele și sunt aproape de administrația locală; există factori catalizatori la un nivel superior, regional, care sprijină procesele de construcție a capacității de planificare strategică, inclusiv prin studii de fundamentare a opțiunilor de dezvoltare.

De asemenea, valorificarea experienței precedente a însemnat pentru municipiul Cluj-Napoca să construiască din timp un mecanism eficace de management și monitorizare a SIDU, cu o participare amplă a actorilor din teritoriu, capabil să reducă impulsurile "centrifuge" derivând din interesele și nevoile particulare, în sprijinul realizării viziunii comune asupra poziționării orașului în contextul teritorial național. Autoritățile Urbane nu au avut nici un rol în facilitarea acestor procese parteneriale, atribuțiile acestora fiind limitate la prioritizare și selecție a proiectelor.

c. Constatările în urma analizei

ÎE1. Cum au fost asumate responsabilitățile privind realizarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională?

- Legea Dezvoltării Regionale nr. 315/2004 reprezintă un **cadru de reglementare satisfăcător**, în special în ceea ce privește sistemul instituțional stabilit la nivel regional (ADR-urile și CDR-urile), însă menționează și diverse instituții la nivel național care în prezent nu mai există și nu sunt funcționale.
- Strategia de Dezvoltare Regională este formulată la nivel național, având la bază **strategiile elaborate la nivel regional** cu asigurarea caracterului participativ prin consultarea tuturor părților interesate²¹ în procesul de planificare strategică și programare a fondurilor.
- **Programul Operațional Regional este în prezent principalul instrument de implementare al politicii de dezvoltare regională.**
- Există și **alte legi și reglementări naționale** cu impact asupra dezvoltării regionale și a capacității administrațiilor publice locale de a planifica și implementa proiecte la nivel local și regional, de ex. legile și strategiile naționale și locale legate de amenajarea teritoriului

²¹ conform Regulamentului cadru pentru funcționarea Comitetelor Regionale și Metodologia privind Planificarea Dezvoltării Regionale

național, precum și Codul Administrației Publice și alte reglementări cu impact asupra investițiilor în teritoriu.

- Reglementările secundare referitoare la politica de dezvoltare regională și **operaționalizarea** acesteia pun accent pe caracterul inter-sectorial și pe mai multe nivele de guvernare ale politicii de dezvoltare regională; importanța caracterului participativ al procesului de formulare a politicii și planurilor de dezvoltare regională; importanța fondurilor europene pentru finanțarea politicii de dezvoltare regională în România; rolul central al ADR-urilor în întregul proces de formulare a politicii și a planurilor de dezvoltare regională; necesitatea fundamentării politicii de dezvoltare regională pe baza documentelor de amenajare a teritoriului (nivel național, regional, sub-regional).
- Există necesitatea actualizării legislației în domeniul dezvoltării regionale pentru a reflecta noile orientări europene legate de dezvoltarea teritorială integrată și pentru a asigura o eficacitate mai mare a rezultatelor obținute. În acest sens, la nivel de ADR-uri pune accent pe necesitatea acordării unui rol mai important structurilor regionale (ADR-urile și CDR-urile), pentru asigurarea unei **selecții mai eficiente a priorităților de investiții** la nivel regional și pentru monitorizarea și evaluarea pe parcurs a PDR-urilor. În același timp, la nivel central direcțiile și serviciile MDRAP pun accent pe necesitatea unei **coordonări mai strânse a politicii de dezvoltare regională cu alte strategii și politici naționale relevante**, cu precădere Strategia Națională de Dezvoltare Teritorială și documentele strategice de amenajare a teritoriului, care reflectă viziunea privind dezvoltarea teritorială a României pe termen mediu și lung.
- Un aspect cheie al succesului atingerii obiectivelor de dezvoltare regională este **abordarea strategică multianuală** în programarea investițiilor publice la nivelul administrațiilor publice locale. La aceasta se adaugă asigurarea surselor de finanțare complementare (buget național, plus fonduri europene).
- Conform legislației naționale²² și în conformitate cu prevederile regulamentelor europene MDRAP este autoritate de management pentru Programul Operațional Regional 2014-2020, iar ADR-urile îndeplinesc funcția de organisme intermediare pentru acest program. **Atribuțiile AM și OI POR sunt conforme** cu dispozițiile regulamentelor europene în ceea ce privește caracteristicile sistemelor de implementare a fondurilor structurale și de investiții, structurile de management fiind auditate cu succes. Acordurile de delegare de funcții sunt semnate între AM și OI POR, asigurând separarea adecvată a funcțiilor, precum și asumarea responsabilităților ce decurg din Regulamentele Europene.
- **Organigramele sunt actualizate** în funcție de nevoile și modificările aduse sistemului de implementare, observându-se uneori întâzieri în reflectarea acestor modificări în Regulamentele de Organizare Internă (ROF), în special la nivel AM POR, ceea ce se poate datora complexității structurii la nivel național și numeroaselor modificări ale structurii sistemului guvernamental (care se manifestă în reorganizări frecvente ale ministerelor).

²²HG nr.904/2016 privind modificarea și completarea HG nr. 398/2015 pentru stabilirea cadrului instituțional de coordonare și gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții și pentru asigurarea continuității cadrului instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale 2007-2013 și pentru abrogarea HG nr. 1183/2014 privind nominalizarea autorităților implicate în sistemul de management și control al fondurilor europene structurale și de investiții 2014-2020, și HG nr.556/2017 privind modificarea și completarea HG nr. 398/2015 pentru stabilirea cadrului instituțional de coordonare și gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții și pentru asigurarea continuității cadrului instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale 2014-2020.

- La nivel de ADR/ OI POR structurile organizaționale sunt stabile și ușor adaptabile schimbărilor, însă există necesitatea definirii mai clare a relațiilor orizontale la nivel de departament tehnic, în vederea scurtării duratelor proceselor de avizare internă și asigurării unei alocări și a unei împărțiri adecvate a sarcinilor de lucru la nivelul departamentelor OI, celor suport și birourilor județene.
- Creșterea alocărilor și a numărului apelurilor de propuneri de proiecte POR a privit, deși în mod diferențiat, toate regiunile de dezvoltare (mai puțin regiunea BI), fiind în medie de peste 84% față de perioada precedentă. În mod similar, evoluția resurselor financiare alocate AM / OI POR prin AP 12 "Asistență Tehnică" din POR 2014-2020 arată o tendință de creștere. Cu toate acestea, experiența dobândită până în anul 2019, arată că acoperirea cheltuielilor provenite din îndeplinirea sarcinilor delegate către OI pe întreaga perioadă de programare și până la încheierea programului (2023) poate reprezenta o provocare.
- Numărul posturilor la nivelul tuturor OI POR²³ a crescut deși există diferențe la nivel regional. Creșterea numărului de posturi se datorează și volumului de muncă crescut datorită creșterii alocării POR 2014-2020 și a atribuțiilor corelate. În aceasta privință, deși alocarea pe AT la nivelul AM POR a crescut considerabil față de perioada precedentă, numărul de posturi nu a crescut în aceeași măsură cu responsabilitățile alocate.
- Percepția OI-urilor în ceea ce privește **resursele tehnice și logistice** este în general favorabilă, acestea fiind considerate adecvate necesităților actuale. La nivelul AM POR nu sunt suficiente spații și echipamente pentru îndeplinirea în condiții optime a funcției de coordonare, responsabilităților și atribuțiilor ce revin structurii tehnice centrale.
- Procedurile operaționale au un **caracter unitar** și asigură aplicarea uniformă a regulilor de implementare ale POR. Cu toate acestea analiza a evidențiat necesitatea întăririi comunicării și schimbului de experiență al personalului de la diversele nivele de implementare, pentru ca interpretarea procedurilor operaționale să fie omogenă și promptă.
- **Procedurile operaționale au fost simplificate** în perioada POR 2014-2020 față de perioada POR 2007-2013, iar rezultatele au fost mai ales pozitive. Cu toate acestea, au fost și unele efecte nedorite²⁴ care au privit cu precădere faza de depunere, în timp ce pentru faza de implementare, sarcinile administrative ale beneficiarilor (în special pentru beneficiarii administrației publice) au rămas neschimbate (de ex. achiziții publice).
- În prezent, **sistemul SMIS nu poate fi considerat un instrument de simplificare**, deoarece nu sunt pe deplin asigurate condițiile pentru buna lui funcționare, iar funcțiile în sine nu sunt suficient de adaptate necesităților programului.
- **Factorii externi²⁵ sunt cauzele principale ale problemelor de implementare POR , urmate de cauze procedurale** (birocrația, suprapunerea fazelor și a perioadelor de implementare, rigiditatea anumitor prevederi ale contractelor de finanțare) și, nu în ultimul rând, **supraîncărcarea resurselor umane** (în special la nivel AM POR) **în toate fazele**.

²³ Aceste constatări sunt relevante și pentru furnizarea unei răspuns la ÎE 2, referitoare la măsura în care POR contribuie la dezvoltarea instituțională a structurilor regionale.

²⁴ cum ar fi nedepunerea Proiectului Tehnic în faza de prezentare a cererii de finanțare, ceea ce a facilitat contractarea, dar a creat întârzieri în faza următoare de implementare.

²⁵ Factorii externi sunt considerați factorii care nu pot fi controlate de AM/ OI POR. Legislația națională emisă de alte instituții și administrații ale guvernului central, condiții socio-economice specifice ale teritoriilor, disponibilitatea resurselor din partea beneficiarilor și pro-activitatea acestora sunt printre principali factori externi identificați.

- Cauza inițială a problemelor întâmpinate în faza de început a programului a fost întârzierea în **îndeplinirea condiționalităților ex-ante** stabilite prin Acordul de Parteneriat. Această situație a generat la rândul ei nerespectarea graficului inițial stabilit pentru implementarea POR, generând întârzieri în definirea criteriilor de priorizare a proiectelor conform strategiilor naționale sectoriale.
- Centralizarea funcțiilor de contractare și autorizare plăți la nivel AM POR este un aspect organizațional care poate genera întârzieri în lanț în procesele corelate, mai ales în situația nerespectării graficului inițial de lansare a apelurilor și poate duce la perioade de **aglomerare a încărcării cu sarcini** a personalului responsabil cu aceste activități la nivel central.
- În ceea ce privește resursele materiale și logistice, **lipsa de funcționalitate a sistemului SMIS** generează sarcini adiționale pentru personal²⁶, în loc de a le simplifica
- Punctul de vedere al beneficiarilor este că **procedurile sunt complexe** (de ex. înainte de depunerea cererii de finanțare au loc schimbări ale condițiilor de finanțare, procesul de evaluare durează mult, la fel și contractarea). Pentru faza de implementare se consideră necesar sprijinul din partea organismelor intermediare, coroborat cu simplificarea administrativă și existența resurselor adecvate pentru aspecte neprevăzute. Considerând rezultatele analizei documentare și a interviurilor cu AM / OI POR, acest punct de vedere al beneficiarilor este justificat și coerent cu problemele identificate în sistemul de implementare POR.
- Funcția de helpdesk pentru beneficiari a fost consolidată în perioada 2014-2020 în comparație cu perioada 2007-2013. Sprijinul oferit de ADR-uri beneficiarilor este apreciat în mod pozitiv de cei intervievați. Crearea structurilor partenariale pentru gestionarea intervențiilor teritoriale integrate (ADI ITI și GAL-urile) a contribuit la apropierea programului de nevoile comunităților locale, administrațiilor publice și actorilor neguvernamentali. **Se poate afirma că orientarea către beneficiari a fost întărită în perioada de programare curentă, față de perioada precedentă.**
- **Indicatorii de performanță stabiliți pentru verificarea îndeplinirii atribuțiilor delegate** sunt în majoritate atinși, conform prevederilor din contractele de finanțare semnate cu fiecare ADR, în cadrul AP12. Cu toate acestea, o revizuire a indicatorilor de performanță ar fi necesară, deoarece există factori procedurali și externi de natură să afecteze atingerea țintelor actuale stabilite.

ÎE 2. Care este impactul procesului de descentralizare asupra structurilor instituționale regionale și locale implicate în implementarea POR?

- **POR contribuie în mod substanțial la dezvoltarea instituțională și a competențelor structurilor regionale.** Acestea sunt flexibile organizațional, așa cum s-a văzut în timp și ar putea să își asume noi responsabilități, în condițiile unei alocări adecvate a resurselor financiare și în condițiile definirii unui cadru de reglementare corespunzător.

²⁶ de ex., lipsa de funcționalitate a modului "implementare" din SMIS determină sarcini adiționale în faza de autorizare a cheltuielilor.

- Componenta actuală a Consiliului de Dezvoltare Regională asigură reflectarea intereselor și identităților locale în cadrul Planurilor de Dezvoltare Regională. Cu toate acestea, **perspectiva regională trebuie asigurată pe un plan strategic mai consolidat**, regional și imparțial. În prezent, doar ADR-urile pot asigura aceasta perspectivă regională, datorită experienței acumulate în promovarea teritoriilor regionale, ca parte a funcției atribuite prin Legea Dezvoltării Regionale.
- Abordarea ITI Delta Dunării ar putea fi replicată prin pilotare la nivel sub-regional (asociere dintre județe cu nevoi de dezvoltare similare la nivelul aceleiași regiuni). Acest mecanism poate fi considerat pregătitor din perspectiva abordării de jos în sus a **sistemului de implementare a fondurilor europene**, sub coordonarea Agențiilor pentru Dezvoltare Regională.
- **POR contribuie la întărirea capacității de planificare strategică a beneficiarilor**, mai ales în domeniul dezvoltării urbane și dezvoltării **parteneriatelor locale**. Cu toate acestea, administrațiile publice locale, în special cele mai mici sau cu mai puține resurse financiare, se confruntă încă cu lipsa resurselor umane sau cu un nivel de pregătire a acestora necorespunzătoare îndeplinirii acestor funcții de planificare strategică.
- În cazul dezvoltării urbane integrate, condiția de accesare a AP 4 este legată de pregătirea SIDU, ceea ce a obligat municipiile reședință de județ să gândească **strategic pentru a răspunde nevoilor orașelor în mod "integrat", multisectorial și pe mai multe fonduri**. Înființarea Autorităților Urbane, rolul delegat de prioritizare și selecția intervențiilor a contribuit la dezvoltarea instituțională a administrațiilor publice locale, chiar dacă rolul acestor structuri a fost limitat la faza inițială de identificare a intervențiilor.
- În mod similar, cerințele programului de a pregăti strategia de dezvoltare integrată în zona Delta Dunării și înființarea ADI ITI Delta Dunării au sporit **capacitatea de planificare strategică și prioritizare a investițiilor**, inclusiv cu sprijinul actorilor publici și privați, membri ai Comitetului Consultativ ADI Delta Dunării. În plus, prin natura sa de organism partenerial între administrații publice, ADI ITI DD contribuie în mod direct la **facilitarea proceselor de asociere și parteneriat local pentru dezvoltare**, cu o perspectivă inovatoare care depășește limitele administrative și abordarea sectorială.
- Un caracter la fel de inovator este identificat în mecanismul DLRC, unde cerințele programului au condus la **depășirea "rezistențelor culturale/ administrative" legate de dezvoltarea parteneriatului public-privat**, promovând înființarea GAL-urilor, din perspectiva îndeplinirii unor obiective de dezvoltare comune, orientate pe anumite zone și comunități marginalizate. Astfel, la nivelul mecanismului DLRC, intervențiile integrate contribuie mai degrabă la **întărirea capacităților de implicare în dezvoltarea politicilor locale în sprijinul comunității**, din partea actorilor non-guvernamentali, respectiv societatea civilă și privați.
- Pentru întărirea contribuției a POR la procesele de descentralizare, panelul de experți sugerează **considerarea unei sinergii între sistemul de implementare POR și orientările metodologice aflate la baza descentralizării administrative**. Spre exemplu, s-ar putea stabili legături dintre standardele de calitate și cost ale serviciilor publice (conform metodologiei dezvoltate la nivelul DG AP, MDRAP), formularea politicilor publice la nivel local, condițiile de accesare și realizarea investițiilor finanțate din POR (și alte programe operaționale).

- **Complementaritatea dintre POR și POCA (și alte programe europene și guvernamentale) este esențială pentru continuarea efortului de creșterea capacității administrației publice locale.**
- **Studiile de caz arată că mecanismele de dezvoltare teritorială integrată, deși în limita progresului relativ scăzut în implementarea efectivă a investițiilor corelate au contribuit până în prezent cel puțin la dezvoltarea structurilor partenariale și de sprijin necesare bunei coordonări a acestor mecanisme.**
- **Inițiativele teritoriale integrate sunt corelate cu strategiile de dezvoltare, programele sectoriale și alte inițiative implementate de alți actori la nivel local. La nivelul ITI Delta Dunării, aceasta complementaritate reiese din gândirea mecanismului integrat, care prevede corelarea surselor de finanțare din diverse Programe Operaționale Dezvoltarea urbană integrată este un mecanism de dezvoltare teritorială integrat la nivel vertical (în special nivel județean/ local, respectiv municipal) și orizontal, sectorial, dar la o scară teritorială mai mică decât mecanismul ITI. Mecanismul DLRC situează complementaritatea și parteneriatul local la un alt nivel de guvernare, care implică o participare mai consistentă a actorilor privați, non-guvernamentali, promovând asumarea responsabilității de planificare strategică, considerând colaborarea public/ privat.**

Capitolul 4. Concluzii, recomandări și lecții învățate

ÎE 1. Cum au fost asumate responsabilitățile privind realizarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională?

În urma analizei constatărilor din capitolul anterior s-au desprins următoarele **concluzii**:

A. Legate de legislația în domeniul dezvoltării regionale:

A.1. Există necesitatea revizuirii legislației în domeniul dezvoltării regionale, astfel încât:

- să asigure funcționalitatea unor structuri de coordonare a politicii de dezvoltare regională care să pună la dispoziție resursele financiare adecvate, astfel încât politica de dezvoltare regională să nu fie văzută doar prin prisma POR / FEDR;
- să asigure o corelare mai strânsă și strategică la nivelul politicilor guvernamentale care se intersectează cu politica de dezvoltare regională;
- să asigure capacitatea de îndeplinire a rolului strategic de legătură dintre nivelul central și cel local de către structurile regionale stabilite prin lege, respectiv ADR-urile;
- să țină cont de importanța tot mai mare a intervențiilor teritoriale integrate;
- să fundamenteze politica de dezvoltare regională prin planurile de amenajare a teritoriului (nivel național, regional, sub-regional);
- să asigure coordonarea sistemului POR cu procesele de descentralizare administrativă, astfel încât proiectele dezvoltate de APL să aibă un impact mai mare și direct asupra îmbunătățirii livrării politicilor publice la nivel local.

B. Legate de sistemul instituțional de gestionare a POR

B.1 Sistemul instituțional de gestionare a POR 2014-2020 va putea fi utilizat și în perioada de programare următoare, fără necesitatea de noi acreditări, astfel încât să se evite proceduri administrative adiționale, iar sistemul să devină imediat funcțional.

B.2 Există necesitatea clarificării relațiilor orizontale în cadrul diverselor departamente și servicii OI / AM POR (ex. la nivelul structurilor de conducere și celor de suport din cadrul OI / AM POR), astfel încât resursele existente să fie valorificate și optimizate, iar procedurile să fie fluidificate prin procese de luare a deciziilor mai scurte și o împărțire a sarcinilor mai clară.

C. Legate de sistemul instituțional de coordonare națională al FESI și a politicilor naționale

C.1 Este necesar să se dezvolte mecanisme de coordonare strategică la nivelul guvernamental, astfel încât politicile sectoriale să fie mai aproape de nevoile teritoriale, iar acest aspect să fie reflectat corespunzător în politica de dezvoltare regională și, în mod specific, în POR.

C.2 Este necesar să se sporească gradul de asumare a responsabilităților din partea Ministerelor de resort, în ceea ce privește contribuția politicilor naționale sectoriale la politică de dezvoltare regională.

C.3 Este necesară o coordonare strategică a procesului legislativ, astfel încât impactul legislației asupra sistemului de implementare POR (și în general FESI) să fie analizat în mod sistematic.

D. Legate de resursele umane și financiare alocate sistemului de implementare POR

D.1 Există necesitatea să se realizeze o analiză detaliată a nevoilor de resurse umane și financiare în perioada imediat următoare din perspectivă asigurării funcționării corespunzătoare și eficiente a sistemului de implementare POR, inclusiv la nivel AM POR, ținând cont de conținutul viitorului POR 2021-2027.

D.2 Este de asemenea necesar să se asigure continuitatea structurilor AM POR, în vederea valorificării experienței dobândite, evitându-se reorganizări de natură să destabilizeze sistemul de implementare POR.

D.3 În vederea evitării perioadelor de supraîncărcare cu sarcini, venind totodată în sprijinul beneficiarilor, este necesar să se întărească funcția de programare și planificare a diverselor etapelor de implementare a programului.

D.4 Există necesitatea de a asigura resursele financiare adecvate îndeplinirii sarcinilor delegate de către OI POR până la încheierea perioadei de programare curentă (până în anul 2023).

D.5 Resursele alocate ADR-urilor ar trebui să asigure continuitatea funcției centrale pe care acestea o îndeplinesc în procesul de programare, monitorizare și evaluare a politicii de dezvoltare regională în teritoriu, pe lângă atribuțiile delegate în sistemul de implementare POR.

E. Legate de îmbunătățirea proceselor:

E.1 Efortul de simplificare și optimizare a proceselor de implementare trebuie să continue, în linie cu orientările noilor Regulamente Europene pentru perioada 2021-2027.

E.2 Există în special necesitatea simplificării ulterioare a proceselor de implementare POR, prin eliminarea perioadelor de așteptare care deseori depinde de un proces decizional complex, de o supraîncărcare de fond cu sarcini mai mare de ceea ce sistemul poate să suporte, precum și de factori externi, precum: schimbarea legislației; proceduri administrative anevoioase în sarcina beneficiarilor care nu depind de sistemul POR; politici sectoriale care nu sunt adecvate față de nevoile existente în teritoriu.

E.3 Este de asemenea necesar și urgent că sistemul SMIS să devină complet funcțional și că în perioada următoare să reprezinte un instrument puternic de simplificare a proceselor de implementare.

Având în vedere aceste concluzii, Evaluatorii formulează următoarele **recomandări**²⁷:

A. Legate de legislația în domeniul dezvoltării regionale:

Adresate AM POR / MDRAP

A.1.1 Revizuirea legislației din perspectiva stabilirii unor mecanisme de coordonare a politicilor de sus în jos și de jos în sus, cu un rol întărit pentru structurile regionale.

A.1.2 Deschiderea unei dezbateri la nivel MDRAP, dintre AM POR, Direcția Generală Administrație Publică și Direcția Generală Dezvoltare Regională din perspectiva identificării opțiunilor de revizuire și de coordonare cu alte inițiative guvernamentale (ex. Fondul Național de Dezvoltare Locală și Codul administrației publice aprobat în data 26.06.2019).

²⁷ recomandările evidențiate cu * se referă la perioada de programare 2021-2027.

A.1.3 Extinderea caracterului regional al programării până la identificarea criteriilor de selecție a proiectelor de interes regional în strânsă corelare cu viziunea PATN. Valorificarea rolului Comitetului de planificare regională, al ADR-urilor și al comitetelor sectoriale în faza de identificare a portofoliului de proiecte prioritare.*

A.1.4 Continuarea efortului de promovare a intervențiilor teritoriale integrate pentru a spori impactul investițiilor în teritoriu, pe baza lecțiilor învățate din experiența pilot 2014-2020 (GAL, autorități urbane, ITI).*

Adresate altor structuri guvernamentale în afară sistemului POR:

A.1.5 Continuarea efortului de sprijinire a administrațiilor publice locale, în vederea creșterii capacității de planificare strategică și a capacității de corelare a politicilor locale cu programele de finanțare, în special în rândul orașelor mici. (recomandare adresată AM POCA).

B. Legate de sistemul instituțional de gestionare a POR

Adresate altor structuri guvernamentale în afară sistemului POR:

B.1 Asigurarea continuității instituționale a sistemului de implementare POR 2014-2020 în perioada de programare 2021-2027* (recomandare adresată MFE).

Adresate AM POR / MDRAP

B.2 Realizarea unei analize a relațiilor funcționale orizontale la nivel AM și OI POR, astfel încât structurile de suport (ex. departamente juridice, achiziții publice, birouri județene) să vină în sprijinul implementării programului în mod mai sistematic din perspectiva reducerii sarcinilor la nivelul DG AM / OI POR și sistematizării procesului de avizare și luare a deciziilor.

C. Legate de sistemul instituțional de coordonare națională al FESI și a politicilor naționale

Adresate AM POR / MDRAP

C.1.1 Asigurarea continuității mecanismelor teritoriale integrate prin finanțarea structurilor create în perioada 2014-2020.*

C.1.2 Accelerarea procesului de pregătire a viitorului POR 2021-2027 la nivel național, prin coordonarea cu ministerele de resort interesate de domeniile de investiții POR. *

Adresate altor structuri guvernamentale în afară sistemului POR:

C.2 Întărirea funcției de coordonare a politicilor guvernamentale, prin stabilirea unei legături mai puternice dintre acestea și responsabilitățile guvernamentale ce decurg din semnarea Acordului de Parteneriat, spre exemplu printr-un mecanism de monitorizare și alertă întârzieri în îndeplinirea "condițiilor favorizante" în faza de demarare a programelor operaționale * (recomandare adresată MFE).

C.3 Stabilirea unui grup de lucru interministerial (ex. coordonat de SGG) care să analizeze impactul reglementărilor asupra sistemului de implementare POR (și, în general, FESI). (recomandare adresată MFE / SGG).

D. Legate de resursele umane și financiare alocate sistemului de implementare POR

Adresate AM POR / MDRAP

D.1.1 Asigurarea corelării resurselor umane și financiare alocate sistemului de implementare POR cu evoluția alocării și structurii POR, astfel încât organizarea serviciilor specializate să reflecte complexitatea programului.

D.1.2 Asigurarea spațiilor și echipamentelor adecvate bunei funcționări a sistemului de implementare.

D.1.3 Realizarea unei analize a încărcării cu sarcini de lucru în funcție de proces implementare, ținând cont de duratele proceselor și de volumul de muncă așteptat (ex. în termeni de număr proiecte depuse care urmează a fi contractate, număr cererii de rambursare așteptate, ș.a.m.d.), cel puțin la nivel trimestrial.

D.1.4 Continuarea efortului de întărire a funcției de help- desk, inclusiv prin implicarea structurilor de sprijin, prin structurarea acestuia în funcție de procesele de implementare POR, care să asigure sprijin specializat și cât mai aproape de beneficiar.

D.2 Asigurarea continuității sistemului instituțional de implementare POR 2014-2020 în perioada de programare 2021-2027.*

D.3 Definirea unui calendar pentru pregătirea și lansarea apelurilor de propuneri de proiecte și asigurarea respectării acestora, astfel încât estimarea resurselor necesare la nivel de sistem să fie corectă iar potențialii beneficiari să fie în măsură să-și pregătească proiectele din timp. *

D.4.1 Asigurarea resurselor financiare necesare îndeplinirii funcției de OI până la încheierea programului.

D.4.2 Revizuirea țintelor indicatorilor de performanță stabilite pentru verificarea îndeplinirii atribuțiilor delegate către OI, astfel încât să fie adaptate progresului efectiv în implementarea POR (ex. valoarea țintă de absorbție anuală să fie calculată în funcție de numărul efectiv de proiecte în curs de implementare, nu în funcție de alocarea regională previzionată anual) iar OI POR să nu fie penalizat pentru aspecte care nu sunt în totalitate sub controlul OI.

D.4.3 Revizuirea procedurii de verificare a îndeplinirii sarcinilor delegate, ținând cont de analiza riscurilor de proiect și de sistem care se pot manifesta în mod specific la nivel regional, întărind totodată colaborarea AM / OI POR, astfel încât procedura să aibă de fapt un nou scop, și anume acela de a monitoriza modalitatea de îndeplinire a atribuțiilor AM / OI în cadrul sistemului de implementare, devenind astfel un instrument comun de lucru AM / OI POR din perspectiva îmbunătățirii sistemului, cu accent pe complementaritatea și continuitatea atribuțiilor AM / OI POR.

D.5 Asigurarea resurselor financiare necesare îndeplinirii funcției strategice îndeplinite de ADR-uri în cadrul politicii de dezvoltare regionale, prin re-funcționalizarea Fondului Național de Dezvoltare Regională sau un alt fond / sistem similar, focalizat pe atingerea obiectivelor dezvoltării regionale.

E. Legate de îmbunătățirea proceselor:

Adresate AM POR / MDRAP

E.1.1 Reducerea complexității (măsură / axe) din POR: concentrarea obiectivelor de dezvoltare în funcție de prioritățile politicii de dezvoltare regională și cele sectoriale, în linie cu propunerea de regulament pentru 2021-2027.*

E.1.2 Extinderea adoptării opțiunii costurilor simplificate (în special opțiunea flat rates pe linii de costuri) conform propunerii de regulament comun pentru 2021-2027. *

În faza de depunere, evaluare, selecție și contractare

E.2.1 Sistematizarea regulilor pentru apeluri similare.

E.2.2 Actualizarea periodică, publicarea corespunzătoare și urmărirea calendarului de lansare a apelurilor.

E.2.3 Adoptarea mecanismului ”ghișeului deschis pe etape” astfel încât apelurile să rămână deschise pentru o perioadă de timp mai mare iar beneficiarul să aibă perspectivă pe termen scurt și mediu a unor apeluri succesive. *

E.2.4 Acordarea priorității de finanțare a proiectelor în zone cu documentații de urbanism actualizate.

E.2.5 Analizarea oportunității reintroducerii Documentului Cadru de Implementare.

E.2.6 Valorificarea bunelor practici din perioada 2014-2020 în ceea ce privește procesele de prioritarizare și pre-selecție a proiectelor (ex. AP 6) în vederea reducerii sarcinilor legate de faza de depunere, evaluare și selecție.*

E.2.7 Simplificarea procedurii de evaluare și selecție astfel încât să se limiteze cazurile pentru care se cer puncte de vedere / clarificări / documente ulterioare față de cele deja solicitate la depunere sau pre-contractare.

E.2.8 Adaptarea contractului cadru la tipologia investiției și la particularitățile implementării. *

E.2.9 Simplificarea procedurii de contractare din perspectiva reducerii sarcinilor administrative (ex. prin acorduri inter-instituționale cu entitățile responsabile cu eliberarea documentelor administrative necesare în faza de contractare). *

În faza de implementare

E.2.10 Atenționarea beneficiarilor cu privire la riscul de reziliere derivând din neîndeplinirea condițiilor contractuale.

E.2.11 Organizare vizite de monitorizare ori de câte ori este nevoie, la proiectele cu risc în implementare.

E.2.12 Preîntâmpinarea problemelor de schimbare a legislației cu impact asupra POR prin grupuri de lucru interministeriale, care să confrunte toate legislațiile de care trebuie să se țină cont în momentul implementării acțiunilor pe fiecare tipologie de apel pentru propuneri de proiecte. *

Adresate altor structuri guvernamentale în afară sistemului POR:

E.2.13 Modificarea OUG 40/2015, care prevede obligativitatea de a include în cereri de rambursare (cu excepția primei CR) cheltuieli realizate în cel mult de 3 luni de la data plății (recomandare adresată Guvernului României).

E.3.1 Asigurarea funcționării modulului implementare din MySMIS (recomandare adresată MFE).

E.3.2 Verificarea posibilității îmbunătățirii/ extinderii funcțiilor MySMIS în special din perspectiva îmbunătățirii modulului de raportare, arhivare documente (asigurarea capacității de

încărcare a unui volum ridicat de documente), implementare (funcția de autorizare cheltuieli) * (recomandare adresată MFE).

ÎE 2. Care este impactul procesului de descentralizare asupra structurilor instituționale regionale și locale implicate în implementarea POR?

Din constatările în urma analizei s-au desprins următoarele concluzii:

F. Legate de contribuția POR la procesul de descentralizare la nivel regional²⁸:

F.1 Există necesitatea revizuirii legislației în domeniul dezvoltării regionale, astfel încât:
- să asigure capacitatea de îndeplinire a rolului strategic de legătură dintre nivelul central și cel local de către structurile regionale stabilite prin lege, respectiv ADR-urile.

F.2 Evoluția structurilor regionale demonstrează o capacitate sporită de asumare a unor responsabilități adiționale în cadrul politicii de dezvoltare regională. Aceasta capacitate trebuie valorizată din perspectiva întăririi abordării integrate a politicii de dezvoltare regională.

F.3 Resursele alocate ADR-urilor ar trebui să asigure continuitatea funcției centrale pe care acestea o îndeplinesc în procesul de programare, monitorizare și evaluare a politicii de dezvoltare regională în teritoriu, pe lângă atribuțiile delegate în sistemul de implementare POR.

G. Legate de contribuția POR la procesul de descentralizare la nivel local:

G.1 Pentru consolidarea contribuției POR la dezvoltarea capacității administrative la nivel local, este necesar să se creeze o sinergie structurată cu alte programe și surse de finanțare complementare, care vizează în mod direct acest scop.

G.2 Efortul de promovare a intervențiilor teritoriale integrate trebuie să continue în direcția asigurării continuității și sustenabilității structurilor înființate în perioada 2014-2020.

G.3 Contribuția POR la procese de descentralizare poate fi întărită doar în condițiile unei coordonări adecvate cu metodologia și instrumentele adoptate pentru facilitarea proceselor de descentralizare administrativă.

Având în vedere aceste concluzii, Evaluatorii formulează următoarele recomandări:

F. Legate de contribuția POR la procesul de descentralizare la nivel regional²⁹:

Adresate AM POR / MDRAP

F.1 Revizuirea legislației din perspectiva stabilirii unor mecanisme de coordonare a politicilor de sus în jos și de jos în sus, cu un rol întărit pentru structurile regionale.

²⁸ Recomandările legate de întărirea contribuției POR la procesul de descentralizare regională decurg în mod firesc din concluziile legate de analiza legislației în domeniul dezvoltării regionale, precum și de analiza organizațională a OI POR / ADR. Din acest motiv, aceste concluzii și recomandările corelate se regăsesc și la ÎE 2.

²⁹ Recomandările legate de întărirea contribuției POR la procesul de descentralizare regională decurg în mod firesc din concluziile legate de analiza legislației în domeniul dezvoltării regionale, precum și de analiza organizațională a OI POR / ADR. Din acest motiv, aceste concluzii și recomandările corelate se regăsesc și la ÎE 2.

F.2 Deschiderea unei dezbateri la nivel MDRAP, dintre AM POR, Direcția Generală Administrație Publică și Direcția Generală Dezvoltare Regională din perspectiva identificării opțiunilor de revizuire și de coordonare cu alte inițiative guvernamentale (ex. Fondul Național de Dezvoltare Locală și Codul administrației publice aprobat în data 26.06.2019).

F.3 Extinderea caracterului participativ al programării prin consolidarea rolului Comitetului de planificare regională, al ADR-urilor și al comitetelor sectoriale în faza de identificare a portofoliului de proiecte prioritare.*

F.4 Asigurarea resurselor financiare necesare îndeplinirii funcției strategice îndeplinite de ADR-uri în cadrul politicii de dezvoltare regionale, prin re-funcționalizarea Fondului Național de Dezvoltare Regională sau un alt fond / sistem similar, focalizat pe atingerea obiectivelor dezvoltării regionale. *

F.5 Analiza oportunității transferării experienței dobândite prin mecanismul ITI Delta Dunării către alte contexte sub-regionale, cu sprijinul executiv al structurilor inter-teritoriale gen ADI și sub coordonarea structurilor regionale, respectiv ADR-urilor, în calitate de entitate de nivel regional cu responsabilitate de programare a intervențiilor strategice de interes regional.

F.6 Analiza oportunității adoptării abordării mecanismului de monitorizare și evaluare adoptat în cadrul mecanismului ITI Delta Dunării pentru monitorizarea și evaluarea implementării Planurilor de Dezvoltare Regională, sub responsabilitatea ADR-urilor.

G. Legate de contribuția POR la procesul de descentralizare la nivel local:

G.1.1 Realizarea unei analize a nevoilor de informare și formare a potențialilor beneficiari, pe teme legate de planificare strategică, gestionarea proiectelor, achizițiile publice, precum și alte aspecte relevante pentru asumarea responsabilităților derivând din accesarea fondurilor europene, în special prin POR. Analiza ar putea fi coordonată la nivel național (ex. de DG AP / MDRAP sau ANFP) și facilitată prin asociațiile APL. *

G.1.2 Alocarea unor resurse de rezervă pentru acoperirea costurilor derivând din efortul de planificare strategică depus de APL (ex. acoperirea depășirii alocărilor pe obiective specifice în cadrul AP 4, în vederea asigurării abordării integrate) (recomandare adresată MDRAP în colaborare cu alte instituții ale guvernului central).

G.2.1 Continuarea efortului de promovare a intervențiilor teritoriale integrate pentru a spori impactul investițiilor în teritoriu, pe baza lecțiilor învățate din experiența pilot 2014-2020 (GAL, autorități urbane, ITI). *

G.2.2 Simplificarea cerințelor de accesare a intervențiilor integrate, consolidând totodată abordarea DLRC și rolul GAL-urilor, prin integrarea strategiilor de dezvoltare locală în cadrul SIDU și altor documente strategice la nivel de UAT. *

G.2.3 Întărirea rolului Autorităților Urbane în faza de monitorizare și evaluare a SIDU. *

G.3 Inițierea unui dialog la nivelul instituțiilor guvernului central, în vederea coordonării cu diversele Autorități de Management ale PO, în ceea ce privește efortul comun de promovare a proceselor de descentralizare administrativă, sub coordonarea metodologică din partea direcțiilor specializate MDRAP și SGG. *

Lecții învățate

Participarea și implicarea actorilor având atribuții și o misiune instituțională relevantă pentru sistemul de implementare POR la diverse nivele de guvernare (vertical) și în diverse domenii de activitate (orizontal), precum și asigurarea caracterului integrat al intervențiilor care au impact asupra atingerii obiectivelor politicii de dezvoltare regională sunt aspecte cheie pentru eficacitatea acestei politici. În această privință, **actorii de la toate nivelurile trebuie să-și asume responsabilitatea ce le revine** în formularea și implementarea strategiilor, programelor, planurilor și proiectelor de dezvoltare, în vederea asigurării succesului dezvoltării regionale printr-o abordare integrată, coordonată ierarhic, precum și însușită și implementată de jos în sus.

Actorii la nivel local au nevoie de sprijin în continuare, pentru a înțelege și a pune în practică principiile dezvoltării teritoriale echilibrate, inclusiv din perspectivă asumării responsabilităților descentralizării administrative. Pentru administrațiile publice locale cu mai puține resurse umane și financiare, acest sprijin trebuie să includă un suport adițional care poate merge peste limitele administrative, în vederea creării acelei mase critice necesare livrării serviciilor publice la nivel optimal în funcție de beneficiarii finali, respectiv comunitățile locale. În acest context, asocierea dintre actorii locali este esențială succesului politicii de dezvoltare regională.

Nivelul regional al guvernării trebuie întărit pentru a asigura viziunea strategică și "catalizarea" resurselor și potențialului exprimat la nivel local dintr-o perspectivă regională. În aceasta privință, rolul ADR-urilor și altor structuri regionale de tip partenerial și asociativ este esențial și trebuie valorizat în continuare, în vederea evitării dispersiei resurselor și fragmentarea rezultatelor obținute din intervențiile POR. Astfel, funcția de monitorizare și evaluare a strategiilor de dezvoltare regională trebuie consolidată și legată în mod mai strâns cu monitorizarea și evaluarea implementării strategiilor și politicilor guvernamentale, sectoriale, la nivel local și regional.

Acest aspect poate fi asigurat doar în condițiile în care **Ministerele de resort** își asumă responsabilitatea specifică ce le revine în politică de dezvoltare regională, sub coordonarea MDRAP, în calitatea sa de structură guvernamentală responsabilă cu politica de dezvoltare regională.

Din aceste considerente, principala lecție învățată din evaluarea sistemului de implementare POR 2014-2020 este că pentru a obține rezultatele preconizate, politica de dezvoltare regională trebuie să depășească atât limitele administrative la nivel local, cât și limitele POR, astfel încât **politica de dezvoltare regională să devină un instrument de asigurare a caracterului integrat al tuturor politicilor guvernamentale, reflectate la nivel regional.**

Capitolul 5. Anexe

Anexa 5.1. Bibliografia literaturii de specialitate și a cercetării documentare

Bibliografia cercetării documentare

- Documentele aferente sistemului de implementare: organigramele actualizate și cele în vigoare în perioada 2007-2013; ROF-urile actualizate; descriere resurse tehnice și logistice de la OI / AM POR; Strategia de instruire ale personalului OI / AM POR și beneficiarii POR; Strategia de Asistență Tehnică; Procedurile de implementare POR (colectate în perioada de început); Documentele cadru privind delegarea de funcții către Organismele Intermediare (nivel I și II);
- Baza de date SMIS (pentru analiza progresului în implementarea POR, respectiv pentru analiza geo-statistică).
- Acordul de Parteneriat 2014-2020, inclusiv anexa referitoare la condiționalitățile ex ante asumate, Regulamentul de funcționare a CM POR
- Metodologia pentru întocmirea PDR-urilor, Regulamentul de funcționare a cadrului partenerial la nivel regional și Regulamentul de funcționare CDR;
- Legislația în vigoare în domeniul politicii de dezvoltare regională;
- Legislația în vigoare și strategiile relevante în domeniul descentralizării;
- Documentele aferente unor proiecte POCA 2014-2020 aflate în curs de implementare;
- Centralizarea Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară înregistrate la Prefecturi, pe domenii de activitate;
- Documentele aferente mecanismelor integrate (ex. statutul ADI ITI Delta Dunării, documentația furnizată de structura GAL interviuată, Ghid implementare dezvoltare urbană integrată, Strategiile de Dezvoltare Locală, ș.a.m.d.)

Mai în detaliu, cercetarea documentară aferentă studiului de caz despre mecanismul ITI Delta Dunării a privit colectarea și analiza următoarelor documente:

- Strategia Integrată de Dezvoltare Durabilă a Deltei Dunării
- Actul constitutiv ADI ITI Delta Dunării;
- Protocolul privind implementarea Mecanismului ITI Delta Dunării
- Lista membrilor Comitetului Consultativ și Regulamentul de Funcționare al acestuia
- Alte documente furnizate de ADI ITI Delta Dunării în pregătirea întâlnirilor programate cu membrii acesteia.

Cercetarea documentară aferentă studiului de caz despre dezvoltarea urbană integrată a privit colectarea și analiza următoarelor documente:

- Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană a Municipiului Cluj-Napoca;
- Documentul Justificativ pentru finanțarea proiectelor în cadrul FESI prezentat de Municipiul Cluj-Napoca;
- Acordul de delegare de funcții către Autoritatea Urbană;
- Alte documente aferente implementării Axei prioritare 4 din POR 2014-2020 (ex. documentul cadru de implementare a dezvoltării urbane integrate).

Cercetarea documentară aferentă studiului de caz despre mecanismul DLRC a privit următoarele documente și informații:

- Documentele aferente funcționării mecanismului DLRC în România (respectiv Orientările pentru GAL, fază III, draft Ghidul Solicitantului, lista SDL / GAL-urilor urbane selectate în cadrul POCU 2014-2020);

- Informațiile existente online cu privire la structurile GAL înființate și activitățile acestora;
- Documentele aferente studiului de caz specific GAL Târgoviștea Egalității de Șanse (Strategia de Dezvoltare Locală Târgoviștea și alte documente furnizate de reprezentanții GAL-ului în cadrul interviului).

Trecere în revistă a principalelor acte normative cu impact relevant asupra implementării POR

Ca urmare a discuțiilor purtate cu personalul implicat în gestionarea și implementarea POR, beneficiarii și alte structuri relevante (precum DG Administrația Publică și DG Dezvoltare Regională din cadrul MDRAP), se poate defini un tabel care ilustrează exemple de acte normative care au avut (sau vor avea) un impact relevant asupra implementării POR 2014-2020 (fără a se limita la acestea). Acestea includ acte care privesc organizarea, funcționarea, bugetarea în rândul potențialilor beneficiari POR administrației publice locale, precum și alte legii aplicabile domeniilor de implementare a POR.

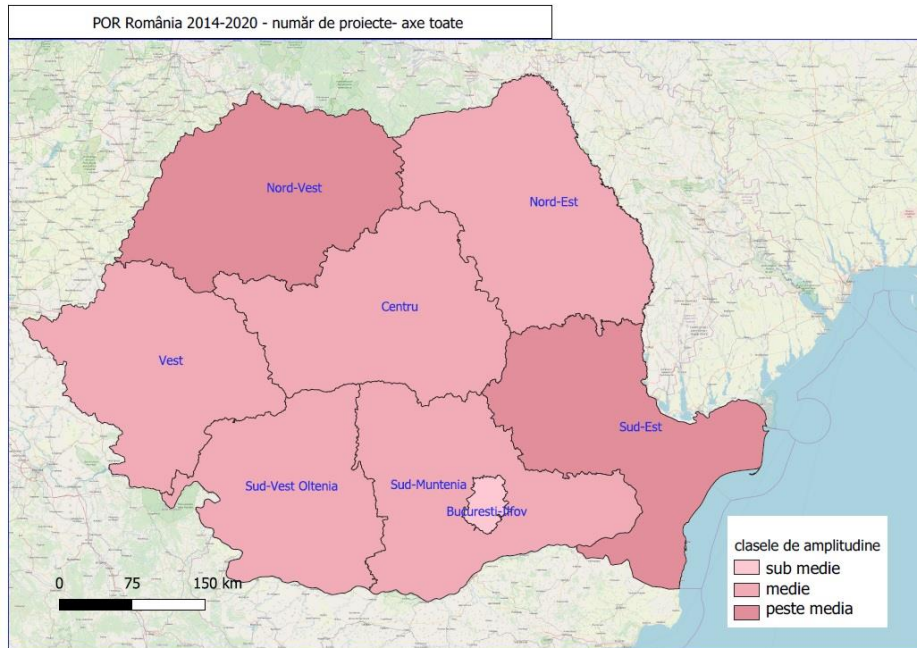
Titlul actului normativ	Relevanța actului pentru politica de dezvoltare regională și implementarea POR 2014-2020
Codul administrației publice 2019	Reglementarea cadrului general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice, statutul personalului din administrația publică, proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale și serviciile publice
ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ nr. 114 din 28 decembrie 2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene (cu modificări aduse prin OUG 43 din 12 iunie 2019)	Înființarea Fondului de Dezvoltare și Investiții, fără personalitate juridică, gestionat de Comisia Națională de Strategie și Prognoză (CNSP) din cadrul SGG. Creșterea salariului brut în domeniul construcțiilor
Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare	Stabilirea principiilor, cadrului general și procedurilor privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice locale, precum și responsabilitățile autorităților administrației publice locale și ale instituțiilor publice implicate în domeniul finanțelor publice locale. Stabilește anualitatea bugetului APL.
Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2017 pentru stabilirea unor măsuri în domeniul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative	Înființarea și reorganizarea structurilor administrației publice centrale, prin comasarea și / sau divizarea unor ministere existente (ex. se înființează MDRAPFE, care în cele din urmă va fi desființat prin reorganizarea MDRAP și MFE)
Legea nr. 98/2016 a achizițiilor publice și alte prevederi corelate (ex. OUG nr. 46/2018 din 31 mai 2018 privind înființarea, organizarea și funcționarea Oficiului Național pentru Achiziții Centralizate și OUG nr. 16/2019 pentru modificarea OUG nr. 98/2017 privind controlul ex ante a procedurilor de atribuire)	Stabilește regulile și procedurile pentru realizarea procedurilor de achiziții publice, cu impact major asupra regulilor de implementare a proiectelor POR.

Sursă: Prelucrarea evaluatorului din rezultatele analizei documentare și calitative

Anexa 5.2. Situația existentă: analiza geo-statistică

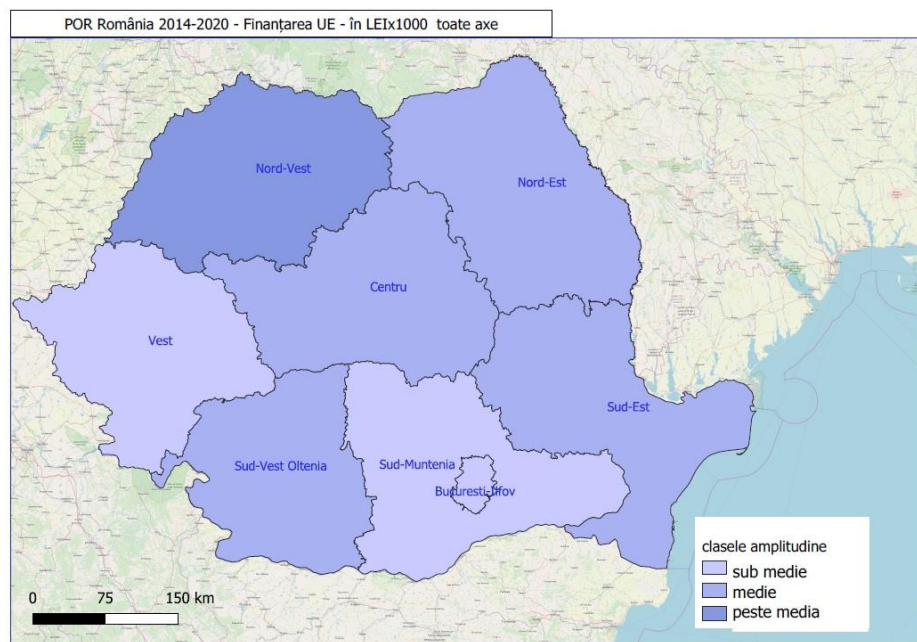
Anexă 5.2.1 Hărțile regionale

Figură 2: Numărul proiectelor contractate pe regiuni (total axe)



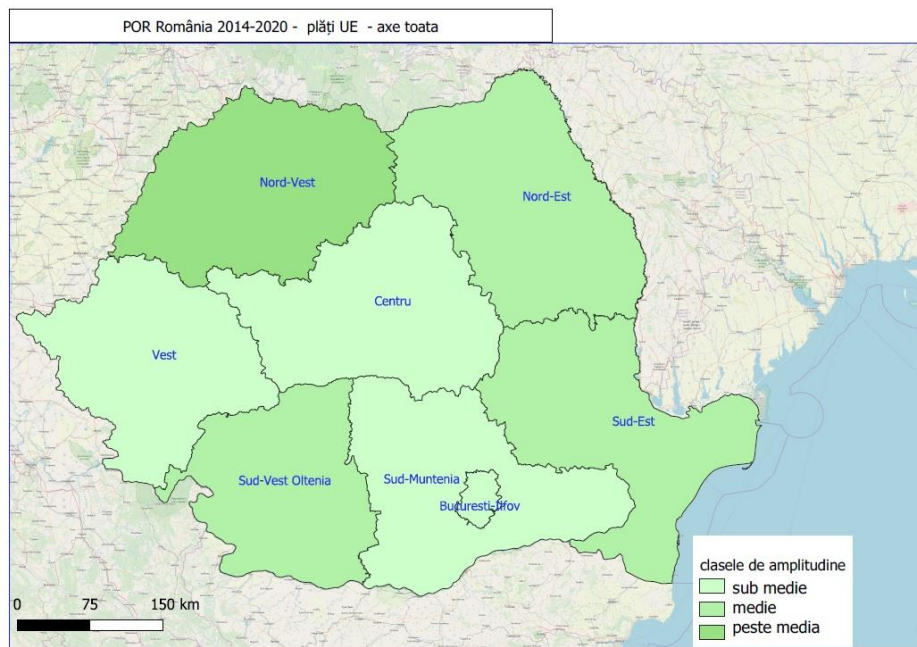
Sursă: Prelucrarea evaluatorului din datele SMIS la 02.04.2019

Figură 3: Valoarea proiectelor contractate pe regiuni (total axe)



Sursă: Prelucrarea evaluatorului din datele SMIS la 02.04.2019

Figură 4: Valoarea plăților efectuate pe regiuni (total axe)



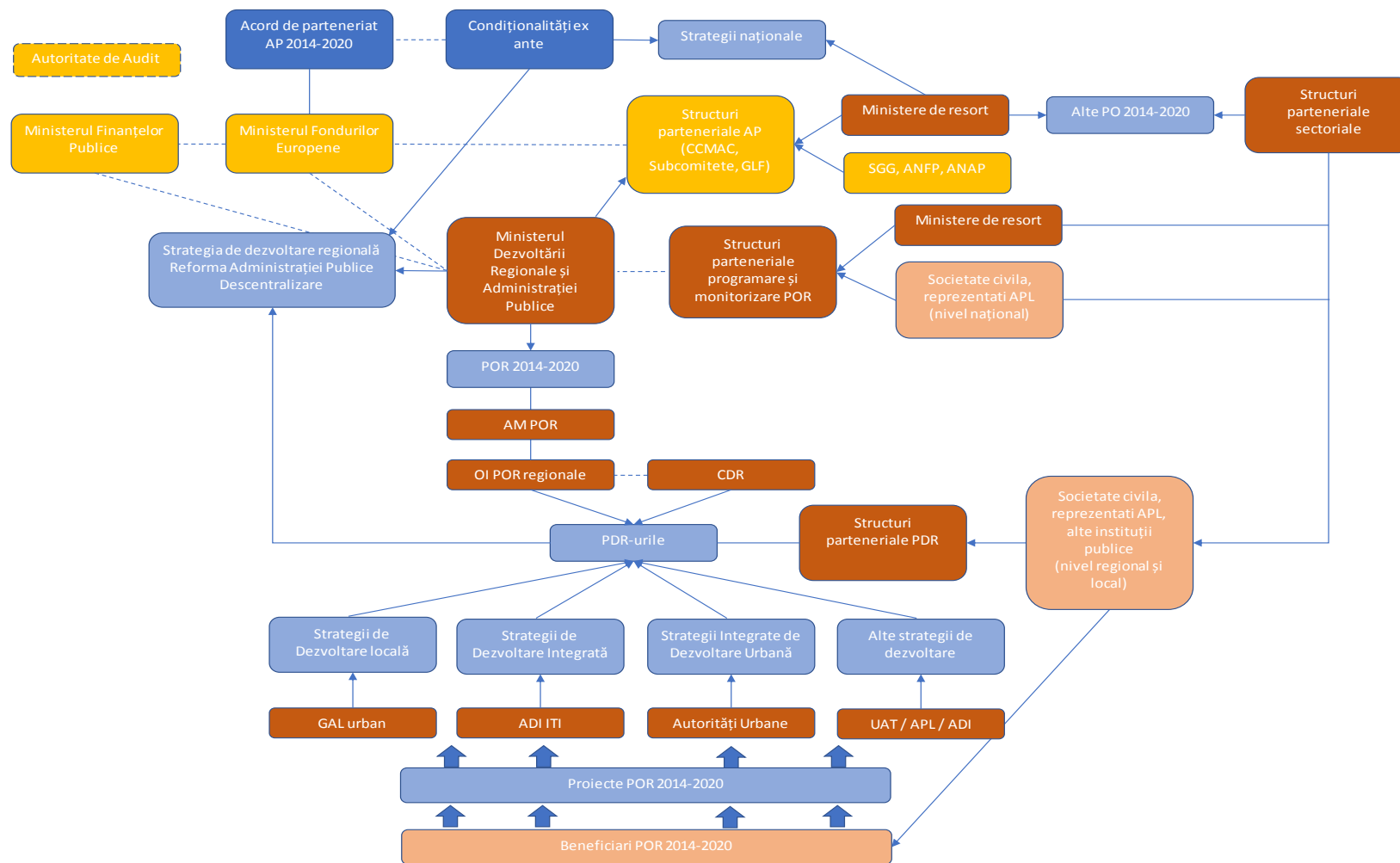
Sursă: Prelucrarea evaluatorului din datele SMIS la 02.04.2019

Anexă 5.2.2 Baza de date a analizei geo-statistice

Se atașează separat

Anexa 5.3. Privire de ansamblu asupra sistemului de implementare POR (reprezentare grafică)

Figură 5. Schema principalilor actori și documente de programare și planificare strategică în cadrul FESI și POR 2014-2020



Anexa 5.4. Tabele metodologice

Tabel 5.4.1: Matricea evaluării

Obiectivele evaluării	Întrebările de evaluare aferente fiecărui obiectiv al evaluării	Conceptele cheie cuprinse în fiecare din întrebările de evaluare	Criterii de judecată	Operaționalizarea fiecăruia dintre concepte în indicatori sau variabile	Metodele de analiză
<p>Stabilirea impactului cadrului legislativ și instituțional asupra procesului de dezvoltare regională din România</p> <p>Capacitatea de a realiza și gestiona implementarea unor strategii de dezvoltare cu finanțare europeană</p> <p>Capacitatea organismelor regionale și locale de a asigura identificarea, prioritizarea, promovarea și gestionarea unor proiecte</p>	<p>ÎE 1 Cum au fost asumate responsabilitățile privind realizarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională?</p>	<p>Responsabilități</p> <p>Atribuții delegate</p> <p>Obiectivele politicii de dezvoltare regională</p> <p>Accesarea fondurilor</p> <p>Proiecte de importanță regională</p>	<p>Responsabilitățile în domeniul programării și implementării politicii de dezvoltare regională sunt definite și asumate în mod clar</p> <p>Personalul pentru gestionarea responsabilităților asumate în cadrul sistemului de implementare POR este suficient și corespunzător cerințelor</p> <p>Procedurile de implementare a POR asigură nivelul adecvat de absorbție a fondurilor conform țintelor stabilite</p>	<p>Claritatea și adecvarea dispozițiilor normative față de necesitatea asumării responsabilităților</p> <p>Indicatori de performanță stabiliți în contractul de delegare de funcții pentru implementarea POR (a se vedea cap. 3)</p> <p>Numărul persoanelor angajate / departament</p> <p>Numărul experților externi contractați</p> <p>Numărul posturilor vacante</p> <p>Gradul de acoperire a competențelor necesare</p> <p>Valoarea resurselor financiare alocate îndeplinirii funcțiilor de gestionare a sistemului POR</p>	<p>Analiza documentelor instituțională (ex. acte normative ...) și a cadrului legislativ și instituțional</p> <p>Analiza calitativă (pe baza interviurilor, panel experți și studiilor de caz)</p> <p>Analiza documentară asupra procedurilor și acordurilor de delegare de funcție</p> <p>Analiza organizațională</p> <p>Analiza calitativă a procedurilor de implementare</p> <p>Analiza set-ului de indicatori și analiza geostatistică</p> <p>Analiza cantitativă a resurselor umane alocate (analiza organigramelor și a posturilor vacante)</p> <p>Analiza calitativă a competențelor disponibile și a încărcării de lucru</p> <p>Analiza evoluției indicatorilor de performanță la nivel de organizație și de program</p>

Obiectivele evaluării	Întrebările de evaluare aferente fiecărui obiectiv al evaluării	Conceptele cheie cuprinse în fiecare din întrebările de evaluare	Criterii de judecată	Operaționalizarea fiecărui dintre concepte în indicatori sau variabile	Metodele de analiză
sustenabile și cu impact regional.					Analiza cantitativă (indicatori financiari alocare resurse AP 12)
	ÎE 2. Care este impactul procesului de descentralizare asupra structurilor instituționale regionale și locale implicate în implementarea POR?	<p>Descentralizare</p> <p>Atribuțiile delegate</p> <p>Cooperare instituțională</p> <p>Proiecte de interes regional</p> <p>Planificare strategică</p> <p>Politici integrate multi-sectoriale la nivel local</p>	<p>Structurile regionale implicate în implementare POR și-au întărit capacitatea instituțională în timp prin îndeplinirea funcțiilor delegate</p> <p>Gradul de cooperare la nivelul actorilor din teritoriu s-a întărit prin implementarea proiectelor integrate de dezvoltare</p> <p>Administrațiile publice locale și-au întărit capacitatea de a formula politicile, de a lua decizii de politică publică și de a livra serviciile publice în beneficiul comunităților locale</p>	<p>Numărul persoanelor angajate / departament (evoluția în timp)</p> <p>Numărul experților externi contractați (evoluția în timp)</p> <p>Numărul posturilor vacante (evoluția în timp)</p> <p>Gradul de acoperire a competențelor necesare</p> <p>Valoarea resurselor financiare alocate îndeplinirii funcțiilor de gestionare a sistemului POR (evoluția în timp)</p> <p>Numărul de parteneriate locale formalizate (gen ADI) create din perspectivă implementării POR</p> <p>Numărul de decizii luate sau acțiuni comune realizate în cadrul structurilor parteneriale create ca urmare a finanțării POR</p> <p>Numărul de servicii publice activate / îmbunătățite în urma investițiilor POR</p>	<p>Analiza documentară (documentele de programare la nivel regional, documente de planificare strategică la nivel local, documentele studiilor de caz ș.a.m.d.)</p> <p>Analiza cantitativă a indicatorilor care se referă la resursele umane și financiare alocate organismelor intermediare în timp</p> <p>Analiza calitativă (interviuri) Studii de caz</p>

Tabel 5.4.2: Sursele de date corelate cu indicatori

Scopul evaluării	Cod ÎE	Indicatori / scopul datelor colectate	Surse de date interogate	Metode de colectare utilizate Tipologia datelor colectate
<p>Analiza contribuției POR, prin sistemul instituțional și legislativ aferent, la procesul de dezvoltare regională din România</p> <p>Analiza capacității instituțiilor implicate în realizarea și gestionarea strategiilor de dezvoltare co-finanțate din fonduri europene</p> <p>Analiza măsurii în care POR contribuie la întărirea capacității organismelor regionale și locale de a asigura identificarea, prioritizarea, promovarea și gestionarea unor proiecte sustenabile și cu impact regional</p>	ÎE 1	<p>Claritatea și adecvarea dispozițiilor normative față de necesitatea asumării responsabilităților</p> <p>Indicatori de performanță stabiliți în contractul de delegare de funcții pentru implementarea POR (ținte de performanță atinse anual)</p> <p>Numărul posturilor vacante Numărul persoanelor angajate / departament Numărul experților externi contractați</p> <p>Gradul de acoperire a competențelor necesare</p> <p>Valoarea resurselor financiare alocate îndeplinirii funcțiilor de gestionare a sistemului POR</p>	<p>Legislația aplicabilă în domeniul dezvoltării regionale, regulamentele de funcționare a structurilor implicate Strategii și programe de dezvoltare</p> <p>Documentele privind organizarea sistemului de implementare POR (proceduri, contracte de finanțare, strategia de AT, ș.a.m.d.)</p> <p>Organigrame, Regulamentele de organizare și funcționare</p> <p>Strategia de instruire Strategia de Asistență Tehnică</p> <p>AM POR / MySMIS</p>	<p>Analiza documentară a cadrului legislativ și instituțional Analiza calitativă (15 interviuri individuale și de grup, 1 focus grup național și 3 studii de caz)</p> <p>Analiza documentară (proceduri, acorduri de delegare, descriere sistem implementare) Informații calitative (11 interviuri de grup, AM /OI POR, 4 interviuri cu beneficiari POR)</p> <p>Analiza documentară (organigrame, ROF-uri) Interviuri individuale și de grup (11 interviuri de grup, AM /OI POR) Date cantitative (indicatori privind resursele umane alocate)</p> <p>Analiza documentară (strategii) Informații calitative (11 interviuri de grup, AM /OI POR)</p> <p>Analiza documentară (alocări financiare AT) Informații calitative (11 interviuri de grup, AM /OI POR)</p>
	ÎE 2	<p>Numărul persoanelor angajate / departament (evoluția în timp) Numărul experților externi contractați (evoluția în timp) Numărul posturilor vacante (evoluția în timp)</p> <p>Gradul de acoperire a competențelor necesare</p>	<p>Agențiile de dezvoltare regională Organigrame, Regulamentele de organizare și funcționare</p>	<p>Analiza documentară (organigrame, ROF-urile - comparație perioada 2007-2013 și 2014-2020) Informații calitative (11 interviuri de grup, AM /OI POR)</p>

Scopul evaluării	Cod ÎE	Indicatori / scopul datelor colectate	Surse de date interogate	Metode de colectare utilizate Tipologia datelor colectate
		<p>Valoarea resurselor financiare alocate îndeplinirii funcțiilor de gestionare a sistemului POR (evoluția în timp)</p> <p>Numărul de parteneriate locale formalizate (gen ADI) create din perspectivă implementării POR</p> <p>Numărul de decizii luate sau acțiuni comune realizate în cadrul structurilor parteneriale create ca urmare a finanțării POR</p> <p>Numărul de servicii publice activate / îmbunătățite în urma investițiilor POR</p>	<p>AM POR / MySMIS</p> <p>Documente privind înființarea ADI Documente privind implementarea mecanismului DLRC Beneficiari POR 2014-2020</p> <p>Documente privind implementarea mecanismului DLRC Structurile GAL</p> <p>Beneficiari POR 2014-2020</p>	<p>Analiza documentară (alocări financiare AT - evoluția în timp) Informații calitative (12 interviuri de grup, AM /OI POR)</p> <p>Analiza documentară (documentele de programare la nivel regional, documente de planificare strategică la nivel local, documentele studiilor de caz ș.a.m.d.) Informații calitative (3 interviuri analiza studiilor de caz, 1 panel experți, 4 interviuri cu beneficiari POR)</p>

Anexa 5.5. Analiză și interpretarea datelor (versiune completă)

ÎE 1. Cum au fost asumate responsabilitățile privind realizarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională?

Ipoteză 1.1: Sistemul de implementare POR se bazează pe un ansamblu de acte normative clare și adecvate asumării responsabilităților din partea structurilor implicate

Analiza legislației

Legea dezvoltării regionale nr. 315/2004 stabilește cadrul instituțional, obiectivele, competențele și instrumentele specifice politicii de dezvoltare regională în România. Conform art. 2 din Legea nr. 315/2004, *”politica de dezvoltare regională reprezintă ansamblul politicilor elaborate de Guvern, prin organele administrației publice centrale, de autoritățile administrației publice locale și organismele regionale specializate, cu consultarea partenerilor socioeconomiici implicați, în scopul asigurării creșterii economice și dezvoltării sociale echilibrate și durabile ale unor arii geografice constituite în regiuni de dezvoltare, al îmbunătățirii competitivității internaționale a României și al reducerii decalajelor economice și sociale existente între România și statele membre ale Uniunii Europene”*.

Legea stabilește că regiunile de dezvoltare constituie cadrul de elaborare, implementare și evaluare a politicilor de dezvoltare regională și desemnează **Consiliul de Dezvoltare Regională (CDR)** și **Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR)** ca principalele structuri executive pentru programarea, realizarea și monitorizarea tehnică și financiară a programelor de dezvoltare regională, proiectelor de interes regional, precum și pentru îndeplinirea oricărei atribuții delegate de către autoritățile administrației publice centrale sau locale pentru implementarea programelor de finanțare la nivel regional. Atribuțiile delegate ADR-urilor sunt stabilite prin contract de delegare semnat cu autoritățile care le delegă, iar acestea sunt responsabile pentru asigurarea surselor financiare necesare în vederea îndeplinirii acestor funcții de către ADR-uri, din bugetul național sau european, aceste sume fiind evidențiate într-o poziție distinctă denumită *”Asistență tehnică”* pentru implementarea programelor de dezvoltare regională.

Astfel, alte structuri relevante în domeniul dezvoltării regionale, înființate prin Legea nr. 315/2004 cu modificările și completările ulterioare sunt Consiliul pentru dezvoltare regională (art. 7), și Consiliul național pentru dezvoltarea regională (art. 11). Consiliul pentru dezvoltare regională este organismul regional deliberativ, fără personalitate juridică, care este constituit și funcționează pe principii partenoriale la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, în scopul coordonării activităților de elaborare și monitorizare ce decurg din politicile de dezvoltare regională. Consiliul național pentru dezvoltare regională (CNDR) este structura națională de tip partenerial, cu rol decizional privind elaborarea și implementarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională.

De asemenea, Legea nr. 315/2004 prevede funcționarea **Fondului Național pentru Dezvoltare Regională (FNDR)**, cu scopul finanțării programelor multianuale de dezvoltare regională, constituit din sumele care se alocă, anual, prin bugetul de stat, ca poziție distinctă pentru politica de dezvoltare regională.

În cele din urmă, legea desemnează Ministerul Integrării Europene (ale cărui atribuții în prezent au fost preluate de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice), pentru îndeplinirea funcției de instituție de specialitate la nivelul administrației publice centrale, care exercită, la nivel național, atribuțiile și responsabilitatea elaborării, promovării, coordonării,

gestionării, implementării și monitorizării politicilor și strategiilor de dezvoltare regională din România, precum și a programelor de coeziune economică și socială, asigurând totodată Secretariatul Consiliului național pentru dezvoltare regională, la fel cum ADR-urile asigură secretariatul CDR-urilor.

Strategia națională de dezvoltare regională este de fapt definită prin strategiile de dezvoltare regională conținute în Planurile de Dezvoltare Regională (PDR), întocmite de ADR-urile și aprobate de CDR-urile. Metodologia de întocmire a PDR-urilor pentru perioada 2014-2020 prevede o abordare standardizată a exercițiului de planificare a dezvoltării regionale, aplicabilă tuturor regiunilor de dezvoltare. Astfel, această abordare standard se referă la aplicarea în mod unitar, pe tot parcursul procesului:

- a unor metode de cercetare comune (ex. analiza unor indicatori standard socio-economici);
- a unei structuri standardizate a documentelor de planificare;
- a unor elemente cheie privind dezvoltarea în parteneriat a documentelor de planificare regională.

Conform metodologiei de întocmire a PDR-urilor, în elaborarea acestora trebuie să se acorde o atenție deosebită :

- politicii de coeziune a Uniunii Europene, o sursă importantă de finanțare a investițiilor și priorităților de dezvoltare a regiunilor;
- direcțiilor strategice de politică relevante la nivel regional ale instituțiilor/autorităților care pot finanța investiții de dezvoltare aferente regiunii respective.
- Prevederilor documentațiilor de amenajarea teritoriului de la nivel național (cele 6 secțiuni aprobate prin lege ale Planului de Amenajare a Teritoriului Național)³⁰, de la nivel regional și sub regional (Planurile de amenajare a teritoriului zonal regional, Planurile de amenajare a teritoriului zonal inter-județean/inter-comunal) și de la nivel județean (Planurile de amenajare a teritoriului județean).
- Strategiei de Dezvoltare Teritorială a României (SDTR), care reprezintă documentul programatic pe termen lung prin care sunt stabilite liniile directoare de dezvoltare teritorială a României și direcțiile de implementare pentru o perioadă de timp de peste 20 de ani.

Rezultatele din interviuri cu organizații relevante: Contribuția POR la realizarea obiectivelor dezvoltării regionale

Analiza documentară a fost coroborată cu realizarea unor interviuri cu următoarele structuri MDRAP relevante pentru domeniul politicilor de dezvoltare regională și de descentralizare. Acestea au inclus: Direcția Generală Administrația Publică; Direcția Generală Dezvoltare Regională; Serviciul Programare POR și Serviciul Asistență Tehnică din cadrul AM POR.

În ceea ce privește capacitatea cadrului legislativ și instituțional de a asigura atingerea obiectivelor politicii de dezvoltare regională, majoritatea structurilor intervievate nu au furnizat un răspuns clar pe o scară de la 1 la 5³¹ (cu excepția Serviciului Programare din cadrul AM POR, care a acordat o valoare de 4), preferând să-și argumenteze punctele de vedere în mod descriptiv și calitativ. Astfel, în general cadrul legislativ este considerat adecvat obiectivelor de dezvoltare regională, însă există anumite neajunsuri derivând din:

- Faptul că legea este relativ "învechită" față de evoluția politicii de dezvoltare regională, care pune tot mai mare accent pe caracterul teritorial al investițiilor vizând dezvoltarea echilibrată a comunităților (inclusiv prin mecanisme integrate și de jos în sus) și, mai

³⁰ Căi de comunicație, Apa, Zone de risc natural, Rețeaua de localități, Zone protejate, Zone cu resurse turistice.

³¹ în care: 5 = foarte mult; 4 = mult; 3 = nici mult nici puțin; 2 = puțin, 1 = foarte puțin.

- mult, legea include instituții care nu au fost niciodată cu adevărat funcționale scopului atingerii obiectivelor de politică la nivel național (CNDR și FNDR);
- politica de dezvoltare regională este implementată cu precădere prin prisma Programului Operațional Regional, iar nevoile de dezvoltare în teritoriu sunt cu mult peste resursele puse la dispoziție;
 - atingerea indicatorilor depinde de timing-ul depunerii și de modul de întocmire a proiectelor, cumva afectează rezultatele efectiv atinse, deoarece inputul provenind de la beneficiari este prea puțin legat de documentele strategice existente (pornind de la Planul Național și Planurile Zonale de Amenajare a Teritoriului).

Deși toate structurile intervievate recunosc existența și funcționalitatea unor forme de coordonare mai mult sau mai puțin formală, conform prevederilor legislative existente, la nivelul diferitelor instituții și structuri MDRAP implicate în programarea și implementarea politicilor de dezvoltare regională, descentralizare și reforma administrației publice, există aspecte care ar putea fi îmbunătățite cu referire la:

- Implicarea direcțiilor tehnice din cadrul MDRAP în programarea intervențiilor POR;
- O coordonare mai strânsă dintre POR, Programul Național de Dezvoltare Locală³² și alte programe guvernamentale care finanțează diverse obiective de investiții, ținând cont de orientările metodologice furnizate prin proiecte dedicate coordonării obiectivelor de investiții la nivel național.³³

În ceea ce privește viziunea pentru creșterea eficienței politicii de dezvoltare regională, structurile din cadrul AM POR intervievate au pus accent pe opțiunea întăririi rolului ADR-urilor și / sau a CDR-urilor în monitorizarea și evaluarea PDR-urilor și contribuția diverselor programe în atingerea rezultatelor preconizate și întărirea rolului Comitetului de Monitorizare a POR-ului în urmărirea gradului de complementaritate la nivelul politicilor sectoriale în timpul implementării programului.

Punctul de vedere al Agențiilor de Dezvoltare Regională (personal de conducere) referitor la acest aspect se concentrează, la fel, pe nivelul regional, subliniind opțiunea întăririi rolului CDR-urilor, în special în ceea ce privește prioritizarea investițiilor de interes regional, cu condiția că CDR-urile să aibă o viziune cu adevărat "regională" și nu "locală" asupra obiectivelor strategice de urmărit prin POR.

"În ceea ce privește Consiliile de Dezvoltare Regională considerăm că acestea trebuie să dețină un specific regional deoarece în acest moment, modul de gândire a CDR-urilor este mai mult local decât regional, promovând interesul local în detrimentul intereselor regionale".

- citat de la o Agenție de Dezvoltare Regională -

Alte structuri existente la nivel regional care ar putea să aibă un rol mai puternic în definirea investițiilor strategice de interes regional sunt Comitetele Regionale pentru Planificare, respectiv structurile partenariale create pentru pregătirea PDR-urilor. De asemenea, aspectul central, în opinia unor ADR-uri, este corelarea POR cu politicile sectoriale la nivel regional și

³² Programul Național de Dezvoltare Locală, coordonat de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, stabilește cadrul legal pentru implementarea unor proiecte de importanță națională, care susțin dezvoltarea regională prin realizarea unor lucrări de infrastructură rutieră, tehnico-edilitară și socio-educativă.

³³ Spre exemplu, proiectul "Coordonarea și selecția eficientă și transparentă a proiectelor de infrastructură finanțate din instrumente structurale și de la bugetul de stat pentru perioada 2014-2020", cod SMIS 48659, implementat cu sprijinul Băncii Mondiale, care a avut, printre altele, ca rezultat principal întocmirea 3 Ghiduri de investiții privind drumurile județene, drumurile comunale și infrastructura socială și infrastructura de apă canal: acestea fiind instrumente care pot fi utilizate de către autoritățile publice județene și locale pentru luarea unor decizii mai bune și pentru ghidarea unui pachet de investiții la nivel județean/local.

nevoile teritoriale, corelare care ar trebui să fie reflectată mai atent în documentele de implementare POR, precum Ghidurile solicitantului și criteriile de selecție adoptate.

În ceea ce privește opțiunii extinderii / consolidării rolului structurilor regionale, respectiv ADR-urilor, pentru programarea și implementarea politicilor și programelor integrate, la nivel regional (ex. delegarea funcțiilor de OI pentru alte programe operaționale), o parte din ADR-uri și serviciile tehnice din AM POR o consideră o opțiune viabilă, în condițiile adoptării unui cadru legislativ și / sau contractual adecvat, ținând cont de statutul actual neguvernamental (deși de utilitate publică) al agențiilor.

Pe de altă parte, Direcțiile Generale intervievate au pus accent pe nivelul central de coordonare, respectiv, printr-o implicare mai importantă a DG Dezvoltare Regională în programarea intervențiilor POR, precum și prin coordonarea programelor de investiții și, în general, o coordonare și o viziune strategică mai puternică la nivel interguvernamental (ex. la nivel SGG).

"Problema principală este că Ministerele au multe sarcini pe activități curente și o componentă redusă de analiză și timp pentru o viziune unitară strategică. La nivel SGG (sau unei alte structuri "super partes") ar trebui creată o unitate gen think tank, o structură, care să realizeze corelarea dintre nevoi și politici, nu pornind din buget ci pornind din nevoi prioritizate pe plan multianual, astfel încât să existe o viziune strategică și în momentul bugetării multianuale".

- citat MDRAP -

Cu referire la legile, reglementările și strategiile relevante care ar putea să faciliteze creșterea eficacității politicii de dezvoltare regională în România, acționând ca o pârghie pentru întărirea rolului structurilor regionale, direcțiile MDRAP și serviciile AM POR intervievate au menționat în primul rând Strategia Națională de Dezvoltare Teritorială, dar și legislația și reglementările în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului, precum și Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice, din perspectiva descentralizării și, la un nivel mai înalt, Acordul de Parteneriat cu Uniunea Europeană și recomandările specifice de țară. Accentul, în acest sens, a fost pus din nou pe necesitatea coordonării strategice la nivelul politicilor și strategiilor naționale, în vederea asigurării unei creșteri și echipării echilibrate a teritoriului.

Ipoteză 1.2: Alocarea resurselor umane și materiale (ex. financiare și logistice) necesare pentru funcționarea sistemului de implementare POR este adecvată la nivel AM, OI și chiar la nivel de beneficiar.

Analiza relațiilor funcționale AM / OI POR

Conform legislației naționale³⁴ și în linie cu prevederile regulamentelor europene Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice este autoritate de management pentru Programul Operațional Regional 2014-2020, iar Agențiile pentru Dezvoltare Regională, îndeplinesc funcția de organisme intermediare pentru Programul operațional regional 2014-2020.

³⁴ HG nr.904/2016 privind modificarea și completarea HG nr. 398/2015 pentru stabilirea cadrului instituțional de coordonare și gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții și pentru asigurarea continuității cadrului instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale 2007-2013 și pentru abrogarea HG nr. 1183/2014 privind nominalizarea autorităților implicate în sistemul de management și control al fondurilor europene structurale și de investiții 2014-2020, și HG nr.556/2017 privind modificarea și completarea HG nr. 398/2015 pentru stabilirea cadrului instituțional de coordonare și gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții și pentru asigurarea continuității cadrului instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale 2014-2020.

Autoritatea de Management pentru POR are responsabilitatea finală în fața Comisiei Europene, pentru îndeplinirea corespunzătoare a obligațiilor menționate în articolul 125 din Regulamentul UE nr.1303 al Parlamentului European și al Consiliului și delegă atribuții către OI (ADR).

Organigrama actuală a MDRAP³⁵ reflectă atribuțiile și liniile de colaborare și coordonare între direcții, însă Regulamentul de Organizare și Funcționare (RoF)³⁶ nu este actualizat față de ultima versiune a organigramei aprobate. Odată cu actualizarea RoF-ului este necesar să se definească foarte bine colaborarea pe orizontală reflectând activitatea curentă a diverselor servicii. Liniile de colaborare pe orizontală sunt importante pentru circuitele de avizare și pentru evitarea dublării unor activități. În plus, se remarcă că în organigrama actuală nu este menționat numărul de posturi aprobat, separat pentru MDRAP și pentru AM POR.

Delegarea atribuțiilor se realizează prin acordul cadru de implementare a Programului Operațional Regional 2014-2020, încheiat între MDRAP în calitate de Autoritate de Management și Agențiile pentru Dezvoltare Regională, în calitate de Organisme intermediare. Acordul stabilește atribuțiile delegate OIPOR de către AMPOR, precum și drepturile și obligațiile părților care decurg din această delegare. Acordul a fost încheiat pentru toată perioada de implementare a POR 2014-2020, precum și pentru o perioadă de 5 ani de la data închiderii oficiale a POR 2014-2020 în România.

Conform Acordului Cadru, AM a delegat către OI POR următoarele atribuții:

(i) programare, (ii) evaluare, selecție, contractare a operațiunilor/proiectelor, (iii) verificarea achizițiilor și a cererilor de rambursare și plată, (iv) monitorizarea proiectelor, (v) informare și comunicare, (vi) sprijin pentru potențiali beneficiari/beneficiari.”

Atribuțiile delegate ADRurilor în calitate de OI sunt reflectate asemănător, fără a fi identice, în structurile organizatorice ale acestora, fiind reflectate în ROF, fișe de post, cod de conduită, cod etic, dar și în procedurile aplicate la nivel de ADRuri. Diversitatea de organizare a ADRurilor are la bază condiții specifice fiecărei regiuni și păstrează ca bază acordurile de delegare încheiate cu fiecare dintre aceste organisme cu personalitate juridică, neguvernamentale, nonprofit, de utilitate publică.

Organigramele actuale reflectă sarcinile principale alocate diverselor direcții și servicii din structură, însă acestea sunt prea sumar prezentate în ROF, în special în ceea ce privește circuitele de avizare/aprobare a documentelor. Lipsa din ROF a acestor legături de colaborare dintre direcții/servicii face dificilă identificarea pașilor procedurali și poate duce la pierderi de timp pe circuitul de avizare, în condițiile în care există timp procedurați pentru anumite etape.

În exercitarea atribuțiilor la nivel național, regional și local este necesară o coordonare continuă, care să permită îndeplinirea sarcinilor în termenele reglementate. Din această perspectivă, o analiză organizatorică periodică este necesară din mai multe cauze, printre care:

- rolul pe care-l are în evidențierea perioadelor de încărcare mai mare a personalului de execuție în perioadele parcurse după lansarea unor priorități de investiții;
- identificarea blocajelor în procesul de aplicare al procedurilor, prin necesitatea parcurgerii unor cicluri de avizare internă care ar putea fi scurtate;
- identificarea eventualelor dublări de activitate între servicii din direcții diferite;
- lipsa de personal la nivel central și la oficiile județene din cadrul ADR-urilor și implicarea tuturor structurilor suport (atât la nivel central cât și la nivel regional și local) în desfășurarea activităților din acest program, etc.

³⁵ <https://www.mdrap.ro/userfiles/ORG%20MDRAP%20180619.pdf>

³⁶ <https://www.mdrap.ro/userfiles/ROF-MDRAP-0318.pdf>

Analiza indicatorilor privind resursele umane și financiare

Analiza comparativă a Strategiei de Asistență Tehnică pentru perioada 2014-2020 și 2007-2013 arată că alocarea de ansamblu destinată funcționării sistemului de implementare POR a crescut, în perioada 2014-2020 față de perioada precedentă cu circa 68%, resursele alocate OI-urilor crescând cu circa 28% și cele alocate AM POR cu circa 178%. Pe de altă parte, valoarea de ansamblu a alocării POR 2014-2020 (contribuție UE) a crescut față de perioada precedentă cu peste 84% din valoarea alocată în 2007-2013, aceasta creștere, coroborată cu dublarea axelor prioritare și priorităților de investiții, determinând o creștere relevantă a numărului de proiecte potențial finanțate din program. Mai mult, conform datelor din MySMIS, la momentul efectuării studiului, alocarea pentru OI-urile în perioada 2014-2020 a depășit deja 136 milioane de euro, ceea ce înseamnă că trebuie găsite resurse pentru finanțarea activităților acestora după anul 2019.

Tabel 3.b.1: Analiza comparativă a resurselor financiare alocate AT în perioadele 2007-2013 și 2014-2020 în sprijinul sistemului de implementare POR

	Alocare FEDR 2014-2020 (euro) și contribuția națională **
AM POR	97.902.029
TOTAL OI POR	123.374.564,61
total alocare OI / AM POR 2014-2020	221.276.594,00
total alocare OI 2007-2013*	96.375.588,18
total alocare AM POR 2007-2013	35.131.061,82
total alocare OI / AM POR 2007-2013	131.506.650,00
creștere alocare OI ADR (%)	28,01
creștere alocare AM POR (%)	178,68
creștere de ansamblu a alocării AT în perioada 2014-2020 (%)	68,26

* inclusiv OI turism

** dupa realocarea SUERD

Sursă: prelucrarea evaluatorului din Strategia de AT 2007-2013 și 2014-2020

Analiza comparativă a resurselor financiare pe regiuni de dezvoltare, arată că cea mai scăzută creștere a alocării din AT s-a înregistrat la nivelul OI POR BI (circa 17%) iar la nivelul OI SV a fost chiar o scădere a acesteia. În schimb, alocarea POR (adică valoarea totală a investițiilor prevăzute la nivelul programului operațional) a crescut cu peste 93%, în unele regiuni fiind chiar dublată (regiunile Nord Vest și Centru), fiind în orice caz aproape de o creștere cu 90% în restul regiunilor de dezvoltare, cu excepția regiunilor SV și BI.

Tabel 3.b.2: Analiza comparativă a resurselor financiare alocate AT în perioadele 2007-2013 și 2014-2020 în sprijinul sistemului de implementare POR în comparație cu creșterea alocării POR pe regiuni de dezvoltare

	Alocare AT FEDR (euro) și contribuția națională (2014-	Alocare AT POR 2007-2013	Δ alocare AT (2014-2020)-(2007-2013)	Alocare FEDR 2007-2013 (milioane	Δ alocare (2014-2020)-(2007-2013)	Δ alocare POR (2014-2020)-(2007-2013)

	2020)		in %	euro)		in %
AM POR	97.902.029					
ADR NE	20.114.830	15.728.496	27,89	608,08	1138,68	87,26
ADR SE	16.598.936	12.769.765	29,99	493,70	966,35	95,74
ADR SM	17.581.915	13.714.246	28,20	530,21	1023,57	93,05
ADR SV	13.370.744	13.502.220	-0,97	522,01	778,41	49,12
ADR V	13.147.340	9.965.236	31,93	385,27	765,40	98,67
ADR NV	16.589.095	11.651.809	42,37	450,47	931,88	106,87
ADR C	15.971.705	10.504.939	52,04	406,13	898,71	121,29
ADR BI	10.000.000	8.538.877	17,11	330,12	356,00	7,84
TOTAL OI POR	123.374.564,61	96.375.588	28,01	3726,00	6860,00	93,14

Sursă: prelucrarea evaluatorului din Strategia de AT 2007-2013 și 2014-2020, POR 2007-2013, POR 2014-2020

În ceea ce privește evoluția resurselor umane, compararea organigramelor OI-urilor în perioadele 2012-2013 și 2018-2019 arată că numărul posturilor în cadrul structurilor OI POR au crescut și ele, în medie cu peste 58%. Există, însă, două precizări:

1. creșterea nu este omogenă pentru toate ADR-uri, în special OI POR BI și SE au avut o creștere a posturilor sub 15%, în vreme ce la nivel OI POR NE și OI POR NV se remarcă pentru o creștere cu circa 90% (adică aproape o dublare) a posturilor în 2019 față de anul 2012.
2. există diferențieri regionale și în ceea ce privește posturile vacante, numărul acestora fiind mai mare în anumite regiuni (ex. în cadrul OI POR NE și SV existau peste 25 de locuri vacante în anul 2017, în vreme ce locurile vacante erau sub 5 unități la nivelul OI POR SE și OI POR SE).

Tabel 3.b.3: Analiza comparativă a evoluției posturilor în cadrul OI POR în perioadele 2012/2013 și 2018/2019

	Posturi organigrama (2012/2013)	Posturi organigrama (2017)	Posturi vacante (2017)	Posturi organigrama (ultima în vigoare)	Δ posturi (2014-2020)-(2007-2013)	Δ posturi (2014-2020)-(2007-2013) in %
AM POR		168	19	177	177	N/A
ADR NE	55	79	33	106	51	92,73
ADR SE	66	74	0	74	8	12,12
ADR SM	52	72	15	79	27	51,92
ADR SV	49	78	25	76	27	55,10
ADR V		53	12			
ADR NV	45	72	10	86	41	91,11
ADR C	31	34	4	46	15	48,39
ADR BI	48	49	12	55	7	14,58
TOTAL	49	66,00	14	77	28	58,56

Sursă: prelucrarea evaluatorului din analiza organigramelor și din documentul Descriere sistem implementare POR înaintat către Autoritatea de Audit

Rezultatele din interviuri cu AM și OI POR cu referire la analiza organizațională

Interviurile cu personalul de conducere din cadrul OI și structurile tehnice AM POR sugerează că trăsătura comună celor doi actori principali ai sistemului de implementare POR de-a lungul perioadelor de programare a fost **stabilitatea personalului de conducere și cel tehnic**.

În ceea ce privește extinderea numărului de posturi, acest aspect a fost menționat de majoritatea agențiilor (5 din 8) și de nici un serviciu tehnic din cadrul AM POR. Alte două aspecte care merită menționate deoarece au fost citate de ambele categorii de structuri (la nivel național și regional), fiind factori de succes pentru buna funcționare a sistemului de implementare, sunt: schimbul de experiență și învățare continuă și existența unui cod de conduită intern, capabil să motiveze personalul spre asumarea responsabilității față de atribuțiile îndeplinite la locul de muncă. Mai mult, deși majoritatea agențiilor (în afara de ADR NV) nu are o strategie de dezvoltare organizațională, multe din ele menționează faptul că statutul și procedurile de lucru de fapt definesc strategia de dezvoltare a organizației, fiind direct legate de misiunea pe care aceasta o îndeplinește în cadrul sistemului de implementare POR și chiar de înainte, strategia și misiunea ADR-urilor fiind de fapt definite încă din perioada de pre-aderare odată cu înființarea lor.

Este de asemenea de remarcat faptul că majoritatea agențiilor (cu excepția ADR București-Ilfov) consideră **suficiente resursele umane** alocate îndeplinirii atribuțiilor delegate, în vreme ce personalul din cadrul serviciilor tehnice AM POR (în afara de SAT) le consideră **insuficiente**, în special în condițiile în care există suprapunerea perioadelor de programare în special în ceea ce privește sarcinile de verificare (ex post 2007-2013, implementare 2014-2020) și programare (evaluare și contractare pe perioada 2014-2020 și pregătirea condițiilor de accesare pentru perioada 2021-2027).

Pe de altă parte, din punctul de vedere al nivelului de acoperire (cantitativ și calitativ) al competențelor personalului, atât OI cât și AM POR îl consideră foarte bun, deși toată lumea recunoaște necesitatea actualizării continue a competențelor existente și crearea unor competențe tehnice noi legate de specificitatea programului de finanțare (inclusiv pe domenii de finanțare), în special în condițiile în care contractarea de personal extern de fapt este limitată la necesitățile evaluării tehnice și financiare și se realizează doar de către OI-uri, cu precădere prin semnarea unui contract cadru cu o firmă care pune la dispoziție unui număr minim de experți, de mobilizat la cerere (în medie în jur de 15 persoane).

Un alt element comun celor două tipologii de structuri este **strategia de rezolvare a problemelor de supra-încărcare cu sarcini de lucru**: toate structurile intervievate, atât la nivel central cât și la nivel regional au menționat în primul rând realocarea personalului intern, respectiv sprijinirea din alte departamente ale organizației. Deși multe persoane intervievate susțin că aceasta ar trebui mai degrabă văzută ca o măsură de urgență, până în prezent a fost soluția cel mai des întâlnită în situații de "criză" derivând din supraîncărcarea cu sarcini, cu o singură excepție, respectiv Serviciul Autorizare Plăți, unde asumarea responsabilității pentru buna îndeplinire a sarcinii de lucru prezintă o problemă mai complexă, legată de plăți către beneficiari, depistarea unor nereguli, ș.a.m.d.

În ceea ce privește resursele financiare, deși majoritatea OI-urilor este deocamdată mulțumită, cel puțin jumătate din ele au ridicat problema unei alocări viitoare corespunzătoare, având în vedere epuizarea resurselor inițial alocate, prin proiectele de AT care s-au încheiat sau se vor încheia până la sfârșitul anului 2019. În schimb, personalul din cadrul serviciilor tehnice AM POR nu își a exprimat opinii deosebite legate de **resursele financiare** disponibile, dar au menționat faptul că resursele tehnice (ex. echipamentele informatice) și materiale, inclusiv spațiile disponibile sunt deseori inadecvate necesităților derivând din sarcinile acoperite (pe când OI-urile consideră în general adecvate resursele tehnice și materiale pe care le dețin).

”Spațiul nu este adecvat: nu există spații adecvate pentru întâlniri. De asemenea, echipamentele de birotică nu sunt suficiente / suficient de performante: se tipăresc sute de foi într-o imprimantă, se arhivează toate dosarele pe hârtie. Ar fi necesare mai multe imprimante. Dosarele se transferă de la o instituție la alta în condiții nepotrivite”.
- citat serviciu tehnic AM POR -

Ipoteză 1.3: Acțiunile generate de procedurile operaționale sunt funcționale unei absorbții adecvate a fondurilor, fiind adecvate contextului și simple de aplicat (încărcare administrativă adecvată din partea structurilor de management și beneficiari)

Analiza documentară

Analiza documentară s-a concentrat pe parcurgerea următoarelor documente aferente sistemului de implementare POR, cu focus pe maparea proceselor selectate conform metodologiei descrise în Raportul Inițial, ținând cont de piste de audit aferente:

- Procedură generală de evaluare și selecție - Considerații Generale COD PO.DGPOR.SERP.1
- Procedură operațională de monitorizare COD PO.DGPOR.SMP.1
- Procedură operațională de verificare și autorizare cheltuieli COD PO.DGPOR.SAP.1

Piste de audit au permis identificarea nivelurilor de implicare, cu specificarea activităților și sarcinilor principale ce îi revin fiecărui actor implicat.

Astfel, maparea proceselor (a se vedea Anexa 5.7) a pornit din schema procesului, împărțit pe etapele principale, conform metodologiei SIPOCA, cu accent pe inputul și outputul prevăzut, corelate cu cerințele principale (ex. urmărirea formularelor din proceduri și respectarea scadențelor de depunere) și destinatarul outputului, conform exemplului dat mai jos pentru procesul de autorizare și verificare cheltuieli :

Figură 6: Exemplu schemă proces SIPOCA

Furnizori	Întrările	Cerințe	Proces	Ieșiri	Cerințe	Destinatar
Beneficiari POR	Contract de finanțare semnat	Respectarea graficului de implementare	Depunere cerere de pre-finanțare / plată / rambursare	Rapoartele de progres	Conform Anexei 2 la procedura de monitorizare	Ofițerul de monitorizare
Beneficiari POR	Rapoartele de progres și anexele acestora	Respectarea procedurii de raportare	I. Verificare documente	Liste de verificare, Note privind rapoartele de progres, Rapoarte de monitorizare OI	Conform Anexelor 5, 6, 14 și 16 ale procedurii de monitorizare	Ofițerul de monitorizare
DMP	Graficul anual al vizitelor la fața locului	Conform Anexei 10 din procedura de monitorizare	II. Vizite la fața locului	Rapoartele de vizită la fața locului	Conform Anexelor 7, 8 și 11 la procedura de monitorizare	OI / AM POR
Beneficiari POR	Memoriu justificativ solicitare modificare contract	Conform Anexelor 18 și 19 din procedura de monitorizare	III. Avizare	Liste de verificare, Registru acte adiționale și alte anexe aferente încheierii actului adițional	Conform Anexei 22 din procedura de monitorizare și alte note și documente suport AA conform procedurii	AM POR
Beneficiari POR	Cerere de rambursare finală	Conform modelelor anexe la procedura de rambursare a cheltuielilor	Continuarea activităților	Lista de verificare, Raport de vizită la fața locului, Raport trimestrial de monitorizare al OI	Conform Anexelor 12, 13, 15, 16 la procedura de monitorizare	OI POR

Analiza procedurilor a fost utilizată pentru rafinarea instrumentelor de cercetare, întrucât a permis identificarea unui set de momente critice în desfășurarea proceselor. Aceste momente pot fi sintetizate astfel:

- comunicarea verticală dintre AM POR, OI POR și beneficiari;

- comunicarea orizontală dintre diversele departamente implicate la nivel AM și OI POR;
- momentele de așteptare care se datorează procesului decizional și de avizare a unor documente;
- momentele de așteptare care se datorează solicitării de clarificare și obținerii unor răspunsuri din partea beneficiarilor;
- încărcarea în MySMIS a documentelor produse în cadrul fiecărui proces.

Mai mult, analiza procedurilor a fost utilizată de Evaluator ca baza de cunoaștere pentru aprofundarea unor aspecte calitative în cadrul interviurilor în profunzime cu personalul implicat. În plus, analiza procedurilor operaționale a fost completată cu analiza următoarelor documente: Strategia de Asistență Tehnică; model Acord de finanțare în cadrul AT; Acordul cadru de delegare de funcții dintre AM și OI POR; Procedură de AT și Procedură de verificare a atribuțiilor delegate.

Astfel, în baza Acordului de delegare de funcții, coroborat cu Acordul de finanțare a contractelor de AT (prin care se finanțează activitățile OI în vederea implementării eficiente a POR, după cum a fost descris la capitolul precedent), există un set de indicatori de performanță, corelați cu atribuțiile delegate în funcție de riscurile identificate în fiecare proces. Observațiile Evaluatorului asupra acestor indicatori, în urma analizei proceselor este prezentat pe scurt în tabelul următor:

Tabel 3.b.4: Indicatori de performanță corelați cu principalele procese analizate și observații preliminare ale evaluatorului

Macro-proces implementare POR	Indicatori de performanță	Observații
Proces de evaluare, selecție, contractare	Maxim 3% documentații de contractare returnate/respinse anual la OI, în cadrul etapei precontractuale, de către AMPOR ca fiind incomplete/incorecte/ne-eligibile în urma verificării, în perioada de implementare a activităților proiectului.	Erorile în etapa precontractuală pot fi generate de modificări ale condițiilor de depunere (ghidurile) până la semnarea contractului sau de o interpretare diferită a acestora din partea AM / OI POR. Probabilitatea materializării riscului de erori poate fi prevenit printr-o comunicare adecvată la nivel OI / AM POR.
	Maxim 2% contestații anuale privind procesul de verificare, evaluare, selecție și contractare admise de AMPOR, raportate la numărul de cereri de finanțare evaluate anual, pe durata de implementare a activităților prezentului contract, ca urmare a unor erori în procesul de evaluare și selecție.	Acești doi indicatori se suprapun în parte, fiind ambii legați de erori în procesul de evaluare, selecție și contractare. Indicatorul ar putea fi comasat / simplificat
	Nicio reluare a vreunei etape de verificare/evaluare/contractare a proiectelor depuse în cadrul unui apel de proiecte, în urma verificării atribuțiilor delegate în cadrul etapei de evaluare selecție și contractare ca urmare a constatării unor erori în procesul de	

Macro-proces implementare POR	Indicatori de performanță	Observații
	evaluare selecție și contractare a apelurilor de proiecte. Maxim 6 luni, ca durată medie de desfășurare a etapelor procesului de evaluare, selecție și contractare care, conform acordului cadru de delegare a atribuțiilor privind POR 2014-2020, se desfășoară la OI, calculată ca medie a duratelor pentru proiectele pentru care OI finalizează etapele procedurale specifice în interiorul unui an calendaristic.	Procesul de pre-contractare este în sarcina OI. Procesul de contractare la AM POR, prin urmare durata totală a procesului până la contractare nu poate fi considerată la nivel de OI.
Proces monitorizare	Maxim 7% acte adiționale la contractele de finanțare, încheiate cu beneficiarii, returnate de către AMPOR la OI, ca fiind incomplete/ incorecte în urma verificării acestora, în perioada de implementare a activităților proiectului.	Actele adiționale sunt semnate la nivel AM POR. Verificarea corectitudinii se realizează înainte de semnarea acestora și nu după intrarea în vigoare.
Proces verificare Achiziții publice	Maxim 2% rată de eroare calculată la valoarea reducerilor procentuale și maxim 10% rata de eroare calculată la numărul de proceduri de achiziții publice verificate.	
Proces verificare cheltuieli	Maxim 10% cereri de rambursare ale beneficiarilor, procesate de OI în cadrul proiectelor finanțate prin POR și returnate de către AM POR, în perioada de implementare a activităților proiectului, ca fiind neconforme cu prevederile procedurilor relevante ale AMPOR. Minim x. Euro în anul x, ca valori totale eligibile FEDR aferente cererilor de rambursare transmise de OI până la data de 15 noiembrie a fiecărui an și autorizată de AM POR	Valorile cererilor de rambursare transmise de OI anual depind de gradul de progresul efectiv în implementarea proiectelor din partea beneficiarilor. De asemenea, procesul de autorizare în sine la nivel AM POR afectează valoarea totală a cheltuielilor aferente cererilor de rambursare care sunt calculate la acest indicator.
Toate procesele	Maxim 10 notificări pe an transmise pe e-mail de către AM POR către OI pentru introducerea/validarea eronată sau neintroducerea datelor în MySMIS/SMIS2014+.	Funcționalitatea MySMIS este un factor extern esențial care poate să conducă la manifestarea riscului de erori, invalidări, date incomplete.

Sursă: prelucrarea evaluatorului

Conform Procedurii de monitorizare a AT, serviciile tehnice din cadrul AM POR, respectiv SECP, SMP și SAP furnizează informațiile referitoare la îndeplinirea indicatorilor de performanță, fiecare în funcție de sarcinile specifice ce îi revin, utilizând formularul "Memorandum solicitare informații monitorizare indicatori de performanță" atașat procedurii de AT.

Mai mult, conform Procedurii de verificare a atribuțiilor delegate, verificarea atribuțiilor din perspectiva respectării prevederilor contractuale și asumării de către OI se realizează periodic,

în funcție de problemele identificate prin cuantificarea indicatorilor de performanță furnizate de departamentele de specialitate din cadrul AM POR.

Rezultatele din interviuri cu AM și OI POR

Interviurile realizate cu personalul tehnic și de conducere în cadrul OI / AM POR au vizat atât aspecte generale de revizuire a procedurilor față de perioada precedentă cât și aspecte specifice legate de indicatorii de performanță și problemele întâmpinate în cadrul implementării proceselor POR în perioada curentă.

Opiniile personalului interviuat cu referire la măsura în care **procedurile au fost simplificate** față de perioada precedentă sunt împărțite: unii susțin ca s-au simplificat, iar alții ca s-au îngreunat, în special, deși diverse persoane interviuate consideră că au fost măsuri de simplificare la depunerea proiectelor (în special după primele apeluri pentru propuneri de proiecte, prin eliminarea condiționalităților legate de lansarea procedurilor de achiziții publice), totuși sarcinile administrative ale beneficiarilor în faza de implementare nu pot fi considerate reduse față de perioadă precedentă, în special în ceea ce privește procedurile de achiziții publice (cu excepția investițiilor realizate de beneficiarii privați) și documentele ce trebuie depuse în momentul solicitării cererii de rambursare a cheltuielilor. În aceasta privință personalul AM POR menționează că

”Orice simplificare ridică gradul de risc: cu simplificare nu se poate merge foarte departe, deoarece trebuie acoperite cerințele Comisiei și Autorității de Audit privind verificările (ceea ce nu permite o mare simplificare)”

- citat AM POR -

În ceea ce privește introducerea **sistemului SMIS: acesta nu a reprezentat o simplificare majoră pentru beneficiari**, în special în faza de implementare: beneficiarii nu cunoșteau în mod adecvat funcționarea sistemului informatic, iar organismele intermediare nu au putut să îi ajute în mod concret din cauză unor aspecte tehnice legate de structura sistemului pe interfețe necomunicante între ele, deși în general toți cei interviuați consideră că **sprijinul către beneficiari a crescut** destul de mult în perioada 2014-2020 față de perioada precedentă, fiind oferit chiar și la nivel de AM POR (chiar dacă atribuția help desk este delegată OI-urilor), la care beneficiarii uneori se adresează direct pentru clarificări, informații și tot feluri de întrebări legate de procesele de evaluare, contractare, monitorizare și rambursarea cheltuielilor.

Opiniile sunt oarecum împărțite și în ceea ce privește **indicatorii de performanță stabiliți** pentru verificarea îndeplinirii atribuțiilor delegate: unii îi consideră adecvați, alții consideră că ar fi necesară revizuirea acestora sau cel puțin revizuirea valorilor țintă aferente.

”Indicatorul privind atingerea țintei de absorbție este legat de aspecte care nu țin neapărat de modul de gestionare: spre exemplu, există întârzieri în achiziții, beneficiari nu au contracte de lucrări semnate: sunt probleme în costurile contractelor de lucrări și nu mai sunt verificatori de proiecte, sau se lansează licitații și nu se prezintă nimeni. În plus, se depun SF-urile și pe urma trebuie pregătit PT-urile: dacă nu au sursă de finanțare nu pot face documentația tehnică și numai unele primării, mai bogate, pot face documentații tehnice.”

- citat OI POR -

”Cei 9 indicatori sunt derivați din riscurile aferente activităților desfășurate de OI POR. Riscul asociat a fost transformat în indicator. Despre țintele anuale se poate discuta

- citat AM POR -

Principalele probleme identificate în cadrul proceselor analizate se referă la următoarele aspecte, ordonate în funcție de proces:

A. Depunere și evaluare

- Întârzieri în lansarea apelurilor, datorită întârzierii în aprobarea POR;
- Supra-încărcarea în perioada de depunere și evaluare (ex. lansarea mai multor apeluri în același timp), respectiv suprapunerea procedurilor de contractare, lansare de apeluri, contestații și puncte de vedere cu termene foarte strânse;
- Întârzieri în furnizarea unui răspuns la clarificări din partea beneficiarilor.

B. Contractare

- Întârzieri în verificarea documentelor beneficiarilor din partea AM POR;
- Includerea proiectelor nefinalizate și acordarea priorității acestora;
- Supracontractare, care nu poate fi suportată de resursele existente la nivel AM POR.


C. Monitorizare și implementare

- Rigiditatea prevederilor contractuale, respectiv proceduri greoi de modificare (necesitatea actului adițional pentru aspecte care ar putea fi rezolvate prin notificări și prin OI);
- Întârzieri în obținerea clarificărilor la cererile de rambursare;
- Organizarea vizitelor de teren timpurie, la un nivel de progres limitat al proiectelor;
- Durata de implementare nu este potrivită față de timpul necesar pregătirii documentației și implementării proiectelor;
- Birocrația excesivă (încărcarea în sistem SMIS dublată cu păstrarea documentelor pe hârtie; verificări mai mult de 4 ochi, ex pentru achizițiile publice);
- Depunerea cererii de rambursare înainte de verificarea achizițiilor publice;
- Întârzieri în verificarea cererii de rambursare finală (ex. datorită complexității tipologiei de cheltuieli);
- Lipsa de funcționalitate a sistemului SMIS (întârzieri în punere în funcțiune, erori matematice, lipsa de funcționare a modul implementare);
- Lipsa de indicatori intermediari la proiecte, ceea ce implică dificultăți de monitorizare a indicatorilor de performanță la nivel de program;
- Riscul de reziliere a contractelor de finanțare în situația neîndeplinirii condiționalităților.

Problemele principale ale sistemului de implementare POR, din perspectiva eficienței de ansamblu al acestuia, pot fi sintetizate astfel: există întârzieri în contractarea proiectelor, întârzieri în implementare și, în cele din urmă, întârzieri în absorbția fondurilor disponibile. Cauzele principale ale acestor probleme pot fi identificate la nivelul următoarelor categorii: 1. Resursele umane; 2. Structura organizațională (la toate nivele, de la sistem coordonare, la beneficiar, trecând prin AM / OI POR); 3. Factorii externi; 4. Resursele financiare; 5. Resursele de timp; 6. Procesele; 7 Resurse logistice și tehnice.

Sinteza cauzelor identificate în discuțiile cu personalul AM / OI POR este prezentată în Diagrama Fishbone de mai jos.

Figură 7: Diagramă Fishbone pe întregul sistem implementare POR - Analiză proceselor care afectează eficacitatea absorbției

1. Resursele umane	Supraincercarea în fazele de evaluare, precontractare și verificarea cererilor de rambursare	Supraincercarea resurselor la depunere (din partea beneficiarilor)	Personal insuficient.	Pregătire insuficientă pe MySMIS.																
2. Structura organizațională	Supraincercarea în contractarea proiectelor la nivel central (AM POR), respectiv gestionarea centralizată a contractării	Complexitatea birocratică a procesului de avizare intern	Întârzieri în îndeplinirea condiționalităților ex ante stabilite în Acordul de parteneriat																	
3. Factorii externi	Schimbarea legislației în domeniul achizițiilor, schimbarea sau adoptarea unor norme naționale care produc probleme de implementare (ex. creșterea salariilor din construcții)	Lipsa de capacitate de a estima corect durata proiectului.	Lipsa de experiență sau lipsa de consultații la nivel beneficiar	Schimbările de personal sau schimbări politice la nivel de beneficiar UAT produc întârzieri.	Legislația care generează producerea unor cereri de rambursare de valoare mică care ridică gradul de încercare, nu neapărat eficiența sau gradul de absorbție.	Contestații în cadrul procedurilor de achiziții	Încercarea de a uniformiza forma contractului de finanțare	Impunerea sistem SMIS și nefuncționalitatea acestuia care generează sarcini adiționale și birocrație												
																				
4. Resursele financiare	Costurile construcțiilor s-au mărit datorită mării salariilor din construcții stabilite prin Ordonanța de urgență 114/2018	Lipsa fondurilor (la nivel UAT) pentru realizarea documentației tehnice – control curtea de conturi (legea finanțelor publice)	Resursele OI reprezintă un factor de risc în situația în care volumul activității înregistrează o creștere (introducerea de noi categorii de proiecte finanțabile în POR – proiecte nefinalizate) iar resursele financiare rămân neschimbate.																	
5. Resursele de timp	Timp scurt de la ghid final până la depunere	Perioadele de vârf – foarte multe solicitări în timp scurt în toate fazele																		
6. Proceesele	Nerespectarea calendarului inițial de lansare a apelurilor de propuneri de proiecte, ceea ce conduce la suprapunerea apelurilor și a proceselor de evaluare, selecție și contractare aferente, precum și incertitudini în rândul beneficiarilor potențiali	Demararea fazei de programare urmată de suprapunerea cu activități de contractare aferente perioadei curente.	Supracontractarea	Întârzierile în semnarea contractelor generează necesitatea revizuirii contractelor din start, ceea ce ridică volumul de muncă.	Proceduri greu de modificat la contractele de finanțare (necesitatea actului adițional pentru aspecte care ar putea fi rezolvate prin notificări și prin OI)	Nu mai există documentul cadrului de implementare și acest lucru creează un gol														
7. Resurse logistice și tehnice	Lipsa de spații adecvate și echipamente performante pentru întocmirea dosarelor și arhivarea documentelor	SMIS nu este pe deplin funcțional și generează erori ale căror rezolvare generează sarcini de lucru în plus.	SMIS nu permite evidența documentelor de autorizare și nu va cuprinde niciodată toate funcțiile necesare bunei desfășurări a procedurii de autorizare plăți: cuprinde în schimb mulți pași, aparent fara o utilitate, fiind gândit pentru alte PO.																	

Problemele principale:

Întârzieri în semnarea contractelor

Întârzieri în implementare

Întârzieri în absorbția fondurilor

Printre măsurile luate sau propuse de departamentele tehnice ale AM / OI POR pentru rezolvarea problemelor identificate se pot menționa:

- Monitorizarea mai punctuală a îndeplinirii condiționalităților ex ante;
- Îmbunătățirea fazei de programare și planificare strategică, printr-o implicare mai mare și timpurie a partenerilor locali și un rol sporit în selecția strategică a proiectelor de interes regional din partea structurilor regionale;
- Respectarea și actualizarea continuă a calendarului de depunere a apelurilor pentru propuneri de proiecte;
- Simplificarea prevederilor din ghiduri și cererile de finanțare care adăugă sarcini fără valoare în plus față de obiectivele programului;
- Revizuirea legislației naționale și coordonare la nivel național în vederea preîntâmpinării modificărilor legislative de natură să afecteze investițiile din POR;
- Asigurarea funcționalității MySMIS, în raport cu procedurile de implementare POR;
- Asigurarea resurselor financiare pentru îndeplinirea funcțiilor Organismelor Intermediare;
- Continuarea eforturilor de întărire a funcției de sprijin pentru beneficiari.

Recomandările detaliate, formulate de Evaluator în baza reformulării problemelor și cauzelor acestora, în cadrul Focus grupului organizat în iunie 2019, corelate cu concluziile ce se desprind din analiza, se regăsesc la capitolul dedicat concluziilor și recomandărilor, în tabelul dedicat analizei proceselor.

Rezultatele din interviuri cu beneficiari

Deși în general colaborarea cu instituțiile responsabile (în special nivel ADR) este considerată foarte bună, **beneficiarii POR intervievați** (atât publici cât și privați) au pus în evidență următoarele aspecte legate de dificultățile de relaționare cu sistemul de implementare POR:

- Schimbarea regulilor pe parcurs din perspectiva modificărilor legislative (achiziții publice) dar și schimbarea prevederilor din ghidurile de finanțare;
- Complexitatea ghidurilor solicitantului;
- Birocrația foarte mare;
- Decizii la nivel central neadaptate nevoilor din teritoriu (ex. unele criterii pentru accesare sunt foarte greu de atins și neclare).

Printre factorii care au contribuit la succesul proiectului în faza de depunere și evaluare beneficiarii au acordat nivelul de prioritate cel mai ridicat la:

- Contractarea unui consultant extern pentru pregătirea unei aplicații de o calitate adecvată
- Integrarea investiției în cadrul unei strategii de dezvoltare locală / integrată, în care să se detalieze metodologia de prioritizare a proiectelor
- Durata proceselor de selecție și contractare cât mai redusă

”Consultantul este foarte important în scrierea proiectelor însă acesta trebuie să fie susținut în procesul de scriere de către solicitant, pentru a nu se ajunge în situația în care la contractare, beneficiarii sa nu poată îndeplini cele asumate în cererea de finanțare. Există cazuri în care sunt asumate anumite responsabilități care nu sunt fezabile.”

Proiectul este important sa fie inclus într-o strategie locală/integrată deoarece fiind vorba de o serie de proiecte, obiectivele sunt mai ușor de atins și există continuitate. Proiectele care sunt conectate între ele sunt mult mai utile comunității decât cele izolate.

Durata de timp dintre selecție și contractare este mult prea mare. O astfel de perioadă poate conduce la incapacitatea de a finaliza proiectul deoarece unele condiții existente la momentul scrierii nu mai sunt valabile în implementare.”
- citat beneficiarii POR -

Iar în faza de implementare:

- Resurse suficiente pentru implementarea proiectului și rezolvarea problemelor neprevăzute (procentul de 5% pentru cheltuielile neprevăzute este considerat prea scăzut)
- Complementaritatea cu alte investiții publice sau private
- Suport extern pentru managementul proiectului (beneficiar public);
- Rambursarea cheltuielilor conform termenelor stabilite în vederea întâmpinării nevoilor legate de asigurarea fluxului de numerar al proiectelor

Ca factori de sprijin în toate fazele, beneficiarii au menționat:

- Sprijinul oferit de alte entități la nivel național
- Simplificare administrativă
- Sprijinul oferit de ADR (în special beneficiar public)

Focus Group cu principali actorii sistemului de implementare POR 2014-2020

Problemele și cauzele menționate în cadrul interviurilor cu fiecare OI POR și diferite servicii tehnice din cadrul AM POR au fost prezentate sintetic, discutate în plen, validate și revizuite împreună cu reprezentanții din 4 agenții de dezvoltare regională și 2 reprezentanți ai serviciilor tehnice AM POR, acoperind toate procesele principale vizate de analiză.

Problemele și cauzele corelate au fost rafinate astfel pentru fiecare proces analizat, inclusiv etapa de programare și planificare strategică, care a fost evidențiată ca fiind esențială unei implementări eficiente, bazată pe nevoile locale și asumarea responsabilităților tuturor actorilor implicați, precum și (nu în ultimul rând) pentru demararea și, în cele din urmă, implementarea la timp a programului:

Tabel 3.b.5: Analiza problemelor identificate în faza de programare și planificare strategică

Problemele	Cauze
<ol style="list-style-type: none"> 1. Întârzieri în aprobarea POR 2. Numărul mare de axe și obiective specifice din POR 2014-2020 3. Participare scăzută la procese de parteneriat și grupurile de lucru pentru programare (in anumite teritorii și în funcție de grupul țintă, ex. participare scăzută la nivelul mediului de afaceri) 4. Corelare scăzută cu nevoile și contextul teritorial (acestea în unele cazuri nu se reflectă neapărat în criteriile de selecție a proiectelor) 5. Elaborarea cu întârziere a strategiilor sectoriale la nivel național (ex. Educație, sănătate, social, s.a.m.d.) care a adus la lansare cu întârziere a anumitor apeluri 6. Rigiditatea segmentării finanțării (de 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Negocierile cu Comisia Europeană (au fost negocieri complexe inclusiv pe buget) 2. Nevoi mari și diverse, buget generos, existența celor 11 obiective tematice 3. Neacoperirea costurilor de deplasare în cadrul consultărilor - lipsa de încredere / informare / implicare / incertitudine, modificarea, completarea criteriilor de finanțare 4-5 Perioada de grație pentru îndeplinire a condiționalității a adus la elaborare cu întârzieri a elaborării strategiilor sectoriale 6. Condiționalitate ex ante la nivel național, necorelată cu nevoile locale

Problemele	Cauze
verificat condiționalitățile ex ante) ex. alocare impusă pe școli / grădinițe / universități	

Tabel 3.b.6: Analiza problemelor identificate în faza de depunere, selecție și contractare

Problemele	Cauze
<ol style="list-style-type: none"> 1. Numărul foarte mare de apeluri lansate 2. Suprapunerea lansărilor de apel pentru aceleași categorii de beneficiari 3. Supra-încărcarea în faza de evaluare și selecție a proiectelor 4. Timp insuficient pentru pregătirea proiectelor 5. Schimbarea condițiilor din ghidurile în timpul în care apelurile sunt deschise 6. Abordarea neunitară în ce privește ghidurile solicitantului (ex. activități, beneficiari, indicatori de proiect, criterii legate de încadrarea în obiectivele POR) 7. Întârzierea în contractarea proiectelor 	<ol style="list-style-type: none"> 1-4. Complexitatea / fragmentarea excesivă a axelor finanțate din POR (inclusiv valorile scăzute ale intervențiilor) 5. Imposibilitatea îndeplinirii unor condiții din partea beneficiarilor potențiali (ex. Dovada atestării domeniului public prin HG, prezentarea unor avize în perioada de implementare și nu la depunere) 6. Renunțarea la Documentul Cadru de Implementare 7. Supraîncărcarea cu sarcini de lucru la nivel AM / OI POR - solicitarea unor cereri de clarificare / puncte de vedere / raportări / contestații / ghidurile solicitantului / acordare de prioritate în procesul de evaluare selecție și contractare a apelurilor de proiecte nefinalizate pentru a evita dezangajarea în anul 2018

Tabel 3.b.7: Analiza problemelor identificate în faza de implementare și monitorizare

Problemele	Cauze
<ol style="list-style-type: none"> 1. Întârzieri în implementare datorită lipsei PT, ceea ce a condus la rata de absorbție scăzută 2. Dificultăți obiective în respectarea condiționalităților contractuale (ceea ce poate să conducă la rezilierea contractelor de finanțare) 3. Apariția necesității prelungirii duratei perioadei de implementare a proiectelor 4. Supra-încărcarea cu sarcini pentru personalul AM / OI POR în faza de verificare a cererilor de rambursare / plată, inclusiv a procedurilor de achiziții aferente cheltuielilor aferente / introducerea CR / CP în SMIS de către OI și nu de către beneficiar 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Depunerea la nivel de SF a cererilor de finanțare / schimbarea legislației în domeniul achizițiilor publice (inclusiv schimbarea atribuțiilor legate de verificarea ex ante a documentației de atribuire, conform OUG 114/2018) <ol style="list-style-type: none"> 2.1 Rigiditatea condițiilor contractuale 2.2 Schimbări legislative 2.3 Probleme legate de procedurile de achiziții publice <ol style="list-style-type: none"> 3.1 Întârzieri în contractare 3.2 Întârzieri în implementarea proiectelor 4.1 Funcționalitate parțială a modului "implementare" a sistemului SMIS 4.2 Condiționarea beneficiarilor prin OUG 40/2015 de a include în cereri de rambursare (cu excepția primei CR) cheltuieli realizate în cel mult de 3 luni de la data plății 4.3 Sarcini administrative ridicate legate de verificarea cheltuielilor din partea OI/AM POR și de justificare a cheltuielilor din partea

Problemele	Cauze
	beneficiarilor

De asemenea, participanții la focus grup au discutat despre problemele pe care le am definit ca fiind "transversale" și am validat analiza cauzelor realizată, astfel:

Tabel 3.b.8: Analiza problemelor transversale

Problemele	Cauze
<ol style="list-style-type: none"> Supraîncărcarea personalului în perioadele de vârf Existența unor dispoziții legislative în domeniile de implementare a POR 2014-2020 de natură să îngreuneze sau chiar să blocheze etapele de depunere și implementare a proiectelor POR Utilizarea unui model comun de contractare pentru toate PO Funcționarea parțială a sistemului SMIS care a generat dublarea activității pe implementare Structura și funcțiile SMIS corespund parțial cu specificul POR (având în vedere faptul ca acesta în prezent este de fapt o adaptare pentru specificul POCU) Resurse financiare insuficiente pentru acoperirea nevoilor de funcționare a OI POR (perioada 2020-2022) 	<ol style="list-style-type: none"> 1.1 Subdimensionarea structurilor de personal în special la nivel AM POR (la nivel OI există o flexibilitate mai mare pentru întâmpinarea perioadelor de vârf) - Suprapunerea diverselor perioade de programare / nerespectarea planificării inițiale 1.2 Structurile suport AM POR au doar rol consultativ (ex. Juridic, achiziții) 2. Lipsa evaluării ex ante a impactului reglementărilor 3. Coordonarea Acordului de Parteneriat fără adaptare la specificul PO 4-5. Întârzieri în dezvoltarea sistemului SMIS 6.1 Alocare inițială insuficientă pentru acoperirea funcțiilor delegate corelat cu numărul foarte mare de apeluri, respectiv proiecte evaluate și implementate 6.2 Scăderea resurselor datorită corecțiilor aplicate în urma neîndeplinirii indicatorilor de performanță

Pe baza problemelor și cauzelor identificate, discutate și validate cu actorii sistemului, Evaluatorul a pregătit planul de îmbunătățire a sistemului POR, anexat prezentului Raport.

Recomandările din capitolul 3 preiau aceste recomandări, la care se adăugă cele legate de procesele de descentralizare și creșterea capacității administrative la nivel regional și local.

ÎE 2. Care este impactul procesului de descentralizare asupra structurilor instituționale regionale și locale implicate în implementarea POR?

Ipoteză 2.1: POR contribuie la dezvoltarea instituțională și a competențelor din perspectiva descentralizării regionale, inclusiv prin stabilirea unor obiective strategice de valorificare a potențialului în mai multe sectoare prioritare și a identității regionale, prin colaborarea cu actorii relevanți din teritoriu

Pentru analiza datelor legate de Ipoteză 2.1 se face trimitere la analiza datelor privind evoluția resurselor umane, financiare și logistice la nivel OI POR, care se regăsește sub Ipoteză 1.2.

Ipoteză 2.2: POR contribuie la creșterea funcționalității factorilor decidenți la nivel local (UAT-urile) și comunitar (CLLD, GAL-urile)

Analiza documentară

Ca urmare a Legii cadru a descentralizării (Legea nr. 195/2006, cu modificările și completările ulterioare, abrogată prin Codul Administrației Publice, aprobat în luna iunie 2019), în ultimii ani procesul de descentralizare a competențelor de politică publică de la nivel central către nivelul local în România a primit numeroase impulsuri de accelerare prin:

- Adoptarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 (HG nr. 909/2014)
- Constituirea Comitetului național pentru coordonarea implementării Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020
- Aprobarea Strategiei Generale de Descentralizare, reprezentant un document-cadru care stabilește direcțiile strategice ale Guvernului cu privire la continuarea procesului de descentralizare.

În special, Strategia adoptată în anul 2017 urmărește analizarea oportunității transferului de competențe de la nivelul administrației publice centrale la nivelul autorităților administrației publice locale pentru următoarele domenii: agricultură (inclusiv pescuit și acvacultură), cultură, turism, mediu, ape și păduri, sănătate, educație (activități extrașcolare), tineret și sport.

Planul de acțiune anexat Strategiei urmărește realizarea următoarelor obiective, rezultate și acțiuni corelate:

- **Obiectivul specific 1** Realizarea transferului de competențe de la nivel central la nivel local care să permită consolidarea aplicării principiului subsidiarității
Rezultat: Transfer de competențe realizat într-un cadru legislativ coerent și într-un cadru instituțional operațional și stabil
A1. Finalizarea etapelor privind procesul de descentralizare
A2. Transferul competențelor de la autoritățile administrației publice centrale la autoritățile administrației publice locale, precum și al patrimoniului aferent competențelor descentralizate, prin legile sectoriale de descentralizare
- **Obiectivul specific 2** Eficientizarea exercitării competențelor descentralizate pentru asigurarea de servicii publice de calitate Rezultat: Servicii publice descentralizate furnizate în condiții de eficiență și eficacitate pe bază de standarde de cost și calitate
A1. Elaborarea sau, după caz, actualizarea standardelor de cost și de calitate în furnizarea serviciilor publice descentralizate
A2. Dezvoltarea/ consolidarea mecanismelor de coordonare metodologică, monitorizare și control privind modul de exercitare a competențelor descentralizate la nivel local
A3. Întărirea capacității autorităților administrației publice locale pentru exercitarea eficientă a competențelor descentralizate.

Cu toate acestea, recunoscând întârzierile înregistrate în realizarea obiectivelor Strategiei Naționale de Descentralizare, în iunie 2019 Guvernul României a adoptat un Memorandum intitulat "Măsuri privind continuarea procesului de descentralizare". Conform analizei progresului în procesul de descentralizare, în luna iunie 2019 situația se prezenta astfel:

a) inventarul actualizat al bunurilor supuse transferului a fost realizat;

b) **analizele de impact privind oportunitatea descentralizării competențelor au fost parțial realizate:** din cele 8 ministere implicate în procesul de descentralizare (Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Culturii și Identității Naționale, Ministerul Turismului, Ministerul Mediului, Ministerul Apelor și Pădurilor, Ministerul Sănătății, Ministerul Educației Naționale și Ministerul Tineretului și Sportului), 5 ministere au finalizat analizele de impact privind oportunitatea descentralizării competențelor (respectiv, Ministerul Turismului, Ministerul Apelor și Pădurilor, Ministerul Educației Naționale și Ministerul Tineretului și Sportului și Ministerul Culturii și Identității Naționale).

c) concluziile analizei de impact au fost parțial îndeplinite, acestea fiind aprobate de Guvern în domeniile tineret și sport și turism, ape și păduri, în vreme ce analizele elaborate de Ministerul

Educației Naționale și Ministerul Culturii și Identității Naționale se aflau în avizare interministerială la momentul redactării prezentului raport.

d) **elaborarea proiectelor de lege sectoriale pentru descentralizare a fost parțial realizată**, fiind elaborate și în procedură de transparență decizională cele două proiecte de legi sectoriale care propun descentralizarea competențelor de la nivel central la nivelul județelor pentru domeniile tineret și sport, precum și turism.

În paralel, având în vedere obiectivele Strategiei și legislației naționale în domeniul descentralizării, în calitate de minister de resort, MDRAP, prin Direcția Generală Administrația Publică, a inițiat procesul de elaborare/actualizare a standardelor de calitate și a standardelor de cost pentru serviciile publice descentralizate furnizate cetățenilor. Acest demers a fost realizat prin proiectul “Consolidarea cadrului pentru creșterea calității serviciilor publice și pentru sprijinirea dezvoltării la nivel local”, SIPOCA 9, co-finanțat prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014 - 2020. În cadrul acestui proiect se vor pregăti propuneri de standarde de calitate și de cost pentru următoarele domenii de servicii publice descentralizate:

a) propuneri de standarde de calitate pentru: sănătate, educație preuniversitară, asistență socială, cultură, tineret și sport, servicii comunitare de utilități publice, ordine, siguranță publică și evidența persoanelor, administrarea domeniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale.

b) propuneri de standarde de cost pentru: sănătate, educație preuniversitară, asistență socială, cultură, tineret și sport.

Alte trei rezultate ale acestui proiect, extrem de relevante în contextul reformei administrației publice în direcția descentralizării administrative sunt:

- Analiza cadrului legislativ și instituțional pentru furnizarea serviciilor publice la nivelul administrației publice,
- Metodologia de monitorizare și evaluare a capacității administrative a Unităților Administrativ-Teritoriale (în temeiul art. 15-30 din Normele metodologice pentru implementarea Legii Cadru a descentralizării) și
- Platforma online, reprezentând sistemul de monitorizare și evaluare a standardelor de calitate și cost și a capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale.

Metodologia are drept obiectiv **organizarea și standardizarea activităților de evaluare și monitorizare a capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale** prin punerea la dispoziția autorităților publice centrale a unui algoritm pentru stabilirea, colectarea, calculul, analiza și publicarea unui set de indicatori de performanță și a datelor de intrare aferente, precum și estimarea resurselor necesare implementării. În baza metodologiei, proiectul a dezvoltat o platformă care se află în faza de pilotare și care va permite colectarea datelor la nivel sistematic, în vederea monitorizării și evaluării anuale a performanțelor APL în ceea ce privește capacitatea administrativă și procesele de descentralizare.

Rezultatele din interviuri cu actori din teritoriu: Contribuția POR la procese de descentralizare și întărirea capacităților actorilor locali

În ceea ce privește contribuția POR la procesele de descentralizare și întărire a capacităților actorilor și partenerilor locali

”Abordarea integrată contribuie fără îndoială la creșterea capacității administrative a APL de a implementa proiecte pe mai multe sectoare și în parteneriat”.

- citat MDRAP -

Cu toate acestea, majoritatea structurilor intervievate, inclusiv punctul de vedere al ADR-urilor, a fost că este prea devreme pentru evaluarea exactă a dimensiunii acestei contribuții, datorită stadiului de început al implementării mecanismelor de dezvoltare teritorială integrată, precum și faptul că aceste mecanisme sunt efectiv promovate doar în anumite zone din teritoriul național cu condiții deosebite (ex. zona Delta Dunării, zone unde locuiesc comunitățile marginalizate). În aceasta privință, a existat din partea unui ADR părerea că mecanismul ITI ar putea fi extins și la zone unde în prezent nu este implementat, deoarece prin natura sa ar putea întări viziunea strategică în ceea ce privește planificarea intervențiilor și atragerea de fonduri la nivel regional.

Punctul de vedere al organizației Clusterului intervievat cu privire la procesele participative în cadrul pregătirii strategiilor de dezvoltare locală este că participarea membrilor Clusterului a fost activă și s-au furnizat inputuri pentru definirea direcțiilor strategice, însă aceste inputuri nu s-au regăsit pe deplin în versiunea finală a strategiei. Cauzele acestui decalaj sunt explicate astfel cu cuvintele persoanelor intervievate:

”Considerăm că în perioada dintre stabilirea linilor directoare și scrierea strategiilor, esență dezbaterilor avute s-a pierdut. Unul dintre factorii care conduc la aceste pierderi este reprezentat de cel politic și anume schimbările succesive și viziunile diferite ale celor aflați în poziții de decizie”.

Ținând cont de aceasta experiență, reprezentanții Clusterului consideră că rolul lor în dezvoltarea regională ar trebui întărit printr-o structurare mai integrată a activităților și o alocare a resurselor adecvate necesităților de participare, care să atingă diverse domenii de intervenții pe lanțul de valoare, de la producție la cercetare-inovare și până la educație / formare profesională.

În ceea ce privește beneficiarii POR, IMM-urile intervievate consideră că finanțarea POR a adus valoare adăugată și chiar investiția nu s-ar fi realizat fără aceasta. În plus, procesul de accesare a fondurilor europene a contribuit la dezvoltarea resurselor umane interne, atât prin angajarea personalului tehnic responsabil cu gestionarea proiectelor, cât și prin instruirea continuă a personalului tehnic, în vederea adaptării competențelor tehnice la noile tehnologii.

La nivelul Municipiilor beneficiari POR (pol de creștere), reprezentantul intervievat subliniază că SIDU a fost pregătit cu precădere cu sprijinul unui consultant extern, dar și echipa internă a avut o contribuție prin direcțiile de specialitate (arhitect șef, cadastru, ș.a.m.d.). Mai mult, colaborarea în planificare a fost extinsă la zone funcționale de lângă oraș, respectiv la administrațiile publice locale din zona metropolitană. În ceea ce privește procesele partenariale extinse altor actori, publici și privați, din teritoriu, reprezentanții Municipiului susțin că acestea au fost ample și că punctele de vedere au fost integrate în documentul strategic final, iar în faza de implementare partenerii locali sunt consultați la două luni pentru monitorizarea progreselor proiectelor incluse în PIDU (nu doar POR și nu doar Consiliul Local, beneficiar intervievat). Beneficiarul consideră că ar fi realizat investițiile și fără contribuția POR, deși nu le ar fi finanțat doar din bugetul local ci și din alte surse externe (alți donatori, alte programe gestionate de Comisia Europeană).

Punctul de vedere al unui reprezentant Consiliului Județean este în primul rând că POR-ul reprezintă principala sursă de finanțare pentru administrația județeană, iar investițiile s-ar fi realizat la un nivel mult mai mic sau deloc fără POR. Mai mult, în urmă depunerii și implementării proiectelor POR CJ a creat o structură dedicată planificării strategice/gestionării proiectelor, a contractat servicii de consultanță, a instruit personalul intern și a achiziționat echipamente informatice și sisteme de arhivare. De asemenea, investițiile POR vor contribui la îmbunătățirea programării, calității și livrării serviciilor publice de transport județean/regional,

turism, patrimoniu cultural și mediu, contribuind, mai în general, la creșterea oportunităților pentru membrii comunităților locale.

”Se pot menționa experiențe pozitive privind modul de programare strategică, de îmbunătățire a nivelului de pregătire profesională a personalului implicat în procesul de derulare a fondurilor europene, de corijare a numeroaselor lacune în comunicarea interinstituțională (în special în procesul de obținere a avizelor/autorizațiilor) sau de stabilire a unor contacte la nivel regional și național ce se pot dovedi benefice în contextul existenței unei continuități în derularea procesului de atragere de fonduri nerambursabile.”
- citat Consiliu Județean -

Alte aspecte, legate de creșterea capacităților de descentralizare și rolul partenerilor locali în cadrul intervențiilor integrate vor fi analizate prin prisma studiilor de caz selectate în cadrul mecanismelor de dezvoltare integrată descrise mai jos.

Analiza complementarității

Analiza complementarității la nivel de program poate fi realizată pornind din contribuția intervențiilor la atingerea obiectivelor tematice asumate în cadrul POR 2014-2020.

Această complementaritate este extrem de relevantă atât pentru abordarea integrată, multisectorială, a POR, cât și pentru aspecte ce țin de facilitarea proceselor de descentralizare a politicilor sectoriale la nivel local.

Pentru a avea o viziune de ansamblu asupra complementarităților la nivel de program și sistem FESI, am pregătit un tabel unitar care include toate obiectivele tematice și programele corelate. Pe lângă programele finanțate din fondurile europene, există o complementaritate puternică cu alte programe guvernamentale care sprijină investițiile infrastructurale, cadastru și dezvoltarea mediului de afaceri, conform legislației naționale, printre care se pot menționa: Programul Național de Dezvoltare Locală, Programul național de înregistrare sistematică în cadastru, Programul național de investiții în turism, Schemele de ajutor de stat și investițiile de interes regional, ș.a.m.d.

Complementaritatea investițiilor în cadrul intervențiilor integrate POR a fost aprofundată în cadrul studiilor de caz iar complementaritatea cu alte intervenții legate de capacitatea administrativă și promovarea descentralizării au fost aprofundate în cadrul Panelului de experți.

Toate inițiativele teritoriale integrate sunt corelate cu strategiile de dezvoltare, programele sectoriale și alte inițiative implementate de alți actori la nivel local. În special, la nivel ITI Delta Dunării, această complementaritate reiese din gândirea mecanismului integrat, care prevede corelarea surselor de finanțare din diverse Programe Operaționale, inclusiv urmărirea și coordonarea acestora în faza de implementare prin structura ADI ITI. De asemenea, dezvoltarea urbană integrată este un mecanism de dezvoltare teritorială integrat la nivel vertical (în special nivel județean/ local, respectiv municipal) și orizontal, sectorial, însă la o scară teritorială mai mică decât mecanismul ITI. Atât mecanismul ITI cât și dezvoltarea urbană integrată se concentrează pe colaborarea la nivelul administrațiilor publice locale, contribuind astfel la întărirea proceselor parteneriale și gradului de asumare a responsabilității în ceea ce privește atingerea unor obiective de dezvoltare comună. În cele din urmă, mecanismul DLRC mută atenția complementarității la un alt nivel de guvernare, care implică o participare mai consistentă a actorilor privați, non guvernamentali, promovând astfel asumarea responsabilității de planificare strategică la un nou nivel de colaborare public/ privat și de guvernare conjunctă.

Tabel 3.b.9: Analiză pe baza de matrice: complementaritate dintre programele operaționale 2014-2020

Obiectiv tematic	Axe din POR 2014-2020	POCU 2014-2020	POIM 2014-2020	PNDR 2014-2020	POP 2014-2020	POC 2014-2020	POCA 2014-2020	POAT 2014-2020	Horizon 2020/ COSME/LIFE	FEAD
OT 1 - Consolidarea cercetării, dezvoltării tehnologice și a inovării.	AP 1	X (AP 6)				X			X	
OT 3 - Îmbunătățirea competitivității întreprinderilor mici și mijlocii, a sectorului agricol și a sectorului pescuitului și acvaculturii.	AP 2	X (AP 3)		X	X	X (AP 1 și 2)			X	
OT 4 - Sprijinirea tranziției către o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon în toate sectoarele	AP 3 AP 4	X (AP 3)	X							
OT 6 - Protecția mediului și promovarea utilizării eficiente a resurselor	AP 5 AP 4		X	X		X ³⁷				
OT 7 - Promovarea sistemelor de transport durabile și eliminarea blocajelor din cadrul infrastructurilor rețelelor majore	AP 6		X	X						
OT 8 - Promovarea ocupării forței de muncă sustenabile și de calitate și sprijinirea mobilității forței de muncă	AP 7	X		X	X	X				

³⁷ Digitalizarea itemilor imobile; inovație legată arhitectura și designul spațiilor urbane revitalizate.

Obiectiv tematic	Axe din POR 2014-2020	POCU 2014-2020	POIM 2014-2020	PNDR 2014-2020	POP 2014-2020	POC 2014-2020	POCA 2014-2020	POAT 2014-2020	Horizon 2020/ COSME/LIFE	FEAD
OT 9 - Promovarea incluziunii sociale și combaterea sărăciei.	AP 8 AP 9 AP 4	X (AP 3 și 4)		X		X ³⁸	X			X
OT 10 - Investițiile în educație, competențe și învățare pe tot parcursul vieții.	AP 10 AP 4			X						
OT 11 - Consolidarea capacității instituționale și o administrației publice eficiente	AP 11 AP 12			X			X	X		

Sursă: prelucrarea evaluatorului pe baza analizei POR 2014-2020

³⁸ E-health și e-inclusion.

Rezultatele Panelului de experți

Panelul de experți s-a desfășurat în data de 24 iulie 2019. Participanții au inclus reprezentanții din cadrul următoarelor instituții care activează în domeniile dezvoltării capacității administrative a administrațiilor publice, precum și în domeniile formulării, monitorizării și evaluării politicilor publice la nivelul guvernului central și local, inclusiv proceselor de descentralizare a funcției de politică publică la nivel local, respectiv: Secretariatul General al Guvernului; Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, DG Administrația Publică; Ministerul Fondurilor Europene, Autoritatea de Management pentru Programul Operațional (PO) Capital Uman, și un reprezentant al Cabinetului Ministrului; Autoritatea de Management pentru PO Capacitatea Administrativă; Autoritatea de Management pentru PO Asistență Tehnică. Din discuțiile panelului de experți s-au desprins următoarele concluzii:

- Pentru dezvoltarea capacității administrative a beneficiarilor fondurilor din Programul Operațional Regional, a fost evidențiat faptul că este necesară **instruirea prin tematici care să acopere aspectele procedurale concrete** și să ofere exemple practice pentru îndeplinirea în bune condiții a responsabilităților ce revin potențialilor beneficiari și beneficiarilor, inclusiv în contextul proceselor de descentralizare administrativă și planificarea resurselor locale corelate.
- Pentru sprijinirea proceselor de descentralizare care pot intra în competență regională și/sau locală, este necesară păstrarea unei **orientări metodologice din partea ministerelor de resort**. În acest sens, procesul de descentralizare administrativă se află în analiză prin studiile de impact care vor evalua situația delegării funcțiilor de politică publică de la nivel național la nivel regional și local, cu respectarea legislației naționale. Printre aspectele aflate în curs de analiză și reglementare s-a menționat necesitatea stabilirii unor standarde de calitate și cost pentru servicii publice, care să faciliteze procesul de delegare a implementării politicilor sectoriale la nivel local.
- Procesele descentralizate depind de resurse, de bugetul de stat, iar sistemul de implementare al fondurilor europene reprezintă o oportunitate prin **găsirea acelor resurse financiare** adiționale, de care este nevoie, iar POR contribuie și o poate face în continuare, la sporirea acestor resurse pentru realizarea responsabilităților care țin de descentralizarea administrativă prin atribuții delegate, conform cu Regulamentul 1303. Acest mecanism ar putea permite rambursarea din FEDR și FSE a unor cheltuieli generate de procesul de delegare de funcții de politică publică, legate de exemplu de adoptarea anumitor standarde de calitate și cost pentru serviciile publice. O asemenea oportunitate ar putea fi valabilă pentru perioada de programare 2021-2027 și numai în condițiile în care se va continua efortul de standardizare și orientare metodologică în sectoarele definite prin lege.
- **Complementaritatea dintre intervențiile POR / POCU și intervențiile din cadrul POCA, POAT și alte programe naționale** este un aspect care poate contribui cu succes la procesele de descentralizare administrativă și de îmbunătățire a capacității administrative pentru administrațiile publice locale beneficiare ale POR. Un exemplu menționat este AM POCA care va lansa curând un apel pentru depunerea unor propuneri de proiecte adresat APL. Acest apel este destinat sprijinirii pregătirii documentelor de planificare strategică la nivel local pentru viitoarea perioadă de programare. Un alt exemplu este "Consolidarea cadrului pentru creșterea calității serviciilor publice și

pentru sprijinirea dezvoltării la nivel local”, SIPOCA 9, inițiativa finanțată din POCA și promovată de MDRAP, prin DG Administrația Publică, menită să sprijine procese de descentralizare. Prin intermediul acestui proiect, s-a dezvoltat o platformă online (în prezent aflată în faza de pilotare), reprezentând sistemul de monitorizare și evaluare a standardelor de calitate și cost și a capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale. În acest fel se pune la dispoziția autorităților publice centrale unii algoritmi pentru stabilirea, colectarea, calculul, analiza și publicarea unui set de indicatori de performanță și a datelor de intrare aferente, precum și estimarea resurselor necesare implementării proceselor de descentralizare. Instrumentele dezvoltate în cadrul proiectului vor facilita colectarea datelor la nivel sistematic, în vederea monitorizării și evaluării anuale a performanțelor APL în ceea ce privește capacitatea administrativă și procesele de descentralizare.

- A fost menționat **potențialul mecanismelor teritoriale integrate**, implicarea actorilor din teritoriu și asocierea dintre administrațiile publice locale (în special cele mai mici), pentru întărirea capacității acestora de a formula și a livra politici publice și servicii la nivel local. S-a menționat ca bună practică experiența GAL-urilor rurale, care au devenit structuri funcționale, echipate cu resurse umane și financiare adecvate mulțumită alocării constante de fonduri asigurate prin PNDR. Experiența GAL rural poate fi utilizată ca exemplu pentru consolidarea structurilor GAL urban, ceea ce ar permite extinderea razei de acțiune a intervențiilor integrate în mediul urban. În aceasta privință, o măsură care ar putea consolida rolul GALurilor și totodată reduce sarcinile administrative ar putea fi includerea Strategiilor de Dezvoltare Locală în Strategii mai ample, de dezvoltare integrată la nivelul orașelor și municipiilor; aceasta ar însemna o componentă socială în aceste strategii, care să se adreseze în mod specific comunităților marginalizate, ceea ce ar permite o abordare integrată a DLRC în planificarea locală. Ca urmare a acestui fel de abordare, GALurile ar deveni o permanență în contextul planificării strategice a localității.

Studiu de caz 1. Mecanismul ITI Delta Dunării

Strategia pentru dezvoltarea integrată a Deltei Dunării și a zonelor limitrofe a fost dezvoltată în anul 2013, prin servicii de asistență tehnică contractate de către Guvernul României (Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, MDRAP) semnat cu Banca Mondială.

În scopul implementării mecanismului Investiții Teritoriale Integrate (ITI) pe raza de competență a unităților administrativ-teritoriale cuprinse în Strategia de Dezvoltare Durabilă Integrată a Deltei Dunării s-a constituit Asociația pentru Dezvoltarea Intercomunitară - ITI Delta Dunării, persoană juridică de drept privat și de utilitate publică, în conformitate cu prevederile Legii administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare și ale Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, cu modificările și completările ulterioare. Organele de decizie în cadrul ADI ITI sunt Adunarea Generală și Consiliul Director.

ADI ITI Delta Dunării reprezintă acordul celor 38 de UAT-uri pe raza strategiei integrate de a organiza, reglementa, finanța, monitoriza și coordona în comun, planurile operaționale de implementare a strategiei, precum și de a realiza în comun proiecte de investiții publice de interes zonal sau regional.

Conform Strategiei Integrate de Dezvoltare Durabilă Delta Dunării, POR va finanța intervențiile ITI în următoarele axe prioritare:

- Axa 2. Îmbunătățirea competitivității întreprinderilor mici și mijlocii
- Axa 3. Sprijinirea tranziției către o economie cu emisii scăzute de carbon
- Axa 5. Îmbunătățirea mediului urban și conservarea, protecția și valorificarea durabilă a

- patrimoniului cultural
- Axa 6. Îmbunătățirea infrastructurii rutiere de importanță regională
- Axa 7. Diversificarea economiilor locale prin dezvoltarea durabilă a turismului
- Axa 8. Dezvoltarea infrastructurii sanitare și sociale
- Axa 10. Îmbunătățirea infrastructurii educaționale

În practică, ADI ITI coordonează în plan local implementarea strategiei, sprijină Autoritățile de Management în implementarea mecanismului ITI, monitorizează implementarea proiectelor viitoare din cadrul mecanismului ITI, asigură vizibilitatea proiectelor și informarea publică permanentă asupra implementării lor.

În acest scop, ADI ITI derulează un proiect co-finanțat din PO AT 2014-2020, cu titlu ”Asistență tehnică pentru susținerea acțiunilor ce contribuie la realizarea obiectivelor strategice din cadrul Strategiei Integrate de Dezvoltare Durabilă a Deltei Dunării (SIDD DD)”, în valoare de circa 3,6 milioane de euro, pentru perioada 2019-2023. Proiectul în curs a venit în continuarea unui alt proiect, tot finanțat din POAT, pentru perioada 2016-2018, în valoare de circa 1,6 milioane de euro.

Centralizarea proiectelor în curs de implementare la nivelul mecanismului ITI Delta Dunării arată că în iunie 2019 POR concentra 56% din valoarea proiectelor în curs de implementare în cadrul mecanismului ITI (restul fiind acoperit de PNDR 2014-2020), reprezentând 179 proiecte (circa 24% din total) însumând o valoare de circa 160,5 milioane de euro.

Rezultatele interviului cu membrii ADI ITI sugerează că rolul îndeplinit de structura ADI ITI Delta Dunării a adăugat valoare la mecanismul ITI Delta Dunării prin asistența tehnică furnizată de expertiza organizației în planificare și implementarea intervențiilor. Totodată, membrii ADI ITI intervievați consideră că atât ADI ITI cât și CC ADI ITI cuprind **organizațiile relevante și reprezentative** pentru teritoriul vizat de mecanismul ITI și tipologia intervențiilor acestuia, iar consultarea comunităților din teritoriu și procesul de luare a deciziilor în vederea planificării strategice și alegerea intervențiilor prioritare a fost adecvată și realizată punctual.

Procesul de luare a deciziilor în cadrul parteneriatului cu actorii publici și privați din teritoriu a fost adecvat din perspectiva obținerii rezultatelor de dezvoltare, un rol important avându-l inclusiv lucrările sub-comitetelor tematice stabilite în cadrul Comitetului Consultativ.

- Citat membrii ADI ITI -

Cu toate acestea, mai este spațiu de îmbunătățire la nivelul procesului de luare a deciziilor, în special în fazele inițiale de definire a strategiei, unde rolul membrilor CC ADI ITI ar putea fi întărit.

În ceea ce privește contribuția experienței POR și, în general, accesării fondurilor europene, în procesul de întărire a capacităților actorilor din teritoriu, experiența membrilor ADI ITI este una pozitivă, aceștia considerând că **experiența din perioada 2014-2020 va contribui în mod direct atât la planificarea strategică viitoare în privința dezvoltării durabile a teritoriilor de referință**, cât și la creșterea calității serviciilor publice oferite (de exemplu modernizarea serviciilor publice de transport județean sau salvarea patrimoniului istoric de nivel național și punerea lui în valoare din punct de vedere turistic) populației locale, pe lângă îmbunătățirea comunicării inter-instituționale și colaborării la nivelul diverselor instituții implicate cu diferite roluri în gestionarea sistemului fondurilor europene și altor aspecte relevante la nivel național (ex. legislație, avize) din perspectiva continuității în derularea procesului de atragere de fonduri.

Între experiențele reținute trebuie să figureze cu prioritate pe departe o planificare mult mai eficientă și realistă în timp a priorităților asumate de către comunitățile locale cât și o viziune strategică mult mai profesionistă la nivelul autorităților publice centrale astfel încât să fie

eliminate vulnerabilitățile majore rezultate din practici legislative neunitare, angajamente modificate în timp, documente strategice realizate cu întârziere și cu greșeli ce modifică regulile jocului pe parcursul de obținere a finanțărilor. În special experiențe pozitive privind modul de programare strategică, de îmbunătățire a nivelului de pregătire profesională a personalului implicat în procesul de derulare a fondurilor europene, de corijare a numeroaselor lacune în comunicarea interinstituțională (în special în procesul de obținere a avizelor/autorizațiilor) sau de stabilire a unor contracte la nivel regional și național ce se pot dovedi benefice în contextul existenței unei continuități în derularea procesului de atragere de fonduri nerambursabile.
- Citat membrii ADI ITI -

Studiu de caz 2. Intervenții integrate de dezvoltare urbană

Municipiul Cluj-Napoca are o tradiție de planificare strategică foarte bine structurată încă din perioada 2007-2013, planificarea pentru perioada 2014-2020 bazându-se pe continuarea abordării precedente, prin punerea în valoare a conceptului de Pol de Creștere și a dezvoltării policentrice, bazate pe o integrare puternică a orientărilor de dezvoltare a întregii zonei funcționale metropolitane de lângă Municipiului Cluj-Napoca.

Astfel, Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană (SIDU) Cluj-Napoca se bazează pe o serie de documente întocmite înainte de 20 iulie 2017 (data notificării admisibilității SIDU și PMUD spre finanțare din POR) și este puternic corelată cu experiența din perioada de programare precedentă, multe proiecte fiind chiar continuarea celor implementate în cadrul PIDU 2007-2013.

În conformitate cu prevederile Regulamentului UE nr. 1301/2013 și Regulamentului UE nr. 1303/2013 și ținând cont de Documentul Cadru de implementare a dezvoltării urbane durabile la nivelul Axei Prioritare din POR 2014-2020, în cadrul Municipiului Cluj-Napoca în 2017 s-a înființat Autoritatea Urbană, prin Hotărâre a Consiliului Local nr. 165/2017.

Regulamentul prevede că, obligatoriu, Autoritățile Urbane trebuie să fie responsabile cel puțin pentru sarcinile legate de selectarea operațiunilor (proiectelor). Astfel, Autoritatea Urbană a fost desemnată pentru a îndeplini rolul de organism intermediar, delegat de Autoritatea de Management POR în temeiul art. 125 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, fiind inclusă în sistemul de management și control al fondurilor europene structurale și de investiții (Fonduri ESI).

Alegerea Municipiului Cluj-Napoca pentru realizarea studiului de caz derivă din faptul că Municipiul Cluj-Napoca are numărul cel mai ridicat de cereri de finanțare depuse în cadrul AP 4 (33 cereri de finanțare, la egalitate cu Municipiul Oradea) și este al doilea Municipiu din regiunea NV în ceea ce privește numărul de proiecte în curs de implementare (7 proiecte în derulare) conform datelor din SMIS la 02.04.2019. Mai mult, alegerea Municipiului Cluj-Napoca, în calitate de pol de creștere, a permis analiza gradului de continuitate dintre abordarea policentrică adoptată în perioada 2007-2013 și abordarea perioadei 2014-2020, respectiv s-a putut analiza cel puțin din punct de vedere calitativ, măsura în care experiența precedentă a fost valorizată prin consolidarea structurilor înființate și adaptarea lor la noul context programatic.

Autoritatea Urbană interviuată consideră că **structura Autorității Urbane (AU)** înființate prin HCL este potrivită față de sarcinile delegate prin Acordul de delegare de funcții semnat cu MDRAP.

Nu se dorește creșterea atribuțiilor AU, deoarece se consideră că ghidurile nu se vor simplifica și doar atribuțiile vor crește, fără o simplificare și o eficientizare efectivă a proceselor.
- citat reprezentant AU -

În ceea ce privește funcționalitatea AU se consideră că criteriile de prioritizare și selecție a proiectelor utilizate până în prezent au fost adecvate contextului local, iar colaborare cu Structura de Sprijin al Dezvoltării Urbane (SSDU) din cadrul ADR-ului a fost ”fructuoasă”.

Cu referire la **parteneriatul local**, AU consideră că acesta include toate organizațiile necesare, inclusiv din mediul public și privat, deși alte instituții publice ar putea să se implice mai mult în vederea facilitării obținerii de documente în faza de depunere și implementare. Mai mult, în faza de implementare se realizează întâlniri bilunare pentru monitorizarea progresului proiectelor cuprinse în SIDU, dezvoltate de diferiți actori din teritoriu. În plus, la nivel de UAT există conceptul de **bugetare participativă**, cu întâlniri ale Consiliului Civic unde se propun și se analizează proiecte, în cele din urmă se notează observațiile și se ține cont de ele în cadrul dezvoltării continue a portofoliului de proiecte locale.

Este un proces dinamic și într-o continuă dezvoltare: spre exemplu, există proiecte depuse direct la Comisie Europeană în parteneriat cu ONG-uri și alte entități private și similar, precum și proiecte pe POCA implementate împreună cu Centrul de imaginație și inovare civică.

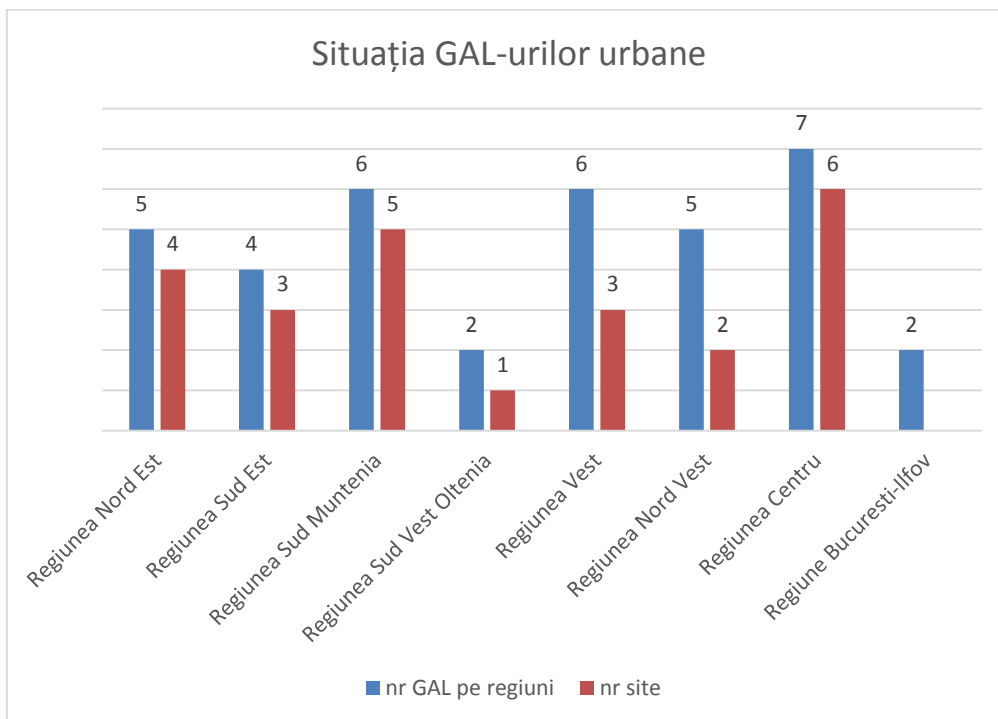
- citat reprezentant AU -

În ceea ce privește aspecte de complementaritate, SIDU este corelat și complementar cu alte strategii locale la diferite nivele (ex. GAL, investițiile Consiliului Județean, Master Plan Transport), precum și cu strategia municipală mai amplă de gestionare a serviciilor publice (în special serviciul public de transport local, iluminat, social, învățământ). Astfel, se consideră că proiectele POR vor contribui la dezvoltarea economică, și, în special, la promovarea economiei verzi, precum și la îmbunătățirea imaginii orașului și, în termeni mai amplii, la creșterea calității vieții. De asemenea, proiectele contribuie la conștientizarea propriilor capacități cu privire la gestionarea de intervenții pentru comunitate.

Studiu de caz 3. Mecanismul DLRC

Din analiza documentară am constatat că în prezent există 37 de GAL-uri urbane înființate (din care numărul cel mai mare se concentrează în regiunile Centru, Sud Muntenia și Vest, urmate de regiunile Nord-Est și Nord-Vest, după cum arată tabelul de mai jos), iar nivelul de activitate a acestora este relativ scăzut, strategiile fiind de fapt aprobate în ultimele luni ale anului 2018, finanțarea activităților GAL din cadrul POCU (prin acordarea pre-finanțării) a început concret doar în primele luni ale anului 2019. De asemenea, analiza informațiilor disponibile online a permis identificarea unui grup alcătuit din 4 GAL-uri, cu numărul cel mai mare de evenimente organizate (peste 4) și alte activități în derulare, în special GAL Târgoviște, care din acest motiv a fost selectat pentru aprofundarea în cadrul studiului de caz. Se remarcă, totodată, că Președintele GAL Târgoviște este Vice-Președintele Federației GAL Urbane, ceea ce a permis obținerea unor informații importante, respectiv o privire de ansamblu, și asupra modului de desfășurare și problemelor întâmpinate în procesul implementării mecanismului DLRC până în prezent.

Figură 8: Situația GAL-urilor urbane pe regiuni de dezvoltare (2019)



Sursă: prelucrarea evaluatorului din cercetare documentară online

Rezultatele interviului realizat cu reprezentanții GAL Târgoviște, coroborat cu analiza documentelor furnizate de participanți se regăsesc în fișa studiului de caz anexată prezentului Raport și sunt descrise pe scurt în cele ce urmează.

Se precizează că GAL-urile urbane deocamdată nu au adoptat hotărâri semnificative legate de procesul de implementare POR, având în vedere că Ghidul pentru selecția proiectelor în cadrul AP 9 nu a fost lansat și nu există proiecte în curs în cadrul AP 9. Deciziile luate la nivelul structurilor GAL privesc, până la momentul redactării prezentului raport, doar aspecte administrative și de gestionare, precum: recrutarea personalului de proiect și adoptarea procedurilor interne de management al GAL.

Reprezentanții GAL urban intervievați consideră că **structura GAL este potrivită**, având în componență administrații locale, private și non guvernamentale, inclusiv o persoană fizică relevantă pentru comunitatea locală, conform cerințelor de evaluare și selecție a SDL. Există totuși posibilitatea ca GAL-ul să se extindă, însă doar sub condiția respectării criteriilor de selecție. Extinderea s-ar putea realiza pe anumite domenii de interes iar unul dintre acestea poate să fie reprezentat de dezvoltarea economică. Contextul actual și desfășurarea activității în cadrul GAL-ului permite **dezvoltarea capacității administrative a membrilor GAL**: există fonduri alocate pentru partea de formare profesională, membrii GAL participând la cursuri de management de proiect, evaluare proiecte, achiziții publice și introducere și validare a datelor. Mai mult, în proiectul de funcționare membrii GAL se vor acredita ca furnizori de formare.

Astfel, implicarea și angajamentul membrilor GAL nu sunt privite ca reprezentând provocări deoarece membrii GAL sunt motivați să fie activi prin sesiuni de instruire și consultări continue. Ceea ce a reprezentat totuși o provocare a fost **selecția** lor și nu implicarea lor ulterioară. În aceasta privință, s-a realizat o conferință înainte de lansarea apelurilor POCU. Un alt aspect provocător este faptul că strategia de funcționare este gândită pentru o perioadă de 5 ani iar **bugetul structurii de sprijin** în implementare prin GAL (reprezentând 15% din valoarea fondurilor POCU) a fost dezvoltat pentru o perioadă de 3 ani.

Astfel, din perspectiva întăririi capacității și asigurării sustenabilității mecanismului DLCR, reprezentanții GAL își doresc că structurile GAL să treacă printr-un proces de acreditare ca

Organism Intermediar de Rang II astfel încât rolul lor în sistemul de implementare a intervențiilor integrate să fie recunoscut, instituționalizat și valorizat mai departe.

Procesul de luare a deciziilor trece prin Adunarea Generală a Membrilor Asociației și există un mecanism de comunicare foarte bine pus la punct, reglementat printr-o procedură de comunicare internă și un contact permanent dintre membrii GAL (inclusiv prin social media, gen Whatsapp).

Participarea factorilor interesați la implementarea strategiei locale este, în opinia reprezentanților GAL, adecvată: strategia a fost în consultare publică, a primit vot pozitiv în adunarea generală și avizare din partea MFE. S-au realizat de asemenea sesiuni de instruire pentru potențiali participanți în proiectul de funcționare.

Reprezentanții GAL consideră că experiența înființării acestei structuri va contribui într-o mare măsură la întărirea capacității comunității de a de a gândi și de a implementa acțiuni de dezvoltare în beneficiul comunității.

”Din această experiență considerăm că cele mai importante lecții sunt legate de asumarea responsabilității și empowerment la nivel de comunitate. De asemenea, s-a ajuns la concluzia că nu se poate constitui o structură solidă decât în măsura în care vectorul reprezintă un punct de încredere. Colaborarea public privat este posibilă din perspectiva interesului public, instrumentele oferite fiind extrem de importante.”

- citat GAL -

Anexa 5.6. Analiza organizațională detaliată

Prin legislația în vigoare³⁹, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice este autoritate de management pentru Programul operațional regional 2014-2020, iar agențiile pentru dezvoltare regională îndeplinesc funcția de organisme intermediare pentru Programul operațional regional 2014-2020, în conformitate cu legislația aplicabilă⁴⁰.

Coordonarea la nivel național a gestionării instrumentelor structurale, precum și coordonarea strategică sunt asigurate de Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene, prin Comitetul de coordonare pentru managementul Acordului de parteneriat (CCMAP) și Comitetul de management pentru coordonarea fondurilor ESI (CMC-FESI). Sistemul de control intern pentru POR 2014 - 2020 este alcătuit din următoarele instituții: Autoritatea de Management pentru POR; Organismele Intermediare/Agențiile pentru Dezvoltare Regională (ADR) desemnate pentru stabilirea cadrului instituțional de coordonare și gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții și pentru asigurarea continuității cadrului instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale 2014-2020; Autoritate de Certificare și Plată (ACP)/Ministerul Finanțelor Publice (MFP) desemnată pentru stabilirea cadrului instituțional de coordonare și gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții și pentru asigurarea continuității cadrului instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale 2014-2020; Autoritate de Audit/Curtea de Conturi desemnată pentru stabilirea cadrului instituțional de coordonare și gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții și pentru asigurarea continuității cadrului instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale 2014-2020 și Agenția Națională pentru Achiziții Publice în condițiile legii⁴¹, desemnată ca autoritate responsabilă cu mecanismul de verificare a respectării normelor privind achizițiile publice în cadrul proiectelor finanțate din instrumente structurale.

Autoritatea de Management pentru POR are responsabilitatea finală în fața Comisiei Europene, pentru îndeplinirea corespunzătoare a obligațiilor menționate în articolul 125 din Regulamentul UE nr.1303 al Parlamentului European și al Consiliului și delegă atribuții către OI (ADR).

Organigrama actuală a MDRAP⁴² reflectă atribuțiile și liniile de colaborare/coordonare între direcții, la aceasta se adaugă Regulamentul de Funcționare și procedurile operaționale din activitatea curentă. Liniile de colaborare pe orizontală sunt importante pentru circuitele de avizare și pentru evitarea unor întârzieri în funcționarea programului. Organigrama actuală necesită o reactualizare a RoF⁴³, care se află pe pagina de web, cae Anexă la OMDRAP nr. 2534/26.03.2018.

³⁹ HG nr.904/2016 privind modificarea și completarea HG nr. 398/2015 pentru stabilirea cadrului instituțional de coordonare și gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții și pentru asigurarea continuității cadrului instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale 2007-2013 și pentru abrogarea HG nr. 1183/2014 privind nominalizarea autorităților implicate în sistemul de management și control al fondurilor europene structurale și de investiții 2014-2020, câtși prin HG nr.556/2017 privind modificarea și completarea HG nr. 398/2015 pentru stabilirea cadrului instituțional de coordonare și gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții și pentru asigurarea continuității cadrului instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale 2014-2020.

⁴⁰ Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România, cu modificările și completările ulterioare (art. 9).

⁴¹ OUG 13/2015 privind înființarea, organizarea și funcționarea ANAP.

⁴² <https://www.mdrap.ro/userfiles/ORG%20MDRAP%20180619.pdf>

⁴³ <https://www.mdrap.ro/userfiles/ROF-MDRAP-0318.pdf>

Functiile AM-POR

Functiile AM-POR sunt următoarele⁴⁴:

(1) Autoritatea de management este responsabilă de gestionarea programului operațional în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare.

(2) În ceea ce privește gestionarea programului operațional, autoritatea de management: sprijină activitatea comitetului de monitorizare menționat în Regulamentul 1303/2013 și îi furnizează informațiile pe care le solicită pentru îndeplinirea sarcinilor sale; întocmește și prezintă Comisiei, după aprobarea comitetului de monitorizare, raportul anual și raportul final de implementare menționate la articolul 50 din Regulamentul 1303/2013; pune la dispoziția organismelor intermediare și a beneficiarilor informații relevante pentru îndeplinirea sarcinilor care le revin și implementarea operațiunilor; instituie un sistem pentru a înregistra și stoca în format electronic datele referitoare la fiecare operațiune care sunt necesare pentru monitorizare, evaluare, gestiune financiară, verificare și audit, inclusiv datele privind participării la operațiuni; garantează că datele menționate sunt colectate, înregistrate și stocate în sistem și că datele privind indicatorii sunt defalcate în cazurile în care defalcarea este cerută în anexele I și II a Regulamentul privind FSE.

(3) În ceea ce privește selectarea operațiunilor, autoritatea de management:

(a) elaborează și, după aprobare, aplică proceduri de selecție adecvate și criterii care: asigură faptul că operațiunile contribuie la îndeplinirea obiectivelor specifice și a rezultatelor din cadrul priorității în cauză; sunt nediscriminatorii și transparente; iau în considerare principiile stabilite;

(b) garantează că o operațiune selectată intră în domeniul de aplicare al fondului sau al fondurilor în cauză și poate fi încadrată într-o categorie de intervenție identificată în prioritatea sau prioritățile programului operațional;

(c) garantează că beneficiarului i se oferă un document care stabilește condițiile aplicabile contribuțiilor pentru fiecare operațiune, inclusiv cerințele specifice privind produsele sau serviciile care urmează a fi furnizate în cadrul operațiunii, planul de finanțare și data limită de execuție;

(d) se asigură că beneficiarul are capacitatea administrativă, financiară și operațională pentru a îndeplini condițiile menționate la litera (c), înainte de aprobarea operațiunii;

(e) se asigură că, în cazul în care operațiunea a început înainte de data de depunere a unei cereri pentru finanțare către autoritatea de management, legislația aplicabilă relevantă pentru operațiune a fost respectată;

(f) se asigură că operațiunile selectate pentru contribuții din fonduri nu includ activități care au făcut parte dintr-o operațiune care a făcut sau ar fi trebuit să facă obiectul unei proceduri de recuperare în conformitate cu articolul 71 în urma transferului unei activități de producție în afara zonei vizate de program;

(g) stabilește categoriile de intervenție cărora se atribuie cheltuielile unei operațiuni.

(4) În ceea ce privește gestiunea financiară și controlul programului operațional, autoritatea de management: verifică furnizarea de produse și de servicii cofinanțate și faptul că cheltuielile declarate de beneficiari au fost plătite, precum și faptul că sunt în conformitate cu legislația aplicabilă; garantează că beneficiarii care participă la implementarea operațiunilor rambursate pe baza costurilor eligibile suportate în mod real dispun fie de un sistem contabil separat, fie de un cod contabil adecvat pentru toate tranzacțiile referitoare la o operațiune; instituie măsuri eficiente și proporționale de combatere a fraudelor, luând în considerare riscurile identificate; stabilește proceduri pentru a se asigura de păstrarea tuturor documentelor privind cheltuielile și auditurile necesare pentru a se garanta o pistă de audit adecvată, în conformitate

⁴⁴ Conform art. 125 din Regulamentul CE nr. 1303/2013.

cu cerințele prevăzute; întocmește declarația de gestiune și rezumatul anual menționate în Regulamentul financiar.

Funcțiile delegate de AM către OI-uri

Statul membru⁴⁵ poate să desemneze unul sau mai multe organisme intermediare pentru a desfășura anumite sarcini ale autorității de management sau ale autorității de certificare, sub răspunderea autorității respective. Acordurile corespunzătoare între autoritatea de management sau autoritatea de certificare și organismele intermediare se înregistrează oficial, în scris.

Delegarea atribuțiilor se realizează prin acordul cadru de implementare a Programului Operațional Regional 2014-2020, încheiat între cu Agențiile pentru Dezvoltare Regională, în calitate de Organisme intermediare. Acordul stabilește atribuțiile delegate OIPOR de către AMPOR, precum și drepturile și obligațiile părților care decurg din această delegare. Acordul a fost încheiat pentru toată perioada de implementare a POR 2014-2020, precum și pentru o perioadă de 5 ani de la data închiderii oficiale a POR 2014-2020 în România.

Atribuții delegate

Prin Acorduri Cadru⁴⁶, AM a delegat către OI POR următoarele atribuții: (i) programare, (ii) evaluare, selecție, contractare a operațiunilor/proiectelor, (iii) verificarea achizițiilor și a cererilor de rambursare și plată, (iv) monitorizarea proiectelor, (v) informare și comunicare, (vi) sprijin pentru potențiali beneficiari/beneficiari.

Relații funcționale AM-POR

Relații interne (cu direcțiile/serviciile din MDRAP)

Relațiile interne sunt reflectate în RoF și se reactualizează periodic, în funcție de modificările survenite în structurile organizaționale. O analiză calitativă a fost realizată prin interviuri cu personalul tehnic din cadrul serviciilor AM POR.

În exercitarea atribuțiilor la nivel național, regional și local este necesară o coordonare continuă, care să permită îndeplinirea sarcinilor în termenele reglementate. Din această perspectivă, o analiză organizatorică periodică este necesară din mai multe cauze, printre care:

- rolul pe care-l are în evidențierea perioadelor de încărcare mai mare a personalului de execuție în perioadele parcurse după lansarea unor priorități de investiții;
- identificarea blocajelor în procesul de aplicare al procedurilor, prin necesitatea parcurgerii unor cicluri de avizare internă care ar putea fi scurtate;
- identificarea eventualelor dublări de activitate între servicii din direcții diferite;
- lipsa de personal la nivel central și la oficiile județene din cadrul ADR-urilor și implicarea tuturor structurilor suport (atât la nivel central cât și la nivel regional și local) în desfășurarea activităților din acest program, etc.

Relații dinafara structurii organizatorice a AM-POR

Aceste relații de colaborare/coordonare/control ar trebui reactualizate și detaliate, pentru că fac parte din implementarea POR, unele fiind entități dinafara actualului MDRAP, cum ar fi:

⁴⁵ În conformitate cu art. 123 alin. 6 al Regulamentului CE nr. 1303/2013.

⁴⁶ În temeiul art. 123 alin. 6 din Regulamentul (UE) NR. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului, respectiv în baza prevederilor HG nr. 398/2015 pentru stabilirea cadrului instituțional de coordonare și gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții și pentru asigurarea continuității cadrului instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale 2014-2020.

Ministerul Fondurilor Europene; Autoritate de Certificare și Plată (ACP): Ministerul Finanțelor Publice (MFP); Autoritate de Audit: Curtea de Conturi; Agenția Națională pentru Achiziții Publice.

Mai sunt relațiile cu CDRurile, cu alte ministere, cu alte programe și/sau instrumente financiare naționale și internaționale. Ar mai trebui detaliat ce sistem de comunicare-coordonare este operațional și ce acoperă acest sistem.

Analiza organizațională și a relațiilor funcționale **- nivel ADRuri și birouri județene -**

Criteriul comun celor două perioade POR 2007-2013 și POR 2014-2020 este tipul activităților desfășurate. Structura organizatorică a ADR-urilor⁴⁷ îndeplinește rolul de **organism intermediar pentru POR**⁴⁸.

Delegarea atribuțiilor se realizează prin intermediul acordurilor de delegare care se încheie pe toată durata programului de către AM al POR cu fiecare ADR, în calitate de organism intermediar. Atribuțiile specifice pe care organismele intermediare le realizează în acest cadru de implementare se referă la: (i) programare, (ii) evaluare, selecție, contractare a operațiunilor/proiectelor, (iii) verificarea achizițiilor și a cererilor de rambursare și plată, (iv) monitorizarea proiectelor, (v) informare și comunicare, (vi) sprijin pentru potențiali beneficiari/beneficiari.

Atribuțiile delegate ADRurilor în calitate de OI sunt reflectate asemănător, fără a fi identice, în structurile organizatorice ale acestora, fiind reflectate în RoF, fișe de post, cod de conduită, cod etc, dar și în procedurile aplicate la nivel de ADRuri. Diversitatea în organizarea ADR-urilor are la bază condiții specifice fiecărei regiuni, păstrând ca bază acordurile de delegare încheiate cu fiecare dintre aceste organisme cu personalitate juridică, neguvernamentale, nonprofit, de utilitate publică.

În această analiză se au în vedere ipoteze ce țin de datele disponibile, de tipul documentelor (oficiale sau doar propuneri) și de momentul analizei în raport cu reactualizările care au loc în domeniul structurii organizatorice, cuprinzând și numărul de posturi aprobate, dar și a celor efectiv ocupate.

În analiza structurilor organizaționale din cele două perioade POR 2007-2013 și POR 2014-2020 s-a ținut seama de o serie de factori obiectivi, cum ar fi:

- complexitatea diferită a activităților din cele două perioade (datorată procedurilor mai complexe, introducerii My SMIS);
- tipul de pregătire/instruire pe care trebuie să îl aibă personalul;
- există personal dedicat 100% funcției de OI POR și personal care doar parțial execută atribuții ce țin de OI POR, având și alte atribuții;
- ciclurile lungi de avizare internă a documentelor din ADRuri, dar și în raport cu AM și/sau alte instituții de avizare.

Evoluția personalului din ADR-uri

Analiza modificărilor organizatorice, a organigramelor din perioadele menționate și a personalului aprobat/angajat (conducere/execuție) arată o tendință crescătoare. Această

⁴⁷ În baza HG nr.457/2008 privind stabilirea cadrului instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale, cu modificările și completările ulterioare.

⁴⁸ Conform HG nr.1183/2014 privind nominalizarea autorităților implicate în sistemul de management și control al fondurilor structurale și de investiții 2014-2020.

creșterea a nevoii de personal este justificabilă prin complexitatea crescută a activităților pe care ADR-urile le desfășoară în calitate de OI. În această perioadă procedurile și instrumentele aferente fiecărei etape a programului s-au diversificat și au devenit mai complexe. Etapele de evaluare tehnică și financiară au trecut în sarcina ADR-urilor, rolul etapelor de contractare, verificare, raportare, avizare a rambursărilor a devenit mai complex, necesitând personal dedicat unora dintre etape. Din comparația celor două perioade a rezultat și o creștere a numărului și frecvenței vizitelor în teren, pentru monitorizarea investițiilor în derulare sau finalizate.

În urma acestei analize rezultă și că organigramele se modifică ori de câte ori este necesar, iar aprobarea acestora intră în atribuțiile CDR. Structurile organizatorice au un număr pe personal aprobat și un număr (egal sau mai mic) de persoane angajate, ceea ce înseamnă că în fiecare agenție regională de dezvoltare sunt locuri vacante, dar este dificil la nivelul informației actuale să se deceleze dacă pentru atribuțiile de 100% OI posturile sunt toate ocupate sau nu.

Relații funcționale ADR

Relații interne (între direcțiile/serviciile din ADR)

Din analiza liniilor de colaborare/coordonare dintre direcțiile și serviciile din ADR și a RoF se desprind următoarele concluzii:

- Structura de conducere a ADR-urilor este aceeași în ambele perioade. Deosebiri intervin în diversificarea și extinderea activităților ce țin de nivelul șefilor de servicii și de cel al personalului de execuție.

- În ambele perioade POR 2007-2013 și POR 2014-2020 aprobarea structurilor organizatorice revine CDR-urilor. În sensul creșterii rolului CDR, este necesar ca în procesul de aprobare al organigramelor ADR să fie înțelese activitățile, în mod special a celor de delegare în calitate de OI, dar și în raport cu restul activităților de planificare regională. Această analiză este necesară să se bazeze pe o politică proactivă de identificare a nevoilor de resurse umane, a tipurilor de calificare/instruire, de distribuire/redistribuire a angajaților în funcție de încărcarea unei etape sau a alteia din POR. Liniile directoare ale acestei abordări strategice țin și de AM, de aceea ar trebui întărită comunicarea între AM-ADR-CDR. Aceste linii directoare ar trebui comunicate anual sau ori de câte ori este nevoie ADR-urilor, acestea fiind necesare pentru structurarea/restructurarea activităților pe etape. Aplicarea acestor linii directoare poate fi un instrument folositor CDR atunci când se aprobă organigramele.

Directorul ADR ar trebui să aibă în mod explicit, prin RoF, responsabilitatea de a aproba documentele ce țin de atribuțiile delegate OI. Din analiza unor RoF se observă că există explicit sarcini de avizare la nivelul directorilor adjuncți, dar nu apare explicit sarcina de aprobare din partea Directorului ADR. Acest lucru are loc prin circuitul de avizare-aprobare al documentelor ce țin de program, totuși nu este reflectat în explicit în RoF.

Birourile județene au nevoie de o mai clară definire a activităților ce țin de acest program din punct de vedere al responsabilităților, finanțării, tipul activităților alocate, modul de raportare și verificare a îndeplinirii responsabilităților. Aceste activități locale asigură și legătura cu autoritățile locale, motiv pentru care rolul și responsabilitățile trebuie să fie clar definite și verificate, mai ales că proiectele/intervențiile prioritare se identifică în primă fază la acest nivel. Liniile de colaborare/coordonare dintre conducerea ADR și aceste birouri județene ale POR 2014-2020 necesită o mai clară alocare a sarcinilor și a verificării îndeplinirii acestora. Acest pilon al programului ar putea avea un rol întărit din perspectiva planificării următorului program.

Relații din afara structurii organizatorice a ADR

Aceste relații se referă la colaborările cu alte entități de la nivel regional și/sau local, cu potențialii aplicanți, cu beneficiarii, cu experții tehnici și economici cooptați pentru evaluarea tehnică și financiară (ETF). Experții evaluatori sunt cooptați în comisiile de evaluare în funcție de etapa de evaluare, nefiind angajați la ADR. De obicei există un contract cadru pentru furnizarea de experți, care devine efectiv în etapele în care se fac evaluări. Există birouri tip "callcenter", prin care aplicanții și beneficiarii pot cere informații; se observă o tendință de creștere a interesului pentru această activitate de informare și îndrumare. Se fac campanii de informare în județele din regiune, pentru informarea privind proiectele ce pot fi finanțate.

O verigă importantă în implementarea POR este cea de la nivel județean, unde rolul reprezentantului ADR pe județ poate să crească. Nivelul județean este cel la care se identifică prioritățile, care ajung apoi la CDR. Ajunse aici, toate prioritățile din județele regiunii ar trebui să fie ierarhizate pe baza unor criterii de identificare a priorităților regionale. În acest sens, ADR-urile ar putea juca un rol mai important din punct de vedere tehnic și procedural, având sarcina să aplice criteriile de identificare a acestor priorități regionale.

Asigurarea resurselor pentru funcționarea OI POR

Din experiența câștigată în implementarea POR 2007-2013, creșterea performanței se bazează pe creșterea costurilor cu finanțarea personalului, care se realizează prin contracte de finanțare multianuală. Aceste contracte includ detalieri ale activităților specifice, precum și indicatori care măsoară performanța organismelor intermediare. Sprijinul prin AT are în vedere susținerea unor costuri ale calității.

Activitățile de formare și instruire al AM pentru organismele intermediare sunt utile pentru creșterea performanței sistemului de implementare al POR. Capitalul uman este un factor de bază în implementarea POR, la fel cum este o alocare de resurse financiare adecvată necesităților. Astfel, în completarea analizei relațiilor funcționale, în cele ce urmează se regăsește descrierea strategiilor care fundamentează alocarea resurselor financiare și instruirea personalului OI / AM POR în perioada 2014-2020.

Strategia de Asistență Tehnică (AT) și Strategia de instruire în sprijinul bunei funcționări a sistemului de implementare POR 2014-2020

Strategia de AT este un document esențial pentru buna funcționare a sistemului de implementare POR, asigurând resursele financiare, sprijin organizațional (instruire) și logistic, precum și orientarea spre beneficiarii POR. Strategia de AT reprezintă documentul cadru de referință care definește liniile directe ale intervențiilor specifice de Asistență Tehnică⁴⁹. Lecțiile învățate din perioada precedentă în domeniul asigurării AT se concentrează pe: sprijin permanent; finanțarea performanței; instruire, ca factor esențial al dezvoltării; sprijin direct pentru beneficiari; comunicare susținută și conștientizare.

În sensul celor de mai sus, viziunea POR 2014-2020 cu privire la obiectivele asistenței tehnice sunt definite prin: planificarea corectă a resurselor financiare alocate axei prioritare AT pentru a acoperi nevoile de asistență identificate, pe toată perioada implementării POR; creșterea nivelului general de informare și conștientizare asupra POR; creșterea calității prestației AM și OI în procesul de implementare POR.

⁴⁹ Conform art. 52 din Regulamentul General nr. 1303/2013, respectiv "Fondurile ESI pot să sprijine acțiuni de pregătire, gestionare, monitorizare, evaluare, informare și comunicare, colaborare în rețea, soluționare a reclamațiilor, control, audit, acțiuni pentru reducerea sarcinilor administrative pentru beneficiari".

Obiectivele strategiei sunt operaționalizate în cadrul liniilor de finanțare prevăzute la Axa prioritară 12- Asistență Tehnică din POR care prevăd:

- Sprijinirea OI (inclusiv costurile administrative și de personal) pentru implementarea diverselor etape POR;
- Achiziția și instalarea de echipamente IT, achiziția echipamentelor și consumabile de birou și programe informatice;
- Achiziția de bunuri și servicii necesare desfășurării activităților specifice OI POR;
- Sprijinirea organizării comitetelor și grupurilor de lucru; implicate în implementarea programului;
- Sprijinirea activităților structurilor de sprijin al dezvoltării urbane
- Elaborarea de studii specifice;
- Instruirea potențialilor beneficiari, beneficiarilor și personalului OI POR;
- Sprijinirea programării pentru perioada următoare;
- Sprijinirea potențialilor beneficiari și beneficiarilor prin helpdesk.

Programul de instruire a personalului OI / AM POR, al beneficiarilor și potențialilor beneficiari POR este un alt document strategic relevant pentru buna funcționare a sistemului de implementare POR, reprezentând principalul instrument pentru **construcția capacităților** principalilor actori ai sistemului de implementare specific programului.

Programul de instruire pentru POR 2014-2020 este un document cadru care stabilește obiectivele, grupurile țintă și cadrul strategic pentru instruirea personalului OI / AM, potențialii beneficiari și beneficiarii POR, inclusiv prioritățile și temele de instruire. Documentul are în vedere bunele practici și lecțiile învățate din perioada precedentă, inclusiv Mecanismul Național de Formare pentru Fondurile Structurale folosit pentru perioada 2007-2013, în special în ceea ce privește definirea nevoilor de instruire și planificarea activităților de instruire corespunzătoare.

Planul de instruire se finanțează începând cu anul 2016 și până în anul 2022 din Axa prioritară 12 din POR 2014-2020. Principalele aspecte de menționat cu referire la metodologia de instruire, de natură să aibă un impact important asupra eficacității acțiunilor de instruire în vederea creșterii eficienței gestionării POR pot fi sintetizate astfel:

- Promovarea transferului de expertiză la nivel AM / OI POR și realizarea unor sesiuni comune, tehnice pe aspecte ce țin în mod direct de gestionarea fondurilor POR;
- Limitarea duratei sesiunilor de curs la 3-5 zile, astfel încât participarea la curs să nu afecteze încărcarea cu sarcini de serviciu;
- Realizarea analizei nevoilor la nivel de compartiment, nu la nivel individual, astfel încât nevoile de instruire identificate să fie mai realiste;
- Corelarea activităților de instruire cu cele organizate prin PO AT pe teme orizontale legate de gestionarea fondurilor ESI.

În tabelul centralizator de mai jos sunt stabilite activitățile de instruire planificate, pe temă și grup țintă.

Principalele teme și grupurile țintă stabilite în Planul de Instruire POR 2014-2020

Nevoi de instruire / competențele principale vizate 2016-2022	Grup Țintă	Nr total participanți	Tipologia instruirii	Teme principale
---	------------	-----------------------	----------------------	-----------------

Nevoi de instruire / competențele principale vizate 2016-2022	Grup Țintă	Nr total participanți	Tipologia instruirii	Teme principale
1. Cunoștințe de bază pentru personalul implicat în gestionarea fondurilor structurale alocate prin POR	Personalul din cadrul OI POR	92	Induction training intern	introducere in politica de coeziune UE și Instrumentele Structurale
2. Cunoștințe detaliate în concordanță cu rolul atribuit în procesul de management al FESI alocate prin POR	personal OI si AM (sesiuni comune)		87 sesiuni de instruire (fara sesiunile pe SMIS) impartite in 6 module principale si sub-teme	Aspecte tehnice care privesc principalele etape ale ciclului de gestionare a programului
2.1 Planificare și programare FESI	personal OI si AM (sesiuni comune)	150	6 sesiuni	
2.2 Managementul Programelor Operationale	personal OI si AM (sesiuni comune)	441	17 sesiuni	2.2.1 Monitorizare, 2.2.2 Evaluare, 2.2.3 Informare si publicitate; 2.2.4 Asistenta pentru managementul programului; 2.2.5 Închiderea programului
2.3 Evaluare, selecție, contractare și monitorizare	personal OI si AM (sesiuni comune)	981	40 sesiuni	2.3.1 Sprijin pentru aplicanti; 2.3.2 Evaluarea proiectelor; 2.3.3 Respectarea regulilor de AP; 2.3.4 Monitorizarea proiectelor și verificarea cheltuielilor
2.4 Finanțarea și controlul financiar	personal OI si AM (sesiuni comune)	443	21 sesiuni	2.4.1 Contabilitate; 2.4.2 Certificarea cheltuielilor; 2.4.3 Identificarea neregulilor
2.5 Audit	personal OI si AM (sesiuni comune)	96	3 sesiuni	
2.6 Utilizarea SMIS		261	Sesiuni organizate de MFE	N/A
3. Abilități și competențe generale ale personalului implicat în gestionarea POR			13 sesiuni	
3.1 Abilități manageriale	personal OI	105	5 sesiuni	N/A
3.2 Abilități administrative	personal OI si AM (sesiuni separate)	241	4 sesiuni	N/A

Nevoi de instruire / competențele principale vizate 2016-2022	Grup Țintă	Nr total participanți	Tipologia instruirii	Teme principale
3.3 Îmbunătățirea comunicării	personal Ol si AM (sesiuni separate)	169	2 sesiuni	N/A
3.4 Managementul proceselor de formare	personal Ol si AM (sesiuni comune)	52	2 sesiuni	N/A
Vizite de studio	personal Ol si AM (sesiuni comune)		20 vizite	N/A
4. Pregătirea beneficiarilor și potențialilor beneficiarilor POR			136 sesiuni	
4.1 Identificarea și elaborarea de proiecte	potentiali beneficiari si beneficiari POR	1440	54	N/A
4.2 Managementul proiectului		2125	82	N/A

Sursă: prelucrarea evaluatorului din Planul de Instruire POR 2014-2020

Anexa 5.7. Schema proceselor prin SIPOCA și Maparea proceselor

Se atașează separat.

Anexa 5.8. Planul de îmbunătățire a sistemului

Se atașează separat.

Anexa 5.9. Grilele de interviu completate

Se atașează separat.

Anexa 5.10. Fișa studiu de caz Mecanismul ITI Deltă Dunării

Se atașează separat.

Anexa 5.11. Fișa studiu de caz Autoritate Urbană Cluj

Se atașează separat.

Anexa 5.12. Fișa studiu de caz GAL Târgoviște

Se atașează separat.

Anexa 5.13. Minuta panelului de experți

Se atașează separat.

Anexa 5.14.1 Bază de date: centralizare interviuri

Se atașează separat.

Anexa 5.14.2 Bază de date: analiza cantitativă resurse umane și financiare

Se atașează separat.

Anexa 5.15. Prezentare power point

Se atașează separat.

Anexa 5.16. Tabel cu observațiile / recomandările BE POR / membrii CCE și propunerile de soluționare

Se atașează separat.