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

Primul Raport de Evaluare

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

Raportul îndeplinește criteriile de calitate și conformitate
potrivit prevederilor caietului de sarcini și a ofertei tehnice

Versiunea 2
10 decembrie 2020

Contract	nr. 26423/27.03.2020, având ca obiect „Implementarea Planului de Evaluare a Acordului de Parteneriat - Lotul 1: Evaluarea mecanismelor și capacității de implementare a Fondurilor ESI – Tema D”
Prestator	QURES Quality Research and Support SRL Dem. Valea Danului 42/8, Sector 6, București Tel/fax: (+40) 374 09 44 66 e-mail: contact@qures.ro Goldbach Primes SRL Comuna Mogosoaia, strada Muzelor, nr. 2C, cam. 2, judet Ilfov Tel/fax: +(40) 031 102 55 89 e-mail: goldbachprimes@gmail.com CC SAS SRL Str. Borhanciului nr. 16, corp 6, Cluj-Napoca Tel/fax: (+40) 374 09 44 66 e-mail: office@ccsas.ro
Livrabil	Primul raport de evaluare
Versiunea	II
Data	10.12.2020

Echipa de evaluare:

- **Irina Lonean** - Expert cheie 1 – Team leader
- **Laura Trofin** - Expert cheie 2
- **Silvia Rus** - Expert cheie 3
- **Ana Bulai** - Expert cheie 4
- **Celestina Dumitrescu** – Expert non cheie
- **Septimiu Suciu –** Expert non cheie
- **Robert Petraru –** Expert non cheie
- **Vasile Strat –** Expert non cheie
- **Ileana Pasca** – Expert non cheie

Cuprins

LISTA TABELELOR 6
LISTA FIGURILOR 6
ACRONIME 8

1. SUMAR EXECUTIV 10

1.1. PREZENTAREA EVALUĂRII 10
1.2. PRINCIPALELE CONSTATĂRI, CONCLUZII ŞI RECOMANDĂRI 10
Tema de evaluare D1 - Evaluarea complementarității și mecanismelor de coordonare a fondurilor Europene Structurale și de Investiții 10
Tema de evaluare D2 - Evaluarea aplicării principiului parteneriatului 12
Tema de evaluare D3 - Evaluarea capacității administrative a autorităților și beneficiarilor 13
Tema D4 - Evaluarea poverii administrative generată de fondurile Europene Structurale și de Investiții 15

2. OBIECTIVELE ŞI METODOLOGIA EVALUĂRII 17

2.1. OBIECTIVELE ŞI DOMENIUL DE APLICARE AL EVALUĂRII 17
2.2. STRUCTURA RAPORTULUI DE EVALUARE 18
2.3. METODE ŞI INSTRUMENTE UTILIZATE PENTRU CULEGEREA ŞI ANALIZA DATELOR. LIMITĂRI 19
2.4. RISCURI ALE EVALUĂRII ŞI GESTIONAREA RISCURILOR PRIN COOPERAREA DINTRE ECHIPA DE EVALUARE ŞI CONTRACTANT. 23

3. TEMA DE EVALUARE D1 - EVALUAREA COMPLEMENTARITĂŢII ŞI MECANISMELOR DE COORDONARE A FONDURILOR ESI. ANALIZELE EFECTUATE ŞI RĂSPUNSURILE LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE 24

3.1. D1-IE1: ÎN CE MĂSURĂ MECANISMUL DE COORDONARE PREVĂZUT ÎN ACORDUL DE PARTENERIAT ESTE OPERAȚIONAL ŞI EFICACE? 24
3.1.1. Principiile și reglementarea privind complementaritatea, sinergia, coerența, coordonarea și demarcația fondurilor ESI 24
3.1.2. Modul de realizare a complementarității, sinergiei, coerenței, coordonării și demarcației fondurilor ESI 2014-2020 în România 27
3.1.2.1. Elemente planificate în cadrul Acordului de Parteneriat și programelor 2014-2020 27
3.1.2.2. Realizări în ceea ce privește complementaritatea, sinergia, coerența, coordonarea și demarcația fondurilor ESI 28
3.1.3. Modul în care mecanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat a contribuit la realizarea complementarității, sinergiei, coerenței, coordonării și demarcației fondurilor ESI 2014-2020 în România 35
3.1.3.1. Funcționarea și rolul CCMAP 35
3.1.3.2. Funcționarea și rolul subcomitetelor tematice 36
3.1.3.3. Funcționarea și rolul grupurilor de lucru funcționale 36
3.2. D1-IE2: ÎN CE DOMENII MECANISMUL DE ASIGURAREA COMPLEMENTARITĂȚII INTERVENȚIILOR (DEMARCAȚII ŞI SINERGII) ESTE MAI EFICACE? 40
3.2.1. Domenii în care s-a realizat planificarea complementarității investițiilor 40
3.2.2. Domenii în care s-au asigurat demarcațiile, complementaritățile și sinergiile dintre investiții 41
3.3. D1-IE3. DACĂ ESTE CAZUL, CARE SUNT AJUSTĂRILE REALIZATE ÎN MECANISMUL DE COORDONARE ŞI CARE ESTE MOTIVUL ACESTORA? 42
3.4. D1-IE4 ÎN CE MĂSURĂ ŞI ÎN CE MOD COMPLEMENTARITATEA ŞI MECANISMUL DE COORDONARE A FONDURILOR POT FI REALIZATE MAI BINE? 43
3.5. CONCLUZII ŞI RECOMANDĂRI AFERENTEI TEMEI DE EVALUARE D1 45

4. TEMA DE EVALUARE D2 - EVALUAREA APLICĂRII PRINCIPIULUI PARTENERIATULUI. ANALIZELE EFECTUATE ŞI RĂSPUNSURILE LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE 48

4.1. D2-IE1: CARE ESTE ROLUL ACTUAL ŞI POTENȚIAL AL PARTENERILOR LA CARE FACE REFERIRE ART. 5 DIN REGULAMENTUL UE 1303/2013 ÎN IMPLEMENTAREA ACORDULUI DE PARTENERIAT? 48
4.1.1. Principiul parteneriatului la nivel european și la nivel național 49

4.1.2. Structura parteneriatului, relevanța și reprezentativitatea partenerilor implicați în elaborarea și implementarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2014-2020 din România ... 51
4.1.2.1. Numărul și tipologia partenerilor implicați în elaborarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2014-2020 ... 51
4.1.2.2. Numărul și tipologia partenerilor implicați în implementarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2014-2020 ... 52
4.1.2.3. Relevanța și reprezentativitatea partenerilor ... 53
4.1.3. Procesul de selecție al partenerilor implicați în elaborarea și implementarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2014-2020 din România ... 56
4.2. D2-IE2: ÎN CE CONSTĂ IMPLICAREA PARTENERILOR ÎN CEEA CE PRIVEȘTE IMPLEMENTAREA PROGRAMELOR, INCLUSIV PARTICIPAREA ÎN COMITETELE DE MONITORIZARE ALE PROGRAMELOR? ... 58
4.2.1. Parteneriatul în etapa de elaborare a acordului de parteneriat și programelor ... 58
4.2.2. Parteneriatul în faza de implementare a acordului de parteneriat și programelor ... 59
4.2.3. Acțiuni întreprinse pentru creșterea capacității partenerilor ... 62
4.3. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI AFERENTE TEMEI DE EVALUARE D2 ... 64

5. TEMA DE EVALUARE D3 - EVALUAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE A AUTORITĂȚILOR ȘI BENEFICIARILOR. ANALIZELE EFECTUATE ȘI RĂSPUNSURILE LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE ... 66

I. TEMA DE EVALUARE D3 - EVALUAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE A AUTORITĂȚILOR ... 66
5.1. D3-IE1: CARE ESTE NIVELUL ACTUAL AL CAPACITĂȚII AUTORITĂȚILOR ȘI ÎN CE MĂSURĂ EXISTĂ PROGRESE DE LA MOMENTUL EVALUĂRII PRECEDENTE? ... 66
5.1.1. Structuri ... 67
5.1.1.1. Desemnarea structurilor pentru perioada 2021-2027 ... 68
5.1.1.2. Transferul de experiență din perioada anterioară de programare ... 68
5.1.1.3. Consensul privind desemnarea cadrului instituțional ... 69
5.1.1.4. Autoritatea structurilor în îndeplinirea rolului acestora ... 69
5.1.1.5. Localizarea AM POR (planificată pentru perioada 2021-2027) este în conformitate cu structura administrativă (nivel regional) ... 70
5.1.1.6. Relații bune de lucru, bine stabilite între organismele de coordonare (de exemplu AM, OI și alte structuri) 71
5.1.1.7. Structuri adecvate pentru toate fazele managementului de program ... 72
5.1.1.8. Coordonarea interministerială sistematică și eficientă a politicilor socio-economice ... 72
5.1.1.9. Parteneriatul este prezent și eficace ... 73
5.1.1.10. Comitetele de monitorizare sunt constituite și au o componență și funcționare adecvată ... 73
5.1.2. Resurse umane ... 74
5.1.2.1. Existența unei politici de resurse umane clare și coerente la nivel instituțional; practica de planificare a resurselor umane și eficacitatea acesteia ... 74
5.1.2.2. Nivelul fluctuației de personal și gestionarea acesteia ... 75
5.1.2.3. Nivelul locurilor de muncă vacante și gestionarea acestora ... 75
5.1.2.4. Planificarea formării și eficacitatea funcției de formare ... 76
5.1.2.5. Performanța personalului din AM-uri și OI-uri ... 77
5.1.2.6. Competitivitatea și corectitudinea sistemului de recompensare ... 77
5.1.2.7. Capacitatea managerială ... 78
5.1.2.8. Experiența anterioară a personalului este transferată către noi perioade de programare ... 78
5.1.3. Sisteme și instrumente ... 78
5.1.3.1. Delegarea eficientă a sarcinilor ... 79
5.1.3.2. Disponibilitatea și caracterul adecvat al orientărilor și instrumentelor pentru programare și pentru implementare ... 79
5.1.3.3. Disponibilitatea și utilizarea eficientă a asistenței tehnice ... 80
5.1.3.4. Disponibilitatea și adecvarea indicatorilor sistemului ... 81
5.1.3.5. Sistemele electronice – funcționale, de încredere, stabile, în mare măsură accesibile și ușor de utilizat 81
5.1.3.6. Fiabilitatea sistemului de management și control ... 82
5.1.3.7. Autoritatea Națională de Audit este competentă și activă ... 83
5.1.4. Probleme orizontale care afectează capacitatea autorităților ... 83
5.1.4.1. Performanța managementului politicilor publice ... 84
5.1.4.2. Disponibilitate de expertiză de evaluare independentă ... 85
5.1.4.3. Relații de muncă între ministere și alte instituții publice sunt bune și eficiente ... 85
5.1.4.4. Riscul de corupție este abordat într-un mod eficient ... 86
5.2. D3-IE2: CARE SUNT ACȚIUNILE LUATE PENTRU ÎNTĂRIREA CAPACITĂȚII AUTORITĂȚILOR PENTRU A GESTIONA FONDURILE ESI? ... 87
5.2.1. Resurse umane ... 87

5.2.2. Sisteme și instrumente *88*
5.3. D3-IE3: ÎN CE MĂSURĂ ACESTE ACȚIUNI CONTRIBUIE LA ATINGEREA REZULTATELOR INTENȚIONATE? 89
5.4. D3-IE4: CE ACȚIUNI AU PRODUS REZULTATELE CELE MAI BUNE/CELE MAI SLABE ȘI ÎN CE FAZĂ A PROGRAMULUI (EX. PREGĂTIREA PROIECTULUI, MONITORIZARE ETC.)? CARE SUNT MOTIVELE ACESTEI SITUAȚII? 90
5.5. D3-IE5: CE ACȚIUNI VIITOARE SUNT NECESARE PENTRU A ASIGURA O CAPACITATE ADECVATĂ A AUTORITĂȚILOR FESI? 92
5.6. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI AFERENTE TEMEI DE EVALUARE D3 CU PRIVIRE LA CAPACITATEA AUTORITĂȚILOR 93
II. TEMA DE EVALUARE D3 - EVALUAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE A BENEFICIARILOR 94
5.7. D3-IE1: CARE ESTE NIVELUL ACTUAL AL CAPACITĂȚII BENEFICIARILOR CARE IMPLEMENTEAZĂ FONDURILE ESI ȘI ÎN CE MĂSURĂ EXISTĂ PROGRESE DE LA MOMENTUL EVALUĂRII PRECEDENTE? 94
5.7.1. Capacitatea de gestionare a proiectelor *95*
5.7.1.1. Integrarea managementului proiectului în organizație, capacitatea de a crea echipe interdisciplinare funcționale, măsura în care toate funcțiile organizației sunt complet acoperite 96
5.7.1.2. Expertiza existentă în managementul proiectului / proiectele finanțate de UE 97
5.7.1.3. Existența managerilor de proiect experimentați 97
5.7.1.4. Capacitatea de a produce proiecte mature și de a utiliza portofoliile de proiecte 98
5.7.2. Capacitatea de mobilizare și utilizare eficientă a resurselor umane *98*
5.7.2.1. Deținerea unui volum suficient de resurse umane pentru a implementa proiectele contractate 99
5.7.2.2. Capacitatea de a gestiona fluctuația personalului 99
5.7.2.3. Existența competențelor în procesele cheie 100
5.7.2.4. Calitatea adecvată a serviciilor de consultanță disponibile 100
5.7.3. Capacitatea de mobilizare a resurselor financiare *101*
5.7.3.1. Disponibilitatea unor resurse financiare suficiente 101
5.7.3.2. Caracterul adecvat și accesibilitatea mecanismelor de prefinanțare pentru toate tipurile de beneficiari 101
5.7.4. Probleme orizontale care afectează capacitatea beneficiarilor *101*
5.7.4.1. Claritatea și conformitatea procedurilor, regulamentelor naționale și ale UE aplicabile proiectului 102
5.7.4.2. Capacitatea adecvată pentru sprijinirea beneficiarilor de către AM-uri și OI-uri 102
5.7.4.3. Existența sistemelor electronice de schimb de date cu AM și OI 103
5.7.4.4. Eficacitatea și eficiența funcționarilor publici 103
5.7.4.5. Riscurile privind corupția sunt abordate 104
5.8. D3-IE2: CARE SUNT ACȚIUNILE LUATE PENTRU ÎNTĂRIREA CAPACITĂȚII BENEFICIARILOR PENTRU A UTILIZA FONDURILE ESI? 104
5.9. D3-IE3: ÎN CE MĂSURĂ ACESTE ACȚIUNI CONTRIBUIE LA ATINGEREA REZULTATELOR INTENȚIONATE? 106
5.10. D3-IE4: CE ACȚIUNI AU PRODUS REZULTATELE CELE MAI BUNE/CELE MAI SLABE ȘI ÎN CE FAZĂ A PROGRAMULUI (EX. PREGĂTIREA PROIECTULUI, MONITORIZARE ETC.)? CARE SUNT MOTIVELE ACESTEI SITUAȚII? 107
5.11. D3-IE5: CE ACȚIUNI VIITOARE SUNT NECESARE PENTRU A ASIGURA O CAPACITATE ADECVATĂ A BENEFICIARILOR FESI? 109
5.12. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI AFERENTE TEMEI DE EVALUARE D3 CU PRIVIRE LA CAPACITATEA BENEFICIARILOR 110

6. TEMA DE EVALUARE D4 - EVALUAREA POVERII ADMINISTRATIVE ASUPRA BENEFICIARILOR. ANALIZELE EFECTUATE ȘI RĂSPUNSURILE LA ÎNTREBĂRILE DE EVALUARE 112

6.1. D4-IE1: CARE SUNT OBLIGAȚIILE DE INFORMARE PE CARE LE AU BENEFICIARII FESI? 112
6.2. D4-IE2: CARE SUNT COSTURILE ADMINISTRATIVE IMPLICATE DE RESPECTAREA OBLIGAȚIILOR DE INFORMARE IDENTIFICATE LA ÎNTREBAREA PRECEDENTĂ ȘI ÎN CE MĂSURĂ EXISTĂ PROGRES FAȚĂ DE MOMENTUL EVALUĂRII PRECEDENTE? 116
6.3. D4-IE3: CE ACȚIUNI AU FOST REALIZATE DE LA ADOPTAREA AP ÎN VEDEREA REDUCERII POVERII ADMINISTRATIVE ASUPRA BENEFICIARILOR? CARE SUNT REZULTATELE ATINSE? 129
6.4. D4-IE4: CE ACȚIUNI VIITOARE SUNT NECESARE? 132
6.5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI AFERENTE TEMEI DE EVALUARE D4 136

7. CONCLUZII, LECȚII ÎNVĂȚATE ȘI RECOMANDĂRI 139
ANEXE 145
BAZE DE DATE 145

Lista tabelelor

Tabel 1. Structuri responsabile pentru coordonarea FESI în cadrul mecanismului prevăzut de Acordul de Parteneriat....38
Tabel 2. Utilizarea bugetelor disponibile pentru asistență tehnică la nivelul programelor (sumele sunt exprimate în euro)....80
Tabel 3. Dificultatea percepută de beneficiari a activităților necesare îndeplinirii obligațiilor de informare pe etape de implementare a proiectului....115
Tabel 4. Ponderea dificultății percepute a activităților necesare îndeplinirii IO/PO....116
Tabel 5. Date la nivel de program, de referință pentru analizele realizate....117
Tabel 6. Sinteza constatărilor....118
Tabel 7. Distribuția costurilor administrative/PO....119
Tabel 8. Cauzele ce generează costurilor administrative pentru îndeplinirea obligațiilor de informare/PO....120
Tabel 9. Valoarea estimată a costurilor administrative acoperite din proiecte, respectiv din surse proprii/PO....120
Tabel 10. Volumul cheltuielilor suplimentare necesare îndeplinirii obligațiilor de informare pentru proiectele din fonduri europene....121
Tabel 11. Valoarea costurilor administrative pe etape ale implementării/PO....122
Tabel 12. Valoarea costurilor administrative pe etape ale implementării/PO....123
Tabel 13. Evaluarea rezultatelor măsurilor de simplificare implementate....129
Tabel 14. Evaluarea rezultatelor măsurilor de simplificare implementate....131
Tabel 15. Cauze pentru creșterea poverii administrative....133
Tabel 16. Măsuri de simplificare suplimentar propuse....134
Tabel 17. Calculul efectelor măsurilor de simplificare. Exemplu....136

Lista figurilor

Figura 1. Valorificarea complementarităților și sinergiilor în opinia membrilor structurilor parteneriale și ai grupurilor de lucru funcționale....29
Figura 2. Armonizarea și coordonarea între programe în opinia membrilor structurilor parteneriale și ai grupurilor de lucru funcționale....33
Figura 3. Reprezentativitatea partenerilor în opinia membrilor structurilor parteneriale....56
Figura 4. Implicarea partenerilor în opinia membrilor structurilor parteneriale....61
Figura 5 Eficacitatea tipurilor de acțiuni în vederea întăririi participării active în cadrul reuniunilor CM/AP 63
Figura 6. Evoluția nivelului capacității administrative a autorităților, pe dimensiuni (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)....67
Figura 7. Evoluția capacității administrative a autorităților pe dimensiunea structuri (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)....67
Figura 8. Evoluția capacității administrative a autorităților pe dimensiunea resurse umane (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)....74
Figura 9. Evoluția capacității administrative a autorităților pe dimensiunea instrumente și sisteme (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)....79
Figura 10. Evoluția factorilor orizontali ce influențează capacitatea administrativă a autorităților (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)....84
Figura 11. Evoluția nivelului capacității administrative a autorităților, pe dimensiuni (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)....95
Figura 12. Evoluția capacității administrative a beneficiarilor de gestiune a proiectelor (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)....96
Figura 13. Evoluția capacității administrative a beneficiarilor de management a resurselor umane și financiare (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)....98
Figura 14. Evoluția capacității administrative a beneficiarilor de management a resurselor umane și financiare (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)....102
Figura 15. Acțiuni de creștere a capacității administrative întreprinse de beneficiari....106
Figura 16. Numărul cumulat de obligații de informare solicitate la nivel de Program Operațional....112
Figura 17. Numărul cumulat de obligații de informare solicitate la nivel de Program Operațional....113
Figura 18. Ponderea numărului mediu de obligații de informare pe etape ale implementării unul proiect....113

Figura 19. Ponderea numărului mediu de obligații de informare pe etape ale implementării unul proiect/PO 114
Figura 20. Dificultatea percepută de beneficiari a activităților necesare îndeplinirii obligațiilor de informare 115
Figura 21. Dificultatea percepută de beneficiari a activităților necesare îndeplinirii obligațiilor de informare 118
Figura 22. Raportul între povara administrativă brută, povara administrativă netă și costul leului primit (bani) 119
Figura 23. Ponderea costurilor administrative decontate prin proiecte, respectiv din surse proprii 120
Figura 24. Ponderea costurilor administrative pe etape ale implementării unul proiect/PO 122
Figura 25. Percepția poverii administrative pe categorii de beneficiari 124
Figura 26.Costul sarcinilor administrative și al bunelor practici pe etape ale proiectului/PO (PNDR, POR, POCU, POPAM) 125
Figura 27.Costul sarcinilor administrative și al bunelor practici pe etape ale proiectului/PO (POCA, POAT, POIM, POC) 126
Figura 28. Costul sarcinilor administrative și al bunelor practici pe etape ale proiectului/PO (CET) 127
Figura 29. Percepția ridicată sau foarte ridicată poverii administrative, în rândul beneficiarilor/ PO 127
Figura 30. Ponderea atribuit de experții consultanți și evaluatori elementelor constitutive ale poverii administrative 128

Acronime

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

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

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

1. Sumar executiv

1.1. Prezentarea evaluării

1. Prezentul document reprezintă primul Raport de evaluare elaborat în cadrul Lotului 1 aferent implementării Planului de Evaluare a Acordului de Parteneriat, respectiv reprezintă „Evaluarea mecanismelor și capacității de implementare a Fondurilor Europene Structurale și de Investiții– Tema D" din planul de evaluare menționat. Raportul de evaluare a fost realizat sub coordonarea Ministerului Fondurilor Europene de o echipă de experți ai asocierii formate din QURES Quality Research and Support, Goldbach Primes și CC SAS.

2. Scopul evaluării este de a facilita un management informat al Acordului de Parteneriat 2014-2020 și al programelor subsecvente acestuia și adoptarea deciziilor pe bază de dovezi. În acest sens, în urma realizării analizelor aferente evaluării, sunt așteptate un set de concluzii robuste precum și recomandări care să fie utile managementului programului.

3. Aria de acoperire a evaluării cuprinde 4 teme:

   - Tema D1 - Evaluarea complementarității și mecanismelor de coordonare a fondurilor Europene Structurale și de Investiții;
   - Tema D2 - Evaluarea aplicării principiului parteneriatului, în conformitate cu prevederile din Regulamentul delegat (UE) nr. 240/2014 privind Codul european de conduită referitor la parteneriat, în cadrul Fondurilor Structurale și de Investiții Europene;
   - Tema D3 - Evaluarea capacității administrative a autorităților și beneficiarilor, o reluare a evaluărilor publicate în 2013 și 2015 cu privire la capacitatea administrativă pentru utilizarea fondurilor Europene Structurale și de Investiții, astfel că această evaluare include și constatări privind evoluția capacității autorităților și beneficiarilor.
   - Tema D4 - Evaluarea poverii administrative generată de fondurile Europene Structurale și de Investiții asupra beneficiarilor, o reluare a studiului publicat în 2015, astfel că, în măsura posibilului se poate realiza și o comparație cu perioada precedentă de programare.

4. Pentru a răspunde întrebărilor de evaluare, abordarea metodologică prevede un mix de metode și instrumente de colectare a datelor, deopotrivă de tip calitativ și cantitativ. Evaluarea bazată pe teorie, care domină evaluarea pentru temele D1 și D2 a fost combinată cu metoda indicelui capacității administrative (pentru tema D3) și metoda costului standard (pentru tema D4). În total, au fost consultați prin sondaje și interviuri structurate peste 800 de beneficiari și peste 150 de autorități de gestiune a fondurilor Europene Structurale și de Investiții și parteneri din structurile parteneriale înființate pentru monitorizarea utilizării fondurilor. În plus, prin interviuri de profunzime și focus grupuri au fost consultate 100 de persoane din sistemul de gestiune a fondurilor Europene Structurale și de Investiții și 44 de experți și consultanți cu experiență în managementul fondurilor europene. Datele obținute prin sondaje, interviuri, focus grupuri, studiul documentelor și consultarea experților au fost triangulate în vederea formulării de constatări, pe care se bazează concluziile și recomandările.

1.2. Principalele constatări, concluzii și recomandări

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

5. **Mecanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat este parțial operațional**, dat fiind că au fost constituite Comitetul de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat și grupurile de lucru funcționale, dar nu au fost constituite subcomitetele tematice. Principalul motiv pentru care subcomitetele tematice nu sunt operaționale este instabilitatea conducerii ministerelor de resort pentru sectoarele vizate și faptul că membrii potențiali ai subcomitetelor nu au fost motivați să le constituie, dată fiind cultura relativ slabă a coordonării politicilor publice din România.

6. **Mecanismul de coordonare descris este parțial eficace**. Comitetul de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat permite informarea pentru realizarea coerenței, complementarităților și demarcațiilor dintre fondurile Europene Structurale și de Investiții și alte investiții și surse de finanțare, precum și pentru a supraveghea continu relevanța utilizării fondurilor europene, adaptarea lor la schimbările de pe parcursul perioadei de implementare și coordonarea strategică. Comitetul de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat s-a constituit într-un for de dezbatere și decizie cu privire la aceste

aspecte, dat fiind că s-a întrunit prea rar, iar mandatul membrilor cu privire la deciziile referitoare la coordonarea fondurilor Europene Structurale și de Investiții nu este suficient de clar.

7. Ministerul Fondurilor Europene, precum și alți parteneri din guvern (Secretariatul General al Guvernului, Ministerul Afacerilor Externe) au asigurat un cadru de colaborare eficace pentru supravegherea îndeplinirii condițiilor ex-ante, dar participarea Comitetului de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat și a grupurilor de lucru funcționale la această activitate a fost limitată. Cadrul de coordonare pentru condițiile ex-ante a presupus eforturi susținute la nivelul Ministerului Fondurilor Europene, al autorităților de management și ministerelor responsabile, în limitele stabilite de documente adoptate la cel mai înalt nivel (Memorandumuri ale guvernului). De asemenea, în perioadele critice pentru îndeplinirea condițiilor ex-ante, întâlnirile interministeriale au fost săptămânale.

8. Grupurile de lucru funcționale au contribuit în destul de mare măsură la identificarea principalelor deficiențe ale implementării fondurilor Europene Structurale și de Investiții, propunerea unor abordări armonizate și de corelare a investițiilor, luând în considerare abordările teritoriale. Totuși, activitatea lor mai puțin formalizată (în lipsa unor regulamente sau proceduri de funcționare) afectează continuitatea și regularitatea activităților, grupurile de lucru funcționale aducând relativ puțină valoare adăugată față de mecanismul de cooperare inter-instituțională loială specific administrației publice.

9. În ansamblu, evaluarea realizată arată că mecanismul de coordonare a fondurilor prevăzut de Acordul de Parteneriat funcționează parțial, mai degrabă pentru a susține cu informații luarea deciziilor decât pentru a asigura decizii comune și coordonate. În acest context complementaritatea este asigurată la nivel de program, între intervenții finanțate din mai multe axe prioritare/măsuri pentru un anumit domeniu. Complementaritatea între programe și cu alte fonduri se realizează prin efortul beneficiarilor, mai degrabă decât ca urmare a unor acțiuni elaborate de autoritățile de coordonare și gestiune a fondurilor Europene Structurale și de Investiții. Aceste acțiuni nu sunt posibile deoarece (a) Comitetul de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat și grupurile de lucru funcționale se reunesc rar; (b) membrii comitetului nu abordează și palierul operațional, deși au o viziune de ansamblu asupra complementarităților și sinergiilor; (c) membrii grupurilor de lucru funcționale nu au mandat să ia decizii cu privire la aspectele care ar putea susține complementarități și sinergii, de exemplu armonizarea calendarelor de apeluri, definirea unor criterii de eligibilitate și selecție care să încurajeze beneficiarii să gândească proiecte complementare și sinergice etc.

10. Membrii grupurilor de lucru funcționale apreciază, în schimb, foarte mult oportunitățile de schimburi de bune practici pe care le pot oferi aceste grupuri, în special Grupul de Lucru Funcțional pentru Evaluarea Performanțelor.

11. Având în vedere aceste limitări, a fost adesea preferată utilizarea procedurilor clasice de cooperare inter-instituțională loială specifice administrației publice, deoarece aceste proceduri sunt flexibile în abordarea aspectelor ce au nevoie de coordonare la orice moment și favorizează procesul decizional specific fiecărei autorități implicate cu privire la aspectele comune ce trebuie abordate. Apreciem că procedurile clasice de cooperare inter-instituțională prezintă, însă, dezavantajul că pot genera întârzieri atunci când nu există un acord prestabilit între instituțiile implicate în coordonare, generând mai multe iterații succesive cu privire la măsurile necesare. În plus, în lipsa unor mecanisme funcționale care să asigure coordonarea prin discuții și negocieri inter-instituționale directe, cooperarea inter-instituțională este afectată (în special întârziată) de instabilitatea conducerii instituțiilor.

12. În acest context, propunem un mecanism de coordonare simplificat, mai dinamic și cu întruniri mai frecvente, bazat pe trei niveluri:

    i. nivelul de **decizie** inter-ministerial, cu participarea partenerilor sociali și din societatea civilă, cu **întruniri trimestriale** sau mai frecvente dacă grupurile de lucru funcționale și directorii identifică nevoi stringente;

    ii. nivelul **de pregătire pentru decizie, de către directori,** cu **întruniri trimestriale** sau mai frecvente dacă grupurile de lucru funcționale identifică nevoi stringente**;**

    iii. **nivelul grupurilor de lucru funcționale cu întâlniri ad-hoc, de câte ori se identifică o nevoie de coordonare.**

13. Conform exigențelor principiului parteneriatului, funcția de coordonare nu poate fi separată integral de funcția de participare a partenerilor din societatea civilă. Pentru asigurarea eficienței mecanismului de coordonare și

pentru a permite acestuia să ia decizii cu forță juridică (să adopte ordine comune de ministru, precum și să decidă transmiterea către Secretariatul General al Guvernului a unor propuneri de legi, ordonanțe sau hotărâri de guvern) este necesar ca în cadrul comitetului interministerial să facă parte două tipuri de membrii: membrii cu drepturi depline – reprezentanții instituțiilor responsabile de luarea deciziilor și membrii observatori – reprezentanții societății civile ce trebuie consultați.

14. În plus, pentru a fi operativ, mecanismul de coordonare ar trebui să se bazeze pe un birou care să funcționeze ca secretariat comun la MFE, în cadrul direcției care are în prezent atribuții de coordonare. Acesta ar trebui să administreze o bază de date incluzând persoanele responsabile pentru coordonare pe domenii și aspecte funcționale din cadrul fiecărui AM, OI și minister. De asemenea, secretariatul comun ar trebui să elaboreze o procedură detaliată pentru funcționarea mecanismului și interacțiunea între nivelurile sale (nivelul inter-ministerial, nivelul cooperării pentru pregătirea deciziei și nivelul funcțional). Procedura ar trebui să includă detalii cu privire la modul în care: (1) la nivel funcțional se identifică nevoile de coordonare și sunt propuse soluții, elaborându-se propunerile de decizie; (2) la nivel de directori sunt armonizate viziunile instituțiilor implicate în luarea și implementarea deciziilor și se formulează un acord de principiu cu privire la ele, fiind pregătite avizele interministeriale; (3) la nivel inter-ministerial se formulează acordul final și se ia decizia de adaptare a propunerilor de coordonare, în variantele pregătite de directori sau cu modificările agreate la nivel de ministru/secretar de stat.

15. Membrii potențiali ai grupurilor de lucru, cât și cei ai comisiei de directori ar trebui să fie încurajați la schimbul de bune practici și crearea unor comunități de practică dinamice prin întâlniri semestriale și sesiuni de formare pe nevoi comune, programate sistematic.

Tema de evaluare D2 - Evaluarea aplicării principiului parteneriatului

16. Datele colectate și analizele realizate arată că în România, atât în perioada 2014-2020 cât și pentru pregătirea acestei perioade, s-a realizat o punere în aplicare adecvată a *Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului*. Datorită acestei puneri în aplicare partenerii pot să-și îndeplinească rolul de **a participa responsabil la procesul de programare și implementare a Acordului de Parteneriat și a programelor finanțate din Fondurile Europene Structurale și de Investiții**. Responsabilitatea sporește **angajamentul partenerilor pentru operațiunile și intervențiile planificate și asumarea rezultatelor implementării**, dat fiind că partenerii pot participa la deciziile cu privire la mecanismele de implementare a Acordului de Parteneriat și a programelor subsecvente. În plus, faptul că există un număr mare de entități prezente în mai multe structuri, ceea ce este foarte util din perspectiva **asigurării coordonării între programe și fonduri, prezintă limitările expuse în analizele aferente temei de evaluare D1**.

17. Cu toate acestea **punerea în aplicare a *Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului* prezintă și limitări** care se reflectă în capacitatea partenerilor de a își îndeplini rolul. Cea mai importantă limitare este **lipsa parțială de transparență în procesul de selecție**, dat fiind că în ciuda publicării unor anunțuri de selecție și a criteriilor de selecție, nu a fost disponibil, pentru partenerii selectați și cei potențiali, modul de aplicare a criteriilor asupra candidaturilor depuse. De asemenea, există limitări ale transparenței în ceea ce privește operaționalizarea propunerilor primite în procesele de consultare publică asupra documentelor programatice, dar și a ghidurilor solicitanților în faza de implementare a programelor. Mai mult decât atât, instrucțiunile emise de autoritățile de management sunt rareori supuse procesului de consultare.

18. În acest context se recomandă o creștere suplimentară a transparenței procesului de selecție a partenerilor, prin publicarea listelor integrale a candidaturilor primite de la potențiali parteneri și a modului de evaluare a fiecărei candidaturi. De asemenea, în consultările cu privire la programele finanțate din Fondurile Europene Structurale și de Investiții și la ghidurile publicate în consultare este necesară publicarea rezultatelor consultărilor, respectiv atât a propunerilor acceptate, cât și a celor respinse, cu motivarea respingerii.

19. Pe de altă parte, implicarea partenerilor relevanți și, acolo unde este cazul, a partenerilor reprezentativi are efecte benefice în **creșterea sentimentului de proprietate și responsabilitate pentru Acordul de Parteneriat și programele subsecvente la nivelul factorilor interesați, precum și în creșterea relevanței și eficacității programelor**. Acest lucru este confirmat și de părerile membrilor Comitetului de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat și Comitetelor de Monitorizare cu privire la **transferul de cunoștințe de la parteneri la autorități**. Astfel, AP și programele finanțate din Fondurile Europene Structurale și de Investiții pot să adreseze mai bine nevoile grupurilor țintă identificate, dat fiind că **partenerii ajută la identificarea nevoilor** cu mai mare acuratețe, deoarece reprezintă grupurile țintă sau le deservesc în

activitatea lor curentă. În plus**, mai mulți dintre parteneri realizează un transfer de informații despre utilizarea fondurilor Europene Structurale și de Investiții în România către membrii lor și cetățenii cu care lucrează, crescând astfel nivelul de susținere publică pentru investițiile UE în țara noastră. Acest transfer de informații este limitat de capacitatea de comunicare publică a fiecărui partener, ceea ce confirmă nevoia de activități pentru creșterea capacității acestor parteneri.**

20. Totuși, în cadrul structurilor parteneriale **implicarea partenerilor este mai degrabă reactivă**, nu proactivă, iar acest aspect este determinat de două motive. Pe de o parte modul de organizare al Comitetului de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat și al Comitetelor de Monitorizare face ca reuniunile să aibă un caracter puternic formal și să fie bazate pe propunerile venite de la Ministerul Fondurilor Europene și de la Autoritățile de Management, timpul alocat în agenda întâlnirilor pentru inițiativele membrilor fiind limitat. În plus, consultările scrise nu sunt suficient de transparente și nu permit dezbateri între membrii (nici măcar scrise prin e-mail). Pe de altă parte, nu toți membrii Comitetului de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat și Comitetelor de Monitorizare au capacitatea să se implice în toate discuțiile și de asemenea, nu au neapărat interes și nu sunt relevanți pentru toate subiectele dezbătute.

21. Pentru a crește nivelul de implicare a partenerilor este necesar ca în cadrul reuniunilor să se aloce timp suplimentar pentru subiectele propuse pe agendă de parteneri și este necesar ca în procedura scrisă să fie încurajat schimbul de opinii, chiar și dacă acesta este materializat prin e-mail și nu se poartă un dialog în timp real.

22. **O anumită specializare a membrilor Comitetului de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat și a Comitetelor de Monitorizare este normală și chiar necesară, pentru a crește relevanța lor în raport cu un domeniu. Iar în domeniile lor de specializare membrii structurilor parteneriale sunt de regulă activi, emit opinii și fac sugestii pentru autoritățile de coordonare și gestiune a fondurilor ESI.** Cu toate acestea, sunt necesare și activități mai susținute atât pentru creșterea capacității partenerilor din societatea civilă, astfel încât sugestiile lor să se poată transforma în recomandări concrete, cât și pentru creșterea nivelului de conștientizare a riscului de conflict de interese atunci când partenerii se exprimă cu privire la chestiuni ce îi afectează direct ca beneficiari.

23. Este necesară elaborarea unor proceduri stricte pentru prevenirea și gestiunea conflictelor de interese în cadrul structurilor parteneriale. Riscul de conflict de interese trebuie conștientizat și prezentat public, chiar și în cazul unui conflict de interese potențial.

24. Așa cum arată evidențele și analizele realizate, **activitățile de creștere a capacității membrilor s-au implementat în mică măsură și au încă eficacitate limitată**, deci este nevoie de intensificarea eforturilor în acest sens. Este necesară dinamizarea activităților pentru creșterea capacității membrilor structurilor parteneriale, pe baza analizei de nevoi și a preferințelor exprimate de aceștia. Pentru ca aceste activități să fie eficace ele nu trebuie să creeze povară administrativă suplimentară pentru membri. De exemplu, sunt de preferat sesiunile de formare scurte, implementarea unor metode de transfer de bune practici etc.

25. În ansamblu putem concluziona că **partenerii își îndeplinesc rolul** în acord cu prevederile ***Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului*** și au un nivel de implicare mediu. Partenerii sunt activi în domeniile de interes și **au o contribuție de îndrumare generală și monitorizare de ansamblu** pentru activitatea Ministerului Fondurilor Europene și autorităților de management, **fără să contribuie concret**, prin activitatea structurilor parteneriale, **la definirea și luarea unor decizii de către autoritățile de coordonare și gestiune a fondurilor ESI**, dat fiind că implicarea lor este mai degrabă **reactivă**, în raport cu propunerile autorităților.

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

26. Față de evaluarea precedentă, se constată, per ansamblu, un ușor progres în dezvoltarea capacității autorităților. Progresul variază pe fiecare variabilă a capacității administrative. Calificativele acordate arată că cele mai multe variabile se află în situația de „*realizat parțial, nu în totalitate, și unde sunt necesare îmbunătățiri*", obținând un punctaj mediu de 2 puncte. Variabilele pentru care criteriile au fost realizate în întregime sunt, în general, legate de punctajele pentru dimensiunea „*structuri*", în timp ce pentru dimensiunea „*sisteme*" nu există variabile cu punctaje maxime. Următoarele variabile au obținut **maximum de 3 puncte**:

- Desemnarea structurilor
- Transferul de experiență din perioada anterioară de programare
- Consensul privind desemnarea cadrului instituțional

- Parteneriatul este prezent și eficace (dat fiind că se înregistrează și un progres remarcabil față de perioada anterioară de programare, în ciuda unor mici limitări încă existente și constatate în analiza aferentă temei de evaluare D2)
- Comitetele de monitorizare sunt constituite și au o componență și funcționare adecvată
- Experiența anterioară a personalului este transferată către noi perioade de programare
- Autoritatea Națională de Audit este competentă și activă

27. Variabilele cu **cele mai mici punctaje**, respectiv realizate în mică măsură, fiind necesare îmbunătățiri semnificative, sunt:

    - Localizarea AM POR (planificată pentru perioada 2021-2027) este în conformitate cu structura administrativă (nivel regional)
    - Coordonarea interministerială sistematică și eficientă a politicilor socio-economice
    - Existența unei politici de resurse umane clare și coerente la nivel instituțional; practica de planificare a resurselor umane și eficacitatea acesteia
    - Performanța managementului politicilor publice

28. Pentru definitivarea **desemnării structurilor de gestiune a fondurilor ESI în perioada post-2020** este nevoie, în primul rând, de aprobarea proiectului de HG, reglementarea fiind necesară pentru a face posibilă acreditarea acestor structuri în cel mai scurt timp posibil. O problemă dificilă se întrevede în cazul acreditării ADR-urilor care, conform Legii finanțelor publice, nu au autoritatea de a fi ordonator de credite, asemeni unui AM. În acest sens este nevoie de luarea unor **decizii rapide pentru modificarea legislației în acest sens**.

29. Managementul politicilor publice are legătură cu procesul de coordonare interministerială. Deși arhitectura instituțională duce la o abordare sectorială a politicilor, este nevoie de o viziune integratoare, de realizarea unor politici inter-sectoriale, care să ducă în mod real la complementaritatea intervențiilor și la crearea acelor sinergii care să potențeze efectele fiecărui tip de intervenție.

30. La nivelul intervențiilor finanțate din fondurile Europene Structurale și de Investiții, rolul structurilor parteneriale create pentru implementarea Acordului de Parteneriat este deosebit de important, însă acestea pot fi dinamizate suplimentar, pe baza recomandărilor formulate în cadrul temei de evaluare D2. Dacă partenerii din cadrul Comitetelor de monitorizare acționează la nivelul fiecărui program finanțat din fonduri structurale și de investiții, structurile din cadrul AP trebuie să se asigure că intervențiile sunt complementare și sinergice nu numai în perioada de programare, ci și în cea de implementare, atât la nivel teritorial (al ariilor în care se intervine efectiv, de ex. comunități defavorizate, la nivel regional, etc., după caz), dar și la nivelul sincronizării calendarelor de implementare a intervențiilor din diferite programe finanțate din fondurile europene.

31. Pentru dezvoltarea capacității resurselor umane din cadrul autorităților de gestiune a fondurilor Europene Structurale și de Investiții este nevoie, în primul rând, de **existența și aplicarea unei politici de resurse umane** care să țină cont de ciclul managementului de program și de competențele necesare pe post. În primul rând, este nevoie ca această politică să fie realizată la nivelul Ministerului Fondurilor Europene, în calitatea sa de coordonator al fondurilor Europene Structurale și de Investiții, dar și la nivelul celorlalte ministere care acționează în calitate de autorități de management/organismelor intermediare. Politicile de resurse umane vor trebui să cuprindă și resursele necesare organismelor intermediare către care sunt delegate atribuții.

32. Pentru creșterea capacității autorităților au fost întreprinse acțiuni care au vizat, în principal, creșterea competențelor personalului, îmbunătățirea procedurilor de lucru, operaționalizarea sistemului informatic integrat, precum și asigurarea resurselor financiare pentru remunerarea personalului din sistemul de coordonare, gestionare și control al fondurilor Europene Structurale și de Investiții și din sistemul de management al programelor, cele mai eficace fiind formările în domenii cheie ale programării și implementării programelor. În privința fluctuației de personal s-a reușit stabilizarea acesteia, în principal datorită sistemului de remunerare.

33. Față de evaluarea precedentă, se constată, per ansamblu, un ușor **progres în dezvoltarea capacității beneficiarilor**. Cu toate acestea, 7 din cele 15 variabile de măsurare a capacității beneficiarilor au obținut punctaje minime, singura variabilă pentru care punctajul este maxim fiind „*Caracterul adecvat și accesibilitatea mecanismelor de prefinanțare*”. Variabilele cu cele mai mici punctaje, respectiv realizate în mică măsură, fiind **necesare îmbunătățiri semnificative**, sunt:

    - Existența managerilor de proiect experimentați
    - Capacitatea de a produce proiecte mature și de a utiliza portofoliile de proiecte
    - Deținerea unui volum suficient de resurse umane pentru a implementa proiectele contractate

- Calitatea adecvată a serviciilor de consultanță disponibile
- Disponibilitatea unor resurse financiare suficiente
- Existența sistemelor electronice de schimb de date cu Autoritățile de Management și organismele intermediare
- Riscurile privind corupția sunt abordate

34. Pentru creșterea capacității resurselor umane este nevoie ca beneficiarii să fie în continuare sprijiniți pe cele două paliere: volum de resurse umane și nivel de competențe.

35. Pentru creșterea competențelor personalului propriu se recomandă sesiuni de instruire dedicate, atât pe teme orizontale, cât și pe teme specifice domeniilor finanțate, conform analizei nevoilor de instruire realizate la nivelul fiecărui program finanțat din Fondurile Europene Structurale și de Investiții și la nivelul tuturor tipurilor de beneficiari.

36. Pentru creșterea volumului de resurse umane la un nivel adecvat acoperirii tuturor funcțiilor, pe lângă cea de angajare pe post sau în afara organigramei, o soluție o constituie și contractarea de servicii de consultanță. Aceasta atrage după sine o altă problemă, menționată ca dificilă, respectiv disponibilitatea serviciilor de consultanță de calitate. De aceea, recomandarea noastră este creșterea disponibilității și calității pieței de consultanță prin crearea unor rețele de consultanți, pe specialități/domenii, pentru stimularea schimbului de experiență, pentru distribuirea de materiale informative cu studii de caz și bune practici. De asemenea, se va analiza posibilitatea organizării unor sesiuni de formare, prin intermediul unor furnizori cu experiență dovedită.

37. Pentru sprijinirea beneficiarilor în asigurarea fluxului de numerar, este important ca accesarea mecanismelor de prefinanțare, de plăți și de rambursare să fie facilă, respectiv să se realizeze în termenele procedurale, iar beneficiarii să fie asistați în timp util pentru întocmirea documentației necesare. Introducerea costurilor simplificate ar diminua timpii de decontare.

38. Pentru creșterea capacității beneficiarilor de a implementa proiecte, au fost derulate mai multe tipuri de acțiuni, cele mai eficiente fiind legate de creșterea competențelor resursei umane și de facilitarea accesului la resurse financiare, prin mecanismele de prefinanțare și de plăți.

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

39. Cadrul care reglementează obligațiile de informare ale beneficiarilor fondurilor Europene Structurale și de Investiții este deosebit de amplu, Programul Național de Dezvoltare Rurală și Programul Operațional Regional fiind programele cu cea mai ridicată complexitate din acest punct de vedere.

40. Programele operaționale orientate spre dezvoltarea infrastructurii și programele orientate predominant spre dezvoltarea resurselor umane au necesități diferite de informare, în special în etapa de depunere a cererii de finanțare și implementare. Formatele utilizate pentru cele două etape ale implementării proiectului aduc o încărcătură semnificativă sub aspectul duratei, în îndeplinirea obligațiilor de informare.

41. Deși costurile administrative raportate la sumele contractate nu sunt mari, acestea pot fi suplimentar reduse prin corelarea inter-instituțională a bazelor de date care să faciliteze obținerea informațiilor de la terți, informații necesare în faza de depunere a cererii de finanțare și plăți.

42. Costurile administrative implicate în dezvoltarea infrastructurii (Programul Operațional Regional / Programul Operațional Infrastructură Mare) sunt cel mai puțin acoperite prin proiecte, contribuția proprie în aceste programe fiind semnificativ mai ridicată decât în cazul programelor operaționale orientate spre dezvoltarea resurselor umane.

43. Datorită faptului că aproximativ o treime din costurile administrative sunt generate în implementare, scăderea frecvenței de raportare și simplificarea formatelor de raportare sunt necesare pentru reducerea poverii administrative, în special în Programul Operațional Capital Uman și Programul Operațional Asistență Tehnică.

44. Deoarece aproximativ două treimi din costurile administrative sunt suportate de către sectorul public este de așteptat ca reducerea poverii administrative să atragă după sine degrevări semnificative de sarcină a resurselor umane implicate în proiecte cu finanțare europeană, din sectorul public.

45. Percepția poverii administrative depinde de deficitul de experiență și sumele proprii investite pentru îndeplinirea obligațiilor de informare. Prin urmare creșterea competențelor în implementarea de proiecte din

fonduri europene va duce natural spre îmbunătățirea percepției privind povara administrativă generată de acestea;

46. Intervenţiile în domeniul simplificării din perioada 2014-2020 au fost consistente, 70 de intervenţii din această perioadă fiind apreciate pozitiv de către beneficiari şi experţi;

47. Costurile de îndeplinire a obligațiilor de informare sunt determinate în mai mare măsură de frecvența și volumul (dificultatea) obligațiilor de informare decât de numărul acestora, însă procesul de simplificare este necesar să continue în vederea eliminării majorității redundanţelor în îndeplinirea obligațiilor de informare.

48. **In vederea îndeplinirii condiționalității privind scăderea poverii administrative considerăm oportune următoarele recomandări:**

- Diminuarea numărului de obligații de informare, prin eliminarea redundanţelor informative din legislația internă și operaționalizarea platformelor de gestionarea a informațiilor de informare prin intercorelarea bazelor de date gestionate la nivelul instituțiilor publice;
- Abordare diferențiată a intervențiilor de simplificare în cazul programelor operaționale centrate pe dezvoltarea infrastructurii și a celor care vizează dezvoltarea resurselor umane, în sensul creșterii eficienței resurselor umane în primul caz, printr-un plus de motivare și prin simplificarea formatelor de raportare în cel de al doilea caz;
- Continuarea efortului de simplificare în conformitate cu obiectivele strategice și planul de acțiuni stabilite, diseminare de bune practici administrative în îndeplinirea obligațiilor de informare și crearea unui parteneriat între beneficiari și autoritățile de management în efortul de simplificare;
- Accentuarea funcției de prevenție a instituțiilor de control astfel încât efortul administrativ (în special în Programul Național de Dezvoltare Rurală) în vederea efectuării corecțiilor semnalate să fie semnificativ diminuat;
- Crearea unui sistem de evaluare periodică (eventual condus de Secretariatul General al Guvernului sau de Agenția Națională a Funcționarilor Publici) care să evidențieze cauzele care generează exces de formalism, birocratizare și a proceselor energofage din punct de vedere administrativ. Reorganizarea instituțiilor publice, beneficiare ale fondurilor europene, astfel încât să nu fie alterat câștigul de competență acumulat în această perioadă. De asemenea considerăm că este oportună proiectarea dinamicii instituționale sub aspectul personalului, mai ales în instituțiile publice, ca urmare a degrevării de sarcini rezultată în urma simplificării.

49. **Pentru facilitarea unui demers similar de evaluare luăm în considerare următoarele lecții de bună practică:**

- Colectarea datelor pe parcursul implementării proiectelor (nu post factum) prin utilizarea aceluiași formular, astfel încât să poate fi facilitată comparația între momentele de evaluare, să poată fi urmărită evoluția și crescută fidelitatea măsurării efectelor în domeniul simplificării;
- Evidențierea tuturor parametrilor utilizați în analiza pentru facilitatea calculelor unitare, pe subcategorii de beneficiari ai proiectelor din fonduri europene;
- Încercarea de identificare a pragurilor de eficiență și a costurilor acceptabile pentru diversele categorii de beneficiari ai fondurilor europene.

2. Obiectivele și metodologia evaluării

2.1. Obiectivele și domeniul de aplicare al evaluării

50. Scopul evaluărilor în general este de a facilita un management informat și de a adopta decizii pe bază de dovezi. Evaluarea Temei D: „Evaluarea mecanismelor și capacității de implementare a Fondurilor Europene Structurale și de Investiții" (Fonduri ESI; FESI) prevăzute în Planul de Evaluare a Acordului de Parteneriat (AP) nu face excepție din acest punct de vedere, urmărind în general informarea decidenților, pentru fundamentarea celor mai bune, mai adecvate decizii.

51. Evaluarea face parte din categoria evaluărilor macro, reprezentând analiza eficacității mecanismelor de implementare, conform planului de evaluare al Acordului de Parteneriat, având în vedere că în perioada precedentă de programare s-a observat atât că problemele identificate în gestiunea fondurilor europene erau sistematice, cât și că este necesară o coordonare susținută a autorităților responsabile de mai multe programe pentru a asigura o gestiune eficientă a fondurilor.

52. **Obiectivele principale ale evaluării, reprezentând beneficiile principale pe care evaluarea le va aduce tuturor factorilor interesați**, sunt:

- Asigurarea eficace a coordonării și complementarității fondurilor ESI;
- Asigurarea eficienței utilizării resurselor financiare alocate prin Acordul de Parteneriat din perspectiva coordonării și complementarității fondurilor ESI (mecanismelor de implementare);
- Asigurarea rolului activ și util al partenerilor în implementarea AP;
- Creșterea capacității autorității de implementare și a beneficiarilor fondurilor ESI;
- Scăderea sarcinilor administrative pentru beneficiarii fondurilor ESI;
- Evidențierea factorilor care contribuie la succesul sau eșecul implementării, precum și la sustenabilitatea acțiunilor finanțate, în vederea continuării practicilor pozitive și corectării erorilor sau a practicilor lipsite de eficiență și eficacitate.

53. Aceste obiective generale pot fi îndeplinite prin atingerea unor **obiective subsecvente** pe baza evaluărilor realizate. Aceste obiective includ:

- **Susținerea tuturor deciziilor privind mecanismele de implementare și gestiune a fondurilor ESI** cu date concrete și dovezi, formulând recomandări atât pentru perioada de programare 2014-2020 cât și pentru perioada de programare post 2020, bazate pe concluzii și lecții învățate, incluzând:
  - Susținerea cu recomandări operaționale a deciziilor referitoare la modificări ale cadrului instituțional la nivelul AP sau al unor programe operaționale (PO);
  - Susținerea cu recomandări operaționale a deciziilor referitoare la modificări bugetare care să susțină colaborarea și coordonarea fondurilor, parteneriatul pentru implementarea AP, dezvoltarea capacității administrative și simplificarea administrativă;
  - Susținerea cu recomandări operaționale a deciziilor referitoare la proceduri operaționale sau de sistem utilizate în gestiunea și implementarea FESI atât de către instituțiile cu atribuții în implementarea AP (gestionarea macro a fondurilor), cât și de către autoritățile de management și alte autorități implicate în gestiunea și implementarea FESI la nivel de program;
- **Susținerea elaborării rapoartelor de progres** ce trebuie trimise Comisiei Europene (CE), atât cu privire la AP, cât și cu privire la Programele Operaționale, dat fiind că prevederile Acordului de Parteneriat sunt implementate prin PO. Această implementare este evaluată și la nivel de politică națională și la nivelul fiecărui PO. Pentru realizarea acestui obiectiv subsecvent, evaluarea va oferi informații cu privire la următoarele teme pe care rapoartele de progres trebuie să le atingă:
  - Coordonarea între fondurile ESI și alte instrumente naționale și ale UE, precum și cu cele ale Băncii Europene de Investiții (BEI);
  - Implementarea abordării integrate a dezvoltării teritoriale;
  - Capacitatea autorităților și beneficiarilor de a administra și utiliza fondurile ESI;
  - Reducerea poverii administrative asupra beneficiarilor;
  - Rolul partenerilor în implementarea AP.

54. Astfel, evaluarea mecanismelor de implementare, incluzând: cooperarea, coordonarea, parteneriatul, creșterea capacității administrative și diminuarea sarcinilor administrative, sunt abordate de o manieră unitară într-o serie coerentă de evaluări ce vor avea în vedere:

- prevederile Acordului de Parteneriat (Secțiunea 1B, sub-secțiunea 1.5.1, secțiunile 2, 3 și 4 ale AP),
- prevederile subsecvente AP, respectiv cele cuprinse în programele operaționale referitoare la gestiunea fondurilor, instituții responsabile, parteneriat, capacitate și sarcini administrative (Secțiunile 7, 8 și 10 ale Programelor Operaționale finanțate din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) și Fondul Social European (FSE), Capitolele 15 și 16 din Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR), Capitolele 11 și 12 din Programul Operațional Pescuit și Afaceri Marine (POPAM)).

55. Evaluarea nu se limitează însă la textele menționate, ci plecând de la acestea a avut în vedere toate acțiunile întreprinse în perioada de programare 2014-2020, dar și în perioada de pregătire a acesteia, în vederea atingerii unor obiective generale și a unor obiective subsecvente. Analizele se referă la toate acțiunile relevante până în iunie 2020, când a început culegerea datelor pentru evaluare.

2.2. Structura raportului de evaluare

56. În vederea realizării obiectivelor generale și subsecvente, sunt formulate o serie de obiective operaționale ale evaluării, fiecare obiectiv fiind operaționalizat prin întrebările de evaluare. Aceste obiective operaționale sunt:

- Pentru tema de evaluare **D1 - Evaluarea complementarității și mecanismelor de coordonare a fondurilor ESI**
  - De a cunoaște măsura în care mecanismele de coordonare a fondurilor ESI sunt eficace;
  - De a cunoaște domeniile în care mecanismul de asigurare a complementarității intervențiilor este mai eficace;
  - De a cunoaște ajustările aduse mecanismului de coordonare descris în Acordul de Parteneriat, precum și cauzele acestora.
- Pentru tema de evaluare **D2 - Evaluarea aplicării principiului parteneriatului**
  - De a cunoaște rolul actual și potențial al partenerilor la care face referire art. 5 din regulamentul UE 1303/2013;
  - Analiza cadrului partenerial din perspectiva eficacității acțiunilor întreprinse pentru consolidarea capacității partenerilor.
- Pentru tema de evaluare **D3 - Evaluarea capacității administrative a autorităților și beneficiarilor**
  - De a cunoaște nivelul actual al capacității autorităților și beneficiarilor care implementează fondurile ESI și de a furniza informații cu privire la progresul atins raportat la constatările aceleiași evaluări efectuată în perioada 2013-2014;
  - De a cunoaște măsurile de consolidare a capacității autorităților și beneficiarilor efectuate în perioada 2014-2020;
  - De a cunoaște măsura în care aceste acțiuni contribuie la atingerea rezultatelor intenționate;
  - De a furniza informații cu privire la cele mai eficace acțiuni de întărire a capacității autorităților și beneficiarilor;
  - De a identifica ariile viitoare de acțiune cu privire la capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor.
- Pentru tema de evaluare **D4 - Evaluarea poverii administrative asupra beneficiarilor**
  - De a identifica obligațiile de informare pe care le au beneficiarii fondurilor structurale și de coeziune și beneficiarii politicii agricole comune a UE, obligații care decurg din aplicarea legislației europene la nivel național, precum și activitățile administrative necesare respectării acestor obligații;
  - De a identifica costurile administrative implicate de respectarea obligațiilor de informare identificate și în ce măsură există progres față de momentul evaluării precedente;
  - De a cunoaște măsurile/acțiunile realizate în vederea reducerii poverii administrative asupra beneficiarilor;
  - De a identifica acțiunile viitoare necesare cu privire la reducerea costurilor administrative.

57. Structura raportului de evaluare urmărește să răspundă fiecărei întrebări de evaluare într-o secțiune dedicată. În cadrul temei D3, analiza capacității administrative a autorităților și cea a capacității administrative a beneficiarilor sunt abordate în două sub-capitole distincte.

58. La finalul analizelor este inclus un capitol sinteză privind principalele concluzii și recomandări.

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

59. Metodologia se bazează pe următoarele principii:

- Principiul **triangulării**, care presupune utilizarea a minim trei surse de date pentru a răspunde la fiecare întrebare de evaluare;
- Principiul **echilibrului**, care presupune utilizarea unui mixt optim între metode calitative și cantitative pentru a obține informațiile relevante în fiecare etapă a procesului de evaluare;
- Principiul **evaluării deschise**, care presupune feedback pe parcursul procesului de evaluare și construcția procesului pe baza unei structuri argumentative pentru fiecare răspuns la întrebările de evaluare.

60. Pentru toate temele de evaluare, evidențele utilizate pentru evaluare au fost colectate utilizând următoarele **metode de colectare a datelor**:

- Interviuri cu reprezentanți ai tuturor celor 10 autorități de management pentru programele avute în vedere de prezenta evaluare: POC, POIM, POCU, POAT, POR, POCA, PNDR, POPAM, programele de cooperare teritorială europeană (CTE) România-Bulgaria și România-Ungaria (programele CTE care au Autoritate de Management in România), cu reprezentanți Ministerului Fondurilor Europene (MFE) și cu reprezentanți ai organismelor intermediare respectiv 2 organisme intermediare regionale POCU, 3 Agenții de Dezvoltare Regională (ADR), Agenția de Finanțare a Investițiilor Rurale (AFIR), Biroul Regional pentru Cooperare Transfrontalieră (BRCT) Călărași (20 interviuri);
- Interviuri cu membrii ai Comitetului de Coordonare pentru Managementul Acordului de parteneriat (CCMAP) (5 interviuri);
- Focus grupuri cu membrii ai Comitetelor de Monitorizare pentru cele 10 programe menționate (10 focus grupuri);
- Focus grupuri regionale cu autorități și beneficiari din fiecare regiune;
- Focus grupuri și interviuri cu beneficiari și consultanți pentru evaluarea capacității beneficiarilor, a poverii și costurilor administrative suportate de aceștia pentru elaborarea și implementarea proiectelor;
- Studiul documentelor relevante, inclusiv studiul Ghidurilor Solicitanților și Ghidurilor Beneficiarilor pentru realizarea bazelor de date privind obligațiile de informare pentru programele avute în vedere de prezenta evaluare: POC, POIM, POCU, POAT, POR, POCA, PNDR, POPAM, programele de cooperare teritorială europeană (CTE) România-Bulgaria și România-Ungaria (programele CTE care au Autoritate de Management in România);
- Sondaj cu membrii Comitetului de CCMAP, membrii ai Grupurilor de Lucruri Funcționale (GLF) pentru coordonarea implementării Acordului de Parteneriat, membrii ai Comitetelor de Monitorizare pentru cele 10 programe menționate (iulie-octombrie 2020);
- Sondaj adresat autorităților de gestiune a fondurilor ESI cu privire la capacitatea lor administrativă (iulie-octombrie 2020);
- Sondaj adresat beneficiarilor fondurilor ESI cu privire la capacitatea lor. Odată cu aplicarea chestionarelor s-au aplicat și interviuri structurate cu privire la nevoile de formare și creștere a capacității beneficiarilor (iulie-septembrie 2020);
- Sondaj referitor la povara și costurile administrative aferente fondurilor ESI, pe baza chestionarelor adaptate la fiecare program, adresat beneficiarilor. Beneficiarii au fost rugați să estimeze timpul necesar pentru pregătirea și implementarea proiectelor și costurile aferente, în vederea utilizării datelor pentru aplicarea metodologiei modelului standard de cost (august-octombrie 2020).

61. Metodologia utilizată urmărește propunerile din Raportul Inițial al evaluări, unde au fost detaliate metodele utilizate și rolul lor în susținerea analizelor pentru fiecare întrebare de evaluare. O prezentare mai detaliată a metodologiei evaluării pentru fiecare temă de evaluare este prezentată și în anexa 2 la acest raport. Lista documentelor studiate pentru prezenta evaluare este prezentată în anexa 3.

62. Lista persoanelor consultate prin interviuri și focus grupuri se regăsește în anexa 4. În total au fost consultate prin metode calitative de culegere a datelor peste 100 de persoane din sistemul de coordonare și gestiune FESI, inclusiv parteneri din structurile parteneriale. De la beneficiari au fost culese date prin scurte interviuri structurate, online, fiind consultați cu privire la capacitate și măsuri de capacitare și simplificarea peste 250 de beneficiari. Metodele calitative de culegere a datelor, interviuri și focus grupuri, au fost utilizate urmând regulile de cercetare sociologică pentru informarea evaluatorilor, generarea de opinii,

înțelegere/comprehensiune în profunzime a structurilor, proceselor și mecanismelor supuse evaluării.[2] Numărul mare de persoane intervievate și participante la focus grupuri, precum și reluarea unor interviuri în octombrie 2020, după cele ele fuseseră realizate inițial la începutul perioadei de culegere a datelor (iunie 2020), pentru a realiza o reflecție asupra informațiilor colectate de evaluatori pe parcursul evaluării permit încadrarea prezentei evaluări în categoria evaluărilor participative.[3]

63. Sondajele realizate au utilizat metoda interviului aplicat online (*CAWI – Computer Aided Web Interview*) având în vedere că sunt metode eficiente de colectare a datelor de la un număr mare de autorități și beneficiari, dar și de limitările impuse de pandemia de COVID-19. Etapele pentru realizarea sondajelor au inclus: (1) realizarea bazei de date cu respondenții, incluzând adrese e-mail și numere de telefon, atât pentru beneficiari, cât și pentru persoanele din structurile de coordonare și parteneriale; (2) testarea chestionarelor; (3) programarea chestionarelor în platforma electronică utilizată; (4) transmiterea chestionarelor prin e-mail; (5) instruirea operatorilor care au realizat contactarea telefonică a respondenților, pentru a asigura creșterea gradului de completare a chestionarelor; (6) verificarea gradului de răspuns la chestionare, transmiterea unor mesaje de revenire (*reminder*) și contactarea telefonică a respondenților pentru a se asigura răspunsul la chestionare a unui număr cât mai mare de respondenți; (7) curățarea bazei de date organizate prin completarea chestionarelor online; (8) analiza datelor. Aplicarea metodei sondajului s-a făcut prin transmiterea chestionarului exhaustiv către beneficiari și persoanele din structurile de coordonare și parteneriale aferente Acordului de Parteneriat și programelor, dat fiind că universul studiat/populația țintă pentru aceste sondaje sunt limitate.[4]

64. La sondajul referitor la capacitatea de implementare proiecte a beneficiarilor de finanțare ESI au răspuns 814 beneficiari ai tuturor celor 10 programe avute în vedere de prezenta evaluare: POC, POIM, POCU, POAT, POR, POCA, PNDR, POPAM. Beneficiarii respondenți la sondaj sunt din toate regiunile și reprezintă atât beneficiari publici (autorități publice centrale și locale), cât și beneficiari privați (firme, ONG-uri, universități etc.). Raportat la populația totală de beneficiari eșantionul asigură un nivel de încredere de 98% la o marjă de 4%.

65. La sondajul referitor la povara și costurile administrative aferente fondurilor ESI au răspuns 310 beneficiari ai tuturor celor 10 programe avute în vedere de prezenta evaluare: POC, POIM, POCU, POAT, POR, POCA, PNDR, POPAM. Beneficiarii respondenți la sondaj sunt din toate regiunile și reprezintă atât beneficiari publici (autorități publice centrale și locale), cât și beneficiari privați (firme, ONG-uri, universități etc.). Raportat la populația totală de beneficiari eșantionul asigură un nivel de încredere de 95% la o marjă de 5%.

66. La sondajul cu membrii Comitetului de CCMAP, membrii ai Grupurilor de Lucruri Funcționale (GLF) pentru coordonarea implementării Acordului de Parteneriat și membrii ai Comitetelor de Monitorizare au fost înregistrate 113 răspunsuri complete și 136 de răspunsuri incomplete. Inițial strategia de culegere de date a plecat de la premisa că cele mai multe dintre cele 217 instituții/organizații care participă la structurile parteneriale sunt reprezentate de persoane diferite în fiecare dintre comitete. Această premisă nu a fost confirmată de culegerea de date. Pentru creșterea numărului de răspunsuri au fost transmise 5 mesaje de reamintire pe e-mail și respondenții care nu au completat chestionarul electronic au fost contactați telefonic de 2-4 ori pentru a fi mobilizați să completeze chestionarul. Raportat la numărul de instituții/organizații care participă la structurile parteneriale (dat fiind că cel mai adesea acestea sunt reprezentate de aceeași persoană în mai multe comitete), eșantionul de respondenți asigură un nivel de încredere de 90% la o marjă de 5,5%.

67. La sondajul adresat autorităților de gestiune a fondurilor ESI cu privire la capacitatea lor administrativă au fost înregistrate 73 de răspunsuri. Acestea includ toate Autoritățile de Management, toate organismele intermediare pentru POR (ADR), 6 din 8 organisme intermediare pentru POCU, 6 din 8 centre regionale POPAM, AFIR și APIA ca principale structuri delegate pentru PNDR, peste 20 de structuri județene implicate în implementarea PNDR. Această premisă nu a fost confirmată de culegerea de date. Pentru creșterea numărului de răspunsuri au fost transmise 5 mesaje de reamintire pe e-mail și respondenții care nu au completat chestionarul electronic au fost contactați telefonic de 2-4 ori pentru a fi mobilizați să completeze chestionarul. La momentul contactării telefonice structurile județene APIA și AFIR care nu răspunseseră până la data de 29.09.2020 au menționat că instrucțiunile primite în cursul lunii septembrie de la nivel central se refereau la

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

[3] Jackson , Edward T., Yusuf Kassam (1998). Knowledge Shared: Participatory Evaluation in Development Cooperation. Kumarian Press Inc.

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

completarea chestionarului doar la acest nivel. Raportat la numărul total de instituții implicate în gestiunea fondurilor ESI (135[5], incluzând structurile județene care din luna septembrie au refuzat să mai răspundă), eșantionul de respondenți asigură un nivel de încredere de 90% la o marjă de 6,5%. Dacă excludem atât din populația de instituții respondente, cât și din răspunsurile colectate, instituțiile de nivel județean, numărul răspunsurilor asigură un nivel de încredere de 95% la o marjă de 5%.

68. Astfel, o limitare a evaluării pentru temele D1, D2 și D3 este dată de numărul relativ restrâns de autorități de gestiune a programului și parteneri implicați în structurile parteneriale care au răspuns sondajelor realizate. Această limită a fost compensată de echipa de evaluare prin consultarea unui număr mare de factori interesați, prin interviuri și focus grupuri, element care asigură o foarte bună documentare a constatărilor formulate, pe baza triangulării evidențelor colectate.

69. **Pentru analiza evidențelor colectate au fost aplicate următoarele metode**:

- Analiza factorilor interesați, pentru Tema de evaluare D2 (în principal) și pentru Tema de evaluare D1 (în secundar)[6];
- Analiza SWOT asupra Autorităților de Management, pentru Tema de evaluare D3, a Comitetelor de Monitorizare, pentru Tema de D2, a CCMAP și a GLF pentru Tema de evaluare D1, în special pentru a determina care sunt cele mai potrivite recomandări care să adreseze nevoile generate de punctele slabe și să valorifice oportunitățile;
- Analiza statistică a frecvențelor a răspunsurile din sondajele aplicate;
- Metoda Delphi[7], prin consultarea în 2 pași a unui grup de 5 experți în domeniul evaluării fondurilor ESI;
- Indexul capacității administrative, pentru Tema de evaluare D3;
- Comparație internă și internațională (benchmarking), pentru Tema de evaluare D3;
- Modelul costului standard, pentru Tema de evaluare D4.

70. Analiza capacității administrative reia în mare parte metodologia aplicată în 2013 și 2014 pentru evaluarea capacității administrative a autorităților și beneficiarilor în perioada de programare anterioară și la debutul prezentei perioade de programare. Cele mai multe dintre variabilele de analiză a capacității administrative au fost păstrate pentru a asigura comparabilitatea în timp a rezultatelor și a permite urmărirea evoluției capacității administrative a autorităților și beneficiarilor.[8] **Pentru aplicarea metodei indexului capacității administrative**, am urmărit un set de variabile incluse în lista de verificare pentru evaluarea capacității administrative (anexa 6), variabile ce au fost organizate pe 4 dimensiuni pentru autorități: (i) structuri, (ii) resurse umane, (iii) sisteme și instrumente și (iv) factori orizontali și pe 4 dimensiuni pentru beneficiari: (i) capacitatea de management a proiectelor, (ii) capacitatea de a mobiliza resursele umane și (iii) capacitatea de utilizare a resurselor financiare și (iv) factori orizontali.

71. Pentru a prezenta constatările evaluării, pentru fiecare variabilă au fost analizate criterii definitorii. Îndeplinirea criteriilor a fost stabilită pe patru niveluri și rezumată în lista de verificare pentru evaluarea capacității administrative (anexa 6). Pentru a oferi o imagine sintetică a situației actuale și a progresului pentru

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

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

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

[8] Ministerul Fondurilor Europene, 2013, Primul raport intermediar de evaluare privind capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor de a asigura implementarea eficientă a fondurilor CSC; Ministerul Fondurilor Europene, 2015, Al doilea raport intermediar de evaluare privind capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor de a asigura implementarea eficientă a fondurilor CSC.

fiecare dimensiune și variabilă, a fost utilizat un sistem de notare care a permis prezentarea capacității administrative în format grafic, o diagramă radar, care arată cât de departe este fiecare variabilă față de nivelul dorit (realizat în întregime). Folosind un sistem de notare pentru fiecare nivel de realizare și compunând notările pentru fiecare variabilă, a rezultat un indice al capacității administrative care se bazează pe următoarele niveluri de evaluare:

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

72. Pentru a evalua în ce măsură există progres de la momentul evaluării precedente am utilizat compararea internă de tip benchmarking prin utilizarea instrumentelor de analiză multicriterială de tip spider. Punctajul maxim utilizat în indexul capacității administrative a fost utilizat și ca standard urmărit în analiza de tip benchmarking. Anexa 5 include și o comparație externă, utilizând rezultatele proiectului pilot „Frontloading Administrative Capacity Building for Post-2020 la care au participat Autorități de management din Bulgaria, Croația, Grecia, Polonia (Lubelskie) și Spania (Extremadura).

73. În evaluările precedente (publicate în 2013 și 2015) indexul capacității administrative a fost calculat ca medie aritmetică simplă a punctajelor pentru toate variabilele de capacitate. Evaluarea de față a utilizat o medie ponderată a punctajelor variabilelor, astfel încât variabilele care afectează mai mult capacitatea administrativă să primească o greutate mai mare în valoarea finală a indexului. Ponderea variabilelor a fost acordată pe baza consultărilor din interviuri și focus grupuri, când fiecare reprezentant al autorităților și partenerilor consultați a fost rugat să menționeze cinci cele mai importante variabile. Răspunsurile au fost agregate, iar .variabilele au primit ponderi între 1 – variabilele capacității cu importanță medie și 3 – variabilele capacității cu importanță foarte mare. Pe baza acestor ponderi am efectuat media ponderată pentru indexul capacității administrative. Datele utilizate pentru benchmarking se bazează pe refacerea calculelor cu utilizarea datelor din evaluările precedente și ale celor din prezenta evaluare și realizarea mediilor ponderate.

74. **Modelul costului standard** este o metodă deja consacrată de estimare pragmatică a unor parametri de cost pentru o serie de activități complexe care pot fi operaționalizate în sub-unități funcționale. Aplicarea metodei în cazul evaluării de față s-a bazat pe manualul dezvoltat de Secretariatul General al Guvernului[9], metodologia utilizată de studiul anterior (din 2015) referitor la sarcinile administrative asupra beneficiarilor Fondurilor Structurale și de Investiții[10], dar s-a inspirat și din exercițiul de măsurare al sarcinilor administrative realizat de Curtea Europeană de Conturi și publicat în 2020[11]. Aplicarea metodei presupune parcurgerea următoarelor etape, evidențiate în descrierea metodologiei demersului de evaluare parcurs pentru a răspunde întrebărilor de evaluare, respectiv:

- indexarea obligațiilor de informare;
- segmentarea fiecărei obligații în activități administrative necesare îndeplinirii obligației de informare;
- colectarea parametrilor factuali pentru fiecare activitate administrativă (durată, tarif, frecvență, populație/ beneficiari);
- calcularea costurilor administrative generale;
- segmentarea costurilor administrative în costuri de bună practică și costuri decontate în cadrul proiectului, pe de o parte și costuri pentru sarcinile administrative, nedecontate, pe de altă parte;
- evaluarea poverii administrative la nivel general și pe categorii de interes (beneficiari, activități, etape, programe etc.).

75. Trebuie menționat, în ceea ce privește evaluarea poverii administrative și aplicarea Modelului Costului Standard în cadrul evaluărilor programelor operaționale, că există o serie de limite intrinseci ale metodei. Ea presupune o evaluare ex-post a percepțiilor beneficiarilor, acestea fiind alterate de o serie de efecte perceptive,

[9] Berenschot Developement Group, Secretariatul General al Guvernului, 2010, "Modelul costului standard- Manual pentru măsurarea costurilor administrative în România".
[10] Ministerul Fondurilor Europene, 2015, "Evaluarea sarcinilor administrative asupra beneficiarilor Fondurilor Structurale și de Investiții" (realitat de GeaStrategy& Consulting, NTSN CONECT și CPD).
[11] Curtea Europeană de Conturi, 2020, "Implementarea politicii de coeziune- costuri relativ mici, dar informații insuficiente pentru a evalua economia făcută de simplificare".

în mod uzual timpul și costurile pentru fiecare activitate în parte nefiind măsurate ”in facto” de către beneficiari, pe baza documentelor contabile. În plus formula de calcul pentru Modelul Costului Standard utilizează parametrii standard: timp, preț mediu, salariu mediu la nivel național etc., care pot avea variații interne semnificative. În plus, estimarea este de tip „fotografic”, neputând lua în calcul evoluțiile în timp, varietatea mare a beneficiarilor și relațiile lor cu terții (bănci/ furnizori/clienți), care se află „în afara fotografiei” analizate. Astfel, nu putem vorbi de o măsurare a costurilor, ci de o estimare a lor la nivelul beneficiarului tipic/ideal în sens sociologic.

76. Evaluarea realistă[12] a fost utilizată ca fundament pentru toată metodologia. Toate datele colectate prin cercetare documentară, interviuri, sondaje și focus-grupuri au fost analizate sistematic și în context. Modul în care s-a realizat această analiză sistematică și în context a fost organizată de metoda evaluării realiste. În cadrul raportului inițial, pentru fiecare temă de evaluare, a fost prezentată o teorie a schimbării pentru fiecare temă de evaluare. Analizele realizate s-au concentrat pe a răspunde la întrebările de evaluare arătând care sunt metodele ce funcționează, pentru cine, în ce privințe, în ce măsură, în ce contexte și cum pentru asigurarea coordonării fondurilor ESI (tema D1), respectarea principiului parteneriatului (tema D2), consolidarea capacității administrative a autorităților de gestiune și beneficiarilor fondurilor ESI (tema D3), generarea costurilor administrative și eventual de scădere a acestora pentru beneficiarii fondurilor ESI (tema D4).

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

77. Un risc al evaluării a fost generat de pandemia de COVID-19 care a limitat substanțial posibilitățile echipe de evaluare de a culege date prin contact direct cu factorii interesați: autoritățile de management și gestiune FESI și beneficiari. În acest context, au fost utilizate sondajele online, iar culegerea de informații prin metode calitative: interviuri și focus grupuri, precum și consultarea experților prin metoda Delphi s-au realizat utilizând comunicarea online (platforme de vide-conferință online) și (mai rar) metoda interviului telefonic.

78. Echipa de evaluare s-a bazat pe o foarte bună cooperare cu reprezentanții contractorului/Biroului de Evaluare Programe din cadrul Ministerului Fondurilor Europene. MFE a oferit informațiile și datele solicitate în timp util atât pentru documentare și analiza de birou a documentelor, cât și pentru colectarea datelor din teren online. În ceea ce privește documentele furnizate, au fost furnizate, pentru toate cele zece programe de interes, toate documentele solicitate disponibile care nu au fost declarate în mod explicit confidențiale de către autoritățile competente.

79. În ceea ce privește furnizarea datelor de contact pentru factorii interesați, evaluatorii și managerul de evaluare MFE au colaborat foarte bine utilizând servere securizate pentru transferul de date în vederea asigurării protecției datelor cu caracter personal, pe baza procedurii incluse în Raportul Inițial. Astfel, datele furnizate de MFE au putut include atât e-mailul, cât și numărul de telefon al persoanelor care trebuiau contactate pentru interviuri, focus grupuri și sondaje. Mai mult, numerele de telefon furnizate au fost în multe cazuri numere de telefon mobil, permițând contactarea factorilor interesați pe care i-am consultat pentru evaluare și în cazul în care își desfășurau activitatea prin telemuncă.

80. Colaborarea dintre echipa de evaluare și contractor (MFE prin managerul evaluării) a funcționat și în cazurile în care instituțiile vizate (autoritățile de management) au considerat necesară protecția suplimentară a datelor cu caracter personal și nu au oferit direct anumite date (spre exemplu nu au fost oferite datele de contact ale membrilor CM POR). În această situație, MFE a asigurat comunicarea inter-instituțională eficientă pentru ca echipa de evaluatori să primească sprijinul AM POR în organizarea focus grupului cu membrii CM POR și transmiterea chestionarelor din cadrul sondajelor care îi vizau.

81. Așa cum am arătat, o limitare a evaluării a fost asociată riscului de non-răspuns la sondajele realizate. O rată relativ mică de răspuns a fost înregistrată în cazul sondajelor realizate cu autoritățile de management și gestiune a fondurilor ESI și cu partenerii din structurile parteneriale. În acest caz, MFE a sprijinit echipa de evaluare contactând direct o serie de respondenți cheie pentru a crește numărul respondenților, mai ales pentru evaluarea capacității administrative a autorităților.

[12] Pawson, R and Tilley, N (1997). Realistic Evaluation. London: Sage; Marchal, B; Van Belle, S and Westhorp, G (2015). *Realist Evaluation*. BetterEvaluation. http://betterevaluation.org/en/approach/realist_evaluation.

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

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

82. Pentru a răspunde prezentei întrebări de evaluare, analiza se realizează în mai mulți pași, conform cerințelor Caietului de Sarcini pentru această evaluare și a angajamentelor asumate prin raportul inițial:

i. Definirea principiilor privind complementaritatea, sinergia, coerența și coordonarea, inclusiv coordonarea strategică a fondurilor, precum și a reglementărilor europene și naționale care vizează punerea în aplicare a acestor principii;
ii. Analiza modului în care se realizează în concret complementaritatea, corelarea, coerența și coordonarea fondurilor ESI în România;
iii. Analiza modului în care mecanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat contribuie efectiv la aplicarea acestor principii în managementul fondurilor ESI.

83. **Evidențele colectate arată că mecanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat este parțial operațional, dat fiind că o parte a sa, respectiv sub-comitetele tematice ale Comitetului de Coordonare pentru managementul Acordului de Parteneriat, nu s-au constituit așa cum a fost planificat. Mecanismul este parțial eficace, deoarece contribuie la informarea factorilor de decizie și contribuie la pregătirea deciziilor privind complementaritatea, sinergia, coerența, coordonarea și demarcația fondurilor ESI, dar nu facilitează procesul decizional decât în mică măsură.** Constatările și analizele prezentate în prezentul capitol se bazează pe evidențe colectate prin interviuri și focus grupuri cu autoritățile de coordonare și gestiune a fondurilor ESI, datele colectate prin sondaj de la membrii structurilor parteneriale și grupurilor de lucru funcționale organizate pentru a asigura coordonarea Acordului de Parteneriat, analizele de birou efectuate pe baza literaturii și a informațiilor colectate și incluse în anexa 5 la prezentul raport.

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

84. Cinci termeni sunt folosiți în mod frecvent pentru a descrie modul în care fondurile ESI, politicile publice naționale și europene, programele bugetare de finanțare etc. interacționează între ele, respectiv termenii: coerență, coordonare, complementaritate, sinergie și demarcație. Prezenta secțiune definește acești termeni într-un mod operațional și prezintă modul în care coordonarea, coerența, complementaritatea, sinergia și demarcația fondurilor este realizată în practică prin reglementări europene și naționale

85. *Caietul de sarcini al prezentei evaluări se referă și la definirea și analiza „corelației" dintre fonduri. Noțiunea de „corelație" are un sens larg, referitor la „legătură reciprocă între două sau mai multe lucruri sau fenomene"[13]. Termenul „corelație" nu este însă utilizat în mod constant în literatura referitoare la politicile și fundurile europene, iar pentru a evita neclarități, în prezenta analiză ne utiliza termenul „sinergie" (nemenționat de Caietul de Sarcini) în plus față de noțiunile de „complementaritate", „coerență", „coordonare" și „demarcație", definite în continuare.*

86. Următoarele definiții sunt utilizate în această evaluare:

- **Complementaritatea** se realizează dacă fondurile și instrumentele se consolidează reciproc în realizarea obiectivelor lor, precum și în sprijinirea realizării obiectivelor și obiectivelor politicii comune, ca de exemplu cele stabilite în Europa 2020.[14]
- **Sinergia** se realizează dacă interacțiunea dintre activități, măsuri politice, proiecte etc. are ca rezultat un produs care valorează mai mult decât suma celor două părți componente (1 + 1> 2).[15]

[13] Dicționarul explicativ al limbii române (ediția a II-a revăzută și adăugită). Academia Română, Institutul de Lingvistică, 2009
[14] Comisia Europeană (2018), „Study on the coordination and harmonisation of ESI Funds and other EU instruments", https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-coordination-and-harmonisation-of-esi-funds-and-other-eu-instruments
[15] Ferry M., Kah S., Bachtler J. (2016), *Maximisation of Synergies between European Structural and Investment Funds and other EU Instruments to attain Europe 2020 goals*. Cercetare realizeată pentru Comisia Europeană.

- **Coerența** este definită ca lipsa contradicțiilor dintre obiectivele politicii și între mecanismele de implementare la nivel european, național și regional. Există câteva domenii politice în care obiectivele potențial conflictuale (de exemplu, între politicile economice și cele de mediu) trebuie rezolvate pentru a furniza programe și proiecte coerente.[16]
- **Coordonarea** se referă la mecanismele care asigură că fondurile și instrumentele funcționează eficient în timpul implementării la nivelurile UE, naționale și regionale.[17]
- **Demarcațiile** se referă la stabilirea diferențelor specifice și evitarea suprapunerilor între obiectivele politicii și între mecanismele de implementare la nivel european, național și regional. Acestea sunt importante în cazul finanțărilor din fonduri publice, europene, naționale sau din alte surse (internaționale, locale etc.) pentru evitarea dublelor finanțări.[18]

87. Din definițiile formulate rezultă că în etapa de planificare și programare a utilizării fondurilor, în care sunt elaborate Acordul de Parteneriat și programele, trebuie asigurată coerența fondurilor ESI, atât între ele, cât și cu obiectivele de politici publice europene și naționale, cu programele de finanțare bugetare naționale, europene și internaționale (altele decât fondurile ESI). Tot în etapa de planificare și programare se realizează demarcațiile și se conturează potențialul de complementaritate în implementare. Toate aceste trei elemente: coerența, demarcațiile și complementaritățile trebuie asigurate pe perioada implementării acordurilor de parteneriat prin monitorizarea constantă și acțiuni corective, dacă este necesar, în cadrul procesului de coordonare. Posibilitatea asigurării sinergiilor poate fi planificată (mai ales prin utilizarea programelor sau proiectelor multi-fond) și încurajată, așa cum se asigură în cadrul fondurilor ESI prin planificarea investițiilor teritoriale integrate și a operațiunilor plasate sub responsabilitatea comunității. Concretizarea sinergiilor ține însă, cel puțin parțial, și de modul în care acționează strategic beneficiarii de fonduri, singuri sau împreună, deci nu doar de „oferta" de fonduri ESI, ci și de „cererea" din partea beneficiarilor.

88. În 2015, Comisia Europeană a înaintat Parlamentului European studiul privind *Coerența strategică a Politicii de Coeziune: comparație între perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020*[19]. Concluziile generale ale studiului sunt că pentru perioada 2014-2020 cadrul de reglementare îmbunătățește coerența strategică a politicii de coeziune. De la nivel european s-a putut observa că în Statele Membre a existat o îmbunătățire notabilă a calității strategice a programării, în principal prin: introducerea Acordurilor de Parteneriat ca un cadru de orientare; alinierea mai strânsă a politicii la obiectivele Europa 2020 și recomandările specifice de țară; concentrare tematică; planificarea participativă, în raport cu obligațiile pentru o coordonare mai puternică și un parteneriat mai strâns cu toți actorii relevanți.

89. În 2018, Comisia Europeană a publicat *Studiul privind coordonarea și armonizarea fondurilor ESI și altor instrumente UE*[20]. Studiul a evaluat coerența, complementaritatea și coordonarea (3C) în cadrul fondurilor ESI, și între aceste fonduri și alte instrumente ale UE, care acoperă subvenții și instrumente financiare, sub gestionare centrală și partajată. Studiul concluzionează că au existat multe rezultate pozitive în urma reformelor făcute la proiectarea și funcționarea fondurilor 2014-2020, precum introducerea Regulamentului privind Dispozițiile Comune (RDC). Au fost identificate trei strategii majore care ar putea îmbunătăți funcționarea mecanismelor de complementaritate, coerență și coordonare a fondurilor ESI: (1) armonizarea regulilor financiare și de implementare pentru a simplifica procesul de implementare; (2) promovarea demarcării mai clare între fonduri pentru a spori coerența; (3) îmbunătățirea clarității informațiilor privind oportunitățile de finanțare disponibile pentru beneficiari, autoritățile de gestionare și alte părți interesate, pentru a îmbunătăți coordonarea.

90. Cadrul de reglementare european pentru fondurile ESI 2014-2020 a consolidat în mod semnificativ legăturile strategice ale fondurilor ESI și ale altor politici ale UE cu Strategia Europa 2020, inclusiv o consolidare puternică a principiului coordonării. Regulamentul privind Dispozițiile Comune nr. 1303/2013 (RDC)[21] a fost

[16] Comisia Europeană (2018), *op. cit.*
[17] Ibid.
[18] Termenul este definit parțial în Comisia Europeană (2018), op. cit. Ca și în cazul studiului citat, referirile la demarcații evitarea suprapunerilor între programe și surse de finanțare este un subiect adesea menționat în interviurile și focus grupurile realizate pentru culegerea de informații de la factorii interesați.
[19] Comisia Europeană, „Strategic coherence of Cohesion Policy: comparison of the 2007-13 and 2014-20 programming periods", https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540354/IPOL_STU(2015)540354_EN.pdf
[20] Comisia Europeană (2018), *op. cit.*
[21] Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al

prima reglementare cu aplicabilitate pentru toate cele 5 fonduri ESI[22]. RDC specifică modul în care se realizează coordonarea dintre fondurile ESI și alte instrumente de finanțare naționale și ale Uniunii, precum și investițiile BEI și prevede mecanisme care să asigure coerența și complementaritatea, precum și demarcația dintre fonduri: planificarea în comun a programelor, includerea programelor multi-fond, a comitetelor mixte de monitorizare și a investițiilor teritoriale integrate (ITI), posibilitatea de a cumula finanțări diferite la nivel de proiect. Mai mult, Cadrul strategic comun (CSC) a subliniat domeniile specifice în care ar trebui realizate complementarități și încurajate sinergiile între fondurile ESI și alte politici și instrumente ale UE.

91. Regulamentul european este act normativ cu aplicabilitate directă în statele membre, iar România a asigurat coordonarea la care face trimitere art. 5 și mecanismul de coordonare reglementat de art. 96 prin Acordul de Parteneriat (AP). Cadrul instituțional și atribuțiile instituționale pentru coordonare sunt stabilite de acte normative de nivel secundar[23]. Conform acestor acte normative, Ministerul Fondurilor Europene (MFE) are următoarele atribuții de coordonare:

- coordonează pregătirea, dezvoltarea, armonizarea și funcționarea cadrului legislativ, instituțional și procedural pentru implementarea, gestionarea și controlul instrumentelor structurale 2007-2013 și fondurilor europene structurale și de investiții 2014-2020/post 2020 precum și a altor programe de finanțare europene sau internaționale de care România beneficiază ca stat membru UE[24];
- coordonează procesul de elaborare, negociere, modificare, monitorizare și evaluare a implementării Acordului de Parteneriat 2014-2020;
- realizează procesul de elaborare, negociere, gestionarea cadrului și mecanismelor instituționale, modificare, monitorizare și evaluare a implementării documentelor de programare post 2020 și a altor planuri și programe relevante pe baza cărora România beneficiază de finanțări nerambursabile: Planului național de redresare și reziliență, a programelor finanțate prin fondurile europene structurale și de investiții 2014-2020 și post 2020 și prin mecanismele financiare ale Spațiului Economic European și Norvegian 2009-2014 și 2014-2021 pentru domeniul gestionat, coordonează programarea, negocierea, monitorizarea și implementarea fondurilor din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență;
- îndeplinește rolul de organism de coordonare în procesul de desemnare pentru programele finanțate din fondurile europene structurale și de investiții 2014-2020 FEAD, FEPAM, IPA II, ENI și de organism

---

Consiliului. Punctual, următoarele prevederi ale RDC sunt relevante pentru complementaritatea, sinergia, coerența, coordonarea și demarcația fondurilor ESI:

- Art. 5 alin (1) lit. b, pc. (i) prevede că Acordurile de Parteneriat trebuie să includă prevederi referitoare la modalitățile, în concordanță cu cadrul instituțional al statelor membre, care asigură coordonarea între fondurile ESI și alte instrumente de finanțare ale Uniunii și naționale, precum și cu BEI. Art. 96 alin (6) lit. a prevede clar faptul că trebuie stabilit un mecanism pentru asigurarea coordonări dintre fonduri, alte instrumente de finanțare ale Uniunii și naționale, precum și cu BEI;
- Art. 65 alin (11) prevede posibilitatea finanțării de operațiuni / proiecte multi-fond cu condiția evitării dublei finanțări pentru aceleași activități;
- Art. 67 alin (5) lit. b și 68 alin. (1) lit. c permit alinierea opțiunilor de costuri simplificate utilizate pentru fondurile ESI cu cele utilizate pentru alte fonduri.

[22] Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE), Fondul de Coeziune (FC), Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Regională (FEADR) și Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Marine(FEPAM).

[23] Următoarele Hotărâri ale Guvernului sunt cele mai importante pentru a asigura cadrul normativ al coordonării:

- Hotărârea Guvernului (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, cu modificările și completările în vigoare;
- HG nr. 274/2015 privind constituirea secretariatelor comune, a secretariatelor tehnice comune, a punctului național, a punctelor naționale de contact și a persoanei naționale de contact, precum și a unităților de control de prim nivel, în vederea implementării programelor de cooperare la care participă România în perioada de programare 2014-2020 în temeiul art. 108 din Constituția României, republicată, și al art. 123 alin. (9) din Regulamentul (UE) nr. 1.303/2013;
- HG nr. 52/2018 privind organizarea și funcționarea Ministerului Fondurilor Europene cu modificările și completările în vigoare.

Ministerul Fondurilor Europene (MFE) este autoritatea pentru: coordonarea instrumentelor structurale 2007-2013, coordonarea fondurilor europene structurale și de investiții 2014-2020, coordonarea fondurilor europene structurale și de investiții post 2020, coordonarea fondurilor alocate prin Mecanismul pentru Interconectarea Europei, mecanismele financiare ale Spațiului Economic European și Norvegian, prin Programul de Cooperare Elvețiano-Român, respectiv gestionarea Facilității de Tranziție 2007, Frontierelor Externe, Fondul Facilitatea Schengen, Fondul de Securitate Internă 2014-2020, programele de înfrățire instituțională și asistență tehnică, și a fondurilor de preaderare PHARE, ISPA.

[24] instrumentele de preaderare PHARE și ISPA, fondul pentru ajutorarea persoanelor defavorizate, instrumentul financiar provizoriu Facilitatea de tranziție, Mecanismul financiar al Spațiului Economic European 2004-2009, Mecanismul financiar al Spațiului Economic European 2009-2014, Mecanismul financiar al Spațiului Economic European 2014-2021, Programul de cooperare norvegian pentru creștere economică și dezvoltare durabilă 2004-2009, Mecanismul financiar norvegian 2009-2014, Mecanismul financiar norvegian 2014-2021, Programul de cooperare elvețiano-român.

de monitorizare a desemnării entităților implicate în sistemul de management și control al fondurilor ESI.

92. De altfel, AP prevede că, MFE asigură funcția de coordonare a fondurilor ESI și că „abordarea integrată va spori coordonarea metodologică și procedurală, coordonarea achizițiilor publice pentru fondurile ESI (coordonare legislativă, help-desk pentru beneficiari, documentație standardizată, orientări privind achizițiile publice) și asigurarea monitorizării și evaluării adecvate a documentelor de programare și implementare."

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

93. Evidențele colectate de la reprezentanți MFE, ai autorităților de management și organismelor delegate, de la membrii comitetelor de monitorizare, beneficiari și experți, prin analiza documentelor, interviuri, focus grupuri, sondaj și metoda Delphi arată că **documentele programatice – Acordul de parteneriat și programele – sunt cele mai importante instrumente prin care s-a asigurat coerența fondurilor ESI 2014-2020 între ele, precum și cu alte surse de finanțare naționale și internaționale și politicile naționale**. Documentele programatice includ numeroase posibilități de realizare a investițiilor complementare și sinergice, dar acestea depind în mare parte și de interesul și angajamentul beneficiarilor pentru realizarea lor. **Deși numeroase, proiectele cu potențial de complementaritate și sinergie nu sunt planificate sistematic decât în cadrul mecanismelor de dezvoltare teritorială cuprinse în Acordul de Parteneriat și programe** (iar în aceste cazuri există unele întârzieri). O serie de **abordări funcționale** (inclusiv sistemul electronic de schimb de date între autorități și beneficiari) **au fost armonizate, ceea ce favorizează complementarități și sinergii**. Pe de altă parte, la nivelul autorităților de gestiune a programelor și mai ales a organismelor delegate există o preocupare mai mare pentru asigurarea demarcației dintre fonduri, decât pentru complementarități.

94. **Informațiile disponibile arată că îndeplinirea condiționalităților ex-ante a mobilizat cel mai mult energia de coordonare la nivel administrativ și al deciziei politice.** Au existat în acest sens procese de comunicare inter-instituțională susținută și memorandumuri anuale ale guvernului în perioada 2013-2016 pentru a asigura îndeplinirea condiționalităților.

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

95. Cele mai importante elemente de complementaritate și coerență planificate în Acordul de Parteneriat și în programe sunt cele între fondurile ESI (complementarități între Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE), Fondul de Coeziune (FC), Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Regională (FEADR) și Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Marine(FEPAM)). Coerența și complementaritatea sunt planificate și în raport cu alte surse de finanțare în raport cu cerințele art. 5 din RDC. Pe de altă parte, în ceea ce privește coerența dintre planificarea utilizării fondurilor ESI și politicile publice naționale, aceasta s-a realizat în două moduri: prin analiza discrepanțelor, necesităților de dezvoltare și a potențialului de creștere pe care se bazează AP au fost identificate politicile publice relevante, iar prin managementul condiționalităților ex-ante s-a realizat în paralel dezvoltarea strategiilor naționale relevante și planificarea utilizării fondurile ESI. Există două elemente de **coerență** între strategiile naționale elaborate pentru a răspunde condiționalităților ex-ante și planificarea fondurilor ESI. Pe de o parte, de adoptarea strategiilor naționale conform condiționalităților ex-ante depindea buna implementare a fondurilor ESI, element de coerență ce rezultă din însăși natura condiționalităților ex-ante. Pe de altă parte, fondurile ESI au reprezentat o importantă sursă de finanțare, planificată ca atare, pentru susținerea implementării acțiunilor din planurile de acțiuni aferente respectivelor strategii.

96. **În cele mai multe cazuri, investițiile pentru care a fost planificată complementaritatea au fost operațiuni de tip mono-fond, ce urmau a se completa reciproc prin finanțarea în paralel a mai multor proiecte alimentate de fonduri diferite (FEDR, FSE, FEADR, FEPAM, FC) prin programe diferite.**[25] Acesta este, de exemplu, cazul ITI Delta Dunării, care grupează intervenții din POR, POIM, POC, POCU, POCA și PNDR pentru a susține dezvoltarea integrată și coordonată la nivel regional și a se evita finanțarea unor proiecte disparate sau chiar divergente.[26] Investițiile teritoriale integrate (ITI) au la bază nevoile locale pentru a stimula dezvoltarea integrată și cooperarea la nivel trans-sectorial și subregional, conducând astfel la sinergii între fondurile ESI și alte surse de finanțare (de exemplu, bugetul național sau local) și evitând finanțarea de proiecte

[25] *Ibidem*, p.220.
[26] Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime pentru România, p.63.

disparate sau divergente. ITI este un instrument care promovează utilizarea integrată a fondurilor și poate duce la un rezultat agregat mai bun pentru aceeași valoare a investiției publice.[27] România folosește cu prioritate instrumentul ITI în Rezervația Biosferei Delta Dunării (un teritoriu unic cu caracteristici foarte specifice: populație rară și izolată, specializare și vulnerabilitate economică, acces nesatisfăcător la servicii etc.), iar elaborarea strategiei integrate pentru această zonă a început cu ajutorul Băncii Mondiale și al autorităților locale competente. Strategia este implementată printr-un plan de acțiune elaborat tot cu ajutorul Băncii Mondiale, plan care include intervențiile propuse și mecanismele de implementare, cu utilizarea tuturor fondurilor ESI (FEDR, FSE, FC, FEADR, FEPAM). Fondurile ESI joacă un rol important în obținerea rezultatelor propuse de strategia integrată pentru regiunea Deltei Dunării și de programele operaționale pentru perioada 2014-2020.[28] Instrumentul financiar ITI asigură finanțarea pentru proiecte din toate programele operaționale, cuprinzând investiții din FC, FEDR, FSE, FEADR și FEPAM. Astfel, în perioada de programare 2014-2020 pentru instrumentul ITI sunt stabilite alocări indicative în valoare totală de circa 1,11 mld. euro, distribuite în cadrul programelor operaționale POC, POR, POIM, POCU, POCA, PNDR, POPAM și POAT.[29]

97. Corelarea și coordonarea teritorială a investițiilor s-a realizat prin patru mecanisme principale:

    i. investițiile teritoriale integrate în zona Deltei Dunării – mecanismul ITI Delta Dunării – pe baza Strategiei Integrate de Dezvoltare Durabilă a Deltei Dunării (SIDDDD) și a activității Asociației pentru Dezvoltare (ADI) Intercomunitară ITI Delta Dunării;
    ii. investițiile în dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității – mecanismul DLRC[30] – pe baza unor Strategii de Dezvoltare Locală și a activității Grupurilor de Acțiune Locală (GAL, denumite FLAG în zonele pescărești care beneficiază de finanțare și prin POPAM)
    iii. abordarea dezvoltării urbane prin intermediul Strategiilor Integrate de Dezvoltare Urbană (SIDU) și Planurilor de Mobilitate Urbană Durabilă (PMUD) gestionate de autoritățile publice locale urbane.

98. Pe de altă parte, **există câteva cazuri în care fonduri diferite sunt integrate la nivelul unui singur program pentru a asigura o mai bună coordonare între operațiunile finanțate**. Integrarea mai multor fonduri la nivel de program este inclusă în următoarele programe:

    - în **POCU** sunt reunite două fonduri, respectiv (1) FSE pentru investiții în ocupare, incluziune socială și educație și (2) ILMT pentru investiții care vizează tinerii NEETs (tineri care nu lucrează, dar nici nu sunt înscriși la programe de educație și formare profesională);
    - în **POIM** sunt reunite două fonduri, respectiv FEDR și FC;
    - în **POR** sunt reunite, din 2018, două fonduri, respectiv FEDR și Inițiativa IMM.

99. Acordul de parteneriat mai remarcă și faptul că, pe parcursul implementării programelor din 2007-2013 au fost situații când Guvernul României a pus la dispoziție granturi pentru același arii pentru care a fost planificată utilizarea de fonduri europene. S-a creat astfel o „concurență" între sursele de finanțare de la bugetul de stat și cele din bugetul UE, pe care AP o caracterizează ca fiind „contraproductivă"[31]. Pentru a evita aceleași situații de concurență contraproductivă în perioada 2014-2020 **România și-a asumat să alinieze condițiile schemelor naționale de finanțare cu cele privind accesul la fonduri ESI**. Această aliniere urma să se realizeze în ceea ce privește condițiile de politici (cadrul de regionalizare în sectorul apei și al deșeurilor), calitatea evaluării tehnice și economice a proiectelor și ratele de finanțare.

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

<u>Complementaritatea, sinergia, coerența, coordonarea și demarcația dintre fondurile ESI și alte surse de finanțare</u>

100. Complementarități și sinergii posibile, precum și demarcații față de alte programe de finanțare europene (din fonduri care nu sunt ESI) sunt menționate în programe (*iar o prezentare mai detaliată a acestora realizăm în cadrul răspunsului la următoarea întrebare de evaluare)*.

101. Sondajul realizat în rândul membrilor CCMAP, ai grupurilor de lucru funcționale și ai comitetelor de monitorizare arată că **71%** dintre factorii implicați în monitorizarea, coordonarea și gestiunea programelor

[27] *Ibidem*, p.255.
[28] *Ibidem*, p.255.
[29] ITI Delta Dunării, http://www.itideltadunarii.com/adi-iti-delta-dunarii/cine-suntem, accesat la 28.04.2020
[30] Programul Operațional Capital Uman, p.406.
[31] de exemplu Administrația Fondului de Mediu a gestionat fonduri pentru infrastructura de apă, investiții în sursele de energie regenerabilă, sau Agenția pentru IMM-uri (în prezent o direcție din cadrul Ministerului Economiei) a gestionat granturi pentru IMM-uri și antreprenoriat.. A se veadea Acord de Parteneriat 2014-2020,, p.230.

consideră că **demarcațiile dintre programe și evitarea suprapunerilor între intervenții s-a realizat în mare și foarte mare măsură**. 58% dintre respondenți consideră că s-a asigurat identificarea corelațiilor și interdependențelor dintre programe în mare și foarte mare măsură și 54% consideră că au fost identificate și planificate complementarități.

Figura 1. Valorificarea complementarităților și sinergiilor în opinia membrilor structurilor parteneriale și ai grupurilor de lucru funcționale

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondaj

102. La nivel național, **coordonarea dintre fonduri nu a fost atât de avansată încât să se realizeze la nivelul calendarului apelurilor la proiecte în fiecare program, deși acest aspect ar fi putut să asigure într-o manieră mai mare complementarități și sinergii, prin implementarea secvențială a unor operațiuni.**[32] Această coordonare a calendarelor apelurilor s-a realizat doar într-o oarecare măsură pentru abordările teritoriale integrate. Ca atare, doar **44%** dintre subiecții intervievați consideră că **au fost valorificate complementaritățile identificate, iar opiniile cu privire la planificarea și realizarea sinergiilor sunt chiar mai rezervate.**

103. **Demarcațiile sunt de regulă mai bine marcate decât posibilele complementarități și sinergii**. Spre exemplu, POCU menționează explicit că nu include în grupurile sale țintă solicitanți de azil și refugiați și nu include activități eligibile pentru integrarea imigranților, ceea ce asigură o demarcație clară față de Fondul European pentru Azil, Migrațiune și Integrare (AMIF). Pe de altă parte, urmând același exemplu, rămâne la

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

dispoziția beneficiarilor să acceseze fonduri prin POCU și AMIF pentru a implementa acțiuni care să ducă la incluziune persoanelor din grupuri vulnerabile (eligibile în POCU) și a refugiaților și imigranților (grupuri eligibile pentru AMIF) în comunitățile în care se regăsesc ambele categorii de persoane.

104. Acolo unde demarcațiile dintre fondurile ESI și programele de finanțare europene, internaționale sau naționale (de exemplu Mecanismele Financiare Norvegian și SEE, Banca Mondială, BEI, programele guvernamentale cum este programul Național de Dezvoltare Locală) nu sunt stricte și nu sunt realizate nici prin lansarea de apeluri cu obiective distincte (ca în cazul prezentat anterior), **autoritățile de gestiune a fondurilor FESI s-au concentrat în principal pe evitarea dublelor finanțări**, ca principală formă de demarcare între intervenții. Evitarea dublelor finanțări se realizează prin includerea unor măsuri de monitorizare și/sau verificare specifice la nivelul procedurilor proprii ale programelor (puse în practică de AM sau organismele delegate).

105. Împrumuturile acordate României de Banca Europeană de Investiții (BEI) sunt utilizate în principal pentru asigurarea cofinanțărilor pentru POIM, POC și POCU[33], **nivelul de coerență dintre investiția BEI și fondurile FESI fiind astfel maxim.** Coordonarea dintre fondurile ESI și investițiile realizate de Banca Mondială și BEI în România se realizează, conform evidențelor colectate, și prin faptul că cele două instituții financiare sunt furnizorii de servicii de asistență tehnică în mai multe proiecte finanțate de POCA și POAT pentru autorități publice naționale. Totuși, în acest mod coordonarea se realizează în mai mare măsură la nivelul autorităților beneficiare și în mai mică măsură la nivelul Acordului de Parteneriat și al întregului sistem al fondurilor ESI.

106. România utilizează instrumentele financiare în 3 programe operaționale (POC, POR, PNDR) și participă la "Inițiativa pentru IMM-uri", inițiativă comună (*joint instrument*) care combină alocările naționale din fonduri ESI cu resursele bugetare ale UE gestionate la nivel central în cadrul programelor Orizont 2020 și COSME și cu resursele proprii ale FEI și BEI. În acest sens, prin POR - axa dedicată Inițiativei pentru IMM-uri, este implementat instrumentul de garantare neplafonată care facilitează accesul IMM-urilor la finanțare prin furnizarea de garanții, utilizând resurse ORIZONT 2020, FEI, BEI și FEDR, în scopul de a genera împrumuturi adiționale IMM-urilor. In 2018, pentru a analiza utilizarea instrumentelor financiare din FSE în cadrul POCU, a fost actualizată evaluarea ex-ante și aprobată prin Memorandum de guvern, acesta fiind principalul instrument de coordonare, pe baza comunicării și coordonării inter-instituționale.

107. Începând cu 2018, la nivelul MFE, prin Direcția Cooperare Europeană și Internațională s-au inițiat acțiuni în vederea stabilirii unui mecanism mai sistematic de raportare și monitorizare a participării României la programele comunitare și analizării complementarității și sinergiilor cu programele subsecvente Acordului de Parteneriat, prin: (i) colaborare permanentă cu Punctele Naționale de Contact din cadrul autorităților publice responsabile și (ii) elaborarea unui proiect de Hotărâre a Guvernului pentru înființarea Comitetului Interinstituțional pentru Coordonarea și Monitorizarea Participării României la Programele Comunitare.[34]

108. Nota de fundamentare a Hotărârii de Guvern reiterează elemente prezente și în analiza contextului de implementare pentru POCA: „structurile instituționale stabilite la nivelul administrației centrale din România, împărțirea oficială a sarcinilor și stabilirea unor norme interne s-au dovedit insuficiente în ceea ce privește valorificarea cât mai mult a posibilităților oferite de fondurile europene".[35] Inițierea Hotărârii de Guvern pleacă de la constatarea faptului că accesarea programelor de finanțare europene, altele decât cele finanțate de fonduri ESI, este relativ scăzută în România, mai ales în domeniul inovării. Astfel, aceeași Notă de Fundamentare remarcă: „absența unei structuri ori a unui mecanism de monitorizare a proiectelor finanțate din fonduri comunitare împiedică cunoașterea cu exactitate a valorii sumelor atrase de România în cadrul proiectelor comunitare, precum și a rezultatelor obținute în cadrul acestora, cu efecte atât asupra monitorizării impactului, cât și asupra asigurării coerenței și sinergiei acțiunilor."[36] Documentul subliniază și că la momentul inițierii, în anul 2018, abordarea complementarităților și sinergiilor se realiza punctual, la nivel de proiecte, nu integrată și strategică.

109. Hotărârea de guvern propusă nu a fost adoptată până la momentul elaborării prezentului raport. În acest context, **rămâne operațional mecanismul formal de consultare și comunicare inter-instituțională a MFE cu alte instituții ce reprezintă puncte de contact pentru programe comunitare și alte programe de finanțare externă** (de exemplu Mecanismele Financiare Norvegian și SEE, Banca Mondială, BEI). Acesta

[33] A se vedea și Raportul de progres în legătură cu punerea în aplicare a Acordului de Parteneriat – 2019.
[34] *Ibid.*
[35] Nota de Fundamentare pentru *Hotărâre a Guvernului pentru înființarea Comitetului Interinstituțional pentru Coordonarea și Monitorizarea Participării României la Programele Comunitare*, așa cum este publicată de Ministerul Fondurilor Europene, în calitate de inițiator: https://mfe.gov.ro/proiect-hg/
[36] *Ibidem*.

permite schimb de informații între MFE și celelalte instituții implicate – punctele naționale de contact sau principalii beneficiari ai finanțărilor din alte surse decât fondurile ESI – iar rezultatul acestor schimburi de informații este prezentat în rapoartele de progres în legătură cu punerea în aplicare a Acordului de Parteneriat. Dar **mecanismul actual de schimb de informații nu permite luarea unor decizii în comun pentru a crește nivelul de complementaritate și sinergiile dintre intervenții și pentru a răspunde unor provocări apărute în implementarea Acordului de Parteneriat**. Astfel, datele colectate prin interviuri și focus grupuri pentru prezenta evaluare confirmă starea de fapt și disfuncționalitățile identificate în Nota de Fundamentare pentru *Hotărâre a Guvernului pentru înființarea Comitetului Interinstituțional pentru Coordonarea și Monitorizarea Participării României la Programele Comunitare*.

110. **Corelarea și coordonarea dintre programele finanțate din fondurile ESI și programele de finanțare națională s-a realizat parțial**. În conformitate cu prevederile din Acordul de Parteneriat au fost armonizate criteriile de eligibilitate și selecție pentru fondurile naționale care puteau să creeze concurență contraproductivă cu fondurile ESI atrăgând beneficiari prin condiții mai ușoare. Pe de altă parte, pe parcursul perioadei 2014-2020 au fost inițiate programe naționale de finanțare care nu au mai urmat aceeași regulă. Printre acestea, cel mai mare buget a fost alocat Programului Național de Dezvoltare Locală (PNDL) care a oferit acces mai facil la finanțare pentru investiții de dezvoltare locală decât POR și PNDL.

<u>Coordonarea pentru îndeplinirea condiționalităților ex-ante</u>

111. Pe de altă parte, **corelarea și coordonarea instituțională pentru îndeplinirea condiționalităților ex-ante s-a realizat prin eforturi administrative, dar și politice la cel mai înalt nivel.** În perioada de elaborare a Acordului de parteneriat, prin comunicare și colaborare inter-instituțională, a fost evaluat inițial nivelul de îndeplinire a condiționalităților și au fost identificate autoritățile responsabile pentru îndeplinirea condiționalităților neîndeplinite, precum și acțiunile necesare pentru îndeplinire. Pentru a asigura asumarea acțiunilor de îndeplinit, a țintelor și termenelor au fost adoptate la nivelul Guvernului planuri de acțiune, documente fără valoare normativă (având formă de Memorandumuri, în anii 2013, 2014, 2015 și 2016). Pe parcursul anului 2016, monitorizarea îndeplinirii condiționalităților ex-ante s-a realizat săptămânal în cadrul Comitetului pentru Coordonarea Afacerilor Europene (CAE), organism coordonat de secretarul de stat responsabil de afaceri europene din cadrul Ministerului Afacerilor Externe și cu participarea reprezentanților tuturor ministerelor la nivel de secretar de stat. MFE a elaborate raportări săptămânale către Primul-ministru și periodice (lunare) către Guvern și CAE. Trebuie menționat că pentru îndeplinirea și monitorizarea unor condiționalități ex-ante au fost utilizate chiar fonduri ESI (în special PODCA 2007-2013 și POCA 2014-2020).

112. O serie de strategii și instrumente elaborate pentru a asigura îndeplinirea condiționalităților ex-ante au fost importante și pentru asigurarea corelării și coordonării fondurilor ESI cu alte surse de finanțare disponibile în mai multe domenii. Spre exemplu, rapoartele de progres în legătură cu punerea în aplicare a Acordului de Parteneriat subliniază importanța *Strategiei Naționale de CDI 2014-2020* pentru corelarea fondurilor ESI cu Programul Orizont 2020.

<u>Coerența fondurilor ESI cu politicile naționale</u>

113. **Modul de alcătuire a cererilor de finanțare asigură relevanța proiectelor în raport cu strategiile naționale**, iar acest aspect este supus evaluării în procesul de selecție a cererilor de finanțare. Proiectele sunt finanțate doar dacă obțin cel puțin un punctaj minim în ceea ce privește relevanța, iar acest aspect asigură că proiectele se încadrează în obiectivele și direcțiile de acțiune ale strategiilor din domeniul în care urmează să fie implementate, precum și în planurile naționale de investiții. Spre exemplu investițiile în infrastructură de transport prin POIM nu sunt finanțate decât dacă sunt cuprinse în Planul Național de Transport. Mai mult, pentru programele de cooperare transfrontalieră Comitetul de Monitorizare este implicat în selecția proiectelor, pe baza evaluărilor realizate, iar în acest caz pot fi sesizate eventuale neconcordanțe între proiecte și strategiile naționale, iar proiectele nu sunt selectate pentru finanțare. Spre exemplu, în cadrul CM al Programului Interreg V-A România-Ungaria, Ministerul Mediului a sesizat în că un proiect propus spre finanțare nu era în acord cu strategiile naționale, ceea ce a condus la neselectarea respectivului proiect pentru finanțare.

114. Pentru politicile naționale a căror necesitate a apărut în perioada de implementare a Acordului de Parteneriat și pentru care erau necesare surse de finanțare adiționale față de bugetul de stat, **dialogul inter-ministerial** a permis identificarea bugetelor disponibile în cadrul programelor operaționale. Ulterior identificării bugetelor disponibile s-au realizat modificări de programe pentru acoperirea nevoilor de finanțare noi, modificări ce au fost aprobate la nivel național de Comitetele de Monitorizare ale programelor, iar ulterior de Comisia

Europeană. Cele mai clare exemple în acest sens sunt modificările programelor din anul 2020 pentru a permite adresarea problemelor și nevoilor generate de pandemia de COVID-19.

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

115. Evidențele colectate pentru prezenta evaluare arată că **principalele deficiențe apărute în implementarea programelor finanțate din fondurile ESI sunt cunoscute la nivelul MFE**. Cel mai adesea reprezentanții autorităților de gestiune a fondurilor ESI (AM-uri și organisme delegate), precum și beneficiarii de finanțare subliniază deficiențe importante în ceea ce privește sistemul de achiziții publice și funcționarea sistemului SMIS/MySMIS.

116. Având în vedere că sistemul de achiziții publice afectează întreaga administrație publică, acest aspect este abordat mai puțin în cadrul sistemului instituțional pentru coordonarea fondurilor ESI și în mai mare măsură la nivelul Guvernului și MFP. Interviurile arată că rămân neclare unele aspecte legate de modul de monitorizare și control pentru achizițiile realizate de Oficiul Național pentru Achiziții Centralizate, dacă acestea sunt utilizate de un beneficiar de fonduri ESI. Aceste aspecte sunt discutate de reprezentații AM și din structurile de coordonare ale MFE în cadrul unor procese curente de comunicare și colaborare intra- și inter-instituționale. Pe de altă parte, rămâne prezentă nevoia de dezvoltare a capacității de realizare a achizițiilor publice la nivelul celor mai importanți beneficiari publici ai fondurilor ESI.

117. Sistemul electronic are și rolul de a armoniza abordările privind gestiunea proiectelor și programelor. Evidențele arată că acest rol este îndeplinit, dar au fost identificate și unele limite. Atât autoritățile de gestiune, cât și beneficiarii atrag atenția că efortul de a crea formulare comune și fluxuri de comunicație comune pentru tipuri diferite de proiecte (investiții de infrastructură, proiecte de cercetare-dezvoltare, furnizare de servicii etc.) au creat în unele cazuri o povară administrativă suplimentară atât pentru beneficiari, cât și pentru autorități. Evaluarea de față nu are rolul de a prezenta în detaliu nevoile suplimentare de armonizare și perfecționare a SMIS/MySMIS, iar acestea sunt abordate în evaluare dedicată POAT.

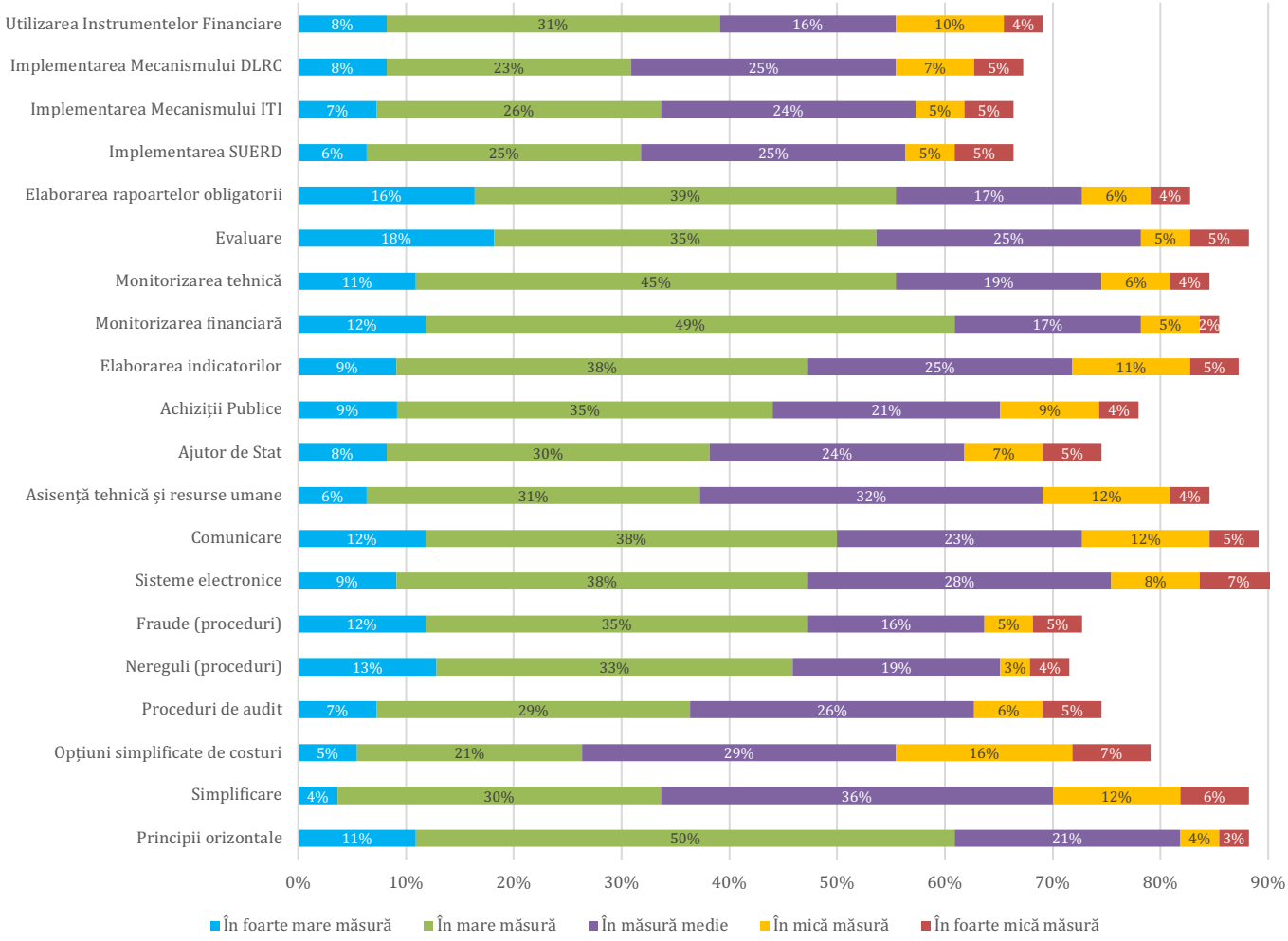
118. Armonizarea abordărilor s-a realizat și prin aprobarea prin Ordin al Ministrului Fondurilor Europene a unor formate standard pentru ghidurile solicitanților și pentru contractele de finanțare.

119. Evidențele colectate arată că **sistemul de control pentru fondurile ESI funcționează armonizat în mare parte**, respectiv în măsura în care este asigurat de aceleași instituții. Pentru majoritatea programelor Autoritatea de Audit (AA) și Autoritatea de Certificare și Plată (ACP) asigură funcția de control extern și abordarea pentru această funcție este armonizată dat fiind că cele două instituții au abordări coerente pentru toate programele. Punerea în practică a acestor abordări se realizează prin protocoale de colaborare între autoritățile de management, AA și ACP, protocoale ce sunt actualizate când este nevoie (spre exemplu când apar modificări de proceduri generate de schimbările de funcționare ale sistemului electronic SMIS/MySMIS). Interviurile arată că procedurile utilizate de AA și ACP sunt clare și au simplificat în perioada 2014-2020 modul de colaborare între cele 3 paliere (AM-AA-ACP), deși mici deficiențe rămân în ceea ce privește schimbul de date exclusiv prin SMIS, precum și înregistrarea neregulilor și a debitelor aferente în sistemul SMIS.

120. Sondajul realizat în rândul membrilor CCMAP, ai grupurilor de lucru funcționale și ai comitetelor de monitorizare arată că armonizarea și coordonarea între programe este asigurată în cea mai mare măsură cu privire la:

- principii orizontale
- monitorizarea financiară
- elaborarea rapoartelor obligatorii (cum ar fi Raportul Anual de Implementare)
- monitorizarea tehnică
- evaluare

Figura 2. Armonizarea și coordonarea între programe în opinia membrilor structurilor parteneriale și ai grupurilor de lucru funcționale



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondaj

121. Pentru simplificarea procedurilor de implementare și control, pentru unele dintre programe sunt utilizate opțiuni de costuri simplificate. Evidențele colectate prin interviuri, focus grupuri și metoda Delphi arată nevoia suplimentară de schimb de bune practici, dar și de asistență tehnică pentru identificarea celor mai potrivite opțiuni. Acestea pot aduce atât simplificare (abordată în analizele pentru temele de evaluare D3 și D4 în prezentul raport), cât și armonizarea unor abordări și proceduri de gestiune a programelor, implementare a proiectelor și realizare a controalelor.

<u>Corelarea și coordonarea teritorială a investițiilor</u>

122. Așa cum am arătat anterior, corelarea și coordonarea teritorială a investițiilor s-a realizat trei mecanisme principale: (i) investițiile teritoriale integrate în zona Deltei Dunării prin Strategia de Dezvoltare Durabilă a Deltei Bunării (SIDDDD) și activitatea ADI ITI; (ii) mecanismul de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC) prin strategii locale și activitatea GAL-urilor; (iii) dezvoltare urbană pe baza strategiilor și planurilor urbane integrate.

123. Corelarea investițiilor în zona ITI Delta Dunării se realizează pe baza SIDDDD. *O evaluare dedicată mecanismului ITI este realizată (în paralel cu prezenta evaluare) și prezintă mai multe detalii cu privire la funcționarea acestuia și modul în care au fost asigurate coordonarea, complementaritățile și sinergiile planificate.* Evidențele colectate pentru prezenta evaluare arată că prin SIDDDD **s-a asigurat coerența investițiilor din zona ITI Delta Dunării**, iar prin programele subsecvente Acordului de Parteneriat au fost alocate fonduri. Strategia a fost elaborată pe baza consultării instituțiilor și actorilor relevanți și supusă unui proces larg de

consultare publică, ceea ce a asigurat că abordarea strategică este coerentă cu alte strategii, politici și inițiative și a încurajat cooperarea pentru implementarea sa. În plus, pentru implementarea SIDDD a fost încheiat un Protocol de colaborare intre MFE, MLPDA (fost MDRAP), MADR și ADI ITI Delta Dunării privind implementarea mecanismului ITI Delta Dunării, care stabilește drepturile si obligațiile părților în implementarea acestui mecanism.

124. Propunerile de alocări pe programe pentru ITI Delta Dunării au fost stabilite de fiecare Autoritate de Management în parte, conform procedurilor specifice. În alocările pentru ITI au existat și alte constrângeri legate de posibilitatea programelor operaționale de a finanța fiecare categorie de proiecte prevăzute de SIDDDD. În plus, nu în toate programele au fost lansate apeluri dedicate zonei ITI, în unele cazuri fiind preferată soluția unor apeluri generale pentru regiuni mai puțin dezvoltate cu alocare financiară dedicată pentru ITI Delta Dunării. Au existat situații (spre exemplu în cadrul POCU) când beneficiarii din zona ITI puteau depune proiecte atât pe apelurile generale pentru regiuni mai puțin dezvoltate, cât și pe apelurile dedicate zonei. În acest context, având în vedere și atribuțiile limitate ale ADI ITI (care sprijină și monitorizează beneficiarii, dar nu este implicat în selecția lor), coordonarea și asigurarea sinergiilor a fost dificilă. Mecanismul este astfel util pentru concentrarea investițiilor la nivelul teritoriului care are cea mai mare nevoie de ele, iar ADI ITI este eficace în a asigura sprijin pentru beneficiari[37]. Concentrarea investițiilor face ca oportunitățile de complementaritate și sinergie între acestea să crească, însă capacitatea ADI ITI de a încuraja complementarități și sinergii este limitată.

125. În ceea ce privește mecanismul DLRC, el a funcționat mai bine în comunitățile rurale și urbane mici, unde principala sursă de finanțare este PNDR (prin instrumentul LEADER prin Măsura 19) și în comunitățile pescărești, unde principala sursă de finanțare este POPAM. Mecanismul este implementat cu întârzieri în orașele cu peste 20.000 de locuitori, unde mecanismul este finanțat prin două programe, POCU și POR, precum și în cazurile în care a fost nevoie de apeluri dedicate în POCU pentru GAL-urile rurale și din orașele mici și FLAG-uri. Noutatea mecanismului pentru POCU și POR, precum și nevoia de coordonare inter-instituțională avansată, prin elaborarea de proceduri comune și organizarea de comitete comune de selecție a generat întârzieri, dat fiind că a fost nevoie de asigurarea simultană a disponibilității persoanelor implicate din mai multe structuri. Mai mult decât atât, schimbările intervenite în conducerea instituțiilor colaboratoare (schimbarea moniștilor la MFE, MLPDA, MADR) a crescut timpul necesar aprobării oficiale a documentatelor comune. Persoanele intervievate din cadrul diferitelor AM implicate, dar și beneficiarii din GAL-uri, au remarcat că o coordonare ideală a mecanismului DLRC ar fi trebuit să includă o planificare comună a apelurilor în cadrul diferitelor programe implicate în finanțarea implementării Strategiilor de Dezvoltare Locală (SDL), astfel încât succesiunea intervențiilor *hard* și *soft* să genereze sinergiile planificate.[38] Totuși, dat fiind că SDL au fost selectate relativ târziu, iar finanțarea GAL-urilor a întârziat suplimentar în unele cazuri (pentru orașele peste 20.000 de locuitori), proiectele din planurile de dezvoltare locală urmează să fie implementate în cea mai mare parte simultan. Rămân posibile complementarități și sinergii, dar acestea nu se vor putea realiza la potențial maxim.

126. Abordarea dezvoltării urbane integrate are avantajul faptului că se concentrează asupra dezvoltării integrate a infrastructurii urbane, iar sursa de finanțare se regăsește integral în POR, axa prioritară 4, fiind mai puțin necesară coordonarea între fonduri și programe. În plus, întreaga abordare este descentralizată (ca și în cazul DLRC), responsabilitatea integrării investițiilor regăsindu-se la nivelul autorităților publice locale din municipiile reședință de județ, astfel că este dificil pentru autoritățile de gestiune ale POR (AM și chiar ADR să se asigure de realizarea tuturor complementarităților și sinergiilor programate.

127. În acest context trebuie remarcat că doar 43% dintre respondenții la sondaj membrii în CCMAP și comitetele de management ale programelor apreciază că sunt adecvate în măsură mare și foarte mare abordările propuse pentru coerența și complementaritatea fondurilor ESI la nivel teritorial.

128. Pe de altă parte, evidențele colectate pentru prezenta evaluare arată că la nivel regional se realizează o coordonare a investițiilor pe baza monitorizărilor realizate de ADR și a prioritizării unor investiții prin deciziile Consiliilor de Dezvoltare Regională (CDR). Și în acest caz, materializarea complementarităților și sinergiilor

[37] Există numeroase evidențe cu privire la activitatea ADI ITI pentru a susține interesele beneficiarilor din zona Deltei Dunării pentru a asigura creșterea nivelului de accesare și absorbție a fondurilor ESI.
[38] În unele cazuri SDL prevăd furnizarea de servicii medico-sociale, dar înainte de finanțarea acestor servicii este nevoie de investiții în infrastructura aferentă. Pe de altă parte, activitățile de formare profesională continuă trebuie să preceadă investițiile de susținere a antreprenoriatului și IMM-urilor locale, pentru ca acestea din urmă să aibă acces la forță de muncă calificată.

planificate depinde în primul rând de activitatea beneficiarilor, iar coordonarea de la nivelul CDR este una slabă, fără autoritate/putere normativă.

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

129. **Acordul de Parteneriat prevede un mecanism de coordonare instituțională organizat pe trei niveluri**, care permite MFE să lucreze împreună cu celelalte autorități și cu partenerii pentru a asigura sinergia și coerența între intervențiile din fondurile ESI, dar și pentru a evita suprapunerile și finanțările duble. Mecanismul a fost ulterior includerii în AP și reglementat prin HG nr. 398/2015:

- la Nivelul 1 s-a constituit **Comitetul de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat (CCMAP)**, cu rolul de a coordona strategic implementarea AP/ESI și compus din ministerele de resort care sunt responsabile de politica în domeniile Acordului de Parteneriat și din parteneri socio-economici.
- la Nivelul 2 s-au planificat **5 sub-comitete tematice** cu rol în monitorizarea politicilor și a impactului acestora asupra Acordului și programelor, examinarea continuității relevanței AP, supravegherea îndeplinirii condițiilor ex-ante, asigurarea sinergiei și coerenței fondurilor ESI, asigurarea complementarității și a abordării integrate între fonduri și asigurarea coerenței cu alte instrumente europene și naționale. Cele cinci provocări de finanțare naționale pentru care urmau să se organizeze sub-comitetele tematice sunt:
    - Promovarea competitivității economice și a dezvoltării locale;
    - Ameliorarea capitalului uman prin creșterea ratei de ocupare a forței de muncă și politici mai bune privind incluziunea socială și educația;
    - Dezvoltarea infrastructurii moderne pentru creștere și locuri de muncă;
    - Optimizarea utilizării și protecției resurselor naturale și activelor;
    - Modernizarea și consolidarea administrației naționale și a sistemului judiciar.
- la Nivelul 3 s-au constituit **4 grupuri de lucru funcționale (GLF)** organizate pe patru mari paliere, și anume:
    - **Operațional:** cu privire la simplificare (opțiuni simplificate, sarcini administrative); proceduri operaționale; sisteme electronice și schimburi de date; comunicare; achiziții publice; asistență tehnică și resurse umane; principii orizontale și ajutor de stat;
    - **Evaluare și performanță:** cu privire la evaluare; cadrul de performanță, raportare (raport de progres AP, Rapoarte anuale de implementare, monitorizare absorbție); statistică și indicatori; gestiune și prognoze financiare;
    - **Coerență teritorială și cooperare teritorială europeană:** cu privire la cooperarea teritorială europeană și implementarea obiectivelor SUERD;
    - **Abordări inovative:** cu privire la instrumente financiare; dezvoltare urbană integrată; investiții teritoriale integrate; dezvoltare sub responsabilitatea comunității (DLRC).

130. Evidențele colectate de la reprezentanți MFE, ai autorităților de management și organismelor delegate, de la membrii comitetelor de monitorizare, beneficiari și experți, prin analiza documentelor, interviuri, focus grupuri, sondaj și metoda Delphi arată că **acest mecanism a contribuit în mică măsură la realizarea complementarității, sinergiei, coerenței, coordonării și demarcației fondurilor ESI 2014-2020 în România.**

3.1.3.1. Funcționarea și rolul CCMAP

131. CCMAP s-a constituit în anul 2014 și a avut întâlniri anuale în perioada 2015-2019. *Componența CCMAP, dat fiind că acesta este o structură partenerială, este analizată în cadrul analizei pentru tema de evaluare D2 în prezentul raport.* Sondajul realizat cu membrii structurilor parteneriale arată că componența CCMAP este considerată relevantă sau foarte relevantă de 52% dintre reprezentanții structurilor publice și ai societății civile în CCMAP și comitetele de monitorizare ale programelor. Pe de altă parte doar **41% dintre respondenți apreciază că frecvența întâlnirilor CCMAP este adecvată în mare sau foarte mare măsură**.

132. Evidențele colectate arată că întâlnirile anuale ale CCMAP sunt prea rare pentru a permite o coordonare bună a fondurilor FESI, precum și cu alte fonduri, prin intermediul acestei structuri. CCMAP avizează sau aprobă planul de evaluare a AP, rapoarte și constatări ale MFE și ale grupurilor de lucru funcționale cu privire la

implementarea AP. Dar caracterul formal al întâlnirilor și participarea la reuniuni a unor persoane care au un mandat limitat cu privire la decizii nu sunt potrivite pentru ca CCMAP să discute deschis probleme care pot apărea în asigurarea coerenței, complementarității, sinergiei și demarcației între fondurile ESI, dar și cu politicile naționale și alte surse de finanțare disponibile.

133. Așa cum am arătat anterior, coerența și coordonarea, potențialul de complementaritate și sinergie, precum și demarcațiile au fost asigurate atât între fondurile ESI (la nivel ridicat), cât și între fondurile ESI și alți donatori și/sau alte instrumente de finanțare naționale, UE, internaționale (la nivel destul de ridicat). Principalul mecanism prin care s-a asigurat astfel coordonarea strategică a implementări AP și programelor ESI cu alte inițiative a fost însă **cooperarea inter-instituțională curentă**. Aceasta s-a materializat prin comunicarea constantă între instituțiile implicate, organizarea de întâlniri de lucru și, acolo unde a fost necesar (ca în cazul planului de acțiuni pentru îndeplinirea condiționalităților ex-ante și a utilizării instrumentelor financiare) prin adoptarea unor documente fără valoare normativă la nivelul guvernului (Memorandumuri ale guvernului). CCMAP a fost informat cu privire la progresul cooperării, precum și la problemele întâmpinate, fiind astfel facilitate discuțiile și deciziile ulterioare, în afara cadrului formal al CCMAP.

134. Astfel, CCMAP s-a dovedit o structură ce permite informarea la cel mai înalt nivel a decidenților responsabili, oferind o bază de cunoaștere comună pentru deciziile acestora, inclusiv pentru deciziile care sunt interdependente și trebuie coordonate. **CCMAP a asigurat supervizarea:**

- **complementarității între fondurile ESI și alți donori, inclusiv BEI;**
- **coerenței și complementarității între intervenții;**
- **demarcațiilor și a modului de evitare a suprapunerilor între acțiuni;**
- **coordonării strategice a implementării AP/programelor ESI;**
- **impactului schimbărilor din politicile publice naționale acestora asupra strategiei AP și programelor;**
- **relevanței AP;**
- **coerenței cu alte instrumente naționale sau ale UE;**
- **îndeplinirii condiționalităților ex-ante.**

135. În **acest mod CCMAP a permis luarea unor decizii cu privire la toate aceste aspecte, dar nu în cadrul reuniunilor sale, ci pe baza informațiilor diseminate în reuniunile sale.**

3.1.3.2. Funcționarea și rolul subcomitetelor tematice

136. Evidențele colectate pentru prezenta evaluare arată că subcomitetele tematice nu s-au constituit. Subcomitetele au fost planificate să fie compuse din miniștri de resort (sau secretari de stat) responsabili cu domeniul de politică, AM-urile responsabile și instituțiile financiare internaționale și reprezentanți ai MFE și ai partenerilor. Instabilitatea mare în conducerea ministerelor în perioada 2014-2020 (în perioada 2014-2020 au fost în funcție 10 guverne diferite, cu titlu de exemplu în cadrul acestora au fost responsabili 9 miniștrii ai fondurilor europene și trei miniștrii delegați pentru fonduri europene, 7 miniștrii ai dezvoltării regionale). Dinamica mare a ocupării funcțiilor celor mai înalte de decizie a făcut dificilă menținerea unor mandate pe termen lung pentru subcomitetele tematice. În acest context ar fi fost dificilă luarea unor decizii în cadrul subcomitetelor tematice cu valoare suplimentară față de cooperarea inter-instituțională despre care am arătat deja că a funcționat.

3.1.3.3. Funcționarea și rolul grupurilor de lucru funcționale

137. Grupurile de lucru funcționale s-au constituit sub responsabilitatea și coordonarea MFE, având ca rol armonizarea abordărilor, consolidarea capacităților din fiecare domeniu și coordonarea rețelelor, corelarea investițiilor pentru a contribui la obiectivele de dezvoltare strategică a teritoriilor vizate. Din grupurile de lucru funcționale fac sau au făcut parte reprezentanți ai autorităților de coordonare și gestiune ale programelor (MFE și AM pentru toate programele), precum și reprezentanți ai Autorității de Audit și Autorității de Certificare și Plată în cazul grupului de lucru funcțional operațional. Cu excepția Grupului de Lucru Funcțional pentru Evaluarea performanțelor (GLFEP), în cadrul celorlalte grupuri de lucru s-au constituit inițial sub-grupuri de lucru pentru fiecare dintre aspectele pentru care era necesară asigurarea coordonării conform Acordului de Parteneriat.

138. Activitatea grupurilor de lucru funcționale s-a desfășurat atât prin întâlniri, cât și prin comunicare scrisă (de regulă prin e-mail). Datele colectate pentru prezenta evaluare arată că, în perioada 2014-2020:

- Grupul de Lucru Funcțional pentru Evaluarea performanțelor (GLFEP) s-a întrunit în 8 reuniuni dedicate indicatorilor, monitorizării acestora, cadrului de performanță, condiționalității ex-ante privind sistemele statistice de indicatori de rezultat, evaluării și dezvoltării culturii de evaluare pentru fondurile ESI;
- Grupul de Lucru Funcțional Coerență teritorială și cooperare teritorială europeană (GLFCT) s-a întrunit în 8 reuniuni dedicate Strategiei Europene a Dunării (SUERD) și au existat și o serie de consultări aferente acestui subiect pe e-mail
- Grupul de Lucru Funcțional Abordări Inovative (GLFAI) a avut reuniuni dedicate diferitelor aspecte legate de abordările teritoriale ale investițiilor astfel:
    - 3 reuniuni dedicate SIDU, la care se adaugă consultări aplicate cu AM POR, MFE și MLPDA (fost MDRAP);
    - 20 de reuniuni dedicate ITI, iar suplimentar în cadrul GLFAI se aprobă rapoartele de activitate ale ADI ITI Delta Dunării, prin consultare scrisă;
    - 5 reuniuni dedicate CLLD, la care se adaugă consultări aplicate cu AM POCU și AM POR.

139. Grupul de Lucru Funcțional Operațional (GLFO) a constituit 9 sub-grupuri de lucru, dar acestea au avut o activitate mai puțin structurată decât celelalte grupuri de lucru și concentrată în anii 2014-2016 pentru punerea în practică a unor elemente specifice. Spre exemplu Grupul de Lucru Funcțional Operațional cu privire la principiile orizontale a condus la elaborarea a două ghiduri privind respectarea principiilor orizontale în implementarea fondurilor ESI. Iar cu privire la achiziții publice, grupul de lucru a oferit suport tehnic Comitetului Interministerial pentru realizarea reformei cadrului legislativ și instituțional în domeniul achizițiilor publice[39]. Ambele sub-grupuri de lucru și-au încheiat activitatea în 2016 ceea ce indică o preocupare pe moment, și nu strategică/pe termen lung, față de subiectele abordate.

140. Interviurile și focus grupurile arată că, în cea mai mare parte, reprezentanți ai autorităților de management (AM și OI) nu sunt foarte bine informați cu privire la activitatea grupurilor de lucru. Ele sunt relativ puțin cunoscute de alte persoane în afară de membrii lor și nu este clar dacă unele aspecte ce armonizează abordările între programele ESI sunt rezultatul activității grupurilor de lucru funcționale sau ale direcției cu atribuții de coordonare din cadrul MFE. Această din urmă direcție lucrează întotdeauna în consultare și colaborare cu celelalte instituții din sistemul fondurilor ESI.

141. Lipsa de „popularitate" a grupurilor de lucru funcționale e generată de două aspecte: (1) ele au avut o activitate mult mai intensă în perioada de începere a implementării Acordului de parteneriat, în 2014-2016, și (2) activitatea lor și temele abordate pot fi actualizate în funcție de nevoile apărute pe parcursul procesului de implementare al FESI precum și la propunerea instituțiilor implicate. De altfel, personalul din cadrul direcției cu atribuții de coordonare a MFE încadrează colaborarea inter-instituțională, în afara reuniunilor, ca activitate în cadrul grupurilor de lucru funcționale, în timp ce aceeași activitate nu este percepută ca aferentă grupurilor de lucru la nivelul AM-urilor. În acest context trebuie remarcat că doar 42% dintre respondenții la sondaj membrii în CCMAP și comitetele de management ale programelor apreciază că frecvența întâlnirilor grupurilor de lucru funcționale este adecvată în mare și foarte mare măsură. La aceeași întrebare 20% dintre respondenți au spus că nu pot aprecia frecvența întâlnirilor grupurilor de lucru funcționale, ceea ce confirmă că acestea sunt relativ puțin cunoscute în sistemul FESI.

142. **Având în vedere modalitatea de funcționare a grupurilor de lucru funcționale, așa cum am prezentat-o, precum și mandatul lor, acestea au contribuit în principal la:**

- **îndeplinirea condiționalităților ex-ante**, în special cu privire la:
    - condiționalitatea ex-ante privind sistemele statistice de indicatori de rezultat, prin activitatea GLFEP;
    - condiționalitățile ex-ante referitoare la achizițiile publice și ajutorul de stat, prin activitatea GLF Operațional, dar în măsură mai mică;
- **identificarea principalelor deficiențe** ale implementării fondurilor FESI, prin asigurarea dialogului intra și inter-instituțional;
- **propunerea unor abordări armonizate și linii directoare comune**, cum este cazul prin ghidurile privind principiile orizontale;
- corelarea investițiilor, luând în considerare **abordările teritoriale**, la nivelul GLFAI.

[39] Comitet instituit prin Decizia Prim-ministrului publicată în Monitorul Oficial al României nr. 453/20.06.014.

143. Trebuie să subliniem însă că evidențele colectate arată că grupurile de lucru au contribuit la aceste aspecte, dar nu au avut un rol determinant. Așa cum am arătat, pentru îndeplinirea condiționalităților ex-ante a fost realizat un efort de coordonare inter-instituțională la cel mai înalt nivel și o monitorizarea foarte susținută a MFE în perioada 2013-2016. Contribuția grupurilor de lucru la aceste aspecte a fost limitată.

144. Identificarea principalelor deficiențe orizontale ale implementării fondurilor FESI și propunerea unor abordări armonizate, adesea pe baza bunelor practici de la nivelul unui program, sunt două fețe ale aceleiași monede din perspectiva coordonării funcționale a fondurilor. Din perspectiva reprezentanților autorităților de management coordonarea se realizează urmând două posibile căi: (1) semnalarea „de jos în sus" de către AM către direcția cu atribuții de coordonare din MFE a unor aspecte pentru care armonizarea abordărilor este considerată oportună, situație în care MFE analizează problema, consultă autoritățile de gestiune relevante și propune soluții armonizate; (2) abordarea de „sus în jos" în special în cazul elaborării de acte cu caracter normativ, inițiate de MFE în elaborarea cărora sunt consultate toate autoritățile de gestiune relevante. Ambele căi sunt compatibile cu activitatea grupurilor de lucru funcționale și privite ca fiind parte din activitatea acestora de către personalul din direcția cu atribuții de coordonare a MFE (fără nevoia de reuniuni formale).

145. Trebuie apreciat **activitatea mai susținută și mai bine organizată a GLFEP, pe baza unei proceduri dezvoltate de Biroul Evaluare Programe din cadrul MFE, este mai favorabilă schimbului de bune practici decât activitatea mai puțin structurată** a GLFO. GLFCT și GLFAI se situează la nivel mediu din perspectiva eficacității în identificarea principalelor deficiențe ale implementării fondurilor FESI și propunerea unor abordări armonizate. Dar, **din perspectiva adresării timpurii a unor probleme (operativității) abordarea nestructurată, care nu depinde de un calendar prestabilit de întâlniri, a fost mai eficace în perioada 2014-2016.**

146. Pe de altă parte, evidențele colectate arată că grupurile de lucru s-au concentrat în maniere diferite pe subiectele pe care le aveau de acoperit, iar unele subiecte nu au fost abordate deloc. Spre exemplu, în ciuda activității structurate, GLFEP nu a abordat sistematic problematica prognozei și gestiunii financiare.

147. În plus, în ciuda existenței unui Regulament de Organizare și Funcționare CCMAP, dată fiind frecvența mică a întrunirilor CCMAP, activitatea grupurilor de lucru nu a putut fi valorificată imediat prin decizi oficiale privind unele abordări comune necesare. Astfel că a fost adesea preferată utilizarea procedurilor clasice de cooperare inter-instituțională loială specific administrației publice, abordare care permite abordarea aspectelor ce au nevoie de coordonare la orice moment (este flexibilă din acest punct de vedere) și favorizează procesul decizional specific fiecărei autorități implicate cu privire la aspectele comune ce trebuie abordate.

148. Interviurile și focus grupurile realizate au scos în evidență existența unor deficiențe pentru care ar fi necesară coordonare suplimentară pentru identificarea unor bune practici și abordări comune. Cele mai importante aspecte pentru care este necesară, în continuare, coordonare sunt prezentate în tabelul următor.

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

Aspect pentru care este necesară coordonarea	Gradul în care coordonarea este necesară
Operațional	
Dezvoltarea/modificarea modului de raportare din MySMIS pentru a răspunde mai bine particularităților diferitelor programe	Foarte mare
Armonizarea interfețelor fron-office și back-office MySMIS, ținând cont de nevoile fiecărui program, pentru a facilita comunicarea AM/OI cu beneficiarii	Mare
Simplificare suplimentară în gestiunea fondurilor și implementarea proiectelor *(a se vedea recomandările de simplificare comune formulate în cadrul prezentului raport la tema de evaluare D4)*	Foarte mare
Controlul achizițiilor centralizate	Mare
Identificarea celor mai frecvente probleme și celor mai bune practici în achizițiile publice și schimb de bune practici între autorități	Mare
Armonizarea abordărilor privind înregistrarea și recuperarea debitelor din nereguli	Medie
Definirea mai clară și unitară a „firmelor în dificultate"	Scăzută

Aspect pentru care este necesară coordonarea	Gradul în care coordonarea este necesară
Dezvoltarea unui sistem de evaluare a personalului autorităților de gestiune a fondurilor ESI care să țină cont și de performanța în implementarea programelor	Medie
Monitorizarea modului de asigurare a respectării principiilor orizontale	Scăzută
Dezvoltarea unor strategii care să încurajeze creșterea importanței principiilor orizontale în strategiile/metodologiile de implementare a proiectelor și care să încurajeze abordările inovative	Săzută
Evaluarea performanțelor	
Asigurarea accesului la datele administrate de instituții terțe pentru evaluare	Mare
Identificarea celor mai frecvente probleme și celor mai bune practici în achizițiile de consultanță pentru evaluare și schimb de bune practici între autorități	Medie
Asigurarea de date pentru calcularea unor opțiuni de costuri simplificate	Mare
Eficientizarea și armonizarea modului de elaborare a Rapoartelor Anuale de Implementare, astfel încât ele să fie disponibile (atât pentru Comisia Europeană, cât și pentru decidenții români și pentru public în primul semestru al anului următor celui pentru care se face raportarea	Mică
Coerență teritorială și cooperare teritorială europeană	
Învățare reciprocă între programele operaționale și programele de cooperare teritorială europeană cu privire la o serie de practici, inclusiv modalități de coordonare și schimburi de bune practici în cadrul programelor CTE la nivel european	Medie
O abordare mai sistematică a implementării SUERD în România	Medie
Abordări inovative (în special dezvoltare urbană integrată; investiții teritoriale integrate; dezvoltare sub responsabilitatea comunității)	
Accelerarea procesului de implementare a mecanismului DLRC	Mare
Armonizarea și sincronizarea abordărilor programelor cu privire la lansarea apelurilor pentru ITI Delta Dunării	Mare
Decizii care pot crește rolul ADI ITI Delta Dunării în monitorizarea și gestiunea proiectelor	Mare
Simplificarea modalității de raportare pentru beneficiarii din zona ITI Delta Dunării, pentru ca aceștia să nu mai trimită date atât către AM/OI, cât și către ADI ITI, cu asigurarea unui flux util de informație pentru ADI ITI	Scăzută

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

149. În ceea ce privește corelarea investițiilor, luând în considerare abordările teritoriale, activitatea GLFAI a reușit parțial să conducă la armonizarea abordărilor diferitelor programe cu privire la implementarea mecanismelor ITI și la rezolvarea problemelor apărute[40]. Pe de altă parte, același grup a avut o eficiență limitată în ceea ce privește coordonarea pentru mecanismul DLRC[41]. Această coordonare s-a realizat cu întârzieri, atât în contextul unui grup de lucru cu activitate inconstantă, cât și a instabilității instituționale care a generat întârzieri în aprobarea documentelor de lucru întocmite.

[40] Pentru perioada 2016-2019 din rapoartele trimestriale transmise de către ADI ITI DD dar și în cadrul reuniunilor GLFAI au reieșit o serie de deficiențe în implementarea acestui mecanism:
- probleme legate de neîncadrarea in termenele limită de închidere a apelurilor de proiecte, mai ales in cazul POR;
- durata prea scurtă a unui apel, si varietatea foarte mare de termene de la un program la altul, durata unui apel este de la 1 luna la 1 an.
- nu există o abordare unitară în ceea ce privește acest mecanism, au fost lansate fie apeluri dedicate ITI, fie apeluri naționale cu alocare ITI.
- nevoile specifice ale arealului ITI, specificul acesteia au făcut ca în unele cazuri potențialii beneficiari să nu se încadreze în condițiile de eligibilitate

[41] Ne referim la coordonarea între AM POCU și AM POR pentru lansarea, operaționalizarea și implementarea mecanismului DLRC pentru orașe peste 20.000 de locuitori, între AM POCU și AM PNDR, respectiv AM POPAM pentru mecanismului DLRC pentru zone rurale, orașe mici și zone pescărești

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

3.2.1. Domenii în care s-a realizat planificarea complementarității investițiilor

150. După cum am descris în secțiunea anterioară, asigurarea complementarităților și sinergiilor dintre fondurile ESI, dar și a demarcațiilor dintre acestea, s-a realizat **în principal la momentul elaborării Acordului de Parteneriat și a programelor**. Programele conțin informații despre complementaritățile și sinergiile posibile, precum și despre demarcațiile dintre ele. Pentru a asigura utilizarea cât mai eficientă a fondurilor ESI, Acordul de Parteneriat a propus o serie de intervenții concepute în mod combinat pentru a aborda principalele provocări și nevoi de dezvoltare identificate.[42] Domeniile față de care există un puternic interes și în care se folosește o abordare complementară a fondurilor ESI sunt legate de: protecția mediului, eficiența resurselor, schimbările climatice, competitivitate, ocuparea forței de muncă, educație, incluziune socială.

151. Domeniul cel mai evident în care fondurile ESI trebuie combinate, conform AP, este reprezentat de investițiile efectuate pentru creșterea competitivității și a inovației. Măsurile pentru susținerea întreprinderilor, investițiile în cercetare, dezvoltare și inovație, precum șu promovarea TIC în cadrul FEDR sunt concepute complementar cu finanțările prin FES care asigură susținerea educației și a dobândirii de competențe. În plus acțiunile din domeniul competitivității întreprinderilor sunt planificate complementar cu acțiunile de sprijinire a restructurării și consolidării exploatațiilor agricole și a investițiilor în sectorul pescuitului prin Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Regională (FEADR), respectiv Fondul European pentru pescuit și Afaceri Marine (FEPAM).[43]

152. **Complementaritatea** dintre fonduri și programe, situație în care obiective și operațiuni similare la mai multe niveluri (local-regional-național) sunt finanțate din fonduri și programe diferite, iar realizarea mai multora dintre acestea poate genera un impact mai mare, poate fi observată astfel în ceea ce privește:

- investițiile în infrastructura de apă/apă uzată: complementaritate FC (POIM) – FEADR (PNDR) – FEPAM (POPAM);
- investițiile în infrastructura rutieră: complementaritate FEDR (POR, CTE) – FC (POIM) – FEADR (PNDR);
- investițiile în producerea și utilizarea energiei regenerabile: complementaritate FEDR (POIM) – FEADR (PNDR) – FEPAM (POPAM);
- investițiile în eficiență energetică: complementaritate FEDR (POR) – FC (POIM) – FEADR (PNDR) – FEPAM (POPAM);
- investițiile în turism: complementaritate FEADR (PNDR, CTE) – FEDR (POR) – FEPAM (POPAM);
- investițiile în patrimoniul cultural: complementaritate FEDR (POR, CTE) – FEADR (PNDR);
- protejarea mediului și naturii: complementaritate FEADR (PNDR, CTE) – FEDR & FC (POIM) – FEPAM (POPAM).

153. În ariile de complementaritate există însă și riscul suprapunerilor de investiții, iar în acest sens este necesară coordonare pentru a spori coerența.

154. Posibilitatea de **sinergii**, situație în care operațiuni diferite sunt finanțate cu obiective comune, iar îndeplinirea obiectivelor este dependentă de realizarea bine sincronizată a investițiilor în domenii diferite, poate fi observată astfel în ceea ce privește:

- Sprijinirea antreprenorialului și IMM-urilor: sinergii FEADR (PNDR) – FEDR (POR) – FSE (POCU) – FEPAM (POPAM);
- Investiții în cercetare-dezvoltare-inovare (CDI): sinergii FSE (POCU) – FEDR (POC);
- Educația: sinergii FSE (POCU) – FEDR (POR) – FEADR (PNDR);
- Incluziunea socială: sinergii FSE (POCU) – FEDR (POR) – FEADR (PNDR);
- Sănătatea: sinergii FSE (POCU) – FEDR (POR) – FEADR (PNDR);
- Ocuparea și transferul de cunoștințe: sinergii FSE (POCU) – FEDR (POR) – FEADR (PNDR) – FEPAM (POPAM);
- Investițiile de dezvoltare locală plasate sub responsabilitatea comunității (DLRC): sinergii FSE (POCU) – FEDR (POR);

[42] Acord de Parteneriat 2014-2020, p.220.
[43] *Ibidem*, p.220.

- Administrația publică, digitalizarea și simplificarea relației cu cetățeanul (e-guvernare): sinergii PNDR (POC) – FSE (POCA).

155. În ariile de sinergie este necesară sincronizarea corectă a investițiilor pentru a spori impactul, prin urmare este necesară coordonare în elaborarea calendarelor apelurilor de selecție și în dezvoltarea proiectelor necompetitive, precum și monitorizarea atentă a lansării apelurilor conform calendarelor elaborate.

156. Alte complementarități planificate includ:

- complementaritatea dintre POCA și Programul Justiție administrat de DG Justice, Mecanismele Financiare Norvegian și SEE 2009-2014, precum și 2014-2021 și Programului de Cooperare Elvețiano-Român pentru Reducerea Disparităților Economice și Sociale în cadrul Uniunii Europene Extinse în domeniul justiție;
- complementaritatea dintre POCA și POC (cel puțin cu privire la eficiența energetică a clădirilor publice) și Fondul pentru Securitate Internă (ISF) cu privire la fondurile pentru investiții și dezvoltarea capacității MAI și a structurilor din subordine;
- complementaritatea dintre POCU și Mecanismele Financiare Norvegian și SEE 2009-2014, precum și 2014-2021, dar și cu ERASMUS+, Fondul pentru Azil, Migrațiune și Integrare (AMIF), Programul UE pentru Ocupare și Incluziune Socială (EaSI) în domeniile incluziunii sociale, sănătate, dezvoltarea afacerilor, educație, dialog social, tineret;
- complementaritatea dintre POCU și Fondul de ajutor european pentru cele mai defavorizate persoane în domeniul incluziunii sociale;
- complementaritatea dintre POR și Mecanismele Financiare Norvegian și SEE 2009-2014, precum și 2014-2021 în domeniul culturii și patrimoniului cultural;
- complementaritatea dintre POIM și Mecanismele Financiare Norvegian și SEE 2009-2014, precum și 2014-2021 în domeniile biodiversitate, eficiență energetică, resurse regenerabile;
- complementaritatea dintre POIM, dar și POCA – în ceea ce privește capacitatea instituțiilor responsabile - și programul LIFE în domeniile biodiversitate, eficiență energetică, și combaterii și adaptării la schimbările climatice;
- complementaritatea dintre toate programele operaționale, dar mai ales POC și ORIZONT2020 și SUERD în domeniile cercetării și inovării;
- complementaritatea dintre POC și alte inițiative în domeniul conectivității IT și POIM în domeniile transport și energie, cu este Facilitatea Conectarea Europei;
- complementaritatea dintre toate investițiile accesibile IMM-urilor, în special în POR, POC și POCU, dar și în PNDR, POPAM și programele CTE cu programul COSME;
- complementaritatea dintre programele de cooperare transfrontalieră și Mecanismul pentru interconectarea Europei, IEV, Fondul european de dezvoltare (FED) și IPA și cu BEI;
- complementaritatea dintre FEADR cu Fondul de Garantare pentru Agricultură (pilonii I și II ai Politicii Agricole Comune).

3.2.2. Domenii în care s-au asigurat demarcațiile, complementaritățile și sinergiile dintre investiții

157. **Programele au accentuat demarcațiile dintre sursele de finanțare pentru domeniile lor de investiții, precum și posibilitățile de complementaritate**. O serie de elemente de demarcație au fost stabilite și ulterior aprobării programelor, în urma coordonării dintre Autoritățile de Management. Spre exemplu, sprijin pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice, cu impact asupra gestiunii fondurilor ESI, era posibil atât în cadrul POCA, cât și în cadrul POAT. Având în vedere impactul sistemului de achiziții publice asupra întregii administrații publice din România, au fost lansate apeluri dedicate doar în cadrul Obiectivului Specific 1.4 al POCA, nu și în cadrul POAT.

158. Așa cum am arătat anterior, sondajul realizat în rândul membrilor CCMAP, ai grupurilor de lucru funcționale și ai comitetelor de monitorizare arată că planificarea demarcațiilor, complementarităților și sinergiilor s-a realizat în mai mare măsură decât punerea lor în practică. **În ceea ce privește domeniile unde s-au asigurat în practică cel mai bine demarcațiile, conform sondajului acestea sunt:**

- **Competitivitate economică a IMM-urilor**
- **Incluziune socială**
- **Agricultură**

159. **Aceleași domenii sunt considerate cele mai bune exemple în ceea ce privește asigurarea și realizarea complementarităților. Se remarcă faptul că domeniile unde demarcațiile, sunt cel mai bine delimitate sunt cele în care cea mai mare parte a finanțării se regăsește într-un singur program (POR în cazul competitivității economice a IMM-urilor, POCU în cazul incluziunii și PNDR în cazul agriculturii). Pe de altă parte, în aceste cazuri nevoia de coordonare este scăzută, tocmai pentru că finanțarea este concentrată la nivelul unui program.** În schimb se remarcă faptul că nu au fost identificate ca domenii în care se asigură în practică un nivel mare de complementaritate chiar domeniile în care este necesară o coordonare puternică între programe.

160. În ceea ce privește planificarea și realizarea sinergiilor acestea sunt planificate și realizate, conform sondajului, în special în domeniul cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare. În acest caz factorii care sprijină sinergiile sunt:

- **existența unor surse de finanțare multiple** și cu alocări generoase la nivel național, dar și european (POC, POCU pentru finanțarea cercetării doctorale, Programul Orizont 2020);
- **abordările diferite ale surselor de finanțare** în ceea ce privește cercetarea și inovarea (sprijinind atât extinderea activităților de cercetare fundamentală, cât și valorificarea practică).

161. Acești factori **au permis beneficiarilor (universități și întreprinderi inovative) să acceseze mai multe proiecte pentru a atinge rezultate bune, chiar dincolo de cele asumate la nivelul fiecărui proiect.**

162. Evidențele colectate prin interviuri și focus grupuri arată că s-au asigurat complementarități și sinergii între fondurile ESI, în mai multe domenii și la nivelul mai multor beneficiari. Câteva exemple identificate în cadrul interviurilor și focus-grupurilor pentru prezenta evaluare includ:

- Complementaritate între proiectele finanțate de POCA pentru realizarea de studii și pregătirea unor planuri de digitalizare în administrația publică centrală și proiectele finanțate de POC pentru realizarea propriu-zisă a sistemelor informatice de e-guvernare;
- Complementaritate între proiectele POCA ce au sprijinit elaborarea de Strategii de Dezvoltare Locală (SDL) și finanțările disponibile în POR și POCU pentru implementarea acțiunilor din aceste strategii (chiar în afara mecanismului CLLD);
- Sinergii asigurate la nivel județean între investițiile în drumuri județene și cele din domeniul culturii și turismului: obiectivele turistice și culturale au devenit mai accesibile și prin aceasta a crescut importanța investițiilor în drumurile județene;
- Sinergii asigurate la nivelul unor beneficiari privați sau universități care au realizat investiții în cercetare-dezvoltare și ulterior au format personal pentru utilizarea noilor tehnologii dezvoltate.

163. Trebuie însă subliniat faptul că **asigurarea complementarităților și sinergiilor a depins atât de posibilitățile deschise de programe, cât și de interesul și modul de organizare al beneficiarilor.** Interviurile și focus grupurile au arătat, spre exemplu, că unii beneficiari, autorități publice locale de nivel județean sau municipal, confruntându-se cu limite ale capacității de elaborare și gestiune a proiectelor, au decis să se concentreze pe un singur tip de investiții (spre exemplu dezvoltarea de infrastructură cu finanțare POR) și nu au elaborat proiecte finanțate de FSE. În alte cazuri, **deși au fost planificate complementarități și sinergii, acestea nu au putut fi realizate în practică din cauza unor aspecte structurale** (nu existau beneficiari eligibili, spre exemplu în zona ITI Delta Dunării), dar și funcționale (apelurile au fost neatractive, de exemplu în cazul apelurilor pentru proiecte care să răspundă nevoilor tinerilor NEETs).

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

164. **La nivelul Acordului de Parteneriat și reglementărilor subsecvente (Regulamentul de Organizare și Funcționare CCMAP) nu au existat ajustări semnificative ale mecanismul de coordonare propus**. Ajustările existente se rezumă la unele modificări ale componenței CCMAP și modul de lucru al grupurilor de lucru funcționale.

165. Componența CCMAP a fost ajutată pe parcursul perioadei 2014-2020, motivele acestei ajustări fiind:

- în primul rând, schimbările de structură la nivelul guvernului, comasările și divizările unor ministere în 2017, 2018 și 2019 a generat nevoia de a modifica structura și componența CCMAP. Aceste ajustări nu au determinat o schimbare a domeniilor/sectoarelor reprezentate la nivel de ministru în CCMAP;

- în al doilea rând, unele instituții și-au crescut relevanța în raport cu planificarea și utilizarea fondurilor ESI, mai ales pentru viitoarea perioadă de programare (post 2020). Astfel, Ministerul Tineretului și Sportului a devenit membru CCMAP la finalul anului 2017 având în vedere importanța crescută a domeniului tineret în politicile europene și prioritățile pentru următoarea perioadă;
- în al treilea rând, o organizație parteneră din societatea civilă a solicitat în 2019 ieșirea din CCMAP, date fiind provocările de capacitate cu care s-a confruntat organizația și limitele de eficacitate ale structuri privind planificarea și asigurarea complementarităților (pe care le-am identificat în răspunsurile la întrebările de evaluare precedente).[44]

166. Așa cum am arătat, atât din motive ce țin de definirea rolului lor, cât și din rațiuni legate de schimbările frecvente de la conducerea ministerelor implicate, **subcomitetele tematice planificate nu s-au reunit**. Cu toate acestea, **din punct de vedere formal ele rămân parte a mecanismului** de coordonare a Acordului de Parteneriat fiind menționate atât în acord, cât și în Regulamentul de Organizare și Funcționare al CCMAP.

167. În ceea ce privește activitatea grupurilor de lucru funcționale, abordarea organizării acesteia a cunoscut o ajustare în practică. În perioada 2014-2016 s-a încercat formalizarea activității grupurilor de lucru, prin propunerea unor regulamente de organizare și a unor proceduri de lucru, dar acestea nu au fost adoptate decât pentru GLFEP. În alte cazuri **a fost preferată flexibilitatea dată de caracterul informal al activității grupurilor, ca o completare la procedurile de comunicare și cooperare loială intra și inter-instituțională, specifice instituțiilor administrative.**

168. La nivelul MFE a fost elaborat un proiect cu finanțare POAT care să susțină activitatea acestor grupuri de lucru, precum și a altor structuri de coordonare și parteneriale[45]. Problemele apărute în contractarea serviciilor din cadrul acestui proiect au afectat regularitatea întâlnirilor pentru grupurile de lucru ce nu își încheiaseră activitatea în 2016.

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

169. **Recomandări pentru a îmbunătăți complementaritatea și mecanismul de coordonare a fondurilor ESI pot fi formulate pe două niveluri: un nivel strategic și un nivel operațional.**

170. La nivel **strategic**, administrația și Guvernul din România se confruntă cu deficiențe ce afectează coerența și complementaritatea fondurilor ESI[46]. **Acordul de Parteneriat nu este generat de existența unei strategii integrate de dezvoltare a țării.** Din punct de vedere legal, Acordul de Parteneriat trebuie să guverneze relația României cu Uniunea Europeană în ceea ce privește utilizarea fondurilor ESI. Domeniile în care urmează să se realizeze investițiile finanțate de fondurile ESI, valoarea alocărilor și echilibrul lor între domenii, investițiile prioritare în cadrul de planificare multianuală etc. ar trebui să poată fi decise pe baza unei strategii integrate de țară (o variantă națională a Strategiei Europa 2020). Or pentru perioada 2014-2020 această **strategie integrată a lipsit**. Participanții la focus grupuri și experții consultați au menționat nevoia unei strategii integrate industriale/de competitivitate, care să aibă în vedere nevoia de dezvoltare economică, în paralel cu cele de educație și sociale, pentru a genera și ofertă de forță de muncă adecvată la potențialul de dezvoltare economică. O altă perspectivă propusă pentru o strategie de țară a fost cea a unei strategii de dezvoltare durabilă, de tipul *Green Deal*, care să integreze dezvoltarea agriculturii, a industriei, comerțului și serviciilor având în centru nevoia de sustenabilitate ecologică și care să pregătească capitalul uman pentru acest tip de dezvoltare durabilă.

171. **Pe baza unei asemenea strategii integrate se pot realiza planuri de acțiune cu responsabili și termene determinate, aprobate și monitorizate la centrul guvernului**, în același mod în care a fost planificată și monitorizată îndeplinirea condiționalităților ex-ante pe baza unor Memorandumuri ale Guvernului. Fondurile ESI ar rămâne în acest model un instrument de finanțare pentru strategia de țară, iar coordonarea strategică ar trebui să asigure și coordonarea utilizării fondurilor din perspectiva complementarității lor, a coerenței cu finanțările externe, a continuității relevanței lor față de politicile naționale și nevoile societății. În această abordare nu este necesar un nivel suplimentar de coordonare, în afara celui existent de pregătire a ședințelor

[44] Conform interviului cu reprezentatul Centrului Român pentru politici Europene.
[45] Proiectul cod SMIS 127727 „Sprijin pentru implementarea principiului parteneriatului în coordonarea și gestionarea fondurilor europene privind coeziunea"
[46] Conform literatura de specialitate, documentele oficiale și evidențele colectate din focus grupuri și consultarea experților

guvernului în ceea ce privește coordonarea de ansamblu a strategiei integrate și comitetele interministeriale existente sectoriale, în ceea ce privește coordonarea sectorială a strategiei. Pe de altă parte, comitetele inter-ministeriale existente ar trebui dinamizate.

172. Abordarea coordonării strategice se poate concentra pe obiective integrate, la îndeplinirea cărora să contribuie toți actorii instituționali, ținând cont, în ceea ce privește utilizate fondurilor ESI, și de obiectivele setate de Comisia Europeană. Spre exemplu într-o abordare ce are în centru dezvoltarea durabilă un obiectiv integrat poate fi diminuarea sustenabilă a emisiilor de carbon prin investiții în industrie și agricultură pentru retehnologizare, prin intervenții în educație și formare profesională continuă care să pregătească viitoarea și actuala forță de muncă pentru transformările economice, prin investiții în transformarea digitală a administrației și economiei pentru reducerea amprentei lor de carbon. Un al doilea obiectiv de dezvoltare durabilă poate fi încurajarea inovației în toate domeniile.

173. Pe de altă parte, **această abordare la nivel strategic nu este suficientă pentru asigurarea coordonării operaționale. Este nevoie și de un mecanism integrat celui de coordonare strategică integrată la nivel național, dar care să fie dedicat coordonării operaționale a utilizării fondurilor ESI**. Din această perspectivă interviurile și focus grupurile arată că există o anumită „oboseală" la nivelul administrației generată de numărul mare de comitete și grupuri de lucru ce au rol de coordonare, dat fiind că acestea sunt percepute ca sarcini suplimentare pentru persoanele angajate în coordonarea și gestiunea fondurilor ESI. Acest aspect generează și un grad scăzut de încredere că aceste comitete și grupuri de lucru au eficacitatea dorită. Prin urmare, este necesar un mecanism clar de valorificare a activității din grupurile funcționale de lucru la nivelul decizional, în organisme la care participă factorii de decizie politici.

174. **Având în vedere aceste aspecte, mecanismul de coordonare a fondurilor ar trebui simplificat și dinamizat. Structura simplificată** pe care o propunem include tot trei niveluri, dar acestea sunt mai suple decât cele incluse în Acordul de Parteneriat 2014-2020. Astfel:

    - **la nivel de decizie ar putea fi înființat un comitet inter-ministerial, cu participare la nivel de ministru sau secretar de stat și cu participarea în calitate de observator a partenerilor din societatea civilă**, având toate drepturile membrilor ce reprezintă autorități guvernamentale, drept de vot în aprobarea unor rapoarte, dar nu și drept în deciziile ce privesc acțiuni viitoare ale autorităților publice. La acest nivel membrii comitetului ar trebui să poată lua decizii asupra unor ordine comune de ministru, atunci când sunt necesare, cu privire la transmiterea către guvern a propunerilor de hotărâri sau a proiectelor de lege sau ordonanțe necesare pentru coordonarea fondurilor ESI;

    - **la nivel de pregătire a deciziilor, ar putea fi înființată un comitet de direcție** format din directorii responsabili din ministerele și celelalte autorități relevante pentru utilizarea fondurilor ESI. Această comisie ar trebui să pregătească reuniunile comitetului inter-ministerial, cu negocierea, integrarea și agrearea de principiu a conținutului propunerilor de decizii pentru comitet. Acest nivel este în acest moment veriga lipsă în mecanismul de coordonare, iar personalul administrativ și experții consultați atrag atenția că prezența sa este esențială, pentru a permite ca propunerile elaborate în cadrul grupurilor de lucru funcționale să primească avizele inter-instituționale necesare și pentru ca deciziile să fie agreate de principiu la nivel tehnic pentru fiecare instituție implicată. În acest fel, deciziile care sunt înaintate pe masa comitetului inter-ministerial vor fi agreate de principiu în prealabil și astfel activitatea comitetului inter-ministerial ar putea fi eficientizată. Prin analogie, ședințele directorilor ar trebui să joace față de comitetul inter-ministerial pentru coordonarea fondurilor ESI, rolul pe care îl joacă ședința pregătitoare a ședinței guvernului față de ședința de Guvern, sau ședințele COREPER față de cele ale Consiliului de miniștrii al Uniunii Europene.

    - **la nivel operațional, ar trebui să funcționeze grupuri de lucru funcționale,** cu rol de pregătire a documentelor, examinare și documentare a posibilităților de soluționare a unor probleme orizontale, pentru care sunt necesare sau oportune decizii comune, propunere a variantelor de soluționare ce sunt fezabile din punct de vedere tehnic etc. La acest nivel ar trebui să fie implicat personal atât din MFE și AM-uri, cât și din OI-uri, precum și experți din instituțiile și organizațiile ce pot oferi soluții sau susține cu date și informații conturarea acestora.

175. **Mecanismul de coordonare ar trebui să se bazeze pe un birou cu rol de secretariat comun la MFE**, în cadrul direcției care are și în prezent atribuții de coordonare. Acesta ar trebui să administreze o bază de date incluzând persoanele responsabile pentru coordonare pe domenii și aspecte funcționale din cadrul fiecărui AM, OI și minister.

176. **Structura ar trebui dinamizată prin organizarea de întâlniri ad-hoc** ale grupurilor de lucru funcționale, la inițiativa MFE sau a AM-urilor, **ori de câte ori este identificată o problemă/deficiență pentru care este necesară o abordare comună sau este oportună o abordare comună** (abordarea comună este mai eficace și/sau mai eficientă decât abordarea separată). Problemele/deficiențele comune ar trebui semnalate secretariatului comun, care să identifice persoanele ce ar trebui să participe la grupul de lucru funcțional pe fiecare aspect punctual, utilizând baza de date incluzând persoanele responsabile menționate anterior. Este fundamental ca persoanele care participă la grupurile de lucru funcționale să aibă experiență în domeniu și să fie direct interesate de problema discutată, să perceapă că activitatea grupului de lucru le poate rezolva concret o problemă în activitatea curentă, acesta fiind un aspect cheie necesar așa cum reiese din interviuri și focus-grupuri.

177. **Rezultatele fiecărui grup de lucru funcțional, atunci când sunt pregătite, vor trebui înaintate către comitetul de direcție. Acesta ar trebui să se întrunească cel puțin trimestrial**, iar în lipsa unei activități concrete propuse de grupurile de lucru, să se realizeze o informare inter-instituțională cu privire la progresul în implementarea Acordului de Parteneriat și programelor. De asemenea, aceste întâlniri ar trebui să permită un schimb real de bune practici. Informarea și schimbul de bune practici ar trebui să se facă în toate situațiile, dar ea este presupusă de activitatea de negociere, integrare și agrearea de principiu a conținutului pregătit de grupurile de lucru, dacă există.

178. **Comitetul interministerial ar trebui să se întrunească de asemenea trimestrial, ca să decidă cu privire la aspectele ce au nevoie de coordonare, sau ca să primească informări și să facă o monitorizare eficace a implementării Acordului de Parteneriat și programelor.**

179. Atât membrii potențiali ai grupurilor de lucru, cât și cei ai comisiei de directori ar trebui să aibă întâlniri semestriale, programate, pe domenii, pentru schimburi de bune practici, precum și planuri de formare comune, pe nevoile comune identificate. **Prin schimb de bune practici și sesiuni de formare se pot crea comunități de practică ce vor dinamiza suplimentar coordonarea.** Sub acest aspect, modul de integrare a activității GLFEP cu proiectul MFE de susținere a capacității de evaluare este o bună practică.

3.5. Concluzii și recomandări aferentei temei de evaluare D1

180. **C1. Mecanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat este parțial operațional**, dat fiind că au fost constituite CCMAP și grupurile de lucru funcționale, dar nu au fost constituite subcomitetele tematice. Principalul motiv pentru care subcomitetele tematice nu sunt operaționale este instabilitatea conducerii ministerelor de resort pentru sectoarele vizate. De asemenea motivația participării la subcomitetele tematice a fost scăzută și de faptul că CCMAP nu s-a dovedit foarte eficace și nu a fost organizat astfel încât să determine luarea unor decizii comune, a căror impact să fie vizibil pentru membrii săi, mai ales pentru conducerea ministerelor.

181. **C2. Mecanismul de coordonare descris este parțial eficace**. CCMAP permite informarea pentru realizarea coerenței, complementarităților și demarcațiilor dintre fondurile ESI și alte investiții și surse de finanțare, precum și pentru a supraveghea continuu relevanța utilizării fondurilor ESI, adaptarea lor la schimbările de pe parcursul perioadei de implementare și coordonarea strategică. Dar CCMAP nu este un for de dezbatere și decizie cu privire la aceste aspecte, dat fiind că se întrunește prea rar, iar mandatul membrilor cu privire la deciziile referitoare la coordonarea fondurilor ESI nu este suficient de clar.

182. **C3.** MFE, precum și alți parteneri din guvern (SGG, MAE) au asigurat un cadrul de colaborarea eficace pentru supravegherea îndeplinirii condiționalităților ex-ante, dar participarea CCMAP și a grupurilor de lucru funcționale la această activitate a fost limitată. Cadrul de coordonare pentru condiționalități ex-ante a inclus activitate susținută la nivelul MFE, al AM-urilor și ministerelor responsabile, în limitele stabilite de documente adoptate la cel mai înalt nivel (Memorandumuri ale guvernului). De asemenea, în perioadele critice pentru îndeplinirea condiționalităților ex-ante întâlnirile interministeriale au fost săptămânale. Totuși, odată declarate îndeplinite condiționalitățile ex-ante, cadrul de colaborare nu s-a mai constituit pentru monitorizarea strategiilor și planurilor de măsuri adoptate.

183. **C4.** Grupurile de lucru funcționale au contribuit în destul de mare măsură la identificarea principalelor deficiențe ale implementării fondurilor ESI, propunerea unor abordări armonizate și corelarea investițiilor, luând în considerare abordările teritoriale. Totuși, activitatea lor mai puțin formalizată (în lipsa unor regulamente sau proceduri de funcționare) afectează constanța și regularitatea activităților, grupurile de lucru

funcționale aducând relativ puțină valoare adăugată față de mecanismul de cooperare inter-instituțională loială specific administrației publice.

184. **C5.** În ansamblu, evaluarea realizată arată că **mecanismul de coordonare a fondurilor prevăzut de Acordul de Parteneriat funcționează parțial**, mai degrabă pentru a susține cu informații luarea deciziilor decât pentru a asigura decizii comune și coordonate. În acest context complementaritatea este asigurată la nivel de program, între intervenții finanțate din mai multe axe prioritare/măsuri pentru un anumit domeniu. Complementaritatea între programe și cu alte fonduri se realizează prin efortul beneficiarilor, mai degrabă decât ca urmare a unor acțiuni elaborate de autoritățile de coordonare și gestiune a fondurilor ESI. Aceste acțiuni nu sunt posibile pentru că CCMAP și grupurile de lucru funcționale se reunesc rar și deoarece membrii CCMAP au o viziune de ansamblu asupra complementarităților și sinergiilor, dar nu abordează și palierul operațional. Pe de altă parte, membrii grupurilor de lucru funcționale nu au mandat să ia decizii cu privire la aspectele operaționale care ar putea susține complementarități și sinergii, de exemplu armonizarea calendarelor de apeluri, definirea unor criterii de eligibilitate și selecție care să încurajeze beneficiarii să gândească proiecte complementare și sinergice etc.

185. **C6.** Membrii grupurilor de lucru funcționale apreciază, în schimb, foarte mult oportunitățile de schimburi de bune practici pe care le pot oferi aceste grupuri, în special GLFEP.

186. **C7.** Având în vedere aceste limitări, a fost adesea preferată utilizarea procedurilor clasice de cooperare inter-instituțională loială specifice administrației publice, proceduri care sunt flexibile în abordarea diferitelor aspecte ce au nevoie de coordonare la orice moment și favorizează procesul decizional specific fiecărei autorități implicate cu privire la aspectele comune ce trebuie abordate. Apreciem însă că procedurile clasice de cooperare inter-instituțională au dezavantajul că pot genera întârzieri atunci când nu există un acord prestabilit între instituțiile implicate în coordonare, generează mai multe iterații succesive cu privire la măsurile necesară și sunt afectate (în special întârziate) de instabilitatea conducerii instituțiilor.

187. **R1.** În acest context, propunem un mecanism de coordonare simplificată, mai dinamică și cu întruniri mai frecvente, bazat pe trei niveluri:

    i. nivelul de **decizie** inter-ministerial, în cadrul unui comitet inter-ministerial, cu participarea partenerilor din societatea civilă, cu **întruniri trimestriale** sau mai frecvente dacă grupurile de lucru funcționale și directorii identifică nevoi stringente;

    ii. nivelul **de pregătire pentru decizie, de către directori,** cu **întruniri trimestriale** sau mai frecvente dacă grupurile de lucru funcționale identifică nevoi stringente**;**

    iii. **nivelul grupurilor de lucru funcționale cu întâlniri ad-hoc, de câte ori se identifică o nevoie de coordonare.**

188. Conform exigențelor principiului parteneriatului, funcția de coordonare nu poate fi separată integral de funcția de participarea partenerilor din societatea civilă. Pentru asigurarea eficienței mecanismului de coordonare și pentru a permite acestuia să ia decizii cu forță juridică (să adopte ordine comune de ministru, precum și să decidă transmiterea către Secretariatul General al Guvernului a unor propuneri de legi, ordonanțe sau hotărâri de guvern) este necesar ca în cadrul comitetului interministerial să se organizeze două tipuri de membrii: membrii cu drepturi depline – reprezentanții instituțiilor responsabile de luarea deciziilor și membrii observatori – reprezentanții societății civile ce trebuie consultați.

189. În plus, pentru a fi operativ, mecanismul de coordonare ar trebui să se bazeze pe un birou ce să funcționeze ca secretariat comun la MFE, în cadrul direcției care are și în prezent atribuții de coordonare. Acesta ar trebui să administreze o bază de date incluzând persoanele responsabile pentru coordonare pe domenii și aspecte funcționale din cadrul fiecărui AM, OI și minister. De asemenea, secretariatul comun ar trebui să elaboreze o procedură detaliată pentru funcționarea mecanismului și interacțiunea între nivelurile sale (nivelul inter-ministerial, nivelul cooperării pentru pregătirea deciziei și nivelul funcțional). Procedura ar trebui să includ detalii cu privire la modul în care: (1) la nivel funcțional se identifică nevoile de coordonare și sunt propuse soluții, elaborându-se propunerile de decizie; (2) la nivel de directori sunt armonizate viziunile instituțiilor implicate în luarea și implementarea deciziilor și se formulează un acord de principiu cu privire la ele, fiind pregătite avizele interministeriale; (3) la nivel inter-ministerial se formulează acordul final și se ia decizia de adaptare a propunerilor de coordonare, în variantele pregătite de directori sau cu modificările agreate la nivel de ministru/secretar de stat delegat.

190. **R2.** Membrii potențiali ai grupurilor de lucru, cât și directorii din comisia de direcție ar trebui să fie încurajați la schimb de bune practici și crearea unor comunități de practică dinamice prin întâlniri semestriale și sesiuni de formare pe nevoi comune, programate sistematic.

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

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

191. **Analiza literaturii și a bunelor practici[47] arată că rolul partenerilor rezultă atât din nevoia de a asigura transparența procesului de programare și implementare, cât și din nevoia de a oferi un sentiment de „responsabilizare" la nivelul tuturor actorilor implicați, deoarece sporește angajamentul colectiv și asumarea politicilor Uniunii.** Pentru a asigura relevanța acțiunilor sprijinite și direcționarea eficace a Fondurilor ESI, cadrul partenerial trebuie să funcționeze dincolo de faza de programare și să se extindă asupra etapelor de management, implementare, monitorizare și control.

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

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

193. Ținând cont de aceste aspecte, **răspunsul la întrebările de evaluare privind rolul actual și potențial al partenerilor și implicarea lor în implementarea programelor va fi structurat în continuare în funcție de principiile de urmat conform regulamentul UE 1303/2013[48] și al Regulamentul delegat (UE) nr. 240/2014[49], cu referire la:**

i. **structura parteneriatului, relevanța și reprezentativitatea** partenerilor în structurile parteneriale;
ii. **procesul de selecție** al partenerilor în structurile parteneriale;
iii. **implicarea partenerilor în procesul de programare**, atât prin structuri parteneriale, cât și în afara acestora;
iv. **implicarea partenerilor pe parcursul întregului ciclu de implementare** a programelor, în special (dar nu exclusiv) prin comitetele de monitorizare;
v. acțiunile întreprinse pentru **creșterea capacității partenerilor.**

194. **Primele două puncte sunt atinse de analiza realizată pentru a răspunde prezentei întrebări de evaluare privind rolul partenerilor, în timp ce următoarele trei puncte sunt abordate de analiza realizată pentru a răspunde următoarei întrebări de evaluare, referitoare la implicarea partenerilor în implementarea programelor.**

195. O analiză a principiului parteneriatului la care face referire art. 5 din regulamentul UE 1303/2013 precedă prezentarea modului de implementare a principiului parteneriatului în România. O analiză a literaturii de specialitate privind principiul guvernanței pe mai multe niveluri, a subsidiarității și proporționalității și o analiză comparativă a practicilor din alte state în ceea ce privește aplicarea principiului parteneriatului sunt incluse în anexa 5 la prezentul raport, secțiunea dedicată temei de evaluare D2.

---

[47] A se vedea anexa 5 la prezentul raport, secțiunea dedicată temei de evaluare D2.
[48] Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului.
[49] Regulamentul delegat (UE) nr. 240/2014 privind Codul european de conduită referitor la parteneriat, în cadrul Fondurilor Structurale și de Investiții Europene

196. Toate formele de implicare a partenerilor – consultarea a factorilor interesați prin (1) interviuri, focus-grupuri, evenimente naționale sau regionale (consultare punctuală), dar și (2) prin comitete și grupuri de lucru (consultare sistematică) – presupun selecția partenerilor realizată de autoritățile responsabile de elaborarea AP și a programelor, dar și de coordonarea și gestiunea implementării programelor. Când ne referim la structura parteneriatului, relevanța și reprezentativitatea partenerilor, selecția partenerilor, precum și la acțiunile întreprinse pentru creșterea capacității partenerilor, ne referim la acești parteneri, selectați de autoritățile responsabile.

197. Principiul ce vizează evaluarea rolului partenerilor în punerea în aplicare a acordurilor de parteneriat, precum și performanța și eficacitatea parteneriatului în perioada de programare este respectat chiar prin evaluarea de față.

198. În sinteză, analiza realizată pentru a răspunde prezentei întrebări de evaluare – cu privire la rolul actual și potențial al partenerilor în elaborarea și implementarea Acordului de Parteneriat (AP) și a programelor subsecvente acestuia – arată că **procesele implementate și documentele elaborate pentru a pune în practică *Codul european de conduită referitor la principiul parteneriatului*[50] sunt în mare parte adecvate** dat fiind că:

- Un număr mare de parteneri au participat la elaborarea documentelor programatice și participă la monitorizarea AP și programelor, precum și la deciziile principale legate de implementarea acestora (cum ar fi modificările de programe, alocări, priorități, calendare și criterii de selecție).
- În cadrul structurilor parteneriale, respectiv Comitetul de Coordonare și Management al Acordului de Parteneriat (CCMAP) și comitetele de management (CM) ale programelor, 40% dintre acești parteneri sunt organizații din societatea civilă, reprezentanți ai factorilor interesați din mediul de afaceri, ai partenerilor sociali, ai mediului academic și ai ONG-urilor.
- Structurile parteneriale în general, și organizațiile din societatea civilă aflate în componența acestor structuri, în special, sunt entități relevante în foarte mare măsură pentru management AP și al programelor. În cazurile în care reprezentativitatea este un criteriu potrivit (al partenerilor sociali și organizațiilor profesionale), analiza reprezentativității arată că organizațiile membre ale structurilor parteneriale sunt reprezentative.
- Selecția tuturor acestor parteneri s-a realizat de o manieră destul de transparentă, care să asigure o încredere sporită cu privire la relevanța și implicarea constructivă a partenerilor în activitatea structurilor parteneriale.

199. **Punerea în aplicare adecvată a *Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului*, așa cum am arătat, asigură posibilitatea ca parteneri să-și îndeplinească cu succes rolul de a asigura transparența procesului de programare și implementare a AP și programelor, dar și de a participa responsabil la acest proces. Transparența și responsabilitatea sporesc angajamentul partenerilor pentru operațiunile și intervențiile planificate și asumarea rezultatelor implementării, dat fiind că partenerii pot participa la deciziile cu privire la mecanismele de implementare a AP și programelor subsecvente (programe operaționale și PNDR)**.

4.1.1. Principiul parteneriatului la nivel european și la nivel național

200. Parteneriatul, unul dintre principiile esențiale ale gestionării fondurilor Uniunii Europene, **implică o colaborare strânsă între autoritățile de gestiune ale programelor finanțate de fondurile UE cu autoritățile publice de la nivel național, regional și local, precum și cu partenerii sociali, cu ONG-urile și cu alte părți interesate relevante.** Principiul partenerial reprezintă un aspect cheie în procesul de programare și gestionare a Fondurilor ESI pentru perioada 2014-2020, fiind o precondiție pentru elaborarea unor politici și programe economice, sociale și teritoriale realiste, orientate spre o creștere durabilă, inteligentă și favorabilă incluziunii. Conform Regulamentului privind Dispozițiile Comune nr. 1303/2013 (RDC) pentru acordul de parteneriat și pentru fiecare program, fiecare stat membru încheie un parteneriat cu autoritățile regionale și locale competente, în conformitate cu cadrul său instituțional și juridic . Parteneriatul include și partenerii următori:

- **autorități urbane și alte autorități publice** competente;
- **parteneri economici și sociali**; și

[50] Comisia European, *„Codul european de conduită referitor la principiul parteneriatului”* https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/93c4192d-aa07-43f6-b78e-f1d236b54cb8/language-ro

- **organisme relevante care reprezintă societatea civilă**, inclusiv parteneri în domeniul protecției mediului, organizații neguvernamentale și organisme însărcinate cu promovarea integrării sociale, egalității de gen și nediscriminării.

201. Parteneriatul constituie o parte integrantă a politicii de coeziune, feedbackul primit de la părțile interesate în perioada de programare precedentă arată că aplicarea sa prezintă diferențe mari la nivelul UE. În acest context Comisia a elaborat *Codul european de conduită referitor la principiul parteneriatului*. Acesta nu integrează doar principii, nu este un document teoretic, ci include *Regulamentul delegat (UE) nr. 240/2014 privind Codul european de conduită referitor la parteneriat, în cadrul Fondurilor Structurale și de Investiții Europene*, precum și o culegere de studii de caz și un studiu privind principiile și, pe baza bunelor practici din studiile de caz, stabilește un set comun de standarde pentru a intensifica procesul de consultare, participarea și dialogul cu partenerii în vederea programării și a punerii în aplicare a fondurilor structurale și de investiții europene (FESI). În plus, la nivelul reglementărilor pentru fiecare fond (FSE, FEDR, FADR, FEPAM, Fondul de Coeziune) sunt prevăzute elemente referitoare la parteneriat, în linie cu cele din RDC.

202. *Codul european de conduită referitor la principiul parteneriatului* stabilește cadrul în care statele membre urmăresc implementarea parteneriatului, în conformitate cu cadrul lor instituțional și juridic, precum și cu competențele lor naționale și regionale. Codul de conduită, respectând pe deplin principiile subsidiarității și proporționalității, stabilește următoarele elemente:

- principiile de bază privind procedurile transparente de urmat în vederea **identificării partenerilor relevanți**, inclusiv, dacă este cazul, organizațiile lor umbrelă, cu scopul de a ajuta statele membre la **desemnarea celor mai reprezentativi parteneri** relevanți, în conformitate cu cadrul lor instituțional și juridic;
- principiile de bază și bunele practici privind implicarea diferitelor categorii de parteneri relevanți în **pregătirea acordurilor de parteneriat și a programelor**, informațiile ce trebuie oferite cu privire la implicarea lor, precum și în diferitele etape ale implementării;
- bunele practici privind **formularea normelor referitoare la apartenența la comitetele de monitorizare** și la procedurile interne ale acestora;
- principalele obiective și bunele practici în cazurile în care autoritatea de management implică partenerii relevanți în **pregătirea cererilor de proiecte/ghidurilor solicitanților** și, în special, bunele practici pentru **evitarea conflictelor potențiale de interese** în cazurile în care există posibilitatea ca partenerii relevanți să fie și beneficiari potențiali;
- principalele obiective și bunele practici pentru **implicarea partenerilor relevanți în pregătirea rapoartelor** de progres și în legătură cu **monitorizarea și evaluarea** programelor în conformitate cu dispozițiile relevante din prezentul regulament și cu normele specifice fondurilor;
- domeniile, temele și bunele practici orientative privind modul în care autoritățile competente din statele membre pot utiliza fondurile ESI, inclusiv asistența tehnică pentru consolidarea capacității instituționale a partenerilor relevanți în conformitate cu dispozițiile pertinente din prezentul regulament și cu normele specifice fondurilor;
- principiile de bază și bunele practici care să sprijine statele membre în ceea ce privește **evaluarea implementării parteneriatelor** și a valorii adăugate.

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

4.1.2. Structura parteneriatului, relevanța și reprezentativitatea partenerilor implicați în elaborarea și implementarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2014-2020 din România

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

204. În elaborarea Acordului de Parteneriat 2014-2020 și a programelor aferente perioade 2014-2020, **structura parteneriatului a respectat în mare măsură *Codul european de conduită referitor la principiul parteneriatului***. În total, **au fost implicate în elaborarea documentelor programatice peste 100 de entități unice**: instituții publice și parteneri sociali, din mediul academic, mediul de afaceri și societatea civilă și **au fost respectate elementele cheie ale parteneriatului** prin asigurarea participării la comitete cu rol consultativ a:

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

205. **Rolul vizat al partenerilor a fost de a crește transparența și nivelul de asumare a AP și programelor la nivelul factorilor interesați. Acest rol a fost îndeplinit prin numărul mare de parteneri implicați, dar și prin tipologia lor**, asigurându-se transparența și implicarea activă a partenerilor în elaborarea AP și a programelor în primul rând la nivel național și central și, în al doilea rând, la nivel regional și local. De asemenea tipologia partenerilor arată și în ce domenii/sectoare s-a realizat mai bine asigurarea transparenței și creșterea implicării factorilor interesați în elaborarea AP și a programelor.

206. Au fost respectate elementele cheie ale parteneriatului în ceea ce privește implicarea în comitetele consultative la nivel național și regional a autorităților publice ale administrației publice centrale, regionale și locale, precum și a altor autorități publice competente (autorități autonome, cum este INS). Totuși, se remarcă faptul că **reprezentarea autorităților publice regionale a fost marginală**, doar în cadrul Comitetului Consultativ pentru Dezvoltare Regională, iar **reprezentarea autorităților publice locale a fost asigurată de o manieră limitată** (nu în toate comitetele consultative) și doar prin structuri asociative. La nivelul Comitetului Interinstituțional pentru elaborarea Acordului de Parteneriat (CIAP) doar 4 din cei 64 de membrii (6%) au fost reprezentanți ai nivelului local: structuri asociative.

207. În ceea ce privește reprezentanții mediului economic și social, ai sindicatelor, instituțiilor academice, organizațiilor din societatea civilă, **o poziție dominantă au avut organizațiile sindicale și cele patronale și de afaceri**, spre exemplu la nivelul CIAP au fost prezente 7 organizații sindicale și 5 organizații patronale sau de afaceri (inclusiv Camera de Comerț și Industrie a României) din totalul de 21 de reprezentanți din societatea civilă văzută în ansamblu și totalul general de 64 de membri. Atât în cazul partenerilor sociali, cât și în cazul altor parteneri din societatea civilă, **sunt reprezentate în CIAP și comitetele consultative entități reprezentative[51] la nivel național sau cu activitate la nivel național**.

208. **Tipologia partenerilor implicați în elaborarea Acordului de Parteneriat și a programelor arată așadar o abordare mai degrabă centralizată** – prin prezența autorităților centrale și partenerilor reprezentativi național – **și focusată pe dezvoltare economică** – prin prezența ministerelor responsabile din domeniul economic și a partenerilor sociali clasici (patronate, sindicate). **Nu au fost neglijate elemente legate de dezvoltare și incluziune socială, dezvoltare inteligentă bazată pe educație, cercetare și inovare, dezvoltare durabilă, cu accent pe protecția mediului și dezvoltare patrimoniului**. Dar numărul și profilul partenerilor arată că aceste din urmă linii de dezvoltare au fost secundare față de dezvoltarea economică.

209. În ceea ce privește caracterul centralizat al consultării partenerilor, acesta nu se referă la faptul că nu au fost organizate consultări la nivel regional sau local. AP și programele descriu detaliat procesul de consultare care a inclus evenimente la nivel regional și primirea unui număr mare de sugestii prin canalele de consultare organizate (e-mail, call center etc.). Totuși structurile parteneriale instituționalizate, cu influență mai mare asupra documentelor programatice finale (chiar dacă rolul lor rămâne consultativ), au fost compuse din autorități centrale și parteneri reprezentativi sau cu activitate națională. Astfel, **în timp ce culegerea de informații de la factorii interesați s-a făcut ținând cont în mare măsură de nevoile de la nivel local, recomandările cele mai puternice cu privire la documentele programatice au fost formulate de entități de nivel național, cu viziune centrală.** Acest aspect se reflectă într-o abordare destul de omogenă a nevoilor

[51] O analiză a elementelor legate de reprezentativitatea partenerilor este prezentată în această secțiune a raportului mai jos.

regionale în procesul de programare, fără a fi propuse operațiuni diferite la nivel regional (chiar și în cazul Delei Dunării, abordarea teritorială integrată presupune concentrarea și coordonarea suplimentară a finanțărilor, dar nu sunt programate operațiuni diferite față de alte regiuni).[52]

210. *O analiză detaliată a numărului și tipologiei partenerilor implicați în elaborarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2014-2020 se regăsește în anexa 5 la prezentul raport, secțiunea dedicată temei de evaluare D2.*

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

211. **În implementarea Acordului de Parteneriat, principiul parteneriatului este foarte bine asigurat** prin includerea partenerilor în Comitetul de Coordonare și Management al Acordului de Parteneriat (CCMAP) și Comitetele de Monitorizare a Programelor (CM). În total, în toate structurile parteneriale pentru AP și cele 10 programe incluse în analiză, se numără **527 de entități, dar acestea nu sunt unice. Există un număr mare de entități prezente în mai multe structuri, ceea ce este foarte util din perspectiva asigurării coordonării între programe și fonduri. Numărul entităților unice implicate în structurile parteneriale avute în vedere de evaluare este de 217.** La aceste structuri se adaugă grupuri tehnice de lucru reglementate la nivelul comitetelor de monitorizare, dar care pot include și parteneri suplimentari, astfel că implicarea partenerilor în implementarea AP și a programelor se extinde prin creșterea ponderii organizațiilor din societatea civilă.[53] **Prin implicarea unui număr atât de mare de parteneri se asigură cu succes un grad mare de transparență în implementarea AP și a programelor și un grad mare de responsabilitate a partenerilor, ceea ce crește coeziunea socială pentru utilizarea fondurilor ESI.**

212. Cu privire la tipologia necesară a partenerilor pentru a asigura rolul lor cu privire la transparența și asumarea implementării fondurilor ESI, Acordul de Parteneriat surprinde faptul că, în perioada 2007-2013, comitetele de monitorizare s-au dovedit puțin eficace și eficiente, membrii acestora neavând suficientă experiență și neasumându-și suficiente responsabilități. Comitetele nu s-au constituit în foruri de dialog constructiv care să sprijine procesul decizional. Structura inegală a comitetelor, formate în mod covârșitor din funcționari publici, cu puțină experiență în ceea ce privește cooperarea cu partenerii economici, sociali și societatea civilă, a fost identificată ca o explicație importantă această situație.[54] Ca urmare a acestei constatări Acordul de Parteneriat și-a propus revizuirea structurii comitetelor, cu o participare mai echilibrată a părților externe implicate, pentru a fi reprezentați, în funcție de situația reală, cei mai relevanți parteneri care pot afecta sau pot fi afectați de implementarea programului, printre care să existe cel puțin autorități regionale, locale și alte autorități publice, parteneri economici și sociali, ONG-uri, organisme reprezentând partenerii de mediu și partenerii socio-economici vizați de programe. Astfel, AP a stabilit că toate aceste comitete ce implică parteneri să fie constituite prin participarea partenerilor economici și sociali în proporție de 40%, restul de 60% fiind reprezentat de autoritățile publice centrale și locale.[55]

213. Analiza componenței CCMAP și a comitetelor de monitorizare arată că, în total, **40% dintre membrii structurilor parteneriale sunt reprezentanți ai structurilor asociative ale administrației publice locale și ale organizațiilor din societatea civilă**: sindicate, patronate, organizații ale mediului de afaceri, organizații profesionale, ale ONG-uri cu activitate relevantă sau alte tipuri de entități ce reprezintă grupuri sau promovează politici publice de importanță pentru implementarea Acordului de Parteneriat. **Partenerii, in sensul larg definit de RDC și al *Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului* (autorități centrale, locale și regionale, parteneri sociali și alți parteneri din societatea civilă) reprezintă în total 76% dintre membrii structurilor parteneriale, restul de 24% fiind reprezentat de autoritățile de coordonare, gestiune și control ale fondurilor ESI. Astfel, din perspectivă componenței structurilor parteneriale este foarte bine asigurată respectarea Codului european de conduită și a bunelor practici în domeniul parteneriatului și există premise pentru realizarea efectivă a rolului partenerilor.**

214. **În ansamblu, 30% dintre membrii structurilor parteneriale sunt autorități centrale și doar 6% autorități regionale și locale (în principal în cadrul CM POR), la care se adaugă 6% structuri asociative**

[52] S-au realizat, conform cerințelor regulamentelor, alocări diferențiate pentru regiunile mai puțin dezvoltate și regiunea mai dezvoltată și o separație regională pentru a adresa nevoile tinerilor NEETs în cadrul POCU, dat fiind că regiunile în care această problemă era mai stringentă erau eligibile pentru finanțare în cadrul unui fond special: „Inițiativa Locuri de Muncă pentru Tineri"
[53] Este însă dificilă o analiză cantitativă a structurii grupurilor de lucru de la nivelul CM realizată în aceeași manieră ca pentru CM însele, dat fiind că aceste grupuri de lucru sunt mai puțin bine instituționalizate, nu toate sunt permanente, au o componență mai ușor de schimbat.
[54] Acordul de Parteneriat, p. 206.
[55] *Ibidem.*

ale autorităților locale, inclusiv Asociația pentru Dezvoltare Intercomunitară ITI „Delta Dunării". Cu excepția programelor de cooperare transfrontalieră și a prezenței unui număr mic de universități din mai multe regiuni ale țării, **toți partenerii implicați din societatea civilă sunt organizații reprezentative la nivel național sau cu activități cu acoperire națională**. Astfel, cu excepția CM POR, **se păstrează din perioada de elaborare a AP și programelor, o abordare mai degrabă centralizată în ceea ce privește implicarea partenerilor**.

215. **În total 10% dintre partenerii membri în structurile parteneriale sunt reprezentanți ai mediului de afaceri (patronate, asociații de afaceri, camere de comerț), 2% dintre parteneri sunt sindicate, iar 13% sunt organizații neguvernamentale** din domeniile de interes pentru fiecare program și respectiv cu interes general sau pentru mai multe domenii în cazul membrilor CCMAP. Se poate observa așadar **păstrarea accentului pe dezvoltarea economică generată de implementarea AP și a programelor**, prin includerea în structurile parteneriale a unui număr mare de parteneri reprezentând mediul de afaceri. Dar, spre deosebire de perioada de elaborare a AP și a programelor, acest accent este dublat de **atenția pentru incluziune și dezvoltare socială, dezvoltare durabilă și bună guvernare,** dat fiind numărul mare de parteneri ONG, cu activitate în domeniul social, mediu și al promovării bunei guvernări, democrației și statului de drept.

216. În ceea ce privește partenerii cu drept de vot, în ansamblu, în structurile parteneriale, **au drept de vot 76% dintre partenerii în sens larg** (autorități centrale, locale și regionale, parteneri sociali și alți parteneri din societatea civilă) și **38% dintre partenerii definiți în sens restrâns** (organizații din societatea civilă: sindicate, patronate, organizații ale mediului de afaceri, organizații profesionale, ale ONG-uri cu activitate relevantă sau alte tipuri de entități relevante). Se observă că proporția partenerilor cu drept de vot este egală cu proporția generală a partenerilor, ceea ce arată **o foarte bună distribuție, de ansamblu, a implicării partenerilor în discuții și luarea deciziilor.** Pentru majoritatea programelor proporția partenerilor din societatea civilă care au drept de vot este mai mare decât proporția partenerilor din societatea civilă care nu au drept de vot, ceea ce reflectă o bună integrare, din punct de vedere al structurii CCMAP și CM, a societății civile în procesul decizional.

217. *O analiză detaliată a numărului și tipologiei partenerilor implicați în implementarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2014-2020 se regăsește în anexa 5 la prezentul raport, secțiunea dedicată temei de evaluare D2.*

4.1.2.3. Relevanța și reprezentativitatea partenerilor

218. Relevanța și reprezentativitatea partenerilor sunt elemente cheie pentru buna implementare a principiului parteneriatului și realizarea unei consultări corecte a factorilor interesați. **Doar implicarea partenerilor relevanți și reprezentativi poate avea efecte benefice în creșterea sentimentului de proprietate și responsabilitate pentru AP și programe la nivelul factorilor interesați, precum și în creșterea relevanței și eficacității programelor, prin faptul că adresează mai bine nevoile grupurilor țintă identificate, plecând de la premisa că partenerii ajută la identificarea nevoilor cu mai mare acuratețe, deoarece reprezintă grupurile țintă sau le deservesc în activitatea lor curentă.**

219. *Codul european de conduită referitor la principiul parteneriatului* nu definește în mod clar relevanța și reprezentativitatea partenerilor, dar specifică următoarele:

- „caracterul relevant al partenerilor la acordurile de parteneriat trebuie evaluat ținând cont de utilizarea planificată a tuturor fondurilor ESI, în timp ce pentru programe este suficient ca partenerii să fie relevanți având în vedere utilizarea planificată a fondurilor ESI care contribuie la program." (preambul, alin. (5));
- partenerii relevanți includ (conform Art. 3 și Art. 4):
  - autoritățile care au competență legată de utilizarea planificată a fondurilor ESI,
  - institutele de cercetare și educaționale ce pot sprijini planificarea cu informații utile relevante,
  - autoritățile responsabile cu aplicarea principiilor orizontale,
  - organizații ale partenerilor sociali recunoscute la nivel național, ale căror sectoare sunt legate de utilizarea planificată a fondurilor ESI,
  - organizații care reprezintă interesele generale ale industriilor și sectoarelor vizate de utilizarea planificată a fondurilor ESI,
  - organisme care reprezintă societatea civilă, respectiv care își desfășoară activitatea în domenii legate de utilizarea planificată a fondurilor și/sau care sunt ele însele sau reprezintă grupuri ce sunt sau pot fi afectate semnificativ de utilizarea fondurilor ESI.

220. Așadar relevanța poate fi definită în funcție de următoarele aspecte:

- competențe reglementate (în cazul autorităților);
- deținerea și sau producerea de informații și cunoștințe necesare în procesele de planificare și implementare ale AP și programelor;
- reprezentativitatea, în cazul partenerilor din societatea civilă și mai ales a partenerilor sociali;
- domeniul de activitate relevant pentru planificarea și utilizarea fondurilor ESI în cazul organizațiilor din societatea civilă, în situația în care acestea nu sunt reprezentative la nivel național sau pentru grupuri afectate.

221. **Aplicând aceste criterii de relevanță, inclusiv criteriul reprezentativității pentru categoriile de organizații pentru care acesta se potrivește, putem spune că partenerii implicați în elaborarea și implementarea AP și a programelor sunt în mare măsură relevanți.** Pe de altă parte, ca limită se remarcă faptul că nu au fost selectați în comitetele de management parteneri neașteptați, inovativi. Componența CM este asigurată de „*usual suspects*", ceea ce limitează în oarecare măsură capacitatea de inovare în deciziile luate și propunerile formulate de CM către autoritățile de gestiune a programelor.

222. Datele colectate prin analiză de birou, sondaj, interviuri și focus grupuri au fost utilizate pentru a genera o analiză a factorilor interesați la nivelul fiecărui program. Se observă în cadrul acestei analize că autoritățile implicate atât în perioada de elaborare a AP și programelor, cât și în implementarea acestora sunt relevante în foarte mare măsură. Astfel, **toate autoritățile implicate în CIAP, comitetele consultative, CCMAP și comitetele de monitorizare au competențe reglementate privind utilizarea planificată a fondurilor ESI și/sau reprezintă autorități responsabile de aplicarea principiilor orizontale**. În structurile parteneriale analizate nu a fost identificată nicio autoritate care să nu fie relevantă, în sensul de a nu avea competențe legate de utilizarea fondurilor ESI și/sau aplicarea principiilor orizontale.

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

224. **Institutele de cercetare, universitățile** și alte instituții care pot furniza informații utile relevante pentru utilizarea fondurilor ESI sunt mai puțin bine reprezentate în CCMAP și comitetele de monitorizare și, de asemenea, nu au fost prezente în număr mare în structurile parteneriale pentru elaborarea AP și programelor. Dar relevanța lor este mare. **INS și Comisia Națională de Prognoză** au fost prezente în CIAP și mai multe comitete consultative și rămân prezente în CCMAP și alte CM (nu toate) și **rolul lor instituțional este să ofere celorlalți factori interesați date relevante. Pentru institute de cercetare și universități, relevanța este asigurată de programele de cercetare.** Astfel, așa cum rezultă din cercetare documentară, interviuri și focus grupuri, sunt membre ale comitetelor de monitorizare institute de cercetare active pentru sectoarele acoperite de programe și/sau universități cu programe de cercetare puternice în sectoarele acoperite de programe.

225. **Partenerii sociali, sindicate și patronate, au relevanța asigurată prin faptul că sunt reprezentative la nivel național în acord cu legislația privind dialogul social.**[56] Pentru realizarea prezentului raport a fost verificată reprezentativitatea pentru toate organismele cu statut de sindicat sau patronat membre în CCMAP și CM și în cazul tuturor există confirmarea oficială a reprezentativității în condițiile Legii dialogului social, fiind confederații sindicale și patronale reprezentative la nivel național (în CCMAP, CM POCU) sau federații sindicale sau patronale reprezentative la nivel de sector pentru administrația publică (în CM POCA), cercetare (în CM POC), gestiunea serviciilor de apă-canal (în CM POIM), agricultură (în CM PNDR) și piscicultură (CM POPAM). Trebuie subliniat, pe de o parte, că reprezentativitatea partenerilor sociali la nivel național conduce în mare măsură și la relevanța lor, dat fiind că fondurile ESI au un impact planificat major asupra economiei și ocupării. Pe e altă parte, sectoarele reprezentate de partenerii sociali din fiecare CM sunt bine potrivite cu utilizarea fondurilor ESI la nivelul programului respectiv, astfel că se aduce un plus de relevanță.

[56] Legea dialogului social nr. 62/2011 republicată, cu modificările și completările în vigoare.

226. De asemenea, sunt membre în majoritatea CM, precum și în CCMAP, **Camerele de Comerț și Industrie, care sunt prin natura lor reprezentanți instituționalizați ai mediului de afaceri, acest rol reglementat prin lege dându-le reprezentativitate și astfel relevanță.**

227. Relevanța partenerilor sociali și a reprezentanților mediului de afaceri s-a respectat și în elaborarea documentelor programatice, dat fiind că au fost membri și în CIAP și comitetele consultative același tip de parteneri sociali și organizații ale mediului de afaceri (ca și ulterior în implementare), cu reprezentativitate la nivel național și prin urmare cu relevanța.

228. Este mai delicat de stabilit relevanța și, dacă este cazul, reprezentativitatea, organizațiilor profesionale și a organizațiilor neguvernamentale implicate în elaborarea și implementarea AP și a programelor. În ceea ce privește **organizațiile profesionale, acestea sunt fie recunoscute legal** (spre exemplu organizațiile interprofesionale din domeniul agricol) **sau recunoscute la nivelul profesiei ca fiind organizații reprezentative**, chiar dacă nu au, în toate cazurile, un statut reglementat legal (ca în cazul Asociației Consultanților în Management din România – AMCOR).[57]

229. Pe de altă parte, cu foarte puține excepții (cum ar fi Federația Națională a Grupurilor de Acțiune Locală - FNGAL, Asociația Agențiilor de Dezvoltare Regională din România ROREG, Organizația Națională a Persoanelor cu Handicap din România - ONPHR) organizațiile neguvernamentale membre CCMAP și CM, dar și cele care au fost membre CIAP și ale comitetelor consultative, nu sunt organizații de reprezentare a membrilor, așa cum sunt sindicatele, patronatele sau asociațiile profesionale, ci organizații ce promovează ideile ce constituie misiunea, scopul și obiectivele lor. Conform Fundației pentru Dezvoltarea Societății Civile, promovarea/reprezentarea interesului comun al membrilor organizațiilor neguvernamentale și întrajutorarea/auto-ajutorarea acestora reprezintă doar una din cele 10 activități principale derulate de organizații. Conform studiului: „România 2017. Sectorul neguvernamental – profil, tendințe, provocări”[58], doar 22% dintre organizațiile neguvernamentale românești urmăresc promovarea/reprezentarea interesului comun al membrilor lor. Majoritatea ONG-urilor românești furnizează servicii de interes public acreditate și neacreditate, dar o treime (30%) au ca principală activitate informarea, conștientizarea, cercetarea, advocacy și monitorizarea politicilor publice, dar și dezvoltarea comunitară și locală. În acest context, cele mai multe ONG-uri din structurile parteneriale pentru AP și programe sunt organizații care informează, studiază și promovează politici publice, în diferite domenii. Datele colectate arată că **cele mai multe dintre ONG-urile membre CCMAP și CM, ca și cele care au fost în trecut membre CIAP și ale comitetelor consultative sunt relevante pentru utilizarea fondurilor ESI într-o măsură destul de mare, având activități constante, de amploare și cu impact în domeniile finanțate.** Astfel, majoritatea ONG-urilor membre ale structurilor parteneriale:

- au desfășurat activități atât înainte, cât și după selecția lor în cadrul structurilor parteneriale,
- sunt bine cunoscute / sunt recunoscute de ceilalți parteneri ca organizații cu expertiză în domeniile lor de activitate, care pot fundamenta opinii pe baza cercetărilor aplicate realizate
- au avut impact influențând, prin metode de advocacy, politici publice în ariile lor de interes.

230. Doar la nivelul AM POC și AM POPAM reprezentanții autorităților de gestiune a programului au apreciat că din structura partenerială ar trebui să facă parte și alți parteneri, în principal parteneri cu reprezentativitate mai mare sectorială (în cazul POC) și cu reprezentativitate mai mare teritorială (cu prezență mai bună pentru a acoperi regiunile țării, în cazul POPAM). În cadrul CM POC ar mai fi necesari parteneri care să fie preocupați de (sub)domenii în care fondurile ESI sunt utilizate prin programele respective, dar nivelul de implicare al celorlalți parteneri este foarte mic.

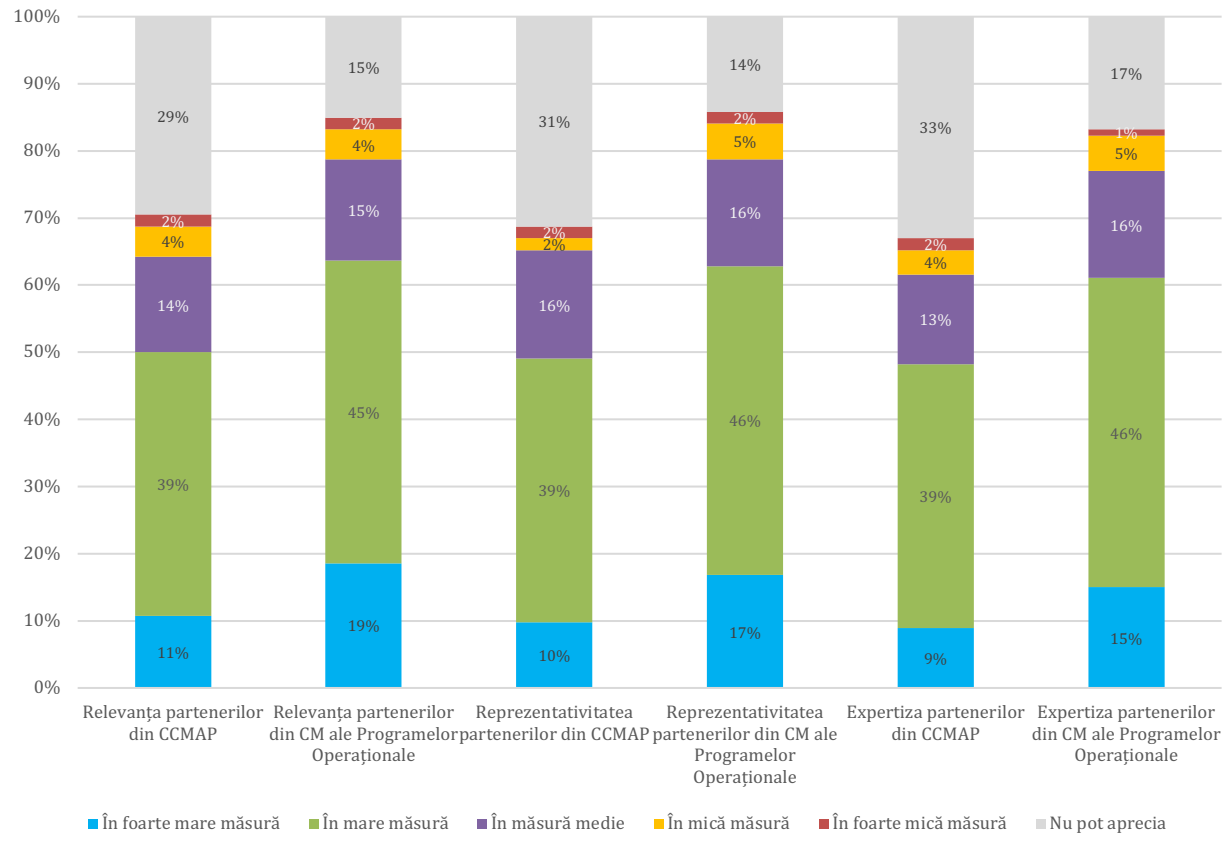
231. În acest context, **rezultatele sondajului în rândul membrilor români ai structurilor parteneriale, arată că 50% dintre aceștia apreciază că relevanța partenerilor din CCMAP este asigurată în mare și foarte mare măsură. 64% dintre respondenți apreciază că relevanța partenerilor din comitetele de monitorizare este asigurată în mare și foarte mare măsură**. Totuși, 29% dintre reprezentanții autorităților și partenerilor au spus că nu pot aprecia relevanța partenerilor din CCMAP, iar 15% nu pot aprecia relevanța partenerilor din comitetele de monitorizare. Un element care contribuie la relevanță este expertiza, generată de competența instituțională și experiența în domeniul pentru care participă la consultări a organizațiilor din societatea civilă. În acest sens, 48% dintre respondenți apreciază ca mare și foarte mare expertiza partenerilor

[57] Conform datelor colectate prin interviurile, focus grupurile, precum și cercetarea documentară, inclusiv monitorizarea presei realizate pentru evaluare.
[58] Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, 2017, „România 2017. Sectorul neguvernamental – profil, tendinte, provocari”, disponibil online: http://www.fdsc.ro/library/files/romania-2017.pdf (accesat 28.10.2020), pp. 30-31.

din CCMAP, 13% apreciază că expertiza este medie, doar 5% apreciază că expertiza este mică sau foarte mică la nivelul partenerilor din CCMAP, dar proporția de respondenți care nu pot aprecia acest aspect rămâne foarte mare. 61% dintre respondenți apreciază ca mare și foarte mare expertiza partenerilor din comitetele de monitorizare, 16% apreciază că expertiza este medie, doar 6% apreciază că expertiza este mică sau foarte mică la nivelul partenerilor din CCM.

232. **Reprezentativitatea partenerilor din CCMAP este apreciată ca fiind mare și foarte mare de 49% dintre membrii structurilor parteneriale, în timp ce reprezentativitatea partenerilor din comitetele de monitorizare este apreciată ca fiind mare și foarte mare de 63% dintre respondenții sondajului**. Ca și în cazul întrebării referitoare la relevanță, un număr mare de respondenți nu au răspuns, respectiv 31% dintre respondenți nu au putut aprecia reprezentativitatea partenerilor din CCMAP, iar 14% nu au putut aprecia reprezentativitatea partenerilor din comitetele de monitorizare.

Figura 3. Reprezentativitatea partenerilor în opinia membrilor structurilor parteneriale



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondaj

233. Numărul mare de respondenți care nu pot aprecia relevanța și reprezentativitatea partenerilor nu este surprinzător având în vedere definiția complexă a relevanței așa cum reiese din documentele europene și lipsa unei definiții în documentele naționale. Pe de altă parte, cercetarea calitativă realizată, prin interviuri și focus grupuri cu membrii comitetelor de monitorizare, arată faptul că CCMAP are o notorietate relativ scăzută, ceea ce explică de ce avem un număr mare de respondenți ce nu se pot pronunța cu privire la membrii săi.

4.1.3. Procesul de selecție al partenerilor implicați în elaborarea și implementarea Acordului de Parteneriat și a programelor 2014-2020 din România

234. **Selecția partenerilor pentru elaborarea și implementarea AP și a programelor s-a realizat prin apeluri publice deschise, competitive, pentru reprezentanții organizațiilor societății civile în sens larg (mediul academic, sindicate, patronate, organizații ale mediului de afaceri, ONG-uri), și prin invitarea autorităților relevante să desemneze reprezentanți.** Procesul de selecție a inclus publicarea criteriilor clare de selecție, care să asigure o încredere sporită cu privire la relevanța și implicarea constructivă a partenerilor

în activitatea structurilor parteneriale. Totuși, **nu a fost public modul de aplicare a criteriilor și nu a existat o procedură de contestare a procesului de selecție**. De asemenea, procedura de modificare a componenței structurilor parteneriale pe parcursul implementării AP și a programelor este mai puțin transparentă decât prima procedură de selecție.

235. Pentru selectarea partenerilor sociali și a organizațiilor societății civile implicate în comitetele consultative și grupurile de lucru pentru elaborarea AP și a programelor, în 2012, ministerele de resort responsabile de coordonarea acestora au publicat pe site-urile internet oficiale criteriile de selecție (experiența în domeniu, nivelul de reprezentare în legătură cu alte organizații similare etc.) pentru partenerii care au înaintat o scrisoare de intenție. Selectarea partenerilor pentru CIAP s-a realizat în funcție de partenerii selectați pentru Comitetele Consultative și pe baza următoarelor criterii suplimentare (implicarea activă în activitatea comitetului consultativ, experiența din perioada de programare 2007-2013 etc.).

236. În noiembrie 2014 au fost demarate demersurile în vederea constituirii cadrului de coordonare a implementării fondurilor ESI. Astfel, în vederea selectării membrilor CCMAP 2014-2020 (primul nivel de coordonare), Ministerul Fondurilor Europene a adresat invitația către reprezentanții societății civile la nivel național, regional sau local de a-și exprima interesul privind participarea la acest Comitet. Au fost primite peste 155 de expresii de interes. În selecție s-a avut în vedere reprezentarea echilibrată a domeniilor relevante pentru implementarea fondurilor ESI, precum și expertiza și experiența, organizațiile selectate urmând să fie implicate activ și constructiv în coordonarea strategică. Totodată, ministerele de linie responsabile de politici publice în diferite domenii vizate spre finanțare prin fondurile ESI și-au desemnat reprezentanți în CCMAP, care cuprinde în total 64 de membrii dintre care 48% sunt reprezentanță ai societății civile.

237. Aceeași procedură transparentă și competitivă a fost aplicată și pentru selecția partenerilor membrii în comitetele de monitorizare, urmărindu-se implicarea partenerilor cu cea mai mare experiență și relevanță pentru fiecare temă, sector și program.

238. Criteriile de selecție a partenerilor, deși au variat de la program la program, se încadrează în următoarele categorii:

    - relevanța și experiența partenerului în domeniul/domeniile acoperite de program;
    - expertiza în pregătirea și managementul proiectelor cu finanțare din fonduri europene;
    - motivația de a participa la lucrările CM;
    - gradul de reprezentativitate sectorială (numărul de membri reprezentanți) și teritorială (local / regional / național) etc.

239. Anunțurile publicate online, atât pentru selectarea partenerilor în elaborarea documentelor programatice, cât și pentru selectarea membrilor CCMAP și ai CM au lăsat suficient timp pentru elaborarea scrisorilor de intenție. Așa cum s-a văzut din analiza structurii parteneriatului, a tipurilor de membrii, au fost favorizate organizațiile cu relevanță și (unde era cazul) reprezentativitate națională. Anunțul pentru selecția CCMAP preciza clar că „în cazul în care partenerii economici și sociali sau organismele care reprezintă societatea civilă fac parte dintr-o organizație de tip confederativ general/ sectorial, nu vor fi luate în considerare expresiile de interes transmise individual de către membrii acestora.”[59]

240. Așadar, fiecare dintre anunțurile de selecție a membrilor comitetelor consultative, a CCMPA și a comitetelor de monitorizare includea criterii de selecție, iar apelurile au fost publice, deschise oricărei organizații interesate și competitive. Dar, așa cum am văzut, criterii cum sunt relevanța și reprezentativitatea sunt complexe și trebuie operaționalizate și adaptate în funcție de tipul de organizație care aplică pentru o judecată echitabilă privind îndeplinirea lor. Astfel, pentru ca transparența procesului de selecție să fie integral asigurată ar fi trebuit să fie publicate listele complete ale organizațiilor candidate, procedura de aplicare a criteriilor de selecție, punctajul obținut de fiecare organizație candidată pentru fiecare criteriu și, pe baza tuturor acestor date, rezultatele selecției partenerilor. Cele mai multe dintre aceste informații nu au fost publicate. Astfel, putem aprecia că transparența procesului de selecție a fost bună, dar nu a fost maximă.

241. Pe de altă parte, comitetele de monitorizare au suferit o serie de modificări de componență pe parcursul perioadei 2014-2020. Cele mai multe dintre aceste modificări au fost generate de schimbarea structurii guvernului, fiind necesară nominalizarea unor noi reprezentanți instituționali după comasarea sau separarea unor ministere sau instituții din subordinea acestora. Cu toate acestea, au apărut și situații când comitetelor de monitorizare li s-au adăugat noi membri din societatea civilă, fie prin lărgirea numărului inițial de membrii sau

[59] Anunț privind selecția membrilor CCMAP.

(mai des) de membrii observatori, fie din cauză că unii membri sau observatori inițial selectați au renunțat. Procedurile de selecție în aceste cazuri nu au fost întotdeauna transparente, dar au fost și excepții pozitive, spre exemplu în cazul extinderii CM POIM în 2018.

242. Pentru câștigarea încrederii partenerilor, pe viitor, se recomandă și publicarea documentelor procesului de selecție a partenerilor, nu doar a rezultatelor finale ale selecției.

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

243. În timp ce întrebarea de evaluare precedentă se referă la rolul partenerilor în utilizarea fondurilor ESI, această întrebare de evaluare se referă la modul în care partenerii se implică efectiv în implementarea programelor pentru a-și îndeplini rolul. Analizăm atât etapa de elaborare a programelor (în mai mică măsură), cât și contribuția partenerilor la coordonarea AP și implementarea programelor (în mai mare măsură), precum și modul în care autoritățile de coordonare și gestiune fondurilor ESI susțin capacitatea partenerilor de a se implica eficace.

244. Evaluarea arată că **implicarea partenerilor este predominant reactivă, ca răspuns la propunerile MFE și ale autorităților de management, nu proactivă**, dat fiind că partenerii ridică relativ rar subiecte pe agenda discuțiilor CCMAP și CM suplimentar de cele propuse de autoritățile de coordonare și gestiune fondurilor ESI. Pe de altă parte, în ceea ce privește propunerile AM, nivelul de implicare al partenerilor este variabil. În toate structurile parteneriale există parteneri cu nivel de interes și grad de activitate eterogen. MFE, AM și partenerii apreciază în general că partenerii din societatea civilă se implică atunci când temele discutate sunt de interes pentru ei, dat fiind că AP și programele acoperă mai multe arii tematice/prioritare, iar majoritatea partenerilor au o anumite „specializare" pentru unele arii tematice pentru care experiența și expertiza lor este mai relevantă / sau pentru care sunt reprezentativi, așa cum am arătat mai sus.

245. **Sondajul realizat în rândul membrilor structurilor parteneriale arată că puțin sub jumătate dintre parteneri asumă în mare și foarte mare măsură rolurile pe care le au în luarea și influențarea deciziilor, precum și monitorizarea și evaluarea AP și programelor.** În timp ce foarte puțini respondenți spun că partenerii nu au o implicare activă la nivelul CCMAP și al CM, **între o cincime și o treime dintre respondenți au răspuns că nu pot aprecia aceste aspecte. Acest răspuns ridică unele semne de întrebare cu privire la modul efectiv în care CCMAP și CM își realizează rolul de creștere a nivelului de transparență referitor la AP și programe, inclusiv la propria activitate a structurilor parteneriale.**

246. În afara structurilor parteneriale, alte mijloace de consultare sunt utilizate pentru a se realiza implicarea factorilor interesați de la toate nivelurile, în special publicarea în consultare a ghidurilor solicitanților pregătite pentru selecția beneficiarilor.

247. În cazul unora dintre programe, au fost implementate cu succes activități de creștere a capacității partenerilor (dar MFE încă nu a reușit demararea acestor activități pentru membrii CCMAP și ai comitetelor de monitorizare a programelor pentru care găzduiește autorități de management).

4.2.1. Parteneriatul în etapa de elaborare a acordului de parteneriat și programelor

248. Participarea partenerilor la elaborarea AP și a programelor s-a desfășurat foarte bine, pe patru niveluri:

i. consultarea factorilor interesați prin interviuri, focus-grupuri și evenimente de consultare;
ii. activitatea grupurilor de lucru constituite în cadrul comitetelor consultative;
iii. dezbateri în cadrul comitetelor consultative;
iv. validare și propuneri suplimentare la nivelul CIAP.

249. **Prin parcurgerea tuturor celor patru niveluri, parteneriatul a asigurat:**

- **acordul partenerilor cu privire la principalele nevoi de dezvoltare definite, prioritățile de finanțare, precum și indicatorii de rezultat și mecanismele de implementare;**
- **complementaritatea intervențiilor finanțate din diferite surse publice;**
- **participarea și implicarea responsabilă a partenerilor în procesul de planificare și încurajarea responsabilizării cu privire la intervențiile prioritare;**
- **transparența procesului în ansamblu;**

- **utilizarea deplină a know-how-ului și a experienței de specialitate a tuturor actorilor implicați.**

250. Consultările generale s-au realizat prin interviuri, focus-grupuri și evenimente regionale și naționale în perioada de programare, precum și prin publicarea în consultare publică a documentelor asupra cărora se realizează consultarea, atât în perioada de programare, cât și în perioada de implementare. Pe baza consultărilor au fost elaborate primele variante ale analizelor socio-economice, au fost definite inițial prioritățile de dezvoltare, tipurile de activități și beneficiari eligibili.

251. În cadrul reuniunilor grupurilor de lucru s-au dezbătut analizele socio-economice, s-au identificat și supus spre analiză prioritățile de dezvoltare, tipurile de activități și beneficiari eligibili. Membrii grupurilor de lucru au formulat puncte de vedere, observații și comentarii care au contribuit la elaborarea programelor. Astfel, în urma dezbaterilor din grupurile de lucru s-a obținut acordul partenerilor în definirea principalelor priorități de finanțare, precum și în selectarea indicatorilor de monitorizare. Comitetele consultative au dezbătut și confirmat documentele elaborate în mai multe grupuri de lucru privind probleme specifice și au înaintat către CIAP, spre validare, propuneri privind elementele agreate. În plus MFE a organizat întâlniri bilaterale cu toate entitățile care au fost interesate de etapele de programare[60], iar diversele versiuni ale documentelor dezbătute au fost publicate pe site-ul oficial al Ministerului Fondurilor Europene spre consultare publică, atribuindu-se o adresă unică de contact pentru primirea observațiilor și propunerilor.

252. Pentru elaborarea Programului Operațional Regional, structurile parteneriale create la nivel regional au asigurat elaborarea în parteneriat a Planurilor de Dezvoltare Regională (PDR), a analizelor socio-economice și strategiilor de dezvoltare ale regiunilor, care fundamentează analizele socio-economice și Strategia Națională de Dezvoltare Regională, precum și Programul Operațional Regional. Aceste structuri sunt Comitetele Regionale pentru elaborarea Planurilor de Dezvoltare Regională (CRP), organisme consultative, care funcționează prin organizarea unor grupuri de lucru tematice și județene, corespunzătoare problemelor analizate, precum și prin întâlniri în plen, cu asigurarea reprezentării echilibrate a instituțiilor centrale și regionale, precum și a partenerilor economici și sociali.

253. Conform *Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului*, implicarea partenerilor ar trebui să se realizeze:

- pentru realizarea analizei nevoilor socio-economice;
- în identificarea de soluții pentru gestiunea condiționalităților ex-ante;
- în definirea programelor și a priorităților;
- în definirea abordărilor teritoriale la nivelul Acordului de Parteneriat;
- în definirea alocărilor financiare;
- în definirea indicatorilor;
- în abordarea principiilor orizontale;
- în definirea componenței structurilor parteneriale pentru implementare (a comitetelor de management).

254. Datele colectate arată că în România, în perioada 2012-2014, **implicarea partenerilor a fost substanțială în realizarea analizei socio-economice, în definirea programelor și a priorităților** și pe cale de consecință a indicatorilor relevanți pentru acestea. Faptul că structurile parteneriale au fost formate în principal din entități relevante la nivel național, a făcut ca implicarea partenerilor să fie **destul de mică în definirea abordărilor teritoriale** la nivelul Acordului de Parteneriat.

255. Nu au fost identificate informații concludente cu privire la implicare partenerilor în identificarea de soluții pentru gestiunea condiționalităților ex-ante, definirea alocărilor financiare și a abordării principiilor orizontale. De asemenea, este neclară implicarea CIAP și comitetelor consultative în definirea componenței structurilor parteneriale pentru implementare, deși unii membrii au avut continuitate în structurile consultative.

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

256. AP prevede clar faptul că partenerii trebuie consultați și implicați permanent de autoritățile de coordonare și gestiune fondurilor ESI, pe durata programelor și dincolo de reuniunile formale ale comitetelor (anuale sau

[60] Sunt menționate în documentele programatice: Camera Națională de Comerț a României, Camera de Comerț Americană în România, UNICEF, Fundația Hopes and Homes for Children, Institutul pentru Politici Publice (IPP), World Wide Fund for Nature (WWF), ONG-uri care activează în domeniul incluziunii și protecției sociale a romilor și ONG-uri care activează în domeniul protecției mediului.

semestriale), în toate aspectele relevante privind implementarea și gestionarea fondurilor ESI. Astfel, **a fost planificată implicarea partenerilor cel puțin în:**

- **asigurarea coerenței, complementarității și sinergiilor investițiilor;**
- **asigurarea transparenței în implementarea Acordului de Parteneriat/programelor subsecvente și formulează de recomandări în acest sens;**
- **monitorizarea, evaluarea performanțelor, evaluarea și pregătirea rapoartelor anuale de implementare, prin consultarea partenerilor cu privire la indicatori, planurile de evaluare, aprobarea rapoartelor anuale de implementare, progres și evaluare;**
- **discutarea și aprobarea modificărilor AP și ale programelor;**
- **elaborarea cererilor de propuneri, prin consultarea partenerilor relevanți în legătură cu ghidurile solicitanților, criteriile de evaluare a cererilor de finanțare etc.**

257. Toate comitetele de monitorizare, precum și CCMAP funcționează după Regulamente de organizare și funcționare adoptate de către membrii la prima întrunire și modificate de câte ori a fost necesar (în special la schimbarea componenței parteneriatului din cauza structurii guvernului). Regulamentele lor arată că aceste structuri parteneriale aprobă rapoartele anuale de implementare, planuri de evaluare și strategiile de comunicare, monitorizează planuri și strategii subsecvente Acordului de Parteneriat/programelor, aprobă alte propuneri ale autorităților de coordonare și gestiune a Acordului de Parteneriat/programelor, discută progresele și problemele în asigurarea coerenței și coordonării (CCMAP) și în implementarea programelor (CM), asigură transparența utilizării fondurilor ESI și fac recomandări autorităților de coordonare și gestiune.

258. În ceea ce privește **reuniunile**, acestea sunt cele mai vizibile și, până în 2020, au fost cele mai utilizate modalități de funcționare a structurilor parteneriale. Sondajul realizat în rândul membrilor acestor structuri arată că frecvența reuniunilor CCMAP este satisfăcătoare pentru 38% dintre persoanele consultate, în timp ce 20% s-au declarat nici mulțumite, nici nemulțumite, iar 36% au spus că nu pot aprecia frecvența întâlnirilor CCMAP. Frecvența întâlnirilor CM a programelor este apreciată de 57% dintre respondenți, în timp ce 19% s-au declarat nici mulțumiți, nici nemulțumiți, iar 16% au spus că nu pot aprecia frecvența întâlnirilor CM.

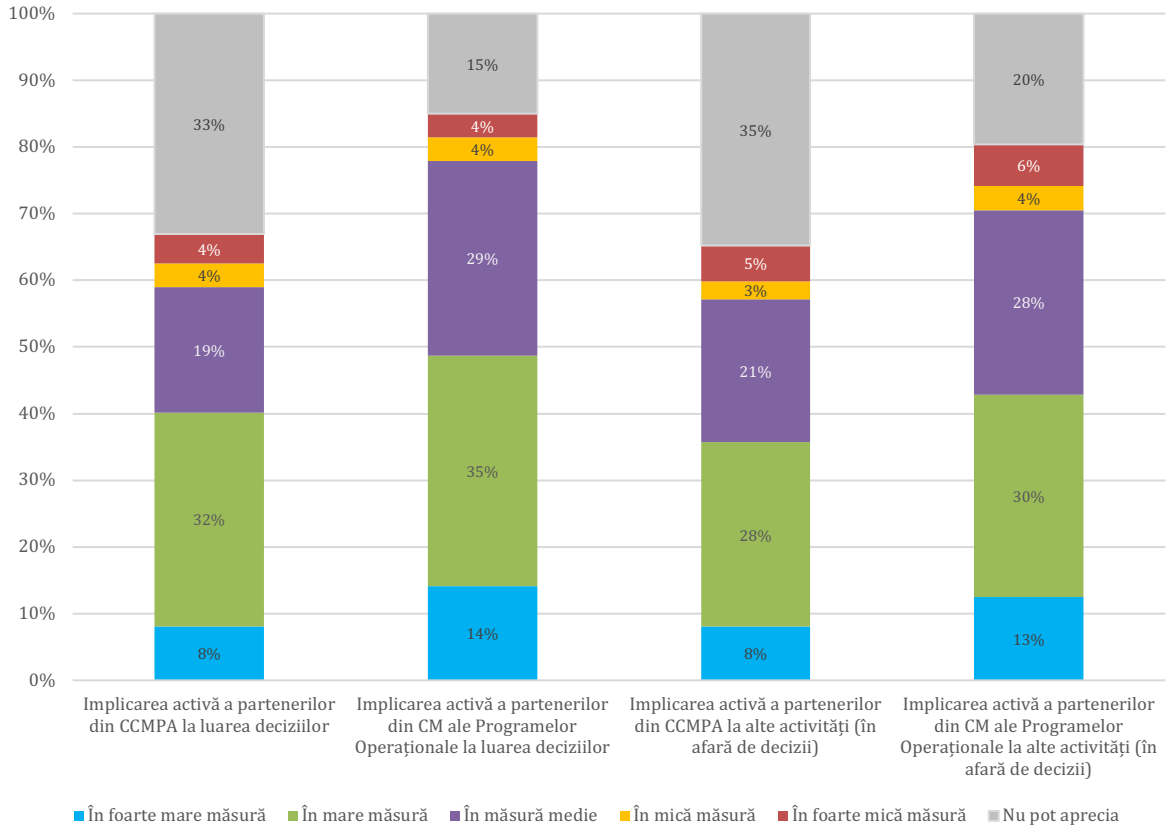
259. Reuniunile au un caracter formal și sunt organizate conform regulamentelor, anual sau semestrial. În ciuda faptului că există posibilitatea unor reuniuni extraordinare, la propunerea membrilor, această posibilitate nu a fost utilizată, ceea ce confirmă caracterul reactiv al membrilor. Pe de altă parte, agenda reuniunilor descurajează caracterul proactiv al membrilor, tipul alocat pentru a dezbate subiectele propuse de partenerii din societatea civilă fiind limitat în programul întâlnirilor. Se remarcă un cerc vicios: nivelul relativ scăzut de implicare a membrilor CCMAP și CM face ca organizatorii (MFE și AM) să acorde puțin timp pe agendă pentru subiecte care nu sunt pregătire de autoritățile de gestiune a fondurilor FESI, iar acest lucru poate scădea și mai mult nivelul de participare.

260. **Procedura scrisă** permite mai puține interacțiuni și posibilități de implicare activă a partenerilor, încurajând în și mai mare măsură decât reuniunile o abordare reactivă a partenerilor cu privire la propunerile autorităților de management. Cu toate acestea, datele colectate arată că unii parteneri din societatea civilă folosesc comunicarea scrisă pentru a transmite autorităților de management propuneri fundamentate, fiind proactivi atât cu privire la documentele programelor și ghiduri, cât și la nevoile de modificări legislative pentru a asigura implementarea. Pe de altă parte, mai mulți membrii ai structurilor parteneriale au arătat că în majoritatea cazurilor consultările prin procedură scrisă nu sunt transparente, în sensul că partenerii nu au acces la contribuțiile, comentariile celorlalți parteneri și deci nu este posibil un schimb de opinii nici măcar în scris.

261. **Grupurile de lucru** sunt concepute pentru a permite abordarea unor subiecte tehnice și au avantajul includerii partenerilor într-o proporție mare (adesea superioară celei de la nivelul CM). Grupurile de lucru au un nivel de succes variabil. Ele funcționează forte bine în cadrul CM PNDR, iar implicarea partenerilor este foarte susținută. Funcționarea grupurilor de lucru este mai puțin apreciată în cadrul CM POIM. În opinia reprezentanților AM, grupurile de lucru au inițiativă limitată și nu aduc o contribuție care să sprijine substanțial activitatea AM. Adesea discuțiile din grupurile de lucru se reiau în plenul CM, ceea ce nu este eficient.

262. Conform sondajului realizat în rândul membrilor structurilor parteneriale, 40% cred că partenerii din cadrul CCMAP se implică în măsură mare și foarte mare în luarea deciziilor și 36% cred că aceștia se implică în alte activități ale CCMAP în măsură mare și foarte mare, participând activ la dezbateri și ridicând probleme noi în discuții. La nivelul programelor operaționale, 49% dintre respondenți cred că partenerii din cadrul comitetelor de monitorizare se implică în măsură mare și foarte mare în luarea deciziilor și 43% cred că partenerii din cadrul comitetelor de monitorizare se implică în măsură mare și foarte mare în celelalte activități ale CM. Rămâne însă problematică ponderea mare a respondenților care au răspuns că nu pot aprecia aceste aspecte.

Figura 4. Implicarea partenerilor în opinia membrilor structurilor parteneriale



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza datelor din sondaj

263. 37% dintre respondenți sunt mulțumiți sau foarte mulțumiți de nivelul de implicare al partenerilor din CCMAP și de gradul lor de interes pentru AP, dar o proporție egală declară că nu se pot pronunța, în timp ce 18% nu sunt nici mulțumiți nici nemulțumiți de nivelul de implicare și 21% sunt nici mulțumiți nici nemulțumiți de gradul de interes pentru AP al partenerilor din CCMAP.

264. În ceea ce privește partenerii din CM, 50% dintre respondenți sunt mulțumiți sau foarte mulțumiți de nivelul de implicare al acestora, iar 58% sunt mulțumiți de gradul lor de interes pentru programe. 26% nu sunt nici mulțumiți nici nemulțumiți de nivelul de implicare, iar 20% nu sunt nici mulțumiți nici nemulțumiți de gradul de interes al respondenților pentru programe.

265. Numărul mare de membrii ai comitetelor parteneriale care au răspuns că nu pot aprecia elemente legate de implicarea, interesul și nivelul de activitate al partenerilor ne arată că există o serie de probleme cu privire la modul efectiv în care CCMAP și CM își realizează rolul de creștere a nivelului de transparență referitor la AP și programe, inclusiv la propria activitate a structurilor parteneriale. Acest aspect este confirmat și de interviurile și focus grupurile cu membrii CCMAP și CM. Aceștia nu se văd pe ei ca o punte de comunicare dinspre program spre societate, pentru asigurarea transparenței, ci mai degrabă invers, ca pe o punte de comunicare dintre societate spre program, pentru asigurarea relevanței, eficacității și eficienței programelor, prin înțelegerea mai bună a nevoilor grupurilor țintă și beneficiarilor.

266. Pe de altă parte, datele din sondaj confirmă opiniile de mare diversitate colectate prin interviuri și focus grupuri cu privire la implicarea partenerilor în implementarea programelor. Din perspectiva celor mai multe AM și a MFE, partenerii se implică în special acolo unde au un interes, ceea ce este explicabil și asigură o implicare relevantă. Dar mai multe AM au atras atenția că pozițiile partenerilor nu sunt întotdeauna neutre, dat fiind că se implică adesea în discuții cu privire la operațiuni pentru care sunt solicitanți eligibili sau reprezintă grupuri de solicitanți eligibili. În aceste situații trebuie acordată o atenție suplimentară prevenirii conflictelor de interese.

267. Deşi uneori poziţiile partenerilor sociali şi ale ONG-urilor sunt critice, MFE şi autorităţile de management, precum şi partenerii instituţionali apreciază ca fiind foarte utile intervenţiile în dezbateri şi propunerile partenerilor. Este important de menţionat că MA-urile şi partenerii arată că partenerii sociali, sindicatele şi patronatele, dar şi organizaţiile din mediul de afaceri (inclusiv Camere de Comerţ) se consultă cu membrii lor pentru a formula opinii în cadrul CM. Totuşi, mai multe AM, dar şi parteneri au atras atenţia că modul de organizare al CCMAP şi CM nu încurajează iniţiativa şi generarea de soluţii, ci o implicare re-activă a partenerilor, de discutare, dezbatere, eventual rafinare şi aprobare a propunerilor MFE şi AM.

268. Se remarcă şi faptul că mai multe organizaţii neguvernamentale au arătat că doresc să concentreze discuţiile din cadrul comitetelor de monitorizare la care participă (POCA, POCU, POIM, POC) spre identificarea blocajelor şi identificarea timpurie a problemelor, pentru a genera o abordare a gestiunii programelor mai bine bazată pe principiile managementului riscurilor. Unele dintre organizaţiile neguvernamentale din structurile parteneriale au elaborat şi publicat studii proprii, independente, cu privire la utilizarea fondurilor ESI, realizând astfel şi comunicare publică despre contribuţia Uniunii Europene la dezvoltarea României. Totuşi, nu au putut fi colectate evidenţe care să arate că toţi parteneri sunt activi şi în a prezenta aspecte cu privire la utilizarea fondurilor europene şi către publicul larg şi cetăţenii cu care desfăşoară activităţi pentru a creşte susţinerea publică pentru investiţiile UE în ţara noastră.

269. Pe de altă parte, dincolo de consultarea structurilor parteneriale, implicare partenerilor se mai realizează la nivelul AP şi al programelor prin publicare în consultare publică a documentelor relevante. Publicarea documentelor în consultare publică presupune posibilitatea oricărui factor interesat de a face propuneri de modificare a documentelor propuse (în perioada de programare: analize de fundamentare, priorităţi pentru programare, versiuni ale programelor în curs de elaborare, rapoarte strategice de mediu; în perioada de implementare: ghiduri ale solicitanţilor) prin transmiterea unui e-mail sau chiar prin telefon, pus la dispoziţie în acest sens. Conform datelor calitative colectate, cel mai adesea cei care răspund solicitărilor de puncte de vedere ale autorităţilor responsabile de elaborarea şi implementarea programelor sunt potenţiali beneficiari sau entităţi care doresc să devină beneficiari şi argumentează în favoarea eligibilităţii lor ca potenţiali beneficiari. Totuşi, există limitări ale transparenţei în ceea ce priveşte utilizarea propunerilor primite în procesele de consultare publică asupra documentelor, dat fiind că pentru organizaţiile din societatea civilă nu este întotdeauna clar cum se realizează la autorităţile de management sinteza propunerilor. Mai mult decât atât, instrucţiunile emise de autorităţile de management sunt rareori supuse procesului de consultare.

4.2.3. Acţiuni întreprinse pentru creşterea capacităţii partenerilor

270. **În general membrii structurilor parteneriale consideră că au o bună capacitate şi expertiză pentru a participa la CCMAP şi CM, dar o mare parte dintre aceştia consideră că nu pot aprecia corect expertiza celorlalţi parteneri.** Aşa cum am arătat, **48% dintre membrii structurilor parteneriale apreciază ca mare şi foarte mare expertiza partenerilor din CCMAP**, 13% apreciază că expertiza este medie, doar 5% apreciază că expertiza este mică sau foarte mică la nivelul partenerilor din CCMAP, dar proporţia de respondenţi care nu pot aprecia acest aspect rămâne foarte mare. **61% dintre respondenţi apreciază ca mare şi foarte mare expertiza partenerilor din comitetele de monitorizare**, 16% apreciază că expertiza este medie, doar 6% apreciază că expertiza este mică sau foarte mică la nivelul partenerilor din CCM. 17% dintre respondenţi au considerat că nu pot aprecia expertiza partenerilor membrii în CM.

271. Totuşi, se remarcă din analiza implicării partenerilor membrii CM în implementarea programului că acolo unde **partenerii sunt mai puţin implicaţi în activitatea CM acest aspect este explicat în special de capacitatea administrativă relativ slabă a acestor parteneri**, care nu au resurse umane disponibile atât pentru activităţile curente, cât şi pentru participarea la consultări în CM.

272. **Au fost planificate, atât la nivelul MFE (pentru creşterea capacităţii membrilor CM a programelor pentru care AM se află în cadrul MFE), cât şi a celorlalte ministere în cadrul cărora sunt organizate autorităţi de management, activităţi pentru creşterea capacităţii partenerilor. Dar, activităţile planificate de MFE nu au fost implementate la timp şi nu au generat rezultate din cauza blocajelor în achiziţii publice. Sunt implementate proiecte care includ activităţi pentru creştere a capacităţii membrilor CM pentru programele gestionate de MLPDA şi MADR. Ele sunt considerate eficace într-o oarecare măsură de către grupul său ţintă şi AM-uri.**

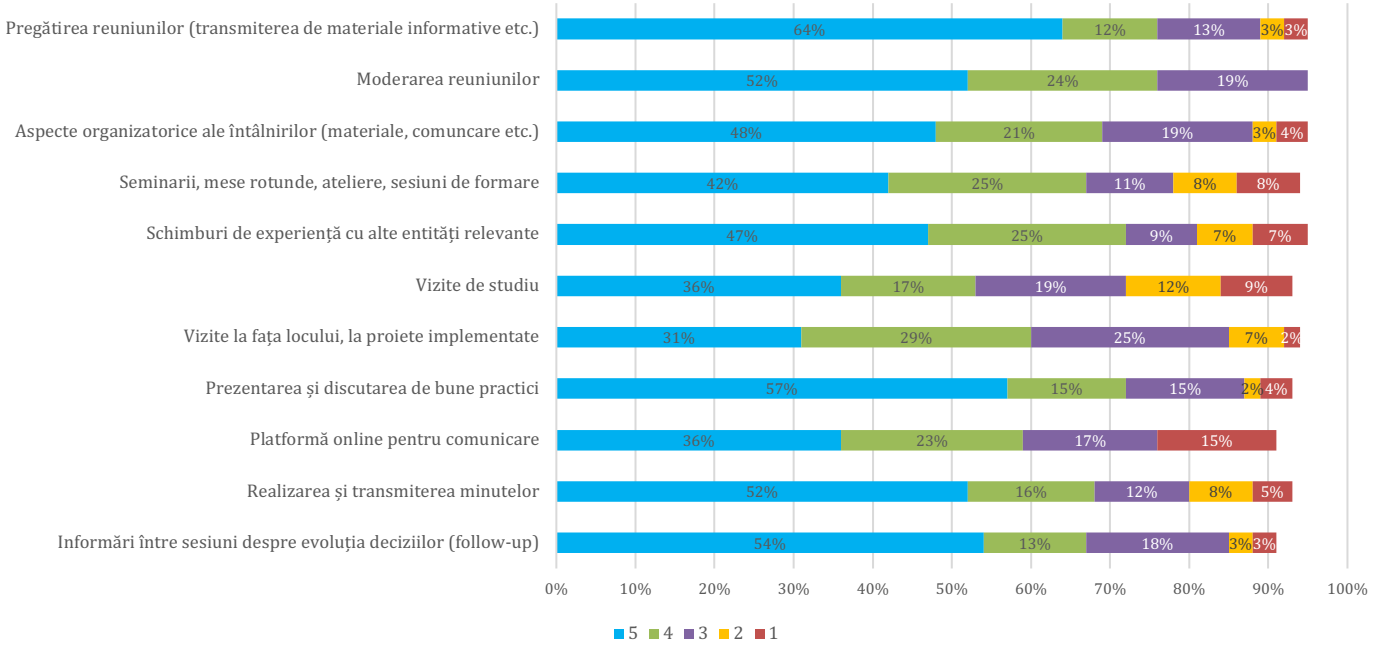
273. Proiectul „Sprijin pentru implementarea principiului parteneriatului în coordonarea şi gestionarea fondurilor europene privind coeziunea” este implementat de Ministerul Fondurilor Europene, în perioada 2016-2023 cu scopul de a întări capacitatea din cadrul structurilor care implementează Acordul de Parteneriat. El se

implementează prin intermediul a 3 componente, dintre care una dedicată formării membrilor structurilor parteneriale. Din cauza problemelor în procedurile de achiziții publice, componenta de formare nu a fost implementată așa cum a fost planificat în perioada 2016-2020.

274. Pe de altă parte, AM POCA, AM PNDR, AM CTE implementează proiecte pentru creșterea capacității membrilor CM, în special prin organizarea de cursuri pentru aceștia. În general, membrii comitetelor de monitorizare consultați prin intermediul focus grupurilor au activitățile de creștere a capacității ca fiind benefice, dar părerea nu este unanimă.

275. În ciuda eforturilor MFE și AM POCA, PNDR, CTE de a crește, prin programe de pregătire, capacitatea membrilor CM de a se implica în dezbateri și luarea deciziilor, evaluarea POAT[61] arată că există o legătură directă între buna pregătire a reuniunilor și comunicarea permanentă între AM și membrii CM și nivelul de capacitate resimțit de aceștia. Sondajul realizat în rândul membrilor structurilor parteneriale arată că pregătirea temeinică a reuniunilor, cu transmiterea din timp a documentelor necesare pentru pregătirea tuturor punctelor de pe agendă, reprezintă cea mai eficace acțiune pentru creșterea capacității membrilor CCMAP și CM. Sunt considerate cele mai puțin eficace în creșterea capacității membrilor CCMAP și CM următoarele tipuri de acțiuni: vizitele de studiu, crearea unei platforme online de comunicare, organizarea de seminarii, mese rotunde, ateliere de lucru, sesiuni de formare precum și organizării de schimburi de experiență.

Figura 5. Eficacitatea tipurilor de acțiuni în vederea întăririi participării active în cadrul reuniunilor CM/AP – minim -1, maxim - 5



Sursa: Evaluarea POAT

276. Sondajul realizat pentru prezenta evaluare arată că 38% dintre membrii structurilor parteneriale sunt mulțumiți și foarte mulțumiți de modul în care se realizează transferul de cunoștințe de la autorități la parteneri. Această statistică include atât răspunsurile membrilor CM POCA și CM PNDR care au beneficiat de formare specifică, cât și cele ale altor membrii CM și ale membrilor CCMAP. Pe de altă parte, 41% dintre respondenți sunt mulțumiți și foarte mulțumiți de modul în care se realizează transferul de cunoștințe de la parteneri la autorități, ceea ce arată un rol destul de consistent jucat de parteneri în informarea membrilor CCMAP și CM.

[61] Raport de evaluare a Programului Operațional Asistență Tehnică, aferent anului 2019, nepublicat la data redactării prezentului raport.

4.3. Concluzii şi recomandări aferente temei de evaluare D2

277. **C1.** Datele colectate şi analizele realizate arată că în România, în perioada 2014-2020 şi pentru pregătirea acestei perioade, s-a realizat o punere în aplicare adecvată a *Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului*. Datorită acestei puneri în aplicare partenerii pot să-şi îndeplinească rolul de **a participa responsabil la procesul de programare şi implementare a AP şi programelor**. Responsabilitatea sporeşte **angajamentul partenerilor pentru operaţiunile şi intervenţiile planificate şi asumarea rezultatelor implementării**, dat fiind că partenerii pot participa la deciziile cu privire la mecanismele de implementare a AP şi programelor. În plus, faptul că există un număr mare de entităţi prezente în mai multe structuri, ceea ce este foarte util din perspectiva **asigurării coordonării între programe şi fonduri, prezintă limitările expuse în analizele aferente temei de evaluare D1**.

278. **C2.** Cu toate acestea **punerea în aplicare a *Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului* prezintă şi limitări** care se reflectă în capacitatea partenerilor de a îşi îndeplini rolul. Cea mai importantă limitare este **lipsa parţială de transparenţă în procesul de selecţie**, dat fiind că în ciuda publicării unor anunţuri de selecţie şi a criteriilor de selecţie, nu au fost disponibile pentru partenerii selectaţi şi cei potenţiali modul de aplicare a criteriilor asupra candidaturilor depuse. De asemenea, există limitări ale transparenţei în ceea ce priveşte utilizarea propunerilor primite în procesele de consultare publică asupra documentelor programatice, dar şi a ghidurilor solicitanţilor în faza de implementare a programelor. Mai mult decât atât, instrucţiunile emise de autorităţile de management sunt rareori supuse procesului de consultare.

279. **R1.** În acest context se recomandă o creştere suplimentară a transparenţei procesului de selecţie a partenerilor, prin **publicarea listelor integrale a candidaturilor primite de la potenţiali parteneri şi a modului de evaluare a fiecărei candidaturi**. În acest sens, împreună cu listele partenerilor selectaţi pentru structurile parteneriale ar trebui publicată şi grila de evaluare completată cu punctajele acordate, motivat, pentru fiecare organizaţie aplicantă. De asemenea, în consultările cu privire la programe şi ghidurile publicate în consultare este necesară publicarea rezultatelor consultărilor, respectiv atât a propunerilor acceptate, cât şi a celor respinse, cu motivarea respingerii.

280. **C3.** Pe de altă parte, implicarea în structurile parteneriale a partenerilor relevanţi şi, acolo unde este cazul, a partenerilor reprezentativi are efecte benefice în **creşterea sentimentului de proprietate şi responsabilitate pentru AP şi programe la nivelul factorilor interesaţi, precum şi în creşterea relevanţei şi eficacităţii programelor**. Acest lucru este confirmat şi de părerile membrilor CCMAP şi CM cu privire la **transferul de cunoştinţe de la parteneri la autorităţi**. Astfel, AP şi programele pot să adreseze mai bine nevoile grupurilor ţintă identificate, dat fiind că **partenerii ajută la identificarea nevoilor** cu mai mare acurateţe, deoarece reprezintă grupurile ţintă sau le deservesc în activitatea lor curentă. Mai mult decât atât, **mai mulţi dintre parteneri realizează un transfer de informaţii despre utilizarea fondurilor ESI în România către membrii lor şi cetăţenii cu care lucrează, crescând astfel nivelul de susţinerea publică pentru investiţiile UE în ţara noastră. Acest transfer de informaţii este, însă, limitat de capacitatea de comunicare publică a fiecărui partener, ceea ce confirmă nevoia de activităţi pentru creşterea capacităţii lor.**

281. **C4.** În cadrul structurilor parteneriale **implicarea partenerilor este mai degrabă reactivă**, nu proactivă, iar acest aspect este determinat de două aspecte. Pe de o parte modul de organizare al CCMAP şi CM-urilor face ca reuniunile să aibă un caracter formal puternic şi să fie bazate pe propunerile venite de la MFE şi AM-uri, timpul alocat în agenda întâlnirilor pentru iniţiativele membrilor fiind limitat. În plus, consultările scrise nu sunt suficient de transparente şi nu permit dezbateri între membrii (nici măcar scrise prin e-mail). Pe de altă parte, nu toţi membrii CCMAP şi CM-urilor au capacitatea să se implice în toate discuţiile şi de asemenea, nu au neapărat interes şi nu sunt relevanţi pentru toate subiectele dezbătute.

282. **R2.** Pentru a creşte nivelul de implicare a partenerilor este necesar ca în cadrul reuniunilor să se aloce timp suplimentar pentru subiectele propuse pe agendă de parteneri şi este necesar ca în procedura scrisă să fie încurajat schimbul de opinii, chiar şi dacă acesta este materializat prin e-mail şi nu se poartă un dialog în timp real. Este necesar ca în pregătirea reuniunilor să existe o comunicare foarte clară şi cu minim 4 săptămâni înainte pentru a permite partenerilor sociali şi din societatea civilă să transmită propuneri pe agenda şi minimum ¼ din timpul acordat întâlnirilor ar trebui alocat pentru discutarea propunerilor venite din partea partenerilor sociali şi din societatea civilă. În consultarea scrisă pe e-mail este esenţială utilizarea opţiunii de răspuns către toţi cei vizaţi de mesaj (opţiunea „replay all").

283. **C5. O anumită specializare a membrilor CCMAP şi CM-urilor este normală şi chiar necesară, pentru a creşte relevanţa lor în raport cu un domeniu. Iar în domeniile lor de specializare membrii structurilor**

parteneriale sunt de regulă activi, emit opinii și fac sugestii pentru autoritățile de coordonare și gestiune a fondurilor ESI. Dar sunt necesare și activități mai susținute atât pentru creșterea capacității partenerilor din societatea civilă, astfel încât sugestiile lor să se poată transforma în recomandări concrete, cât și pentru creșterea nivelului de conștientizare a riscului de conflict de interese atunci când partenerii se exprimă cu privire la chestiuni ce îi afectează direct ca beneficiari.

284. **R3.** Este necesară elaborarea unor proceduri stricte pentru prevenirea și gestiunea conflictelor de interese în cadrul structurilor parteneriale. Ghidul trebuie să prevadă că riscul de conflict de interese trebuie conștientizat și prezentat public, chiar și în cazul unui conflict de interese potențial. Astfel partenerii ar trebui să primească formare cu privire la potențialele conflicte de interese și ar trebui să aibă obligația să declare potențiale conflicte de interese și să se abțină de la influențarea deciziilor (promovarea deciziilor și vot) atunci când se află în conflict de interese. Procedurile ar trebui să includă sancțiuni clare și aspre pentru nerespectarea regimului conflictului de interese.

285. **C6.** Așa cum arată evidențele și analizele realizate, **activitățile de creștere a capacității membrilor s-au implementat în mică măsură și au încă eficacitate limitată**, deci este nevoie de intensificarea eforturilor în acest sens.

286. **R4.** Este necesară dinamizarea activităților pentru creșterea capacității membrilor CCMAP și CM-urilor, pe baza analizei de nevoi și a preferințelor exprimate de aceștia. Pentru ca aceste activități să fie eficace ele nu trebuie să creeze povară administrativă suplimentară pentru membri. De exemplu, sunt de preferat sesiunile de formare scurte, implementarea unor metode de transfer de bune practici etc.

287. În ansamblu putem concluziona că partenerii își îndeplinesc rolul în acord cu prevederile ***Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului*** și au un nivel de implicare mediu. Partenerii sunt activi în domeniile de interes și au o contribuție de îndrumare generală și monitorizare de ansamblu pentru activitatea MFE și AM, fără să contribuie concret, prin activitatea structurilor parteneriale, la definirea și luarea unor decizii de către autoritățile de coordonare și gestiune a fondurilor ESI, dat fiind că implicarea lor este mai degrabă reactivă, în raport cu propunerile autorităților.

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

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

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

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

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

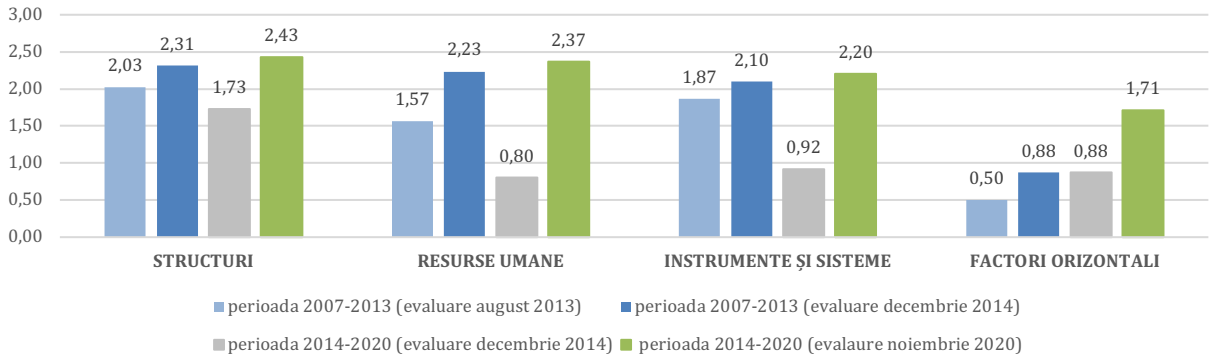
289. Amintim că pentru a evalua capacitatea administrativă am urmărit un set de variabile incluse în lista de verificare pentru evaluarea capacității administrative (anexa 6), variabile ce au fost organizate pe 4 dimensiuni: (i) structuri, (ii) resurse umane, (iii) sisteme și instrumente și (iv) factori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

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

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

291. Prin comparație cu perioada precedentă de programare și în raport cu începutul perioadei de programare 2014-2020, nivelul capacității administrative a autorităților a crescut. Cu toate acestea, pe toate dimensiunile este loc de îmbunătățiri, iar analiza următoare subliniază unde aceste îmbunătățiri sunt cele mai necesare și pot avea cel mai mare impact. În ciuda unui progres remarcabil, factorii orizontali ce influențează capacitatea administrativă la un nivel destul de slab, pot pune probleme de eficacitate măsurilor luate în continuare pentru creșterea capacității administrative. Capitolul de față prezintă analiza pe fiecare variabilă aferentă dimensiunilor de capacitate.

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



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative

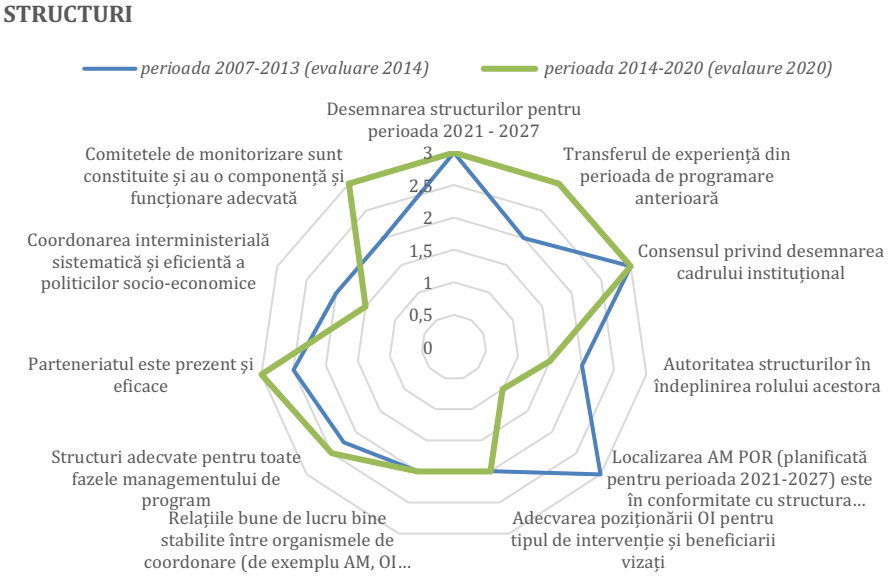
292. Analiza capacității administrative a autorităților de coordonare și gestiune a fondurilor ESI, prezentate în continuare în acest capitol, arată că **principalele deficiențe ale capacității administrative a autorităților menționate în Acordul de Parteneriat 2014-2020 sunt:**

- **autoritatea scăzută a organismelor de conducere și de coordonare și stabilitatea redusă a structurilor și a cadrului general;**
- **politici și practici neadecvate privind resursele umane;**
- **lipsa mecanismelor pentru asigurarea eticii profesionale a personalului implicat în gestionarea fondurilor europene;**
- **sistem de implementare greoi și birocratic.**

5.1.1. Structuri

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

Figura 7. Evoluția capacității administrative a autorităților pe dimensiunea structuri (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative

294. În ansamblu, în comparație cu perioada anterioară de programare (2007-2013), capacitatea administrativă s-a îmbunătățit în ceea ce privește structurile, dar evaluarea de față arată probleme în ceea ce privește coordonarea inter-sectorială și autoritatea structurilor. Mai mult, deși întrunește consens elaborarea de programe regionale, sunt necesare modificări legislative și activități de creștere a capacității administrative pentru ca Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR) să preia funcția de Autoritate de Management (AM).

5.1.1.1. Desemnarea structurilor pentru perioada 2021-2027

295. Cadrul strategic pentru coordonarea FESI nu s-a modificat în perioada de la aprobarea Acordului de Parteneriat și până la momentul redactării prezentului raport de evaluare. Au existat o serie de modificări ale cadrului instituțional, spre exemplu MFE a fuzionat cu Ministerul Dezvoltării Regionale, creându-se în 2017 MDRAPFE, care a preluat atribuțiile de coordonare a sistemului fondurilor FESI, dar această structură a revenit în anul 2018 la forma din 2016. În toate cazurile s-au realizat desemnări oficiale ale structurilor de gestiune a fondurilor ESI, prin hotărâre a guvernului.

296. Având în vedere etapa înaintată de implementare a Acordului de Parteneriat 2014-2020, în care nu se mai ridică problema desemnării structurilor, această variabilă este analizată pentru perioada 2021 -2027.

297. Guvernul României a emis OUG 122/29.07.2020 privind unele măsuri pentru asigurarea eficientizării procesului decizional al fondurilor externe nerambursabile destinate dezvoltării regionale în România, având drept scop asigurarea cadrului general de gestionare a programelor operaționale regionale, de asigurare a cadrului general necesar pregătirii sistemului de gestiune și control, precum și implementării proiectelor destinate dezvoltării regionale în perioada de programare 2021-2027. Prin această OUG, Agențiile de Dezvoltare Regională vor îndeplini rolul de Autoritate de Management pentru programele operaționale regionale 2021-2027.

298. La data redactării prezentului raport este elaborat un proiect de hotărâre a guvernului pentru aprobarea cadrului general necesar în vederea implicării autorităților și instituțiilor din România în procesul de programare și negociere a fondurilor externe nerambursabile aferente perioadei de programare 2021-2027 și a cadrului instituțional de coordonare, gestionare și control al acestor fonduri. Conform proiectului, Ministerul Fondurilor Europene (MFE) are responsabilitatea coordonării pregătirii, dezvoltării, armonizării și funcționării cadrului legislativ, instituțional, procedural și programatic pentru gestionarea fondurilor externe nerambursabile aferente politicii de coeziune alocate României pentru perioada de programare 2021-2027.

299. **Conform proiectului de hotărâre a guvernului sunt definite autorități de programare și autorități propuse pentru gestiune.**[62] Având în vedere aceste aspecte, calificativul pentru această variabilă este maxim.

5.1.1.2. Transferul de experiență din perioada anterioară de programare

300. Structurile actuale sunt continuatoare ale structurilor care au funcționat în perioada anterioară de programare, chiar dacă arhitectura instituțională a mai suferit modificări, personalul utilizând experiența acumulată pe durata ciclului anterior.

301. Conform sondajului realizat în cadrul prezentei evaluări reiese că, **în perioada actuală de programare, personalul AM-urilor utilizează în cea mai mare măsură (cu excepția AM POC) experiența organizației acumulată în perioada 2007-2013**, inclusiv pentru programarea post 2020. **Un procent de 96% dintre OI**

[62] Se propune ca funcția de autoritate de management (conform Art. 65 - Autoritățile responsabile de programe și Art. 66 - Funcțiile autorității de management din proiectul de Regulament Comun) să fie îndeplinită astfel:
- Ministerul Fondurilor Europene va fi titular de program și AM pentru următoarele programe operaționale 2021-2027: Programul Operațional Dezvoltare Durabilă, Programul Operațional Educație și Ocupare, Programul Operațional Creștere Inteligentă, Digitalizare și Instrumente Financiare, Programul Operațional Sănătate, Programul Operațional Tranziție Justă, Programul Operațional Incluziune și Demnitate Socială, Programul Operațional Asistență Tehnică.
- Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor urmează să îndeplinească funcția de Autoritate de Management pentru Programul Operațional Transport.
- Pentru Programul Operațional Transport, se desemnează Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor ca titular de program și autoritate de management.
- Pentru programele Interreg în care România este parte în perioada 2021-2027, se desemnează Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, prin Direcția Generală Cooperare Teritorială Europeană, ca titular de programe operaționale și, după caz, autoritate de management, autoritate națională, punct național de contact, sistem național de control de prim nivel, în funcție de programul respectiv.
- Pentru Programul pentru Acvacultură și Pescuit, se desemnează Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, ca titular de program, autoritate de management și organism responsabil cu primirea fondurilor de la Comisia Europeană.
- Pentru Programele Naționale Afaceri Interne în perioada 202-2027 se desemnează Ministerul Afacerilor Interne, ca titular de programe, autoritate de management, organism contabil și organism responsabil cu primirea fondurilor de la Comisia Europeană

consideră că acest lucru se întâmplă și în organizația lor. Față de perioada anterioară de programare, **expertiza s-a consolidat**, transferul fiind asigurat prin păstrarea personalului în cadrul autorităților de gestiune, chiar dacă au avut loc schimbări structurale.

302. Calificativul pentru această variabilă este maxim cu privire la această perioadă de programare.

303. În privința pregătirii instituțiilor pentru perioada viitoare de programare, ca volum de muncă și plan de tranziție de la responsabilitățile curente la cele ale perioadei viitoare, există un număr egal de răspunsuri pozitive și negative din partea AM, în timp ce OI-urile se simt mai pregătite.

5.1.1.3. Consensul privind desemnarea cadrului instituțional

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

5.1.1.4. Autoritatea structurilor în îndeplinirea rolului acestora

305. După cum este menționat și în Acordul de Parteneriat 2014-2020, experiența perioadei anterioare de programare indică o autoritate destul de scăzută a organismelor de management și de coordonare, precum și o stabilitate redusă a structurilor organizațiilor și a cadrului global. Organismele de coordonare și un număr de AM-uri nu au avut suficientă autoritate pentru a asigura abordări consecvente, proceduri simple și coerente, evitarea suprapunerilor responsabilităților și implementarea efectivă a planurilor de acțiune la nivelul instituțiilor pentru a rezolva problemele esențiale.

306. În actuala perioadă de programare, întregul cadru instituțional este integrat în sistemul administrației publice, exceptând cele opt ADR-uri, care au rolul de OI pentru POR, prin acord de delegare cu AM POR. Acestea au statutul de „ONG de interes public", fiind înființate în baza Legii 315/2004 pentru dezvoltare regională.

307. Ministerul Fondurilor Europene (MFE) este autoritatea pentru: „a) coordonarea instrumentelor structurale 2007-2013, b) coordonarea fondurilor europene structurale și de investiții 2014-2020, c) coordonarea Fondului European pentru Ajutorarea Persoanelor Defavorizate 2014-2020 (FEAD), d) coordonarea fondurilor europene structurale și de investiții post 2020 […]." De asemenea, este autoritatea de coordonare cu celelalte fonduri reglementate la nivel european.[63] În plus, pentru asigurarea unei gestiuni coerente a programelor, spre deosebire de perioada 2007-2013, mai multe Autorități de Management pentru programe operaționale s-au reorganizat, cu funcțiile lor prevăzute de regulamentele europene, în structura MFE (respectiv AM POAT, AM POIM, AM POC, AM POCU se regăsesc în structura MFE). Alte 3 autorități de management se regăsesc în structura Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, MLPDA, respectiv AM POR, AM POCA și AM pentru Programe de Cooperare Teritorială Europeană.

308. Structurile PNDR și POPAM sunt incluse în structura Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR) și includ Autoritățile de Management, care sunt încadrate la nivelul direcțiilor generale, agențiile de plăți pentru cele două programe (APIA și APDRP). Suplimentar, există un organism de coordonare pentru cele două agenții de plăți din cadrul PNDR.

[63] Ministerul Fondurilor Europene este autoritatea pentru: coordonarea instrumentelor structurale 2007-2013, coordonarea fondurilor europene structurale și de investiții 2014-2020, potrivit dispozițiilor art. 123 alin. (8) din Regulamentul (UE) nr. 1.303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1.083/2006 al Consiliului, coordonarea Fondului European pentru Ajutorarea Persoanelor Defavorizate 2014-2020 (FEAD), coordonarea fondurilor europene structurale și de investiții post 2020, coordonarea fondurilor alocate prin Mecanismul pentru Interconectarea Europei, mecanismele financiare ale Spațiului Economic European și Norvegian, prin Programul de Cooperare Elvețiano-Român, respectiv gestionarea Facilității de Tranziție 2007, Frontierelor Externe, Fondul Facilitatea Schengen, Fondul de Securitate Internă 2014-2020, programele de înfrățire instituțională și asistență tehnică, și a fondurilor de preaderare PHARE, ISPA. Ministerul Fondurilor Europene îndeplinește atribuțiile aferente autorității de plată pentru programul Facilitatea Schengen, Facilitatea de tranziție, Fondul Frontierelor Externe, Programul de cooperare elvețiano-român și Fondul pentru Securitate Internă 2014-2020. MFE este de asemenea, Punct național de contact potrivit Memorandumului de înțelegere pentru implementarea Mecanismului financiar al Spațiului Economic European 2004-2009.

309. Se observă astfel că **structura de coordonare a planificării și utilizării fondurile ESI este o direcție la nivelul MFE, pe același nivel administrativ din punct de vedere formal/legal cu Autoritățile de Management, direcții în cadrul MFE, MLPDA și MADR. Criteriul „amplasarea structurilor de coordonare peste AM-uri, în conformitate cu ierarhia administrativă" nu este îndeplinit în totalitate.** În plus, MFE și MLPDA au trecut prin mai multe transformări instituționale, cea mai importantă fiind înființarea Ministerului Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene (MDRAPFE) în 2017. MFE și MLPDA (anterior MDRAP) au revenit la structura separată la începutul anului 2018. Cu toate acestea, cele mai multe funcții nu s-au modificat substanțial.

310. Există o autoritate clară a instituțiilor de certificare, plată și control. Autoritatea de Certificare și Plată (ACP) din cadrul Ministerului Finanțelor Publice este responsabilă de asigurarea unui management financiar eficient al fondurilor externe nerambursabile primite de la Uniunea Europeană, precum și de la alte organisme internaționale donatoare. **Plasarea ACP în cadrul Ministerului Finanțelor Publice, gestionarul bugetului general consolidat, dă autoritate instituției în funcția pe care o are de certificare și plată.**

311. Autoritatea de Audit (AA) funcționează pe lângă Curtea de Conturi a României, fiind un organism fără personalitate juridică, independent din punct de vedere operațional față de Curtea de Conturi. Autoritatea de audit își desfășoară activitatea în conformitate cu prevederile legislației comunitare și naționale aplicabile fondurilor aferente asistenței financiare acordate României de Uniunea Europeană. **Plasarea ca structură a Curții de Conturi îi conferă autoritate de verificare asupra tuturor fondurilor publice (naționale sau de la bugetul Uniunii) aferente proiectelor.**

312. Prin POAT este urmărită și „*îmbunătățirea cadrului de reglementare, strategic și procedural pentru coordonarea și implementarea FESI*" cu impact asupra capacității autorităților de coordonare și control a fondurilor ESI de a asigura coerența procedurilor, practicilor și acțiunilor. Conform Evaluării POAT 2014-2020, numărul de structuri de coordonare, control și gestiune FESI sprijinite este aproape de ținta fixată și există premise bune pentru atingerea indicatorului până la finalul implementării programului.

313. **Deși coordonarea de către MFE a fost mai dificilă în etapa de început a actualei perioade de programare, ea s-a consolidat pe parcurs.** Dificultatea a provenit și din faptul că politicile sectoriale se decid la ministerele de resort, coordonarea de către MFE a modului de utilizare a fondurilor care vin de la Uniunea Europeană trebuind să se realizeze printr-o strânsă colaborare cu acestea, MFE nedeținând expertiză tehnică. Așa cum arată analiza aferentă temei de evaluare D1 inclusă în prezentul raport, **mecanismul de coordonare instituit de Acordul pe Parteneriat și gestionat de MFE pentru a asigura coerența și complementaritatea fondurilor ESI (între ele și cu politicile naționale și alte surse de finanțare) a funcționat parțial eficace.**

314. Așadar, criteriile pentru variabila referitoare la autoritatea structurilor (în special a celor de control) este „realizat parțial " și mai sunt necesare îmbunătățiri.

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

315. ADR-urile, desemnate ca autoritate de management pentru viitoarele programe regionale, nu fac parte din structura administrației publice, iar acreditarea lor în autorități de management nu este facilă. **Având în vedere pe de o parte atribuțiile pe care o autoritate de management le are în gestiunea financiară a fondurilor publice** (fonduri nerambursabile și cofinanțare națională), **iar pe de altă parte actualul statut al ADR-urilor** (organizații neguvernamentale, non profit, cu personalitate juridică, de utilitate publică), este **necesară identificarea de soluții legislative care să le permită ordonanțare de credite ale bugetului de stat** (modificarea Legii nr.500/2002 privind finanțele publice).

316. Din acest punct de vedere este considerată dificilă poziționarea AM POR în cadrul ADR-urilor, iar calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, în mică măsură", cu necesitatea de îmbunătățiri semnificative.

Adecvarea poziționării OI pentru tipul de intervenție și beneficiarii vizați

317. Programele operaționale sunt implementate la nivel central, regional și/sau local, cu existența unor structuri delegate, după cum urmează:

- POR – operează prin ADR-urile din cele 8 regiuni;
- POIM operează la nivel regional, prin 8 puncte regionale;
- POC deține OI la nivel central: OI Cercetare în cadrul Ministerului Educației și Cercetării Științifice și OIPSI în cadrul Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale;

- POCU deține OI la nivel central (OI Educație în cadrul Ministerului Educației și Cercetării) și 8 organisme la nivel regional (OIR);
- o caracteristică a PNDR o reprezintă reprezentarea la nivel regional (CRFIR) și județean (OJFIR) și chiar la nivel local, în cazul APIA.
- POPAM operează în teritoriu prin 8 centre regionale;
- CTE operează prin birouri regionale de cooperare transfrontalieră și prin puncte de informare de la nivelul județelor, în cazul CTE RO-HU.

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

319. Evidențele colectate prin studiul documentelor (inclusiv rapoarte de audit la nivel de program), interviuri și focus grupuri arată că **este deosebit de importantă capacitatea organismelor intermediare în plan local, pentru ca relația cu beneficiarii să fie susținută optim. Cooperarea cea mai eficientă să realizează acolo unde există birouri județene, respectiv la nivelul PNDR și CTE.** Eficiența și eficacitatea celorlalte structuri depinde și de eficiența personalului angajat. Din acest punct de vedere, **s-au făcut progrese prin creșterea competențelor de instruire, dar mai este loc de îmbunătățire**, în special în privința eficienței în realizarea activităților. Prin urmare, calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial".

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

320. Criteriul de evaluare pentru variabila „relații bune de lucru, bine stabilite între organismele de coordonare" se referă la comunicarea și cooperarea dintre organismele de coordonare, AM-uri și OI-uri și alte unități relevante. Așa cum am arătat în cuprinsul analizei pentru tema de evaluare D1, **între autoritățile de management s-au stabilit relații bune de lucru atât prin activitatea grupurilor de lucru funcționale (deși acestea nu au avut în toate cazurile constanță), cât și prin mecanisme clasice ale administrației publice de cooperare intra și inter-instituțională. Au rămas însă aspecte operaționale pentru care ar fi fost utilă o colaborare mai strânsă**, conform concluziilor analizei pentru tema de evaluare D1.

321. În ceea ce privește relațiile de lucru dintre AM și OI, conform Evaluării POR la nivel de sistem[64], se evidențiază 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 (MLPDA/AM POR și alte structuri implicate în sistemul POR și în gestionarea fondurilor ESI), cât și la nivel regional (CDR/ADR/ birourile județene ale ADR-urilor), în vederea asigurării unei corelări mai eficiente a proceselor de luare a deciziilor de sus în jos și totodată de avizare de jos în sus.

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

323. Evaluarea POAT[65], arată că relațiile dintre AM POC și organismele intermediare pentru POC nu au fost în toate cazurile foarte bune, blocajele apărute în activitatea OI Cercetare conducând la preluarea unor funcții la nivelul AM. Evidențele colectate pentru prezenta evaluare arată că relațiile dintre AM POCU și organismele intermediare regionale, respectiv OI de la nivel central sunt bine apreciate de reprezentanții acestor structuri, dar sunt identificate și lucruri care ar putea fi îmbunătățite, în special în ceea ce privește consultarea reprezentanților OI înainte de luarea unor decizii cu impact asupra activității lor. Relațiile dintre AM CTE și birourile sale regionale de cooperare transfrontalieră sunt apreciate ca fiind foarte bune de către ambele părți.

324. Unii dintre reprezentanții AM și OI au menționat dificultăți în relațiile cu Autoritatea de Audit. În unele situații s-au remarcat diferențe de opinie în interpretarea acelorași spețe supuse verificărilor. În general, persoanele consultate apreciază o îmbunătățire a dialogului dintre autoritățile de gestiune a programelor și Autoritatea de Audit, dar se mai pot realiza ameliorări.

---

[64] Evaluarea intervențiilor POR 2014, 2020, Tema 12 Analiza sistemului de implementare a POR, Lattanzio Advisory SpA ,2019
[65] Evaluarea POAT 2014-2020, 11.09.2020, Ernst&Young, Institutul Național de Cercetare Științifică în Domeniul Muncii și Protecției Sociale (INCSMPS), QURES Quality Research and Support.

325. Având în vedere toate aspectele menționate, calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, nu în totalitate, necesită îmbunătățiri”.

5.1.1.7. Structuri adecvate pentru toate fazele managementului de program

326. Analiza sistemului de implementare a POR concluzionează: cadrul legislativ este adecvat asumării responsabilităților legate de politica de dezvoltare regională, în special cu referire la asumarea responsabilităților legate de implementarea POR la nivel AM/OI POR, datorită cadrului de reglementare a funcțiilor delegate, precum și ROF-urilor și procedurilor de sistem adoptate.

327. În mod similar, toate celelalte organisme intermediare funcționează în baza acordurilor de delegare și a regulamentelor de organizare și funcționare. Acordurile de delegare au fost modificate/actualizate prin acte adiționale, fie ca urmare a modificării reglementărilor europene, pentru a fi în acord cu acestea, fie din necesitatea de a îmbunătăți cadrul de realizare a sarcinilor delegate. De asemenea, structura OI (de exemplu POR) s-a ajustat în funcție de sarcinile primite pe parcursul implementării programului (de exemplu preluarea funcției de evaluare tehnică și financiară a proiectelor).

328. În ceea ce privește repartizarea sarcinilor în interiorul instituțiilor, respondenții la sondaj consideră că în majoritatea AM-urilor și OI-urilor sunt stabilite modalități de delegare a sarcinilor în interiorul organizației și/sau există proceduri clare și coerente de exercitare a rolurilor și sarcinilor fiecărui departament. Atât în cadrul AM, cât și în cel al OI, există o opinie majoritar pozitivă în privința atribuirii eficiente a rolurilor, responsabilităților și sarcinilor la nivel de departamente, unități, locuri de muncă. O opinie negativă notabilă este la nivelul POC.

329. Cu o singură excepție[66], toate AM-urile și OI-urile consideră că există o separare clară a funcțiilor. Aceeași opinie a OI-urilor există și în ceea ce privește definirea clară și buna gestionare a responsabilităților manageriale; în cazul AM-urilor există două opinii negative, din partea POC și POCU.

330. La nivelul OI se simte nevoia și de o mai bună structurare instituțională, corelat cu specificul axelor programelor operaționale. Există un procent similar de respondenți care consideră ca actuala structură este adecvată și care consideră ca actuala structură nu este integral adecvată. Spre exemplu, limitări ale structurilor instituționale actuale se observă la AM PNDR și AM POCU care nu includ un departament propriu de programare.

331. Cu referire la stabilitatea structurilor, sondajul și studiul documentelor arată că, în ultimii 3 ani, au avut loc transferuri de la o instituție la alta, pentru mai multe programe operaționale (PNDR, POAT, POC, POCU, POIM și POR). În același timp, au avut loc transferuri ale structurii în interiorul instituției, pentru AM PNDR și OI din cadrul PNDR și POR. Restructurări interne semnificative au avut loc în cadrul AM POR și al unor OI ale POCU, POIM și POR, care au produs perturbări, cel puțin pentru o perioadă de timp, la nivelul activităților curente ale personalului care a fost mutat între direcții, fără să aibă, în mod necesar, competențe pentru noile posturi. Un astfel de exemplu este mutarea unei părți a personalului de la Biroul de evaluare a POR (BEPOR) la compartimentul de achiziții.

332. În cadrul OI, în funcție de ciclul managementului de program, personalul OI se ajustează pentru a face față sarcinilor. Astfel, în urma lansărilor de proiecte, personalul se concentrează pe procesele de evaluare – selecție – contractare, iar ulterior pe procesul de monitorizare. Cu toate acestea, lipsa predictibilității lansării de apeluri din partea AM creează dezechilibre în activitatea organismelor intermediare, prin creșterea gradului de încărcare la un nivel care generează întârzieri majore ale termenelor, cu efecte negative în implementarea proiectelor de către beneficiari.

333. Toate cele de mai sus atestă faptul că, deși s-au produs progrese de la evaluarea anterioară, mai este loc de îmbunătățire, deci calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, nu în totalitate, necesită îmbunătățiri”.

5.1.1.8. Coordonarea interministerială sistematică și eficientă a politicilor socio-economice

334. **Cooperarea inter-instituțională rămâne dificilă, aspect ce reiese și din implementarea PO care au intervenții cu potențial complementar. Este important de remarcat că potențialul complementar al programelor s-a realizat în special pe baza interesului beneficiarilor și a existat o coordonare relativ limitată pentru asigurarea complementarităților**, mecanismul de coordonare bazat pe Comitetul de

[66] Un OI din cadrul POCU.

Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat și subcomitetele sale tematice fiind parțial operațional și eficace.[67]

335. Din evaluările de program realizate până în prezent (POSDRU, POCU, POR, POAT) s-a observat că s-a realizat complementaritatea în special la nivel de programare. În implementare, **fiecare AM a lansat apelurile după propriul calendar, chiar dacă logica intervențiilor ar fi impus o anumită secvențialitate** în funcție de tipul intervenției (de exemplu, mai întâi infrastructura, apoi resursa umană) sau intervenții complementare în anumite comunități (de ex. intervenții de natură socială, de educație, sănătate, locuire, ocupare).

336. Un exemplu în ceea ce privește coordonarea interministerială limitată este colaborarea deficitară dintre Ministerul Muncii și cel al Educației în ceea ce privește intervențiile din educație ce trebuie corelate cu nevoile de pe piața muncii sau cu privire la intervențiile ce vizează incluziunea socială, care ar trebui să țină cont și de nevoile educaționale ale grupurilor defavorizate.[68] O cauză pentru această stare de lucruri este legată de modul de elaborare a politicilor, respectiv sectoriale și nu integrate, respectiv din arhitectura instituțională, fiecare minister având responsabilitatea asupra propriului domeniu, cu toate că există foruri parteneriale care ar trebui să asigure complementaritatea și sinergia intervențiilor, principalele fiind comitetele de monitorizare, grupurile de lucru funcționale, dar nu în ultimul rând, structurile parteneriale de la nivelul Acordului de Parteneriat. Aceste aspecte sunt abordate detaliat în cadrul temelor de evaluare D1 și D2.

337. Un pas important în colaborare a fost realizat pe parcursul pregătirii perioadei de programare 2021-2027, în care MFE coordonează procesul de colaborare interministerială. Coordonarea de către MFE este importantă și în etapa de implementare a programelor, inclusiv în ceea ce privește calendarul și abordarea teritorială a intervențiilor.

338. Având în vedere limitările prezentate, pentru actuala perioadă de programare progresele sunt destul de mici, calificativul fiind „realizat parțial, în mică măsură, și sunt necesare îmbunătățiri semnificative".

5.1.1.9. Parteneriatul este prezent și eficace[69]

339. Analiza realizată în prezentul raport în cadrul temei de evaluare D2 arată că structurile parteneriale, CCMAP și CM s-au constituit conform planificărilor. În total, **40% dintre membrii structurilor parteneriale sunt reprezentanți ai structurilor asociative ale administrației publice locale și ale organizațiilor din societatea civilă**: sindicate, patronate, organizații ale mediului de afaceri, organizații profesionale, ONG-uri cu activitate relevantă sau alte tipuri de entități ce reprezintă grupuri sau promovează politici publice de importanță pentru implementarea Acordului de Parteneriat. Partenerii regionali și locali sunt prezenți mai puțin în structurile parteneriale, dar aceștia sunt reprezentați de structurile asociative ale autorităților publice locale, ce se regăsesc în majoritatea CM.

340. Partenerii au fost implicați de o manieră extinsă (i) în procesul de planificare și programare, în perioada 2012-2014 (prin Comitetului Interinstituțional pentru elaborarea Acordului de Parteneriat și comitete consultative tematice și teritoriale), (ii) în gestiunea programelor, prin CCMAP și (iii) în procesul de planificare a perioadei post 2020. În toate cazurile selecția partenerilor s-a făcut cu pe baza unor apeluri publice.

341. În plus, partenerii din societatea civilă sunt prezenți în dezbateri publice și pot participa la consultări asupra proiectelor de acte normative cu impact asupra fondurilor ESI, în baza prevederilor legii nr. 52/2003 privind transparența decizională.

342. Chiar dacă există și unele limite privind transparența implicării partenerilor, se observă o deschidere foarte mare a proceselor de planificare și implementare în perioada 2014-2020 față de perioada anterioară, deci calificativul pentru această variabilă este maxim.

5.1.1.10. Comitetele de monitorizare sunt constituite și au o componență și funcționare adecvată[70]

343. Analiza realizată în prezentul raport în cadrul temei de evaluare D2 arată că sunt înființate comitetele de monitorizare (CM) iar activitatea lor este destul de eficace. Evaluarea arată că **implicarea partenerilor este predominant reactivă, ca răspuns la propunerile MFE și ale autorităților de management, nu proactivă**, dat fiind că partenerii ridică relativ rar subiecte pe agenda discuțiilor CCMAP și CM suplimentar de cele propuse de autoritățile de coordonare și gestiune FESI. În ceea ce privește propunerile AM, nivelul de implicare al

[67] A se vedea analiza și constatările aferente temei de evaluare D1 din prezentul raport.
[68] A se vedea Evaluarea POCU în domeniul educației.
[69] A se vedea supra, capitolul dedicat temei de evaluare D2
[70] Ibidem.

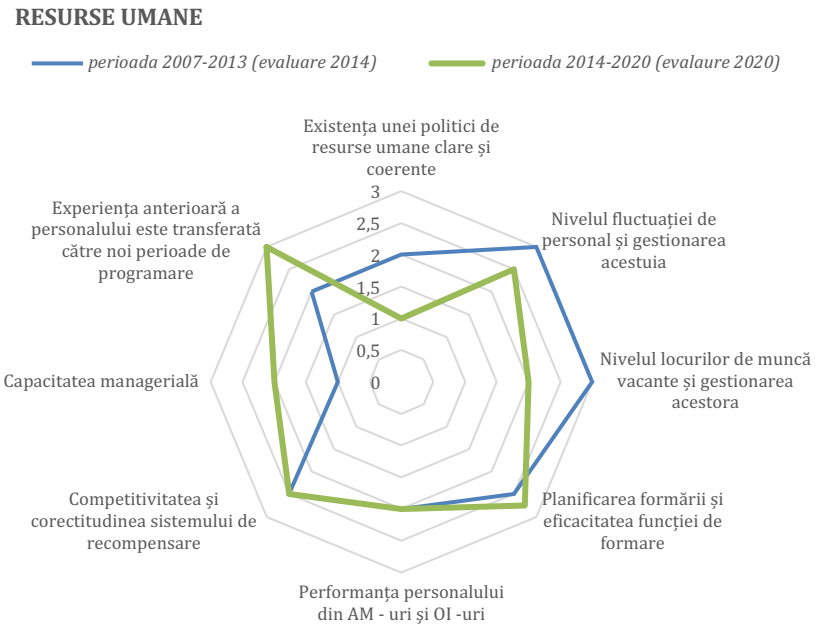
partenerilor este variabil. **În toate structurile parteneriale există parteneri cu nivel de interes și grad de activitate eterogen**. Din perspectiva celor mai multe AM și a MFE, partenerii se implică în special acolo unde au un interes, ceea ce este explicabil și asigură o implicare relevantă.

344. Chiar dacă există și unele deficiențe în funcționarea CM, se observă că partenerii sunt mai implicați, iar CM mai eficiente decât în perioada anterioară de programare, deci calificativul pentru această variabilă este maxim.

5.1.2. Resurse umane

345. În ansamblu, în comparație cu perioada anterioară de programare (2007-2013) capacitatea administrativă în ceea ce privește resursele umane nu s-a îmbunătățit, dar s-au schimbat punctele forte și respectiv punctele tari ale autorităților de gestiune a fondurilor ESI. În 2020 politicile de resurse umane nu sunt evaluate ca fiind integral adecvate. Utilizarea expertizei angajate în afara organigramei pentru o serie de activități a compensat probleme legate de lipsa de personal și problemele legate de posibilitățile de ocupare a posturilor vacante cu personal competent. Pe de altă parte, deși fluctuația personalului de execuție se situează sub nivelul din perioada 2007-2013, a crescut fluctuația personalului la nivel de conducere, ceea ce afectează alte procese, chiar dacă capacitatea managerială se situează la nivel mediu.

Figura 8. Evoluția capacității administrative a autorităților pe dimensiunea resurse umane (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative

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

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

- grad de încărcare ridicat al personalului AM/OI în diferite etape ale ciclului de program: programare, lansare apeluri, evaluare-selecție-contractare, monitorizare, închiderea programului, precum și a celui cu specializare în domeniul TIC pe zonele critice, care pune probleme în ceea ce privește stabilitatea aplicațiilor și furnizarea de help-desk destinat utilizatorilor MFE;

- 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 (de ex. în cazul POR[71] și al PNDR[72]);
- personalul IT nu beneficiază de dublarea funcțiilor fapt ce produce mari perturbări în momentul în care o persoana este indisponibilă.

347. De asemenea, una dintre deficiențele cele mai frecvente identificate de Autoritatea de Audit ca urmare a misiunilor de audit se referă la insuficiența personalului pentru anumite procese cheie (evaluare și selecție, autorizare proiecte, achiziții publice, contabilitate).

348. Conform sondajului, evaluarea personalului se practică în aproape toate AM-urile (s-a înregistrat un răspuns lipsă) și în marea majoritate a OI-urilor, 2 răspunsuri negative venind din partea unor OI-uri ale POCU și POR.

349. Analiza volumului de muncă se actualizează în permanență în 4 AM-uri (POAT, POCA, POR și CTE) și în cele mai multe OI-uri, 3 răspunsuri negative venind din partea unor structuri ale POCU și POR. Totuși, planificarea asigurării personalului necesar și competent se realizează la nivelul AMPOCA, răspunsuri negative fiind furnizate din partea AM PNDR, POAT, POC și POR. În ceea ce privește planificarea resurselor competente de la nivelul OI-urilor, răspunsurile sunt preponderent pozitive, puține răspunsuri negative venind din parte câtorva structuri ale PNDR, POCU și POR.

350. Diferitele evaluări de programe (PNDR, POAT, POR) arată un deficit de personal la nivelul autorităților de gestiune. Și rapoartele misiunilor de audit evidențiază acest aspect în cazul analizelor sistemelor de management și control din cadrul programelor.

351. Din cele de mai sus rezultă că, **la nivelul autorităților de gestiune a fondurilor europene, nu există o politică de resurse umane coerentă cu rolul instituției și sarcinile ce trebuie îndeplinite, iar planificarea este ineficientă, dovadă fiind sincopele în derularea anumitor procese în perioadele de vârf, respectiv lipsa de personal**. Din această perspectivă, sunt necesare îmbunătățiri semnificative pentru a ajunge la un nivel optim, calificativul fiind „realizat parțial, în mică măsură".

5.1.2.2. Nivelul fluctuației de personal și gestionarea acesteia

352. Conform sondajului, fluctuația de personal este considerată ca fiind gestionată de către majoritatea AM, răspunsuri negative fiind oferite de AM POAT, POCU și POR. În cazul OI, marea majoritate a acestora au o opinie pozitivă cu privire la capacitatea lor de a gestiona fluctuația de personal. Numai 2 AM-uri consideră că fluctuația de personal afectează nivelul de performanță al organizației, în OI-uri opinia fiind, de asemenea, una majoritar, pozitivă, excepție făcând unele structuri ale PNDR și POR și mai puțin din alte programe.

353. În mod concret, fluctuația personalului s-a încadrat între 10-20% în cadrul AM POAT, între 6-10% în AM POIM și sub 5% în cadrul AM POC, POCA, POPAM, POR, în timp ce AM PNDR și AMPOCU nu au oferit un răspuns. În cazul OI, există 3 răspunsuri (6%) pentru intervalul 10-20%, un răspuns (2%) pentru 21-40%, 3 răspunsuri pentru intervalul de fluctuație 6-10% și 35 de răspunsuri (73%) pentru un procent sub 5%.

354. **În contextul (in)stabilității conducerii, au fost efectuate schimbări la nivelul managementului superior** în 6 AM-uri și 23 OI-uri (48% din totalul răspunsurilor). Există, însă, multe răspunsuri lipsă. Totuși, cifrele indică schimbări semnificative la nivelul tuturor programelor subsecvente Acordului de Parteneriat. **Fluctuația personalului pentru pozițiile de execuție este mai scăzută**, conform discuțiilor din cadrul focus-grupurilor și interviurilor.

355. Față de momentul evaluării anterioare, există un progres semnificativ în ceea ce privește scăderea fluctuației, dar mai este loc de îmbunătățiri, deci calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, nu în totalitate, necesită îmbunătățiri".

5.1.2.3. Nivelul locurilor de muncă vacante și gestionarea acestora

356. Răspunsurile la sondaj referitoare la posturile vacante arată următoarea situație: AM POCA între 11-20%, AM POAT și AM POPAM între 6-10%, AM PNDR și POC sub 5%. 58% din răspunsurile venite de la OI situează posturile vacante sub 5% și aprox. 15% dintre răspunsuri între 6-10%. Cele mai multe posturi vacante (din intervalul 11-20%) sunt în cadrul a 4 OI-uri ale PNDR și 1 OI al POCU.

[71] Evaluarea intermediară a POR 2014 – 2020 - Analiza sistemului de implementare a POR, Latanzio SpA, 2019
[72] Evaluarea on-going a PNDR, ACZ Consulting, 2018

357. Față de momentul evaluării anterioare, există un progres semnificativ în ceea ce privește managementul numărului de locuri de muncă vacante, dar mai este loc de îmbunătățiri, deci calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, nu în totalitate, necesită îmbunătățiri”.

5.1.2.4. Planificarea formării și eficacitatea funcției de formare

358. Conform Evaluării POAT 2014-2020, formarea profesională în cadrul MFE se desfășoară pe baza planurilor anuale de formare ce au la bază nevoile de formare colectate și agregate din structurile ministerului de la nivelul managerilor. Anual, un raport de formare menționează activitățile și realizările cantitative (participări la formare și costuri aferente formării). Totuși, o bază de date unitară privind procesele și rezultatele formării pe parcursul perioadei analizate 2014-2020 nu este disponibilă, datele fiind colectate din planurile și rapoartele anuale sau agregate din baze diferite. Pentru Direcția Generală Managementul Resurselor Umane schimbările organizatorice au reprezentat o provocare pe parcursul acestei perioade când a intervenit și integrarea – pentru o scurtă perioadă de timp, a MFE în structura Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. Acestea au împiedicat asigurarea unei continuități a proceselor, dezvoltarea și menținerea cu consecvență a instrumentelor specifice.

359. **Analiza răspunsurilor primite la sondajul realizat în cadrul prezentei evaluări arată că, în 6 AM-uri există planuri anuale de instruire defalcate la nivel de departament, în timp ce în două (PNDR și POCA) se efectuează o analiză periodică a nevoilor de instruire, care ține cont de nevoia de competențe pe post.** La nivelul OI-urilor, cele mai multe structuri ale PNDR, POCU și POR afirmă că există planuri anuale de instruire, dar mai există structuri în care se efectuează o analiză periodică a nevoilor de instruire, care ține cont de nevoia de competențe pe post (PNDR, POCU, POPAM, POR). Există, însă și OI-uri din cadrul POIM, POPAM și POR în care nu există planuri de instruire dar există deschidere față de ofertele de training primite. Cele mai multe OI-uri consideră că planurile de instruire sunt implementate și aduc îmbunătățiri competențelor personalului.

360. Instruirea este importantă pentru personalul celor mai multor AM-uri și pentru cel al OI-urilor pentru PNDR, POPAM și POR. Rezultatele sondajului arată că planurile de instruire din instituții sunt în mare măsură implementate, aducând îmbunătățiri competențelor personalului, în AM POCU, POCA și POR, în timp ce în AM POAT și POIM se consideră că îmbunătățirile la nivelul competențelor sunt slabe. Conform opiniei venite din partea AM POC și POPAM, planurile de instruire sunt în mică măsură implementate sau nu aduc îmbunătățiri semnificative la nivelul competențelor personalului, din cauza caracterului general al tematicii de curs.

361. De asemenea, există evidențe care arată legătura dintre formare și performanță. De ex. „Analiza capacității administrative de implementare a PNDR”, din cadrul Evaluării on-going a programului, concluzionează că nivelul de expertiză și competențele personalului implicat în implementarea PNDR sunt considerate ca fiind adecvate, însă pentru o mai bună gestionare și implementare a activităților programului se constată că este, în continuare, nevoie de sesiuni de instruire în domenii specifice. Și Evaluarea intermedia a POR evidențiază importanța formării pentru creșterea performanței sistemului de implementare a acestui program.

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

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

363. Participanții la instruire și managerii, interogați în interviuri și în chestionarele aplicate, confirmă eficacitatea programelor de formare profesională ca instrument de management al performanței.

364. Întrucât **nu există în toate structurile (organisme intermediare) planuri de instruire, reacționându-se la ofertele de formare, iar în anumite autorități eficacitatea acestora este considerată scăzută**, considerăm că, deși se înregistrează o îmbunătățire a planificării formării, mai sunt aspecte de îmbunătățit. Deci calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, nu în totalitate, necesită îmbunătățiri”.

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

365. ANFP a elaborat, cu asistență din partea Băncii Mondiale, un document de politică publică în domeniul resurselor umane[73] care evidențiază ca provocare principală faptul că „practicile de evaluare a performanțelor individuale din sistemul public nu fac o distincție corespunzătoare între cei cu rezultate bune și cei cu rezultate slabe și nu folosesc la motivarea personalului sau pentru dezvoltarea carierei". De asemenea, se precizează că pe lângă modificările procedurale, este necesară o schimbare de comportament, într-o cultură organizațională favorizantă.

366. În privința numirilor și promovărilor pe bază de competență și merit, AM-urile au o opinie majoritar negativă, în timp ce din partea OI-urilor majoritatea opiniilor sunt pozitive. Cu toate acestea, sistemul de management al performanței este considerat transparent și eficient de jumătate dintre AM-uri, trei dintre acestea (POAT, POCU, POPAM) oferind opinii negative. Din partea OI-urilor, numărul de răspunsuri negative este foarte scăzut (5 din 48).

367. În ciuda unui sistem de management al performanței deficitar, peste 90% din rezultatele anuale de evaluare a personalului arată că performanța personalului este ridicată sau satisfăcătoare, conform datelor venite din partea a 5 AM-uri, în timp ce AM PNDR este de părere că rezultatele evaluării anuale a personalului nu reflectă în mod corect nivelul de performanță a acestuia. Și la nivelul OI răspunsurile sunt similare.

368. **Evaluarea intermediară a POAT 2014-2020 arată că nivelul de performanță reflectat de punctajul sistemului de evaluare indică un nivel ridicat în toate instituțiile FESI eligibile pentru sprijinul POAT**. Media punctajelor variază în perioada de analiză 2014-2019 între 4,6 și 4,9. **Tendința generală a managerilor de a evalua pozitiv pentru a evita efecte negative asupra persoanei evaluate sau contestații** determină în mare măsură această deplasare spre partea superioară a scalei de evaluare. Totuși **analiza calitativă, atât prin interviuri cât și prin anchetă, relevă opinia managerilor și angajaților potrivit căreia, performanța individuală a crescut în sistemul FESI.**

369. Performanța poate fi analizată și din punctul de vedere al competențelor pe post. Evaluarea on-going a PNDR 2014-2020 în perioada 2017-2020 prezintă rezultatele analizei la nivelul resursei umane de la nivelul AM, APIA și AFIR. Nivelul de competență și abilități este realizat pe baza autoevaluării personalului și prezintă un nivel ridicat și foarte ridicat pentru toate tipurile de sarcini, mai aproape de nivelul „ridicat" situându-se activitatea de management financiar, dar și cea de monitorizare, colectare și stocare a datelor, iar mai aproape de nivelul „foarte ridicat" fiind cea legată de instrumentele financiare (realizarea procedurilor de selecție și a acordurilor, monitorizarea implementării instrumentelor financiare, raportarea privind instrumentele financiare și impactul acestora), urmată de elaborarea ghidurilor și pregătirea apelurilor, evaluarea programului și comunicarea.

370. **Sistemul de evaluare trebuie relaționat și de performanța pe post și, atâta timp cât există întârzieri majore în unele etape de implementare a programului, considerăm că există aspecte ce necesită îmbunătățire** în continuare. Deci calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, nu în totalitate, necesită îmbunătățiri".

5.1.2.6. Competitivitatea și corectitudinea sistemului de recompensare

371. În perioada 2014-2020 salariile personalului în AM-uri și OI-uri au crescut succesiv prin: OUG nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015; apoi prin HG nr. 325/2018 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind stabilirea condițiilor de înființare a posturilor în afara organigramei și a criteriilor pe baza cărora se stabilește procentul de majorare salarială pentru activitatea prestată în proiecte finanțate din fonduri europene nerambursabile.

372. Cu toate acestea, **sistemul de recompense întrunește opinii diferite legate de transparență, corectitudine sau de stabilizarea personalului**. El este considerat adecvat, din perspectiva atragerii de profesioniști în sistem, în mare și foarte mare măsură, în AM-uri, cu excepția AM POCU. La nivelul OI-urilor opinia despre sistemul de recompense este majoritar pozitivă, cu excepția unui număr foarte scăzut de structuri ale PNDR, CTE, POCU, POIM, POPAM.

373. De asemenea, majoritatea AM-urilor și OI-urilor consideră că sistemul de recompense poate asigura păstrarea personalului, în timp ce AM POC și POCU au o opinie contrară. Din interviuri reies și aspecte negative ale

[73] Banca Mondială, Acord pentru servicii de asistență tehnică pentru Dezvoltarea unui sistem unitar pentru managementul resurselor umane în cadrul administrației publice, (mai 2019) finanțat prin POCA 2014-2020

sistemului de recompense, în sensul atragerii și/sau menținerii a unor persoane mai puțin competente, însă, în acest caz, se pune problema capacității de recrutare.

374. În privința transparenței sistemului, există un singur răspuns pozitiv (AM PNDR) și patru negative (POC, POCU, POPAM, POR), în timp ce celelalte AM-uri au preferat să nu ofere un răspuns. OI-urile consideră, în majoritate, sistemul de recompense ca fiind transparent, însă există și opinii contrare, mai puține ca număr, ale unor structuri din cadrul PNDR, POCU, POPAM, POR.

375. Numai 4 răspunsuri din partea AM sunt înregistrate în ceea ce privește corectitudinea sistemului de recompense, unul pozitiv (POR) și 3 negative (POC, POCU, POPAM), în timp ce majoritatea OI-urilor consideră sistemul corect, existând opinii negative la nivelul unor OI ale PNDR, POCU, POPAM și POR. Numărul semnificativ de respondenți care bifează incorectitudinea sistemului de recompense trebuie să dea de gândit managementului și să facă o analiză a cauzelor pentru această situație. Putem corela răspunsurile la această întrebare cu cele legate de transparență.

376. Părerile sunt egal împărțite în AM-uri în ceea ce privește capacitatea sistemului de recompense de a asigura performanța. Opinii negative vin de la AM POC, POCU și POPAM. În majoritatea OI-urilor se consideră că acest lucru se întâmplă, opiniile negative fiind puțin numeroase și venind în special de la structuri ale PNDR.

377. Cu referire la această variabilă, considerăm că există loc de îmbunătățire, în special legat de corelarea remunerării cu performanța pe post, deci calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, nu în totalitate, necesită îmbunătățiri”.

5.1.2.7. Capacitatea managerială

378. În interviuri și focus-grupuri este foarte des accentuată importanța capacității manageriale în creșterea nivelului de motivație a personalului de execuție, dar și în creșterea performanței, prin luarea celor mai adecvate decizii în ceea ce privește formarea personalului și evaluarea. Se remarcă și faptul că **măsura capacității manageriale este dată și de performanța personalului, reflectată în realizarea sarcinilor din implementarea PO și a țintelor realizate. Din această perspectivă mai sunt lucruri de îmbunătățit.**

379. POAT 2014-2020 a dedicat o axă prioritară (AP 3) sprijinului managementului RU implicate în sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI, care abordează în special punctele slabe identificate în evaluarea din 2013 a capacității administrative. Mulți manageri au participat la sesiuni de formare, pentru consolidarea capacității manageriale.

380. **Toate OI-urile participante la sondaj consideră că există o definire clară și o buna gestionare a responsabilităților manageriale; în cazul AM-urilor există două opinii negative, din partea POC și POCU.**

381. Având în vedere toate aspectele menționate, calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, nu în totalitate, necesită îmbunătățiri”.

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

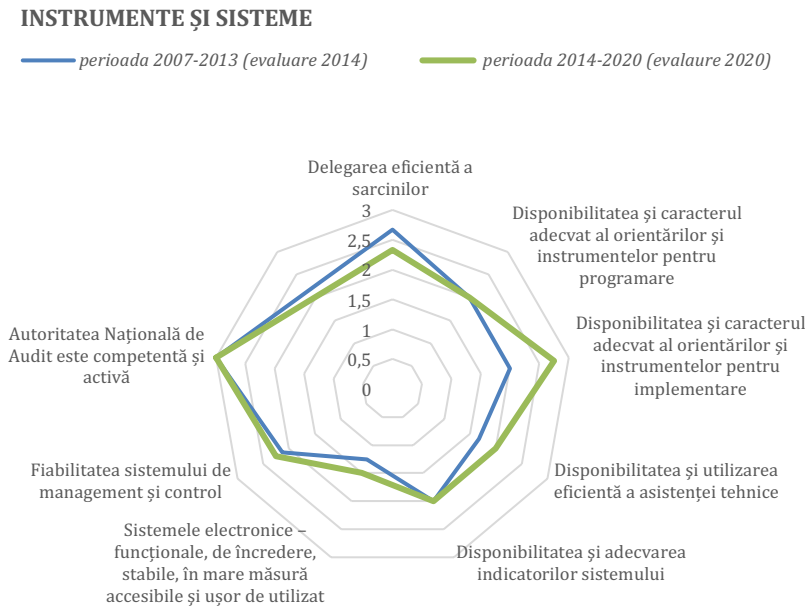
382. **Evidențele colectate prin sondaj, interviuri și focus grupuri arată că experiența anterioară a personalului este transferată către noi perioade de programare într-o foarte mare măsură**, conform celor arătate anterior la analiza dedicată dimensiunii „Structuri”. Personalul cu experiență în implementarea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

383. Așadar, calificativul pentru această variabilă este maxim.

5.1.3. Sisteme și instrumente

384. În ansamblu, în comparație cu perioada anterioară de programare (2007-2013) capacitatea administrativă s-a îmbunătățit în ceea ce privește instrumentele și sistemele, dar evaluarea de față arată că delegarea sarcinilor, precum și sistemele electronice pentru schimburi de date nu funcționează optim. De asemenea, în ciuda eforturilor și a importanței crescute a indicatorilor prin utilizarea cadrului de performanță, nu se observă progrese notabile cu privire la sistemul de indicatori.

Figura 9. Evoluția capacității administrative a autorităților pe dimensiunea instrumente și sisteme (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative

5.1.3.1. Delegarea eficientă a sarcinilor

385. Delegarea sarcinilor se realizează între AM-uri și OI-uri, prin Acorduri de delegare, așa cum am arătat și la analiza dedicată dimensiunii „Structuri" anterior. **Prin urmare delegarea sarcinilor este realizată de o manieră clară din punct de vedere formal. Cu toate acestea delegarea nu este considerată eficientă și agreată de toți partenerii în toate cazurile.**

386. Dintre respondenții la sondaj, un singur AM consideră că există consens între părțile interesate în ceea ce privește delegarea sarcinilor între instituțiile implicate în implementarea PO. La nivelul OI, răspunsurile pozitive sunt în proporție de 50%, procentul de răspunsuri negative fiind de 12,5%, multe preferând să nu răspundă. La nivelul unor structuri regionale sau județene este nevoie de o mai mare claritate în repartizarea sarcinilor. De exemplu, în Evaluarea sistemului de implementare a POR se specifică necesitatea definirii clare a activităților Birourilor județene ce țin de acest program, din punct de vedere al responsabilităților, finanțării, tipului activităților alocate, modului de raportare și verificare a îndeplinirii responsabilităților.

387. În cadrul consultărilor prin focus-grupuri au fost exprimate nemulțumiri față de nivelul de retribuire pentru îndeplinirea sarcinilor delegate. Alte opinii negative țin de natura sarcinilor delegate, precum neimplicarea OI în lansarea apelurilor (care rămân în sarcina AM), astfel încât nu se ajunge la un grafic agreat al apelurilor, care să țină cont de gradul de încărcare a personalului din OI.

388. De asemenea, deși OI-urile sunt entitățile care vin în directă legătură cu beneficiarii, AM nu includ în ghidurile finale ale solicitanților și ale beneficiarilor toate propunerile de îmbunătățire a instrumentelor de lucru cu beneficiarii, care se bazează pe experiența OI-urilor sau pe feedback al beneficiarilor.

389. Numărul mare al respondenților care apreciază negativ delegarea sarcinilor, determină acordarea calificativului „parțial realizat, nu în totalitate, sunt necesare îmbunătățiri".

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

390. Din răspunsurile la sondaj reiese că cele mai multe AM-uri cunosc structura care oferă AM-urilor și OI-urilor îndrumare pentru programarea și implementarea noilor programe operaționale. Opinia OI-urilor referitoare la acest aspect este similară cu cea de la nivelul AM, păstrând proporția numerică; există, totuși, un număr

destul de mare de respondenți (37,5%) care au oferit răspunsuri negative referitoare la disponibilitatea și caracterul adecvat al orientărilor și instrumentelor pentru programare.

391. Pentru fiecare program operațional, pentru toate procesele, au fost definite proceduri și instrumente. Un număr de cinci AM-uri și 19 OI-uri afirmă că au primit un ghid sau materiale pentru pregătirea noilor programe operaționale. Acest fapt se poate datora și faptului că AM-urile sunt mult mai implicate în programare decât OI-urile.

392. **Rapoartele Autorității de Audit semnalează câteva deficiențe în aplicarea unor proceduri/metodologii ce țin de verificări, riscuri și nereguli**. De asemenea, din rapoartele Autorității de Audit și din discuțiile din cadrul focus grupurilor, a reieșit nevoia de îndrumare mai aplicată în procesul de programare și de pregătire în vederea implementării PO în perioada 2014-2020.

393. Având în vedere toate aspectele menționate, și în cazul acestei variabile, calificativul este „realizat parțial, sunt necesare îmbunătățiri".

5.1.3.3. Disponibilitatea și utilizarea eficientă a asistenței tehnice

394. **Disponibilitatea expertizei în domenii critice / specifice (achiziții public, ajutor de stat, mediu și reglementări, audit intern, managementul riscurilor, monitorizare și evaluare etc.) este variată**, după cum urmează:

- acoperirea acestor domenii este în mare măsură slabă, în cazul AM POAT, POC și POCU și bună sau în mare măsură bună în cazul AM PNDR, POPAM, POCA și POR. În același timp, cei mai mulți reprezentanți (90%) ai OI-urilor consideră acoperirea domeniilor critice ca fiind bună și foarte bună, excepție făcând câteva structuri ale PNDR, POCU și POR;
- disponibilitatea expertizei este considerată mai degrabă bună în mare măsură, doar un AM considerând-o redusă. OI-urile au răspunsuri similare, doar un OI având o opinie negativă;
- calitatea expertizei a întrunit răspunsuri foarte asemănătoare cu cele de la punctul b, atât în ceea ce privește AM-urile, cât și OI-urile.

395. Sursa expertizei în domenii critice este, în cea mai mare parte, internă, în cazul AM-urilor, pentru toate domeniile menționate (achiziții publice, ajutor de stat, audit intern, managementul riscurilor, monitorizare și evaluare), în timp ce pe partea de reglementări de mediu expertiza lipsește în mare măsură. În cazul OI-urilor, sursa preponderentă este internă, dar este angajată și sursă externă, inclusiv asistență tehnică, deși în mică măsură, în special pentru ajutor de stat, reglementări de mediu, audit.

396. În RAI 2018 pentru POR sunt specificate întârzierile în evaluarea proiectelor depuse din cauza lipsei evaluatorilor independenți. Evaluarea proiectelor depuse se realizează cu experți independenți la nivel regional de ADR. Din cauza numărului limitat de evaluatori care pot fi puși la dispoziție conform contractelor de achiziții, au existat întârziere în evaluarea proiectelor ce au determinat implicit întârzierea procesului de contractare.

397. Utilizarea fondurilor de AT variază de la program la program, cele mai multe plăți realizându-se în cadrul POAT și POCU, iar cele mai puține, în cadrul POCA.

Tabel 2. Utilizarea bugetelor disponibile pentru asistență tehnică la nivelul programelor (sumele sunt exprimate în euro)

Program	Alocare	Plăți	Grad de utilizare (%)
PNDR (08.10.2020)	209.083.054	103.705.767	49,6
POAT (30.09.2019, acoperind și nevoile de AT pentru POC și POIM)	108.230.537	99.837.417	92,25
POCA (conform RAI 2019)*	46.178.415	12.228.174	26,48
POCU (31.10.2020)	304.866.984	275.766.237	90,45
POR (conform RAI 2018)	221.280.000	75.640.000	34,18
POPAM (02.10.2020)	17.982.544	13.403.275	74,53
Interreg V-a RO – BG (RAI 2019)*	19.914.966	6.401.293	32,14
Interreg V-a RO – HU (RAI 2019)*	22.696.640	7.468.921	32,91

Sursa: prelucrare evaluator

**Suma înregistrată la plăți reprezintă Cheltuielile totale eligibile declarate de beneficiari către autoritatea de management, în cadrul sprijinului prin AP Asistență Tehnică*

398. **Din interviuri a rezultat disponibilitatea și calitatea redusă a asistenței tehnice din România pe domenii specializate** (de ex. aferente POIM, POC), motiv pentru care **este preferată asistența tehnică din**

surse externe, din ţări ale UE, care dispun de acest tip de expertiză. Sunt apreciate pozitiv serviciile de asistenţă tehnică oferite de cu sprijinul BEI, BERD, al Băncii Mondiale, care pun la dispoziţia autorităţilor echipe mixte de consultanţi.

399. Considerăm este nevoie de îmbunătăţiri semnificative pentru creşterea calităţii serviciilor de consultanţă, în general, dar cu precădere a celei specializate, utilizând, în acest sens, fondurile asistenţei tehnice. Astfel, calificativul pentru această variabilă „realizat parţial, în mică măsură şi sunt necesare îmbunătăţiri semnificative".

5.1.3.4. Disponibilitatea şi adecvarea indicatorilor sistemului

400. Toate AM-urile şi OI-urile care au răspuns sondajului au o opinie pozitivă cu privire la sistemul de indicatori utilizaţi pentru rapoartele de evaluare / RAI-uri / evaluări ex-ante. Cu toate acestea, există evidenţe în diferitele evaluări de program, cu privire la lipsa de corelare a indicatorilor de program cu obiectivele sau activităţile. Câteva exemple sunt oferite în continuare:

- Evaluarea POCU în domeniul educaţiei: suprapunerea unor indicatori privind grupul ţintă pentru a doua şansă, lipsa de raportare dezagregată a unor indicatori de realizare şi definirea incorectă a unor indicatori de rezultat aferenţi învăţământului terţiar;
- Evaluarea POAT: deşi prin O.S. 2.1 din cadrul AP1 este vizată şi evoluţia gradului de participare activă a părţilor interesate în implementarea FESI la nivel de Acord de Parteneriat, programe operaţionale şi pe niveluri teritoriale, nu există indicatori dedicaţi de măsurare.

401. Având în vedere limitările prezentate cu privire la disponibilitatea şi adecvarea indicatorilor sistemului, calificativul pentru această variabilă „realizat parţial şi sunt necesare îmbunătăţiri".

5.1.3.5. Sistemele electronice – funcţionale, de încredere, stabile, în mare măsură accesibile şi uşor de utilizat

402. Faţă de perioada 2007-2013, când transmiterea documentelor de către beneficiari se realiza pe format de hârtie şi electronic, sistemul MySMIS a adus un progres important prin depunerea on-line, apreciat de majoritatea interlocutorilor.

403. În privinţa utilizării sistemelor electronice pentru schimbul de date, 3 AM-uri consideră că ele nu sunt utilizate la capacitate maximă (POC, POCU, POR). În ceea ce priveşte opinia OI-urilor legată de acest aspect, doar 10 răspunsuri sunt negative (din 48), ele provenind de la structuri din cadrul a 5 programe (PNDR, POCU, POIM, POPAM, POR). Consultările din cadrul focus grupurilor au evidenţiat aspectele care fac dificilă utilizarea sistemului electronic actual: diferenţele între interfaţa autorităţilor (back office) şi cea a beneficiarilor (front office) care pun probleme în comunicarea între beneficiari şi OI-uri, imposibilitatea arhivării documentelor, stocarea documentelor în altă ordine decât cea în care au fost introduse etc.

404. Direcţia pentru Coordonarea SMIS şi IT din cadrul MFE face precizarea că MySMIS a fost dat în producţie ulterior apelurilor, fiind un sistem informatic care presupune un transfer de informaţii în timp real dintre beneficiar şi AM/OI. De asemenea, reprezentanţii direcţiei menţionează că pentru fiecare autorizare din back office beneficiarul primeşte o notificare, funcţionalitate implementată în iunie 2020, documentele sunt arhivate şi se regăsesc în SMIS2014, la nivel de proiect şi pot fi accesate oricând. Legat de sistemele electronice, deficienţele identificate de Autoritatea de Audit se referă la:

- disfuncţionalitatea sistemului SMIS 2014+ în ceea ce priveşte generarea aplicaţiilor de plată; pentru unele PO (e.g. POPAM), sistemul AplicaţiiSMI2014+ nu permite schimbul electronic de date şi documente între beneficiari şi autorităţi ulterior etapei de semnare a contractului de finanţare;
- deficienţe în ceea ce priveşte asigurarea unei piste de audit adecvate pentru apelurile istorice reconstituite în MySMIS; absenţa unei piste de audit corespunzătoare în sistemul informatic EMS, atunci când sunt solicitate clarificări către beneficiari.

405. Nu în ultimul rând, personalul IT care operează sistemul nu poate fi angajat cu uşurinţă în cazul în care lipseşte, sau înlocuit dacă pleacă din sistem, date fiind caracteristicile pieţei muncii în domeniul IT (personalul este atras spre mediul privat pentru venituri şi condiţii de lucru foarte bune), ceea ce generează blocaje în exploatare.

406. Pentru a răspunde acestei necesităţi, în MFE este implementat proiectul „Sprijin privind dezvoltarea/optimizarea unor module specifice sistemului informatic integrat SMIS2014+/MySMIS2014".

407. Considerăm că utilizarea sistemelor electronice este importantă, însă opiniile negative exprimate de către utilizatorii sistemului arată că funcționalitatea acestora necesită îmbunătățiri, calificativul fiind „realizat parțial, necesită îmbunătățiri”.

5.1.3.6. Fiabilitatea sistemului de management și control

408. Analiza documentelor, în special a rapoartelor Autorității de Audit ca urmare a misiunilor de audit de sistem, precum și evidențele colectate prin interviuri și focus grupuri arată că deficiențele cele mai importante ale sistemului de management și control se referă la:

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

409. Indicatorul de rezultat pentru O.S. 2.1 al POAT este *Ponderea beneficiarilor care consideră procedurile privitoare la FESI corespunzătoare (%) - țintă 50,00% (plecând de la valoarea de bază 23,5% prezentată în raportul ex-ante privind capacitatea autorităților din sistem și a beneficiarilor și în POAT)*. Din sondajul realizat în cadrul Evaluării POAT 2014-2020 reiese că 75,25% dintre beneficiari consideră procedurile privitoare la FESI corespunzătoare. Rezultatele sunt similare în urma analizei sondajului pentru prezenta evaluare, rezultate care arată că factorii legați de claritatea și consecvența procedurilor aplicabile perioadei de pregătire și de implementare a proiectelor sprijină capacitatea administrativă pentru 76% dintre beneficiarii instituții publice și 78% din entitățile private.

410. Din răspunsurile la sondajul prezentei evaluări, au rezultat următoarele informații legate de SMC:

- mecanismele care asigură urmărirea fluxurilor de plăți, prognoza cheltuielilor și certificarea plăților sunt considerate funcționale de respondenții din AM-uri și OI-uri, neexistând opinii nefavorabile. Aceeași situație este și pentru existența pistelor de audit pentru toate activitățile;
- registrul riscurilor se completează de toate AM-urile și de majoritatea OI-urilor, răspunsurile negative fiind în număr de 4 din 48 de răspunsuri.
- eficacitatea funcției de control este apreciată de cele mai multe AM-uri, înregistrând o evaluare negativă din partea AM POAT și POC. Numai un OI din cadrul POCU are o opinie negativă legată de acest aspect.

411. Documentele consultate și interviurile arată că autoritățile auditate au pus în aplicare, total sau parțial, recomandările formulate de Autoritatea de Audit. **Având în vedere că au rămas deficiențe, în principal referitoare la funcționalitatea sistemului SMIS/MySMIS dar și EMS, întârzierea termenelor procedurale, monitorizarea proiectelor, raportarea de date de încredere privind indicatorii etc.**, considerăm că, în privința fiabilității SMC, este nevoie de măsuri de îmbunătățire, calificativul pentru această variabilă fiind „realizat parțial".

5.1.3.7. Autoritatea Națională de Audit este competentă și activă

412. Autoritatea de Audit are mandat stabilit prin lege, reglementările fiind precizate în cadrul fiecărui raport de audit. Acestea sunt atât reglementări europene, emise de Parlamentul și Consiliul European, precum și de Comisia europeană, pe plan național cadrul legal fiind constituit, printre altele, din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României republicată, HG nr. 1183/2014 privind nominalizarea autorităților implicate în sistemul de management și control al FESI 2014-2020 și altele. Pe site-ul Curții de Conturi a României sunt publicate rapoarte anuale de activitate ale Autorității de Audit, inclusiv raportul pentru anul 2019[74]. Rapoartele de audit sunt realizate conform planului de audit și disponibile pentru factorii interesați, inclusiv pentru evaluări. Astfel, fiind îndeplinite criteriile, calificativul pentru această variabilă este maxim.

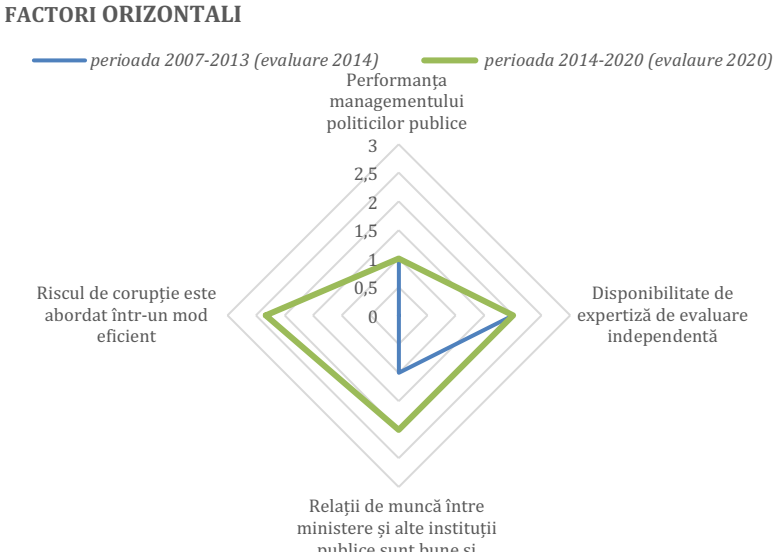
413. Cu toate acestea, sistemul de audit este evaluat defavorabil de aproape toți respondenții la sondaj, cu o excepție. Opiniile negative au drept cauză lipsa de colaborare a Autorității de Audit pentru stabilirea soluțiilor pe spețe, care să asigure o implementare cât mai corectă a fondurilor europene, o atitudine preventivă și nu una punitivă. Interviurile arată însă o îmbunătățire a relației dintre AM și Autoritatea de Audit.

5.1.4. Probleme orizontale care afectează capacitatea autorităților

414. În ansamblu, în comparație cu perioada anterioară de programare (2007-2013), factorii care influențează capacitatea administrativă a autorităților de gestiune a fondurilor ESI au avut o evoluție pozitivă. Gestiunea riscurilor de corupție și relațiile de muncă între ministere au înregistrat un progres, chiar dacă nu ajung la calificativul maxim. În schimb nu se observă progres în managementul politicilor publice și disponibilitatea de expertiză de evaluare independentă.

[74] http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raport%20de%20activitate%20pe%20anul%202019.pdf

Figura 10. Evoluția factorilor orizontali ce influențează capacitatea administrativă a autorităților (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative

5.1.4.1. Performanța managementului politicilor publice

415. Politicile publice se realizează preponderent la nivelul autorităților centrale (ministere), în cooperare cu alte entități din structura acestora, inclusiv operaționale la nivel teritorial. Încă din 2005 există cadru normativ și procedural pentru elaborarea propunerilor de politici publice. Astfel, a fost aprobat *Regulamentul privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central* (HG nr. 755/2005), care prevede obligativitatea realizării procesului de consultare publică asupra politicii publice. Consultarea permanentă cu partenerii economici și sociali este un factor important, care poate duce atât la formularea unor politici publice realiste, cât și la monitorizarea implementării acestora și ajustarea lor, atunci când condițiile o impun. Aceeași Hotărâre de Guvern impune definirea indicatorilor care sunt planificați pentru a măsura realizările în urma aplicării politicilor publice. În acest sens, SGG a elaborat și publicat un *Ghid de evaluare și monitorizare a politicilor publice* încă din anul 2009[75]. Atât Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA) 2007-2013, cât și POCA 2014-2020 au susținut proiecte de pregătire a cadrului pentru elaborarea de politici publice, dar și de elaborare propriu-zisă a propunerilor de politici publice. Pentru creșterea capacității personalului implicat în realizarea și/sau implementarea politicilor publice, au fost organizate sesiuni de instruire, precum Politici publice pentru personalul MApN și ANFP și au fost postate pe site manualele utilizate (e.g. Manual de politici publice[76]).

416. Cu toate acestea, opinia factorilor consultați, inclusiv experți în administrație publică și politici publice, este că performanța actuală în managementul politicilor publice este încă slabă. Instrumentele de planificare a politicilor publice reglementate prin HG nr. 755/2005 sunt utilizate rar și mai degrabă formal (dat fiind că folosirea lor este impusă de finanțator, în acest moment cel mai important finanțator fiind POCA). Cele mai multe decizii de la nivelul administrației publice, inclusiv din cadrul ministerelor, sunt luate în afara unui cadru stabil de planificare a politicilor publice. Lipsesc proiecte de politici publice dezvoltate subsecvent principalelor strategii de dezvoltare sectorială.

417. Documentele de politici publice (în special propunerile de politici publice) sunt asociate cel mai adesea cu documente de fundamentare a unor decizii deja luate la nivelul diferitelor structuri și se finalizează preponderent cu adoptarea unui act normativ. Din această cauză aceste documente sunt considerate ca fiind atașate propunerilor de acte normative, denaturându-se scopul derulării procesului de formulare a politicilor publice, prin considerarea acestuia ca fiind subsecvent celui de formulare a propunerilor de acte normative și

[75] http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/GHID_DE_MONITORIZARE_SI_EVALUARE_FINAL.pdf
[76] http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/MAPN/3.%20Materiale%20de%20formare%20Politici%20publice.pdf

nu unul care prezintă parcurgerea etapelor specifice formulării fundamentate a inițiativelor de politici publice.[77]

418. Deși dialogul social și consultarea publică s-au îmbunătățit, în continuare se simte nevoia unei mai bune comunicări și colaborări între decidenți și ceilalți actori interesați, care trebuie să implementeze politicile respective sau asupra cărora implementarea politicilor are un efect direct, fiind imperativă implicarea lor atât în elaborarea, cât și în monitorizarea și evaluarea politicilor publice. În opinia factorilor consultați din societatea civilă (membrii ai CCMAP și comitetelor de monitorizare), consultarea publică trebuie să treacă dincolo de aplicarea legii transparenței decizionale nr. 52/2003 și a reglementărilor privind dialogul social. De asemenea, este necesară dezvoltarea capacității administrative a autorităților, prin care să se asigure dezvoltarea și implementarea performantă a politicilor publice.

419. Astfel, este loc de îmbunătățiri în procesul de asigurare a performanței managementului politicilor publice, calificativul pentru această variabilă fiind „realizat parțial, în mică măsură și sunt necesare îmbunătățiri semnificative".

5.1.4.2. Disponibilitate de expertiză de evaluare independentă

420. Cultura de evaluare este în continuă creștere în România, la nivelul fiecărui program operațional existând un plan multianual de evaluare. La nivelul ministerelor din sistemul de gestiune a fondurilor FESI au fost înființate birouri de evaluare: în cadrul MFE, al POR și al PNDR.

421. În vederea creșterii capacității de evaluare a personalului din AM, se contractează servicii de asistență tehnică, atât pentru a susține sesiuni de formare/coaching cu personalul birourilor de evaluare din cadrul tuturor programelor, prin creșterea capacității Grupului de Lucru Funcțional pentru Evaluarea Performanțelor (cu finanțare POAT), dar și la nivel de program, în cadrul POR și PNDR. De asemenea este contractată asistență tehnică pentru a analiza calitatea studiilor de evaluare realizate de alte firme de consultanță/ alte echipe de evaluatori, în cadrul planului de evaluare. Comitetele științifice constituite au rol consultativ și formulează recomandări pentru îmbunătățirea calității rapoartelor.

422. În prezent, se află în derulare un proiect al cărui beneficiar este Biroul de Evaluare Programe din cadrul MFE. O serie de sesiuni de instruire în domeniul evaluării au fost organizate și pentru membrii comitetelor de monitorizare. Prin proiect s-a realizat o analiză a datelor disponibile pentru evaluări, inclusiv cu referire la indicatorii de rezultat și posibilitatea de obținere a datelor de la instituții terțe (în afara sistemului FESI). Rezultatele acestor activități sunt parțiale, în sensul în care nu sunt ușor disponibile date pentru toți indicatorii, iar acoperirea cu indicatori de rezultat a intervențiilor nu este totală (există intervenții pentru care indicatorii de rezultat definiți nu sunt integral relevanți).

423. În cadrul aceluiași proiect se încurajează crearea unei rețele de profesioniști (Rețeaua de Evaluare din România), care are scopul de a impulsiona calitatea în procesul de evaluare la nivel național și de a promova conștientizarea importanței evaluării ca instrument de management public. Totodată, RER încurajează diseminarea de practici, informații, idei și nu în ultimul rând, împărtășirea experiențelor în domeniul evaluării și valorificarea acestora. În prezent, evaluarea POAT arată că momentul de realizare a evaluărilor limitează modul în care recomandările acestora pot fi valorificate.

424. Și pentru această variabilă calificativul este „realizat parțial", fiind loc de îmbunătățiri, în sensul acoperirii tuturor intervențiilor cu indicatori, în special de rezultat, eliminării suprapunerilor indicatorilor, dar și stabilirii unor ținte realiste, bazate pe analize. De asemenea, se poate îmbunătății modalitatea de valorificare a evaluărilor.

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

425. Relațiile cu ministerele de linie sunt considerate bune și eficiente de către majoritatea AM-urilor, opinii negative venind de la AM POAT și AM POCU. Cu excepția a 2 OI-uri, toate celelalte răspunsuri legat de relația cu ministerele de linie sunt pozitive. Opinii similare se înregistrează și în ceea ce privește eficiența comunicării și cooperării dintre AM, OI și alte unități relevante.

426. Totodată, relația de muncă între ministere/ instituțiile publice se derulează în unele situații cu dificultate, după cum am arătat și în cadrul analizei aferente variabilei „Structuri", ceea ce afectează coordonarea

[77] Conform opiniilor experților exprimate în cadrul metodei Delphi și a opiniei reprezentanților organizațiilor societății civile prezente în CCMAP și comitetele de monitorizare.

interministerială sistematică și eficientă a politicilor socio-economice. Una din cauzele principale provine din însăși arhitectura instituțională, politicile fiind formulate la nivel sectorial, de către ministerele de resort.

427. În ceea ce privește relația dintre ministere și alte autorități publice subordonate, informațiile culese prin focus grupuri arată necesitatea îmbunătățirii relațiilor dintre instituțiile deconcentrate cu autoritatea centrală și a unei mai bune comunicări, pentru ca opinia structurilor teritoriale să fie luată în considerare, având în vedere că aceste structuri sunt cele care vin în legătură directă cu beneficiarii finali ai serviciilor publice/cetățeni și firme din mediul de afaceri.

428. Având în vedere aceste evidențe, și pentru această variabilă calificativul este „realizat parțial", fiind loc de îmbunătățiri.

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

429. Toate AM-urile și OI-urile (cu o excepție) consideră că există în instituție un cod de conduită care face referire și la comportamentul etic. Codul etic și de integritate a funcționarilor publici și al personalului contractual din cadrul MFE a intrat în vigoare în iunie 2013. Corpul de Control și Implementare Strategie Anticorupție (CCISA) este o structură de specialitate, constituită la nivel de compartiment, în subordinea directă a ministrului fondurilor europene[78]. Există așadar din punct de vedere formal instrumente și o structură la nivelul MFE care să gestioneze riscul de corupție. Conform prevederilor Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020, managementul riscurilor de corupție se face pe baza unei metodologii specifice, riscurile sunt monitorizate iar CCISA realizează atât activități de prevenție anti-corupție, cât și activități de control pentru identificarea eventualelor riscuri de corupție actuale.

430. Din discuțiile purtate în cadrul focus-grupurilor cu reprezentanții AM și OI, a rezultat că riscul de corupție este una dintre variabilele cele mai puțin importante prin prisma improbabilității producerii, sistemul de management și control fiind eficient din acest punct de vedere.

431. Indicele de Percepție a Corupției reflectă percepția pe care experții din societatea civilă și mediul de afaceri o au cu privire la corupția existentă în sectorul public.[79] Cu 44 de puncte, România se află pe penultimul loc la nivelul UE, la egalitate cu Ungaria și cu un punct în plus față de Bulgaria. Comparativ cu anul 2018, țara noastă înregistrează o scădere de trei puncte în 2019, ajungând la același scor ca în anul 2012.

432. În cadrul mecanismului de monitorizare și evaluare a Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 au fost realizate evaluări instituționale la MADR și MLPDA, dar nu și la MFE. Cu toate acestea, o serie de constatări ale evaluărilor instituționale din anul 2019 au fost comune pentru întregul sistem al administrației publice și merită marcate: sistemul de management al riscurilor de corupție în instituțiile publice, inclusiv în ministere, este în mare măsură aplicat, dar de o manieră formalistă. În timp ce sunt prevăzute mecanisme de control pentru asigurarea depistării abaterilor și corupției și se asigură respectarea legislației privind transparența decizională și accesul la informațiile de interes public, sunt mai puțin bine implementate alte măsuri de prevenire a corupției și conflictului de interese.[80]

433. Așadar, și în această privință calificativul pentru variabilă este „realizat parțial", fiind loc de îmbunătățiri.

---

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

[79] În peste două treimi dintre țări, eforturile împotriva corupției au stagnat ori au făcut pași înapoi, inclusiv în multe dintre cele mai avansate economii ale lumii, reiese din raportul privind Indicele de Percepție a Corupției, lansat de Transparency International în februarie 2020. https://www.transparency.org.ro/ro/tironews/indicele-de-perceptie-corup%C8%9Biei-2019

[80] A se vedea rapoartele de evaluare privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 la https://sna.just.ro/Rapoarte+de+evaluare

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

434. Pentru întărirea capacității autorităților de a gestiona fondurile ESI au fost întreprinse numeroase acțiuni, dintre care le prezentăm succint pe cele mai frecvente și mai importante. În Anexa 5, secțiunea dedicată temei de evaluare D3, sunt integrate acțiunile planificate în cadrul programului și axelor de asistență tehnică ale programelor, toate având rolul de a crește capacitatea autorităților.

435. Pentru **Structuri** sunt efectuate misiuni de verificare a funcțiilor delegate organismelor intermediare, fiind elaborate rapoarte de către echipele de verificare.

5.2.1. Resurse umane

436. Rapoartele anuale de implementare ale programelor operaționale prezintă măsurile luate în vederea adresării problematicii creșterii volumului și/sau calității resurselor umane care gestionează PO, după cum urmează:

i. Pentru asigurarea necesarului de resurse umane:
   - au fost făcute demersuri în vederea ocupării posturilor vacante/temporar vacante, pentru asigurarea capacității adecvate de a îndeplini sarcini specifice privind activitatea în cauză;
   - au fost făcute angajări în afara organigramei, pe perioadă determinată, pentru perioadele cu încărcare mare de sarcini;
   - referitor la problema lipsei experților pentru evaluarea tehnico-financiară a unor apeluri, au fost angajați experți externi (de ex. în AMPOC)

ii. Pentru creșterea competențelor resurselor umane, s-a realizat:
   - Analiza nevoilor de instruire în AM și OI și o planificare a instruirii pentru anii 2016-2022 (perioada efectivă de implementare a programului)[81],
   - Instruirea orizontală pentru personalul din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI, în domeniul achizițiilor publice și al prevenirii și combaterii faptelor de corupție și promovarea standardelor de etică și integritate.
   - Instruire în domenii specifice activității AM și OI: managementul proiectelor/contractelor, monitorizare implementare proiecte/contracte, verificare rapoarte, întocmirea documentelor de plată, managementul programelor operaționale, dezvoltarea cunoștințelor și abilitaților la nivel avansat în managementul fondurilor europene, analiza cost-beneficiu pentru proiecte generatoare de venit, identificare nereguli și antifraudă, dezvoltare urbană, evaluare, indicatori și analiza contrafactuală a impactului finanțărilor, dezvoltare urbană, mobilitate urbană. Raportul de evaluare POAT surprinde însă că participarea la formare în cadrul MFE a variat corespunzător ciclului de programare-implementare. Astfel, volumul de formare a fost mai mare în 2015 (când nu au mai fost active finanțările din ciclul 2007-2013), a urmat un declin în 2016-2017 urmat de o creștere puternică în 2018 și 2019[82].
   - Specific pentru POIM, prin contractul „Asigurarea de servicii de asistență tehnică din partea experților BEI pentru gestionarea POIM 2014–2020 la nivelul AM POIM și a OI Transport și pentru închiderea POSM și POST", au avut loc sesiuni de instruire cu participanți de la AM și OIT, principalele subiecte de instruire urmând ciclul proiectelor finanțate din fonduri UE: pregătirea și finanțarea proiectelor, achizițiile publice, gestionarea contractelor, gestiunea și controlul financiar[83].
   - Specific pentru sectorul de mediu, a avut loc formarea profesională a personalului autorităților competențe pentru protecția mediului privind evaluarea impactului asupra mediului și evaluarea de mediu pentru perioada 2014-2020, prin proiectul Ministerului Mediului care a contribuit la îndeplinirea condiționalității generale ex-ante referitoare la EIA și SEA, prevăzută în Anexa XI la Regulamentul UE nr. 1303/2013 și în cadrul Acordului de Parteneriat aprobat de CE pentru perioada 2014-2020.
   - elaborarea Ghidului privind Managementul fraudelor și neregulilor în proiectele finanțate din fondurile ESI și aplicarea corecțiilor financiare, întocmit în urma derulării atelierelor de lucru și pe baza cazuisticii suplimentare comunicate de instituțiile din sistem participante.

[81] Evaluarea POR 2014 - 2020
[82] Evaluarea POAT 2014 - 2020
[83] RAI POIM 2018

iii. asigurarea în continuare a resurselor financiare pentru remunerarea personalului din sistemul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI și din sistemul de management al programelor.

437. Sondajul realizat în cadrul prezentei evaluări a evidențiat principalele acțiuni luate pentru întărirea capacității autorităților. Pentru AM, răspunsurile cele mai frecvente au fost legate de formarea personalului prin participarea la sesiuni de formare profesională în domeniul managementului, inclusiv în dezvoltarea de proceduri de management operațional, în domenii specifice gestionării fondurilor europene și în achiziții publice. S-a practicat și formarea personalului la locul de muncă prin transfer de cunoștințe de la personalul cu experiență și calificare. Pe lângă cele de mai sus, la nivelul OI-urilor au fost întreprinse și activități legate de certificarea sistemului de management organizațional (inclusiv managementul calității), angajarea de personal calificat în domeniul financiar, al achizițiilor publice și al fondurilor europene. De asemenea, angajații OI-urilor au beneficiat de sesiuni specializate de formare a personalului în domeniul financiar, incluziv dezvoltarea de proceduri de management financiar.

5.2.2. Sisteme și instrumente

438. Autoritățile de gestiune (AM, OI) au implementat, parțial sau în totalitate, recomandările Autorității de Audit formulate în urma misiunilor de audit realizat la nivel de sistem de implementare a PO, referitoare la:

- verificarea administrativă pentru cererile de prefinanțare, cererile de plată sau cererile de rambursare cu respectarea termenelor prevăzute de programe;
- verificările administrative asupra rapoartelor tehnice, cu respectarea prevederilor procedurale cu privire la verificarea tehnică și monitorizarea proiectelor;
- realizarea analizei riscului de fraudă, având în vedere și zonele de risc identificate în perioada anterioară de programare, pentru dezvoltarea instrumentului de risc;
- raportarea și înregistrarea în SMIS a datelor referitoare la participanții în proiecte, indicatori;
- elaborarea planului de recuperare în caz de dezastru pentru activitățile de management al sistemului informatic;
- verificarea naturii serviciilor decontate în cadrul proiectelor.

439. Conform Rapoartelor anuale de implementare, din axele de Asistență tehnică s-a asigurat suportul necesar implementării programelor (contractare, monitorizare, verificări, remunerarea personalului), evaluarea programelor, precum și pentru pregătirea viitoarei perioade de programare. Au fost luate măsuri de operaționalizare a sistemului informatic integrat MySMIS2014/SMIS2014+, precum și de realizare a unei infrastructuri IT reziliență la dezastre. Au fost implementate anumite proiecte pentru a sprijini sistemul informatic, prin achiziția de echipamente, licențe, servicii, software, aplicații.[84]

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

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

441. În luna octombrie 2018, Direcția Coordonarea SMIS și IT/MFE, responsabilă de coordonarea, dezvoltarea, administrarea și întreținerea sistemelor de management a informațiilor, a depus spre finanțare un proiect care vizează dezvoltarea și menținerea unui sistem informatic funcțional și eficient pentru FSC, precum și întărirea

[84] A se vedea pentru detalii în acest sens Evaluarea POAT 2014-2020.

capacității utilizatorilor săi. Funcțiile modulelor „Nereguli și Recuperări" din aplicația SMIS Minimal au fost replicate și îmbunătățite în modulul "Implementare" back office în sub-modulul „Nereguli și creanțe". Se asigură astfel posibilitatea înregistrării suspiciunilor de nereguli, gestionarea neregulilor. Modulul oferă posibilitatea înregistrării creanțelor provenite din nereguli constatate și a recuperării acestora.

442. Cu scopul de a asigura o capacitate adecvată a funcției de evaluare a Acordului de Parteneriat și a programelor operaționale finanțate din fondurile ESI, precum și pentru operaționalizarea și funcționarea rețelei de evaluare coordonată de Grupul de Lucru Funcțional pentru Evaluarea Performanței, Biroul Evaluare Programe implementează proiectul „Asistență tehnică pentru susținerea capacității de evaluare", cu finanțare POAT. În cadrul acestui contract se derulează o serie de activități precum: pregătirea datelor administrative pentru realizarea evaluărilor; furnizarea datelor adiționale pentru realizarea evaluărilor; acordarea de asistență tehnică la cerere; constituirea și asigurarea funcționării Comitetelor științifice pentru evaluări. Și în cadrul altor PO (PNDR, POR), capacitatea de evaluare a programelor a fost îmbunătățită cu finanțare din axa de asistență tehnică, prin contractarea de servicii de consultanță specializată.

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

443. Rezultatele sau efectele atinse prin acțiunile derulate sunt surprinse în diferite rapoarte analizate, dar și prin intermediul consultărilor cu reprezentanții AM/OI din carul focus-grupurilor. Conform evaluărilor programelor[85], volumul formării profesionale a crescut semnificativ în 2018 și 2019. Aceasta a avut o contribuție importantă la capacitatea adecvată a autorităților de gestiune, în special din perspectiva funcțiilor:

- elaborare cereri de finanțare,
- evaluare cereri de finanțare,
- monitorizarea proiectelor (inclusiv în faza de durabilitate),
- verificări la fața locului,
- verificare a achizițiilor și a cererilor de rambursare,
- soluționare contestații, dar și
- programare, în special pentru personalul dedicat al MFE.

444. **Pe cale de consecință, se poate afirma că acțiunile de asistență tehnică contribuie într-un mod semnificativ la îndeplinirea obiectivelor stabilite la articolul 59 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 și la articolul 51 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1305/2013, având un impact pozitiv asupra modului de implementare, gestionare, monitorizare și evaluare a programelor. În același timp, pentru o mai bună gestionare și implementare a activităților, evaluările programelor constată că, în continuare, este nevoie de sesiuni de instruire în domenii specifice.** Constatarea este susținută și de evidențele colectate pentru prezenta evaluare prin interviuri și focus grupuri.

445. Contribuția fondurilor ESI la cofinanțarea salariilor este semnificativă pentru asigurarea stabilității personalului și sprijină gestiunea bună a resurselor umane. Migrarea spre mediul privat care a afectat grav resursa umană din sistemul fondurilor în perioada de programare anterioară, a fost diminuată. În plus, posibilitatea legală de a face angajări pe perioadă determinată în afara organigramei este apreciată în mod special la nivelul OI pentru asigurarea de personal calificat pentru perioadele de vârf de sarcină. Astfel, **au avut efectul urmărit activitățile adresate managementului resurselor umane: formare, asigurarea stabilității personalului și personal suplimentar în perioadele de încărcare cu activități.**

446. În ceea ce privește sistemul de management al performanței, Analiza diagnostic realizată în cadrul „Studiului privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane"[86] identifică un număr de slăbiciuni ale sistemului cum ar fi:

- Procesul de evaluare a performanțelor este excesiv de formalist, interviul de evaluare este o formalitate care de multe ori nu are loc, conceptul pe care se bazează evaluarea performanțelor este în mică măsură înțeles, iar managerii nu beneficiază de sprijin pentru a-și dezvolta competențele manageriale și de leadership;

[85] Evaluarea intermediară a POAT 2014 – 2020 (cu referire la acțiuni de creștere a capacității pentru POC, POIM și POAT), Evaluării on-going a PNDR 2014 - 2020

[86] Banca Mondială, Acord pentru servicii de asistență tehnică pentru Dezvoltarea unui sistem unitar pentru managementul resurselor umane în cadrul administrației publice, (mai 2019) finanțat prin POCA 2014-2020.

- Abordarea actuală stimulează în mică măsură performanțele individuale;
- Evaluările negative au consecințe semnificative asupra persoanei evaluate, motiv pentru care managerilor le este convenabil să evalueze pozitiv subordonații;
- Competențele managerilor sunt scăzute atât în ceea ce privește utilizarea obiectivelor, criteriilor de evaluare și a indicatorilor de performanță, cât și managementul performanței pe toată durata perioadei evaluate, prin obiective imediate, sprijin, monitorizare și feedback.

447. După cum am arătat și în analiza din cadrul întrebării de evaluare 1, performanța nu este influențată de nivelul de salarizare. Există o opinie larg împărtășită potrivit căreia punctajul acordat la evaluarea performanțelor este un instrument imperfect de reflectare a performanței reale a angajaților, fie că este raportată la propria performanță anterioară, fie la un standard așteptat sau la nivelul de performanță al colegilor. Totuși sistemul de evaluare a performanțelor permite managerilor să își folosească abilitățile manageriale pentru a stimula îmbunătățirea performanței. Acest lucru face ca managerii cu abilități de lideri să reprezinte o resursă importantă pentru a stimula performanța individuală, de echipă și instituțională în viitor.

448. Comunicarea reprezintă o prioritate a Ministerului Fondurilor Europene. În acest sens, pe parcursul anului 2018, odată cu reînființarea MFE, a fost dezvoltată structura de comunicare la nivel de direcție cu două servicii, atribuțiile de comunicare fiind regândite în consecință. Rezultate concrete obținute au fost cooptarea în cadrul echipei de comunicare a unor oameni cu calificări relevante într-un domeniu care depinde foarte mult de evoluția noilor tehnologii: programator, designer grafic, fotograf-videograf, jurnaliști. Echipa a reușit să dezvolte activitatea de comunicare, să realizeze acțiuni multiple, ducând gradul de conștientizare a populației peste nivelul țintă stabilit pentru anul 2023.

449. Tot la capitolul comunicare, dar pe plan intern, se realizează transmiterea de informări/instrucțiuni de la AM-uri către organismele intermediare, cu rolul de a clarifica aspecte ce țin de cerințele ghidurilor solicitantului din cadrul apelurilor de proiecte.

450. Condițiile de lucru au fost specificate ca fiind importante în cadrul sondajului. În acest sens, în vederea asigurării unor condiții adecvate de lucru pentru structurile implicate în procesul de coordonare, gestionare și control al FESI, a fost asigurat sprijin logistic pentru funcționare (inclusiv servicii de consultanță juridică de specialitate, expertiză financiară și contabilă), deplasări la vizite de monitorizare și/sau durabilitate, vizite la fața locului și/sau verificare a cererilor de rambursare, misiuni de constatare nereguli, costuri legate de organizarea de reuniuni, întâlniri și evenimente, materiale consumabile și de birou, echipamente TIC, dezvoltarea și întreținerea sistemelor și infrastructurii TIC, participarea personalului la reuniuni/conferințe/grupuri de lucru/comitete etc., legate de sau cu impact asupra FESI.

451. Proiectele care vizează creșterea capacității de evaluare se află în curs de implementare, iar rezultatele lor la momentul redactării prezentei evaluări sunt parțiale. Deși rămân probleme legate de disponibilitatea datelor administrative pentru evaluări (de la instituții din afara sistemului de gestiune a fondurilor ESI), este apreciată în mod special promovarea dialogului și bunelor practici în domeniul evaluării.[87]

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

452. Procesul de design al programelor și de acreditare a autorităților de gestiune pentru actuala perioadă de programare a fost greoi și îndelungat. Astfel, autoritățile au fost desemnate abia în 2017, implementarea efectivă a programelor începând în 2018. Pentru etapa de programare a perioadei post 2020, coordonarea realizată de MFE a atras după sine la o mai bună cooperare între ministere, în vederea unui design consistent și complementar între programe. Dacă personalul MFE a beneficiat de formare pentru etapa de programare, direct de la Comisia Europeană, pentru AM-uri nu există evidențe de implicare consistentă în formare pentru această etapă a programului. Pentru PNDR, a fost deja instruit personalul din Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, care a organizat sesiuni de informare pentru reprezentanții structurilor implicate în implementarea viitorului program. Așadar, **în ansamblu, pregătirea programelor se realizează mai bine decât în perioada precedentă și gradul de pregătire al structurilor este mai bine apreciat.**

[87] Conform interviurilor cu reprezentații AM și focus grupului cu membrii Grupului de Lucru Funcțional pentru Evaluarea Performanțelor

453. Consultarea factorilor interesați pentru perioada 2014-2020 a fost inconsistentă, astfel apărând inconsecvențe, precum: nevoi nesatisfăcute (un exemplu dat fiind structurile parteneriale), stabilirea unor ținte de program nerealiste, cu necesitatea modificării ulterioare, suprapunerea unor indicatori sau lipsa unora pentru anumite tipuri de intervenții etc.

454. În etapa de lansare a apelurilor, consultarea OI-urilor de către AM-uri se realizează, însă preluarea punctelor de vedere în cadrul ghidurilor solicitantului nu este întotdeauna transparentă și nu se oferă feedback, după cum a rezultat din focus-grupuri. Tot pe acest subiect, consultarea potențialilor beneficiari este deficitară, astfel apărând sincope în implementare, condiții care nu sunt aplicabile, ținte nerealiste. De altfel, Raportul Anual de Implementare POCU pentru anul 2018 menționează design-ul neatractiv al unor apeluri, care a dus la un număr scăzut de proiecte. Ca soluție este menționată modificarea Metodologiei de verificare, evaluare și selecție a proiectelor. În continuare se ridică problema conținutului ghidurilor și a condițiilor de finanțare, semnalată de beneficiari, deși claritatea acestora a crescut substanțial în raport cu perioada de programare anterioară.

455. În urma analizei efectuate pentru elaborarea Raportului Anual de Implementare a PNDR pentru 2019 și ca urmare a derulării sesiunilor de depunere din prima perioadă de implementare a 2014-2020, au fost identificate elementele de succes, dar și cele care au adus dificultăți procesului de implementare, pentru acestea din urmă propunându-se o serie de măsuri de remediere. Întârzieri au fost semnalate în PNDR, dar și în POCU, POR, POC cu privire la finanțările cu grad mare de noutate (implementarea Măsurii 1 PNDR prin apeluri de proiecte în loc de achiziții publice, dezvoltarea locală sub responsabilitatea comunității care solicită coordonarea POCU și POR, parteneriatele pentru transfer de cunoștințe în cadrul POC).

456. Un exemplu de program în care lansările de apeluri au decurs foarte bine este programul Interreg RO-BG. De asemenea, evaluarea, selecția și contractarea proiectelor s-a realizat în graficul stabilit, ceea ce oferă o perspectivă foarte bună închiderii programului, majoritatea proiectelor finalizându-se în perioada 2020-2021, cu un număr foarte mic de proiecte care rămân în implementare în 2022-2023.

457. **Pentru faza de implementare a programului, numeroasele sesiuni de instruire, la care a participat personalul autorităților de gestiune, a dus la progrese în implementarea programului, după cum am arătat în analiza de la întrebările de evaluare precedente, dar, mai ales, la creșterea competențelor resurselor umane**. De exemplu, Analiza capacității administrative de implementare a PNDR, din cadrul Evaluării on-going a programului, concluzionează că nivelul de expertiză și competențele personalului implicat în implementarea PNDR este considerat ca fiind adecvat. Personalul angajat de la nivelul AFIR, APIA și AM este instruit pentru dobândirea de competențe specifice legate de implementarea PNDR (ex. proceduri și mecanisme interne de implementare), competențe generale (management de proiect, evaluare de proiect), abilități în domeniul TIC, sau abilități soft (comunicare, organizare și planificare, leadership). Personalul AM CTE beneficiază continuu de sesiuni de instruire, existând în acest sens Programul INTERACT dedicat.

458. Totuși, competențele sunt importante, dar nu suficiente. Gradul de încărcare va afecta eficiența funcționarilor, cu efect negativ asupra respectării termenelor procedurale, în relația cu beneficiarii. Gradul ridicat de încărcare afectează și realizarea procesului de monitorizare a proiectelor pe durata implementării acestuia, așa cum arată evidențele din interviuri și focus-grupuri cu privire la majoritatea programelor. Sistemul de evaluare a performanței funcționarilor publici nu este nici el de natură să influențeze performanța pe post, aplicarea cunoștințelor acumulate în urma sesiunilor de formare. ANFP a elaborat cu asistență din partea Băncii Mondiale un document de politică publică în domeniul resurselor umane88 care evidențiază ca provocare principală faptul că ”practicile de evaluare a performanțelor individuale din sistemul public nu fac o distincție corespunzătoare între cei cu rezultate bune și cei cu rezultate slabe și nu folosesc la motivarea personalului sau pentru dezvoltarea carierei”. De asemenea se precizează că pe lângă modificările procedurale este necesară o schimbare de comportament, într-o cultură organizațională favorizantă.

459. Sistemul informatic este eficace în susținerea fluxurilor de informații interne - în special, acesta permite raportarea ad-hoc, analiza aprofundată a datelor, verificarea încrucișată/ transversală a informațiilor. De asemenea, sistemul TIC este crucial pentru comunicarea cu actorii externi, în principal cu beneficiarii și Comisia Europeană, fiind astfel facilitat și îmbunătățit accesul la informații. Cu toate acestea, eficacitatea sistemului TIC este limitată de faptul că nu toate măsurile și nu toate etapele au fost digitalizate, precum și de faptul că sistemele hardware sunt învechite și că sistemul IT nu este în totalitate interconectat.

[88] Idem

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

460. La capitolul structuri, este nevoie de acreditarea cât mai rapidă a autorităților de management și organismelor intermediare pentru viitoarea perioadă de programare. În privința autorităților de management ale POR, situația este și mai complicată din cauza cadrului legal care li se aplică ordonatorilor de credite. Totodată, din Evaluarea POR 2014-2020 a reieșit ca necesară: asigurarea corelării resurselor umane și financiare alocate sistemului de implementare POR cu evoluția alocării și structurii POR, astfel încât organizarea serviciilor specializate[89] să reflecte complexitatea programului.

461. În opinia respondenților la sondajul realizat în cadrul evaluării curente, politica de resurse umane trebuie îmbunătățită pe mai multe direcții:

i. Salarizare, în special la nivel de AM POAT, POPAM, POR, PNDR, POC, POCU, POIM dar și pentru OI ale PNDR, POCU și POR;
ii. Managementul performanței, cu precădere la entitățile menționate la pct. (i);
iii. Oportunitățile de dezvoltare în carieră pentru personalul din cadrul AM PNDR, POC, POCU, POAT, POCA, POPAM, POR și din cadrul OI ale PNDR, dar și POCU și POPAM;
iv. Creșterea motivației este importantă pentru personalul AM POAT, POCU, POPAM, POR, PNDR și POCA și în special al OI pentru PNDR, POCU, POR și POPAM;
v. În condițiile deficitului de personal, în special a celui cu competențe tehnice specifice domeniilor finanțate și a utilizării scăzute, pentru unele programe, a asistenței tehnice, este necesară creșterea capacității pieței de consultanță de a oferi servicii de calitate. Aceasta presupune creșterea competențelor consultanților în tematici deficitare pentru AM și OI.

462. De asemenea, respondenții la sondaj apreciază că este necesară angajarea de personal, cu precădere în structurile OI, atât pentru pregătirea programului, dar, mai ales, pentru implementare. În același timp, este semnalată nevoia de personal mai competent.

463. În acest sens și formarea personalului ocupă un loc important, identificată mai ales la nivelul OI, în corelație cu nevoia de personal suplimentar și mai competent. Competențele cheie ce trebuie consolidate, în opinia respondenților, care apar cel mai frecvent, sunt cele legate de legislația, strategiile și politicile europene și naționale, managementul organizației și managementul financiar și controlul PO, ele fiind importante atât pentru AM, cât și pentru OI. Deși menționate mai puțin frecvent, competențele ce țin de utilizarea aplicațiilor software sau a limbilor străine sunt importante pentru unele AM-uri/OI-uri (din cadrul POC, POCU, POPAM, PNDR, POR), iar competențe legate de achizițiile publice sunt necesare pentru AM-urile POAT, POC, POCU și OI-urile din cadrul programelor Interreg, PNDR, POCU, POR.

464. Nevoia unor echipe manageriale care să gestioneze programul și personalul sunt identificate de către AM PNDR, POAT, POC și POR și într-o mai mică măsură la nivelul unor OI. În același timp, OI-urile au o mai mare nevoie de personal cu experiență în managementul și implementarea de programe și proiecte, acest aspect fiind semnalat în special de OI-urile din cadrul PNDR, POCU, POR și, în mai mică măsură, din cadrul POPAM. Și AM-urile PNDR, POC, POCU, POCA, POR necesită astfel de personal. Nevoia de personal tehnic specializat pe domenii/sectoare este indicată de AM-urile POAT, POC și POIM, iar la nivelul OI de către entități cu precădere din cadrul PNDR și POR.

465. Este necesară implementarea cu prioritate a unor activități dedicate care să întărească capacitatea de programare și monitorizare fizică la nivel de program (spre exemplu formare de nivel avansat, coaching, sprijin hands-on, studii de detaliere a logicii de intervenție în vederea pregătirii apelurilor de proiecte, studii de verificare a țintelor indicatorilor).

466. Nevoile de formare sunt diferite între instituții, de aceea este necesară analiza nevoilor de instruire, care să reflecte necesarul pentru fiecare dintre autoritățile de gestiune. Această analiză trebuie actualizată permanent, pentru a surprinde modificările nivelului de competențe și pentru a se corela cu ciclul de implementare a programelor.

467. Pentru eficientizarea activităților personalului este nevoie de 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

[89] 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 POR: Plăți; Biroul/ Direcția Programare ș.a.m.d.

(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.

468. Din Evaluarea on-going a PNDR se desprind recomandările pentru îmbunătățirea nivelului de comunicare între instituții, putând fi avute în vedere acțiuni viitoare cum sunt introducerea de proceduri interactive mai puternice de schimb de informații și fluxuri de comunicare, precum: (1) oportunități interne de discuție și dezbatere înainte de aprobarea noilor proceduri / reglementări / instrucțiuni privind măsurile PO / grupurilor de lucru, (2) crearea unui portal / platformă comună ca principală referință pentru toate fluxurile de comunicare și informații. În acest sens, sistemul de informații al AFIR se dovedește a fi foarte eficace.

469. Respondenții la sondaj consideră în majoritate că este nevoie de proceduri, manuale și ghiduri mai bune în perioada de programare și în cea de implementare a PO, această nevoie fiind resimțită în special de către OI, care le aplică, cu unele excepții (acolo unde nu există organisme intermediare) ele fiind elaborate la nivelul AM.

470. Nu în ultimul rând este specificată necesitatea unor condiții de muncă mai bune (sediu și echipamente de birou, aplicații software, arhivare etc.), atât la nivelul unor AM, cât și al unor OI. Pe categorii și instituții, lucrurile arată în felul următor:

    i. nevoia de echipamente IT și birotică apare semnalată de AM POAT, POC, POCU, POR, PNDR și POIM, precum și la unele OI din cadrul PNDR, POCU, POPAM, POR.
    ii. Nevoia pentru aplicații software este specificată de AM POC, POCU, POR, PNDR, POAT și POIM și, de asemenea, mai frecvent de OI din cadrul PNDR, POCU, POPAM și POR.
    iii. Nevoia de spațiu se resimte la nivelul AM PNDR, POAT, POC, POCU, POCA, POIM și mai frecvent al unor OI din cadrul PNDR și POR.
    iv. Îmbunătățirea capacității de arhivare este necesară în cazul AM PNDR, POAT, POC, POCU, POR, POPAM și al unor OI-uri din cadrul PNDR, POCU, POPAM și POR.

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

471. **C1.** Față de evaluarea precedentă, se constată, per ansamblu, un ușor progres în dezvoltarea capacității autorităților, el fiind diferit pe variabile. Calificativele acordate arată că cele mai multe variabile se află în situația de „realizat parțial, nu în totalitate și unde sunt necesare îmbunătățiri", obținând un punctaj de 2 puncte.

    Variabilele pentru care criteriile au fost realizate în întregime sunt, în general, legate de dimensiunea structuri, în timp ce pentru dimensiunea sisteme nu există variabile cu punctaje maxime. Următoarele variabile au obținut 3 puncte:

    - Desemnarea structurilor
    - Transferul de experiență din perioada anterioară de programare
    - Consensul privind desemnarea cadrului instituțional
    - Parteneriatul este prezent și eficace
    - Comitetele de monitorizare sunt constituite și au o componență și funcționare adecvate
    - Experiența anterioară a personalului este transferată către noi perioade de programare
    - Autoritatea Națională de Audit este competentă și activă

472. Variabilele cu cele mai mici punctaje, respectiv realizate în mică măsură, fiind necesare îmbunătățiri semnificative, sunt:

    - Localizarea AM POR (planificată pentru perioada 2021-2027) este în conformitate cu structura administrativă (nivel regional)
    - Coordonarea interministerială sistematică și eficientă a politicilor socio-economice
    - Existența unei politici de resurse umane clare și coerente la nivel instituțional; practica de planificare a resurselor umane și eficacitatea acesteia
    - Performanța managementului politicilor publice

473. **R1.** Pentru definitivarea desemnării structurilor de gestiune a fondurilor ESI în perioada post 2020 este nevoie, în primul rând, de aprobarea proiectului de HG, reglementarea fiind necesară pentru a face posibilă acreditarea acestor structuri în cel mai scurt timp posibil. O problemă dificilă se întrevede în cazul acreditării ADR-urilor care, conform Legii finanțelor publice, nu au autoritatea de a fi ordonator de credite, asemeni unui AM. De aceea este nevoie de luarea unor decizii rapide pentru modificarea legislației în acest sens.

474. **R2.** Managementul politicilor publice are legătură cu procesul de coordonare interministerială. Deși arhitectura instituțională duce la o abordare sectorială a politicilor, este nevoie de o viziune integratoare, de realizarea unor politici inter-sectoriale, care să ducă în mod real la complementaritatea intervențiilor și la crearea acelor sinergii care să potențeze efectele fiecărui tip de intervenție.

475. La nivelul intervențiilor finanțate din FESI, rolul structurilor parteneriale create pentru implementarea Acordului de Parteneriat este deosebit de important, însă acestea trebuie să aplice în practică sarcinile care le-au fost alocate, pentru a-i îndeplini scopul. Dacă partenerii din cadrul Comitetelor de monitorizare acționează la nivelul fiecărui program operațional, structurile din cadrul AP trebuie să se asigure că intervențiile sunt complementare și sinergice nu numai în perioada de programare, ci și în cea de implementare, atât la nivel teritorial (al ariilor în care se intervine efectiv, de ex. comunități defavorizate, la nivel regional etc., după caz), dar și la nivelul sincronizării calendarelor de implementare a intervențiilor din diferite PO.

476. **R3.** Pentru dezvoltarea capacității resurselor umane din cadrul autorităților de gestiune a FESI este nevoie, în primul rând, de existența și aplicarea unei politici de resurse umane care să țină cont de ciclul managementului de program și de competențele necesare pe post. În primul rând, este nevoie ca această politică să fie realizată la nivelul MFE, în calitatea sa de coordonator al FESI, dar și la nivelul celorlalte ministere care acționează în calitate de autorități de management/OI. Politicile de resurse umane vor trebui să cuprindă și resursele necesare organismelor intermediare către care sunt delegate atribuții.

477. **C2**. Pentru creșterea capacității autorităților au fost întreprinse acțiuni care au vizat, în principal, creșterea competențelor personalului, îmbunătățirea procedurilor de lucru, operaționalizarea sistemului informatic integrat, precum și asigurarea resurselor financiare pentru remunerarea personalului din sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI și din sistemul de management al PO, cele mai eficace fiind formările în domenii cheie ale programării și implementării PO. În privința fluctuației de personal s-a reușit stabilizarea acestuia, în principal datorită sistemului de remunerare.

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

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

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

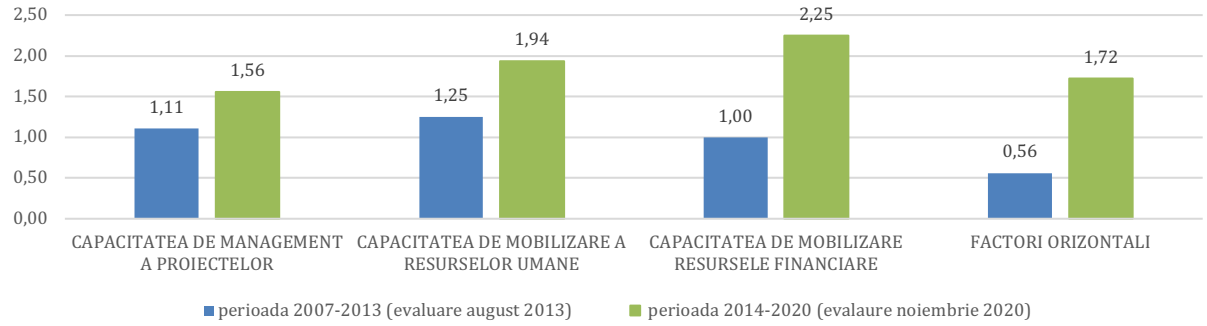
i. Capacitatea de gestionare a proiectelor, cu variabile care țin de integrarea managementului de proiect în organizație, experiența în gestionarea proiectelor cu finanțare din fonduri UE, existența managerilor de proiect experimentați, precum și de capacitatea de a produce proiecte mature și de a utiliza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

479. Constatările prezentate în continuare se bazează în special pe datele colectate din sondajul reprezentativ în rândul beneficiarilor de fonduri ESI, evidențele colectate prin focus grupuri la care au participat atât beneficiari cât și autorități de gestiune, precum și pe analiza documentelor relevante. Aceeași grilă de apreciere a capacității este utilizată pentru evaluarea capacității beneficiarilor ca și pentru evaluarea capacității autorităților. Îndeplinirea criteriilor a fost stabilită pe patru niveluri și rezumată în lista de verificare pentru evaluarea capacității administrative (anexa 6), după cum urmează: (i) criteriul realizat în întregime a fost evaluat ca „Da" și notat cu 3 puncte; criteriul realizat parțial, nu în totalitate și unde sunt necesare îmbunătățiri a fost evaluat ca „Da*" și notat cu 2 puncte; criteriul realizat parțial, în mică măsură și unde sunt necesare îmbunătățiri semnificative a fost evaluat ca „Nu*” și notat cu 1 punct; criteriul nerealizat, deloc și unde nu există nici o dovadă de realizare, a fost evaluat ca „Nu" și notat cu 0 puncte.

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

481. Prin comparație cu perioada precedentă de programare, nivelul capacității administrative a beneficiarilor a crescut substanțial. Au contribuit la acest progres: experiența acumulată, procedurile care susțin capacitatea beneficiarilor, așa cum este procedura de prefinanțare, precum și îmbunătățirea situației privind factorii orizontali ce influențează capacitatea. Capitolul de față prezintă în continuare analize privind evoluția fiecărei variabile.

Figura 11. Evoluția nivelului capacității administrative a autorităților, pe dimensiuni (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)



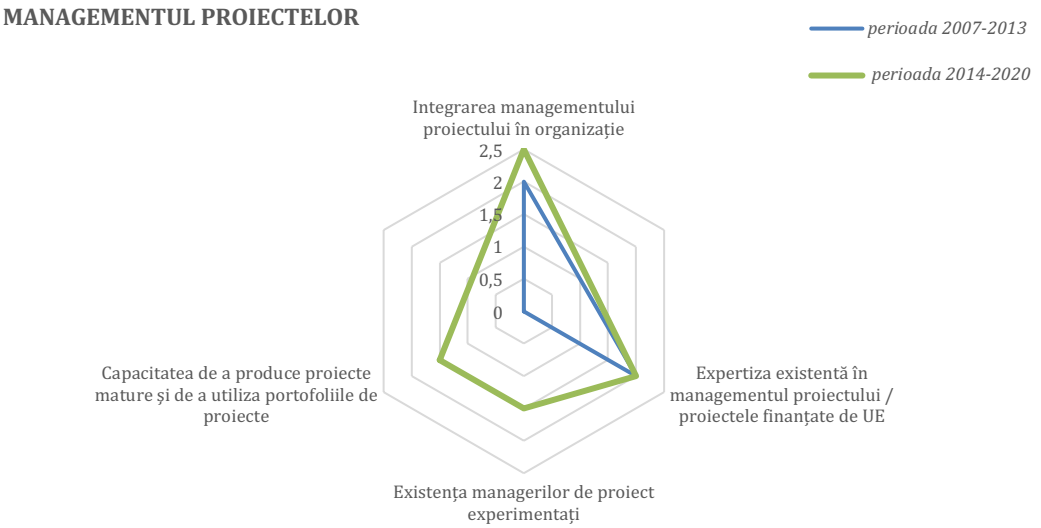
Sursa: prelucrarea autorilor pe baza conform indicelui capacității administrative

5.7.1. Capacitatea de gestionare a proiectelor

482. Evaluarea intermediară a POAT 2014-2020 a realizat o analiză a capacității beneficiarilor de finanțare POAT, POIM și POC, constatând o creștere a capacității lor de a pregăti și implementa proiecte finanțate din fondurile ESI. Rata de succes, valoarea totală și valoarea medie a proiectelor au crescut la finalul anului 2019 comparativ cu finalul anului 2012. Împreună, aceste aspecte indică îmbunătățirea capacității beneficiarilor de a identifica și pregăti propuneri de proiecte de calitate și cu impact strategic. Aceste constatări au fost confirmate de beneficiarii fondurilor ESI.

483. **Creșterea gradului de absorbție în intervalul 2014-2019 comparativ cu 2007-2012 indică o îmbunătățire a eficienței în implementarea proiectelor.** Această constatare este confirmată de percepțiile beneficiarilor fondurilor ESI. Pe baza acestora, principalele aspecte care s-au îmbunătățit se referă la: (i) competențele de organizare și derulare a procedurilor de achiziții publice și (ii) gestionarea resurselor umane în cadrul echipelor de proiect. Percepția generală este că există loc de îmbunătățiri în ce privește numărul de consultanți cu specializări tehnico-economice.

Figura 12. Evoluția capacității administrative a beneficiarilor de gestiune a proiectelor (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative

484. Rapoartele anuale de implementare realizate pentru programele operaționale evidențiază principalele provocări pentru beneficiari, în implementarea proiectelor, cele mai frecvente fiind:

- etapa de depunere a cererii de finanțare și etapa de semnare a contractului sunt cele care generează cele mai multe provocări pentru beneficiari, cauzate de dificultatea beneficiarilor de finanțare de a dezvolta proiecte robuste, necesitatea de prezentare a documentelor constatatoare, a avizelor (PNDR, POPAM) și de prezentare a documentelor justificative;
- dificultăți în ceea ce privește evidența contabilă a cheltuielilor înregistrate;
- capacitate administrativă insuficientă pentru elaborarea și transmiterea de rapoarte;
- în mod specific pentru PNDR și POPAM: grad scăzut de organizare a actorilor cheie, organizațiile existente fiind destul de fragmentate și de dimensiuni mici; gradul scăzut de conștientizare (chiar dacă mai mare față de perioada anterioară) a programului și a cadrului său juridic specific.
- reorganizări instituționale la nivelul beneficiarilor instituții publice: modificări ale reprezentanților legali, modificări ale componenței echipelor de proiect.

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

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

- **Implicarea conducerii organizației este apreciată ca foarte bună și excelentă în procent de 84% din instituțiile publice și 94% din entitățile private;**
- **Crearea de echipe interdisciplinare / interdepartamentale este apreciată ca foarte bună și excelentă în procent de 76% din instituțiile publice și 84% din entitățile private;**
- **Existența procedurilor specifice managementului de proiect este apreciată ca foarte bună și excelentă în procent de 70% din instituțiile publice și 83% din entitățile private**.

486. Evaluarea POAT 2014-2020 ne oferă, de asemenea, perspectiva beneficiarilor asupra eficienței în implementarea proiectelor cu finanțare europeană. Două elemente se referă la creșterea eficienței sistemelor de management. Pe de o parte, beneficiarii consideră că s-a îmbunătățit capacitatea lor de a integra activitățile proiectelor cu celelalte activități ale instituție/firmei/organizației (43% dinte beneficiari consideră că s-a înregistrat o creștere semnificativă). Pe de altă parte, beneficiarii consideră că s-a îmbunătățit în mare măsură sistemul de control care integrează procesul de luare a deciziilor la nivelul proiectelor implementate cu managementul organizației (35% dintre respondenți consideră acest lucru).

487. Din interviuri și focus grupuri a reieșit importanța acestei variabile în gestionarea cu succes a proiectelor, **beneficiarii care reușesc să-și acopere toate funcțiile cu personal specializat fiind entități de**

dimensiuni mai mari (e.g. universități, consilii județene). ONG-urile sau instituțiile publice de mici dimensiuni (de ex. AJOFM-urile) întâmpină probleme în această privință.

488. Față de evaluarea anterioară, deși se înregistrează un progres în important în cadrul instituțiilor publice, mai există loc de îmbunătățire, calificativul fiind „parțial realizat".

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

489. **Expertiza în management de proiect este existentă în 87% din entitățile respondente la sondaj, beneficiari ai fondurilor ESI, beneficiarii instituții publice și beneficiarii entități private având experiență similară.** Beneficiarii de finanțare care au acumulat experiență în implementarea proiectelor în perioada anterioară de programare au învățat și acum transpun în practică lecții și modele de bune practici, și-au consolidat capacitatea de gestionare a proiectelor, atât din propria experiență, cât și ca urmare a asistenței acordate prin programe.

490. Evaluarea POAT 2014-2020 oferă și o detaliere a aspectelor punctuale care s-au îmbunătățit, din perspectiva beneficiarilor fondurilor ESI, în special beneficiarii POAT, POIM și POC. Aceste aspecte sunt: (i) identificarea cu mai multă ușurință a oportunităților de finanțare din fonduri structurale, (ii) pregătirea de propuneri de proiecte mai complexe, (iii) pregătirea de propuneri de proiecte care obțin un punctaj mai bun, (iv) pregătirea de propuneri de proiect într-un timp mai scurt, (v) frecvența mai redusă a erorilor în cererile de finanțare, ca urmare a unor ghiduri și proceduri mai clare; (vi) frecvența mai redusă a erorilor în implementarea proiectelor, ca urmare a unor ghiduri și proceduri mai clare.

491. Totuși, existența expertizei în managementul proiectelor finanțate din fonduri UE trebuie să se vadă în implementare, respectiv, răspunsurile la întrebarea referitoare la expertiza existentă trebuie completate cu cele care se referă la problemele întâmpinate pe parcursul managementului ciclului de proiect. Astfel, **peste jumătate dintre respondenți afirmă că nu au întâmpinat dificultăți în elaborarea/pregătirea proiectului. Cu toate acestea există beneficiari care au avut probleme în această etapă**, în special legate de pregătirea documentelor suport/justificative ale cererii de finanțare, stabilirea indicatorilor solicitați, completarea bugetului. Problemele întâmpinate de beneficiari în etapa de elaborare a cererii de finanțare sunt relativ egal distribuite pe tipuri de beneficiari. Diferențe semnificative sunt în ceea ce privește pregătirea documentelor suport, unde cele mai mari dificultăți le-au avut instituțiile publice. Defalcat pe programe, problemele cele mai mari le-au întâmpinat beneficiarii POC la completarea cererii de finanțare și stabilirea indicatorilor, beneficiarii POCU la completarea bugetului, beneficiarii POR la pregătirea documentației justificative, urmați îndeaproape de beneficiarii POIM, POCA și PNDR. În același timp, beneficiarii POIM afirmă că nu au întâmpinat probleme în completarea formularului de buget. Sondajul realizat la nivelul autorităților confirmă răspunsurile beneficiarilor. În opinia AM, în procesul de solicitare a finanțării beneficiarii se confruntă, în principal, cu probleme de completare a bugetului și stabilirea indicatorilor, conform cerințelor. Reprezentanții OI sunt de părere că probleme apar și la completarea unor secțiuni ale cererii de finanțare, precum și la pregătirea documentației.

492. **În etapa de implementare, cele mai frecvente dificultăți ale beneficiarilor au fost legate de achiziții, în special la nivelul instituțiilor publice (43%), dar au fost și probleme legate de întocmirea cererilor de rambursare/plată, monitorizarea și raportarea indicatorilor, precum și de coordonarea și controlul contractorilor și subcontractorilor**, cu precădere în cazul instituțiilor publice. Procentul cel mai mare al beneficiarilor care afirmă că nu au întâmpinat probleme în implementare este în PNDR (50%), urmat de POR (43%). În procesul de implementare, opinia autorităților este că beneficiarii întâmpină probleme în principal legate de raportare, elaborarea cererilor de rambursare/plată, achiziții, monitorizarea și raportarea indicatorilor, răspunsuri similare celor ale beneficiarilor.

493. Așadar, considerăm că existența expertizei anterioare nu este suficientă pentru implementarea de succes a unui proiect, fiind încă necesară îmbunătățirea competențelor la nivelul personalului organizațiilor respondente (în special beneficiari publici), mai ales în situația apariției de noi proceduri sau instrucțiuni. Față de evaluarea anterioară, deși se înregistrează un progres important în cadrul instituțiilor publice, mai există loc de îmbunătățire, calificativul fiind „parțial realizat".

5.7.1.3. Existența managerilor de proiect experimentați

494. Foarte mulți interlocutori din cadrul focus-grupurilor au acordat o mai mare importanță acestei variabile, întrucât un manager experimentat poate coagula în jurul său o echipă competentă și poate influența în foarte mare măsură implementarea proiectului.

495. Deși majoritatea covârșitoare a respondenților la sondaj afirmă existența expertizei în managementul proiectelor, **nevoia managerilor de proiect cu experiență este semnalată de 69% dintre respondenții instituții publice și de 52% dintre cei privați**. Interlocutorii din cadrul focus grupuri confirmă și ei dificultatea în a identifica și/sau atrage manageri de proiect cu experiență.

496. Din acest punct de vedere, calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial, în mică măsură și sunt necesare îmbunătățiri semnificative".

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

497. Evaluarea progresului privind îmbunătățirea capacității de a identifica și de a pregăti propuneri de proiecte de calitate și cu impact strategic în perioada 2014-2019 s-a realizat în cadrul prezentei evaluări și a evaluării POAT 2014-2020. Se constată că numărul de contracte finanțate și valoarea totală a acestora în intervalul 2014-2018 sunt mai mici în comparație cu de intervalul 2007-2011, dar valoarea medie a proiectelor contractate în perioada 2014-2018 este mai mare decât valoarea medie a proiectelor contractate în 2007-2011. Acest lucru sugerează că a existat un progres în ce privește îmbunătățirea capacității de a pregăti și implementa propuneri de proiecte mai complexe, iar în acest sens, ipoteza de lucru este că a existat o îmbunătățire în ce privește propunerile de proiecte cu impact strategic. Din interviurile și focus grupurile realizate pentru prezenta evaluare a rezultat însă faptul că multe lansări de apeluri necompetitive suferă întârzieri din cauza lipsei de proiecte mature pregătite de instituțiile beneficiare.

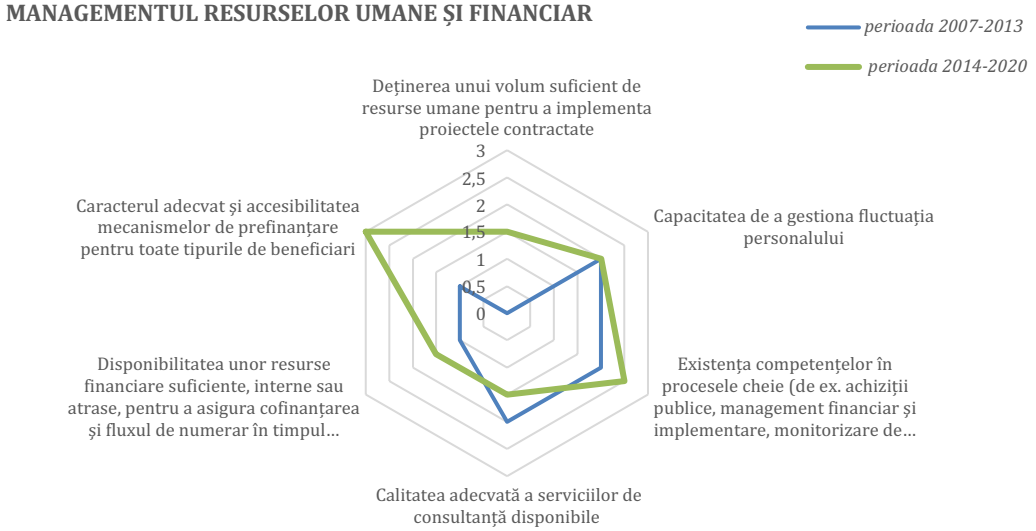
498. La nivel de program, progresul înregistrat în ce privește îmbunătățirea capacității de a identifica și pregăti propuneri de proiecte de calitate și cu impact strategic, deși semnificativ, este mai scăzut la nivelul beneficiarilor POAT, spre deosebire de beneficiarii POIM și POC.

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

5.7.2. Capacitatea de mobilizare și utilizare eficientă a resurselor umane

500. În ansamblu, capacitatea de management a resurselor umane și financiare a beneficiarilor a crescut semnificativ în comparație cu perioada 2007-2014, un rol important jucându-l experiența acumulată, dar și procedurile de acordare a prefinanțărilor de către autoritățile de gestiune. Calitatea serviciilor de consultanță însă este apreciată mai puțin decât în perioada anterioară.

Figura 13. Evoluția capacității administrative a beneficiarilor de management a resurselor umane și financiare (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative

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

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

- **personalul suplimentar este necesar și foarte necesar în proporție de 68% pentru instituțiile publice și de 48% pentru entitățile private;**
- **personal mai competent este necesar și foarte necesar în procent de 65% pentru instituțiile publice de 44% pentru entitățile private.**

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

- **personalul suplimentar este necesar și foarte necesar în procent de 69% pentru instituțiile publice și de 52% pentru entitățile private;**
- **personal mai competent este necesar și foarte necesar în procent de 70% pentru instituțiile publice de 49% pentru entitățile private.**

503. Nevoia de personal suplimentar poate fi explicată de insuficiența personalului existent, angrenat în alte activități, de dificultatea atragerii de personal cu expertiză în implementarea proiectelor, dar și de povara administrativă generată de gestiunea proiectelor (a se vedea analiza aferentă temei de evaluare D4 în prezentul raport). Diferența procentajului dat de cele două tipuri de instituții vine din natura și volumul de activitate și gradul de încărcare a personalului, mai mare în cazul instituțiilor publice, în care personalul existent este angrenat în activități curente, dar și din productivitatea și eficiența mai ridicate a personalului care lucrează în mediul privat, conform studiilor privind acest aspect[90].

504. Deținerea personalului competent în cele două etape trebuie corelată. În acest sens, este de dorit ca personalul implicat în elaborarea cererilor de finanțare să fie implicat în implementare, astfel încât proiectul să fie fezabil și implementat cu ușurință conform planificărilor, nu doar să respecte criteriile de punctaj din grila de evaluare. Acest aspect este cu atât mai necesar când este angajată expertiză externă în elaborarea proiectelor sau manager/experți externi.

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

5.7.2.2. Capacitatea de a gestiona fluctuația personalului

506. **Fluctuația de personal nu este considerată un factor care să fi influențat major pregătirea și implementarea proiectelor. Această opinie este împărtășită de 66% din instituțiile publice și 69% din entitățile private. Totuși, peste un sfert din fiecare din aceste tipuri de respondenți au întâmpinat probleme legate de fluctuația personalului.** Pe programe nu există diferențe semnificative, cu excepția PNDR, unde este cea mai redusă fluctuație de personal (19%) la nivelul beneficiarilor.

507. Nivelul fluctuației de personal este influențat de factori precum: nivel de salarizare, calitatea actului managerial, nivel de încărcare, care sunt gestionați diferit pe tipuri de beneficiar, în funcție de capacitatea financiară, de posibilitatea de a atrage personal în afara organigramei, de existența unei reglementări care să blocheze angajările în instituții publice etc.

508. Față de fluctuația personalului din autoritățile de gestiune a FESI, care înregistrează o scădere semnificativă, fluctuația personalului în rândul beneficiarilor reprezintă încă o provocare. La acest aspect se poate spune că se menține situația din perioada anterioară de programare: pozițiile din sectorul public nu sunt suficient de atractive pentru managerii de proiect experimentați și personal înalt calificat pentru proiecte (atât din cauza salariilor – în special la nivelul administrației locale – cât și din cauza procedurilor de lucru considerate greoaie, ineficiente și afectate uneori de corupție)[91]. Pe de altă parte, ONG-urile nu au puterea financiară pentru a atrage personal experimentat pentru o perioadă nedeterminată, lucrând cu personalul tânăr, interesat să acumuleze experiență care să fie utilizată ulterior în carieră, astfel stabilitatea personalului având de suferit, conform rezultatelor focus-grupurilor.

[90] A se vedea inclusiv studiul Băncii Mondiale pentru ANFP citat anterior.
[91] A se vedea studiile și sondajele de opinie privind nivelul de birocrație în România, inclusiv Eurobarometrul special din iunie 2020: https://ec.europa.eu/romania/news/20200610_eurobarometru_coruptie_ro

509. Astfel, capacitatea beneficiarilor de a gestiona fluctuația de personal necesită îmbunătățire, calificativul fiind „parțial realizat”.

5.7.2.3. Existența competențelor în procesele cheie

510. Opinia beneficiarilor de finanțare asupra nivelului de expertiză deținut de organizație în procesele de pregătire și implementare a proiectelor este următoarea:

- un nivel adecvat în mare măsură în elaborarea de proiect și pregătirea documentației de finanțare: 71% pentru instituții publice, 66% pentru entități private;
- un nivel adecvat în mare măsură în managementul de proiect: 87% atât pentru instituții publice, cât și pentru entități private;
- un nivel adecvat în mare măsură în achiziții publice: 86% pentru instituții publice, 73% pentru entități private;
- un nivel adecvat în mare măsură în management financiar: 90% pentru instituții publice, 84% pentru entități private;
- un nivel adecvat în mare măsură în monitorizare de proiect și raportare: 89% pentru instituții publice, 78% pentru entități private;
- un nivel adecvat în mare măsură în informare și publicitate: 84% pentru instituții publice, 76% pentru entități private;
- un nivel adecvat în mare măsură competențe de specialitate (e.g. tehnice, instrumente financiare etc.): 75% pentru instituții publice, 83% pentru entități private.

511. La nivel de programe, deficitul cel mai mare de expertiză este următorul: la nivelul POC – achiziții publice, management financiar, informare și publicitate, competențe de specialitate; la nivelul POCU - elaborarea de proiect și pregătirea documentației de finanțare, achiziții publice și competențe de specialitate; la nivelul PNDR - elaborarea de proiect și pregătirea documentației de finanțare, precum și competențe de specialitate; la nivelul POR și POCA – competențe de specialitate și la nivelul POIM – elaborarea de proiect și pregătirea documentației de finanțare.

512. Analiza SWOT pentru Planul Național Strategic 2021-2027 PNDR confirmă necesitatea deținerii de competențe de specialitate, ca de ex. în utilizarea tehnologiilor avansate și evidențiază reticența personalului pentru o astfel de formare.

513. Situația este relativ similară cu cea rezultată din evaluarea anterioară, dar având în vedere **procentul relativ ridicat de deținere a competențelor în procesele cheie, apreciem pozitiv această variabilă**, fiind totuși loc de îmbunătățiri, astfel calificativul acordat este „realizat parțial”.

5.7.2.4. Calitatea adecvată a serviciilor de consultanță disponibile

514. Serviciile externalizate pentru suplimentarea competențelor proprii se realizează în special pentru pregătirea documentației de finanțare (24% entități private și 18% instituții publice), informare și publicitate (18% entități private și 10% instituții publice), achiziții publice (14% entități private, față de 4% instituții publice), monitorizare proiect și raportare (16% entități private, față de 7% instituții publice), management financiar (9% entități private, față de 3% instituții publice), competențe de specialitate (8% instituții publice și 7% entități private).

515. **Disponibilitatea serviciilor de consultanță este medie** (obținând punctaje foarte bune de la 57% dintre respondenți), **adecvarea față de sarcini este bună și foarte bună pentru 55% dintre beneficiarii respondenți, procentul scăzând la 47% pentru raportul preț-calitate**.

516. În acest context, nivelul de disponibilitate și capacitățile aferente serviciilor de consultanță și de instruire sunt inadecvate pentru a putea sprijini numărul potențial de solicitanți pentru domenii specifice, cum ar fi măsurile de agro-mediu și climă. Evaluarea on-going a PNDR 2014-2020 menționează și insuficienta conlucrare între mediul academic, institutele specializate de cercetare și agenții economici, cu privire la folosirea rezultatelor activității de cercetare și la transferul tehnologic și de inovare către economie, respectiv asigurarea de servicii de consultanță post-implementare.

517. Realizarea procedurilor de achiziție publică pentru angajarea de servicii de consultanță de către instituțiile publice, cu utilizarea cu precădere a criteriului „prețul cel mai scăzut”, poate duce la contractarea de servicii de calitate necorespunzătoare. Conform opiniilor participanților la focus-grupuri, chiar în condițiile stabilirii unor criterii de calitate pentru personalul consultantului, există riscul ca personalul cel mai bine pregătit pentru îndeplinirea contractului să fie schimbat în procesul de implementare. Din acest motiv, **la nivelul**

beneficiarilor instituții publice a scăzut cerința pentru servicii de consultanță, crescând nevoia pentru expertiză internă, inclusiv prin angajarea de personal în afara organigramei, unde acest lucru este posibil. Nici această soluție nu este întotdeauna fezabilă, din cauza deficitului de experți, în special tehnici, care să se angajeze pe perioade limitate de timp.

518. Disponibilitatea și calitatea serviciilor de consultanță sunt departe de a fi optime, ceea ce aduce calificativul „realizat parțial, în mică măsură și sunt necesare îmbunătățiri semnificative”.

5.7.3. Capacitatea de mobilizare a resurselor financiare

5.7.3.1. Disponibilitatea unor resurse financiare suficiente

519. Printre problemele de natură financiară menționate în rapoartele anuale de implementare, se evidențiază **dificultăți în asigurarea cofinanțării necesare pentru implementarea proiectelor** (în special măsurile cu beneficiari întreprinderi start-up confruntându-se cu această provocare).

520. Analizele SWOT realizate pentru PNDR și POPAM enumeră printre punctele slabe:

- lipsa resurselor financiare din agricultură și pescuit, fiind considerate mai mult activități de subzistență, uneori ducând la abandonarea unei astfel de activități;
- acces limitat la credite bancare. Accesul la finanțare al IMM-urilor continuă să fie dificil și costisitor. Una dintre dificultățile principale este durata foarte mare de răspuns a băncilor în privința cererilor de creditare adresate de potențialii beneficiari;
- lipsa activelor acceptabile pentru asigurarea unor garanții pentru obținerea de credite;
- nivel scăzut de capitalizare a formelor asociative cu rol economic.

521. În răspunsul la sondaje, **beneficiarii consideră, în proporție de peste 70%, că dispun de resurse suficiente, proprii sau atrase**, pentru a pregăti proiecte mature, precum și pentru implementare, în vederea cofinanțării și a susținerii fluxului de numerar.

522. **Accesul la credite nu este unul facil**, ca urmare numărul destul de scăzut al celor care au o părere pozitivă asupra acestui aspect (cca. 35%). Opinia asupra accesului la garanții bancare este majoritar negativă, în special în rândul entităților private. Pe de altă parte, **rapiditatea și ușurința rambursării TVA este considerat un factor care să afecteze negativ** în mare măsură capacitatea beneficiarilor de către 42% dintre entitățile private.

523. Având în vedere aceste aspecte, calificativul pentru această variabilă este „realizat parțial și sunt necesare îmbunătățiri semnificative”..

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

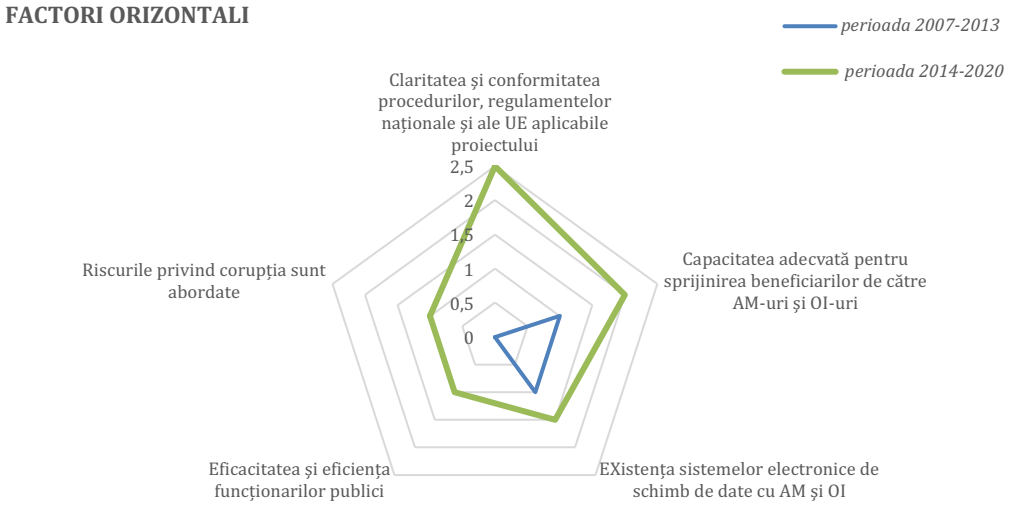
524. Prefinanțarea este un instrument apreciat pozitiv de ambele tipuri de beneficiari (publici și privați), dar preponderent de entitățile private (72%, față de 59%). Participanții la focus-grupuri au confirmat utilizarea și facilitatea utilizării acestui instrument.

525. Față de perioada anterioară acest mecanism a fost îmbunătățit, fiind accesat cu mai multă ușurință de către beneficiari. Calificativul pentru această variabilă este maxim.

5.7.4. Probleme orizontale care afectează capacitatea beneficiarilor

526. O explicație pentru creșterea de ansamblu a capacității beneficiarilor este ameliorarea factorilor orizontali ce afectează capacitatea beneficiarilor, în perioada 2014-2020 în comparație cu perioada 2007-2013, așa cum se observă din graficul de mai jos.

Figura 14. Evoluția capacității administrative a beneficiarilor de management a resurselor umane și financiare (notări de la 0 la 3 conform indicelui capacității administrative)



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza indicelui capacității administrative

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

527. **Claritatea și consecvența procedurilor aplicabile perioadei de pregătire și de implementare a proiectelor sprijină capacitatea administrativă pentru 76% dintre beneficiarii instituții publice și 78% din entitățile private, conform sondajului realizat în cadrul evaluării prezente.**

528. Din Evaluarea intermediară a POAT 2014-2020 rezultă că 75% dintre beneficiarii respondenți consideră corespunzătoare procedurile privitoare la FESI, în concordanță cu rezultatele sondajului derulat în prezenta evaluare. Evaluarea POAT mai arată că, programul în care procedurile sunt cel mai bine apreciate de către beneficiari este PNDR, urmat de POAT și de POCA. Pe de altă parte, procedurile sunt apreciate în mai mică măsură ca fiind adecvate de către beneficiarii POC, dar și de beneficiarii POCU și POR.

529. Procentul cel mai mic de apreciere a adecvării (cca 46%) revine procedurii de depunere a cererii de finanțare. De asemenea, datele colectate în cadrul evaluării POAT arată că beneficiarii publici apreciază în mică măsură ca adecvate procedurile de achiziții publice, având în vedere faptul că procedurile de achiziții pentru beneficiarii publici sunt foarte complexe și generează povară administrativă mare și, de asemenea, că acestea s-au schimbat și ajustat de mai multe ori în perioada 2016-2019.

530. Și **participanții la focus grupuri menționează lipsa de claritate a ghidurilor solicitantului pentru unele apeluri și numărul excesiv de mare de instrucțiuni apărute în perioada de implementare a proiectelor.**

531. În concluzie, deși s-au realizat progrese majore în clarificarea procedurilor, se poate spune că pot fi realizate îmbunătăți suplimentare, calificativul acordat fiind „realizat parțial".

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

532. **Relația beneficiarilor cu AM și OI este apreciată ca foarte bună și excelentă în proporții care variază de la 60% la 95%, procentele din partea de jos a intervalului fiind acordate de entitățile private.** Pe etape ale ciclului de proiect, scorurile mai joase au fost acordate identificării proiectului, urmată de elaborarea și apoi de implementarea proiectului, pentru ambele categorii de beneficiari. Pe programe, cele mai mici punctaje au fost acordate POCU, urmat de POC.

533. Evaluarea POAT reflectă rezultatele anchetei în rândul beneficiarilor POAT, POIM și POC: majoritatea respondenților au observat o îmbunătățire, în perioada curentă, a capacității AM/OI de a-i îndruma în procesul de scriere a cererilor de finanțare. 37,66% dintre respondenți sunt total de acord că AM/OI și-au îmbunătățit capacitățile de îndrumare în scrierea cererilor de finanțare, 20,78% sunt parțial de acord, în timp ce doar 3,9%

și 2,6% sunt parțial în dezacord, respectiv total în dezacord cu afirmația respectivă. Rezultate pozitive similare sunt înregistrare și pentru capacitatea AM/OI de a îndruma beneficiarii în procesul de contractare / precontractare, de implementare a proiectelor, în procesul de comunicare obligatorie, de raportare tehnică și de raportare financiară. Răspunsurile respondenților care sunt beneficiari POAT și POIM sunt mai apreciative în privința capacității AM/OI de a îndruma în scrierea cererilor de finanțare, în comparație cu răspunsurile beneficiarilor POC.

534. Așadar, există o evoluție semnificativă în acordarea sprijinului către beneficiari, dar se poate spune că pot fi realizate îmbunătăți suplimentare, calificativul acordat fiind „realizat parțial".

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

535. **Utilizarea sistemelor electronice este considerată relativ ușoară și foarte ușoară de către 59% din instituțiile publice respondente la sondaj și de 48% din beneficiarii entități private.** Există un procent de 13% / 22% de beneficiari care consideră că utilizarea sistemelor electronice este relativ dificilă și foarte dificilă, cu valoarea maximă aferentă entităților private. De asemenea, un procent de 11 / 15% dintre beneficiarii instituții publice, respectiv private, consideră că utilizarea sistemului electronic consumă mai mult timp pentru îndeplinirea sarcinilor comparativ cu situația în care acesta nu ar fi utilizat. Utilitatea sistemelor electronice este apreciată de marea majoritate beneficiarilor respondenți (85% dintre beneficiari publici, 91% dintre beneficiari privați).

536. La nivel de programe, sistemul utilizat de PNDR este apreciat ca cel mai ușor de utilizat și cu cel mai mic consum de timp. Un alt sistem apreciat este EMS utilizat în cadrul programelor Interreg, conform interviurilor și focus-grupurilor. Un nivel mai slab de apreciere primește sistemul MySMIS. Dificultatea cea mai mare de găsire a datelor în sistem este pentru beneficiarii POC, urmat de cei ai POCU și apoi ai POCA.

537. Un procent de 7%/15% dintre instituțiile publice / entitățile private consideră relativ grea și foarte grea găsirea datelor necesare în aceste sistemele (la nivelul tuturor programelor). **Circa o treime dintre respondenți au întâlnit o disfuncționalitate semnificativă a sistemului, care să împiedice utilizarea sa optimă.**

538. Cu toate acestea, trebuie să menționăm diferența dintre opiniile din sondaj și cele transmise în interviuri și focus grupuri. Cele din a doua categorie sunt mult mai critice cu privire la funcționarea sistemului MySMIS. Această situație poate avea drept cauze tendința de a oferi răspunsuri dezirabile și/sau preferința de a păstra sistemul actual față de opțiunea unei schimbări radicale de sistem, care ar putea suferi de alte probleme/limitări. Personalul instituțiilor publice de mari dimensiuni (consilii județene, primării de orașe) și alți beneficiari cu portofolii de proiecte mai mari fac adesea mențiunea că, față de perioada de început, nu mai întâmpină probleme cu utilizarea MySMIS, obișnuindu-se cu modul de lucru, care este, de altfel, destul de dificil.

539. Dacă luăm în considerare și deficiențele sistemelor electronice, cu precădere SMIS și MySMIS, menționate în rapoartele de audit, precum și cele din cadrul altor evaluări de programe (POCU, POAT), apreciem că la această variabilă, în ciuda progreselor înregistrate, este lor de îmbunătățiri semnificative, ceea ce aduce calificativul „realizat parțial, în mică măsură și sunt necesare îmbunătățiri semnificative".

5.7.4.4. Eficacitatea și eficiența funcționarilor publici

540. **Peste 70% dintre beneficiarii instituții publice și entități private consideră că eficiența și eficacitatea sistemului administrației publice, în general și a funcționarilor publici, în special, le afectează capacitatea de implementare a proiectelor.**

541. **Sprijinul acordat de personalul OI/AM nu este consecvent**, spre exemplu schimbarea ofițerilor ce monitorizează un proiect duce adesea la inconsecvența abordărilor și la ineficiența colaborării, conform evidențelor din interviuri și focus grupuri. Răspunsurile la clarificări nu sunt date întotdeauna în timpul adecvat pentru a găsi o soluție rapidă la unele probleme, unele necesitând chiar clarificări suplimentare și consum mare de timp. În unele cazuri, imposibilitatea consultării directe cu ofițerul de proiect face mai dificilă comunicarea și rezolvarea problemelor întâmpinate.

542. Și în acest caz calificativul acordat este „realizat parțial, în mică măsură și sunt necesare îmbunătățiri semnificative".

5.7.4.5. Riscurile privind corupția sunt abordate

543. **Riscul de corupție este luat în considerare ca factor de influență a capacității de aproximativ un sfert din instituțiile publice, dar de 39% din entitățile private**. Cei mai mulți beneficiari nu consideră că acest aspect ridică probleme.

544. **Transparența procesului de evaluare și selecție este un al factor care afectează capacitatea beneficiarilor, cu precădere al celor privați (77%),** cu 14 puncte procentuale mai mult decât în cazul instituțiilor publice respondente.

545. Față de evaluarea anterioară se înregistrează un progres în privința abordării riscului privind corupția și, implicit, a percepției beneficiarilor, însă este loc de îmbunătățiri semnificative, în special în ceea ce privește transparența acțiunilor autorităților de gestiune a FESI. Calificativul acordat este „realizat parțial, în mică măsură și sunt necesare îmbunătățiri semnificative".

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

546. Evaluările programelor operaționale enumeră măsurile luate pentru întărirea capacității beneficiarilor de finanțare de a gestiona proiecte. Cele mai frecvent întâlnite acțiuni sunt:

i. **Instruiri**, sectoarele vizate de instruire fiind:
   - întărirea capacității beneficiarilor de proiecte finanțate din FESI de a pregăti şi implementa proiecte mature;
   - procesul de pregătire, implementare și management al portofoliului de proiecte;
   - elaborarea cererilor de finanțare;
   - aplicarea legislației și procedurilor din domeniul ajutorului de stat;
   - achiziții publice - noul pachet legislativ/noul sistem de verificare, prevenire a neregulilor și a fraudei, conflictul de interese și incompatibilități;
   - elaborarea cererilor de rambursare;
   - managementul strategic al portofoliului de proiecte;
   - managementul contractelor de lucrări, evaluarea impactului asupra mediului, proiectul tehnic și monitorizarea execuției acestuia, studiu de trafic și analiză cost beneficiu, pentru beneficiarii POIM
   - prelucrarea datelor cu caracter personal.

ii. Activități de **consiliere** pentru implementarea proiectelor finanțate;

iii. Activități de **comunicare** precum: evenimente de tip caravană; evenimente de tip workshop, pe marginea unor teme specifice ce au ținut de implementarea proiectelor; evenimente anuale de informare, având ca obiectiv principal promovarea oportunităților de finanțare și a rezultatelor obținute.

547. Rapoartele anuale de implementare a programelor operaționale descriu și ele principalele acțiuni întreprinse pentru întărirea capacității beneficiarilor de a implementa proiecte cu fonduri ESI:

i. Activități de **informare**:
   - derularea de proiecte de informare și publicitate;
   - creșterea numărului de informații punctuale referitoare la lansări de apeluri, ghiduri, semnări de contracte ;
   - organizarea de sesiuni de informare cu beneficiarii de fonduri europene, în scopul promovării proiectelor/inițiativelor și a implementării corecte a manualului de identitate pentru Instrumente Structurale;
   - intensificarea comunicării on-line;
   - furnizarea de răspunsuri prin help-desk;
   - distribuirea de newsletter-uri pe teme de interes, fie generale, de finanțare, fie specifice, pe teme (mediu, agricultură etc.).

ii. Organizarea de **întâlniri cu beneficiarii**, în faza de precontractare și de implementare, pentru a discuta asupra elementelor esențiale/problemelor care pot apărea în etapele următoare, cerințele pe care trebuie să le îndeplinească beneficiarii. În cazul programelor CTE, au fost organizate vizite la fața locului în faza de pre-contractare. În vederea asigurării vizibilității asociației și a mecanismului ITI, au

fost organizate mai multe întâlniri de lucru tematice cu prezența reprezentanților autorităților publice locale, ai instituțiilor publice din teritoriul ITI Delta Dunării, precum și ai societății civile, în cadrul cărora au fost discutate aspecte care vizau: stadiul pregătirii proiectelor din zona ITI, modalitatea de completare a documentației necesare pentru accesarea alocărilor prevăzute pentru mecanismul ITI, problemele întâmpinate în elaborarea documentației aferente cererilor de finanțare (ex. clarificarea statutului juridic al terenurilor, clădirilor, elaborarea documentelor necesare obținerii avizelor).

iii. Acordarea de **asistență beneficiarilor** în: realizarea achizițiilor publice, raportare și chiar redistribuiri de credite bugetare și de angajament și acordarea de sprijin autorităților publice reorganizate (în cazul beneficiarilor POCA). Beneficiarii POIM din sectoarele apă și apă uzată au beneficiat de asistență BERD pentru managementul strategic al portofoliului de proiecte finanțat din POIM. ADI ITI DD a asigurat furnizarea asistenței tehnice de tip help-desk și informarea interactivă a beneficiarilor FESI asupra oportunităților de finanțare din zona ITI, sprijinindu-i atât în etapa de pregătire a proiectelor, cât și în etapa de implementare a acestora.

iv. Emiterea de **instrucțiuni** pentru clarificarea unor aspecte generatoare de dificultăți la nivelul beneficiarilor: conținutul dosarului cererilor de rambursare, cererilor de plată și cererilor de rambursare aferente cererilor de plată și a achizițiilor, modalitatea de decontare a cheltuielilor prin mecanismul de pre-finanțare, plată și rambursare, respectiv actualizarea datelor în SMIS.

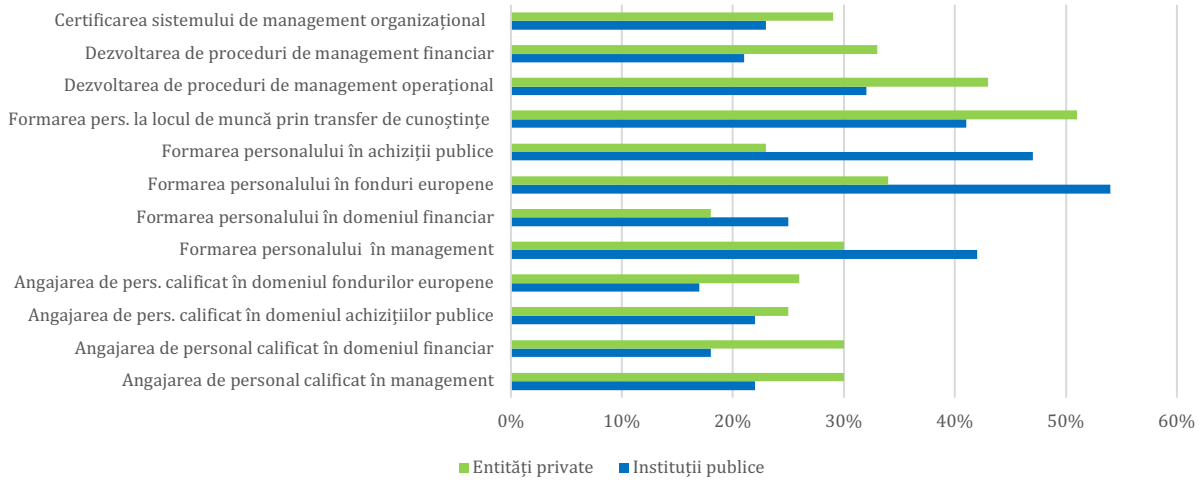
v. Pentru **rezolvarea** unor **probleme de natură financiară**, au fost luate măsuri precum:
   - dezvoltarea și facilitarea accesului la finanțare al beneficiarilor (POPAM), prin aprobarea procentului maxim de garantare și destinația creditelor pentru care se acordă garanții;
   - pentru susținerea cofinanțării de 50% în cazul beneficiarilor privați ai proiectelor POPAM, au fost create facilități privind plata la factură și acordarea unui avans de până la 50% din cuantumul sprijinului financiar nerambursabil;
   - posibilitatea validării / rambursării plăților în avans aferente contractelor de achiziții pentru beneficiarii români în cazul CTE.

vi. **Simplificarea** unor procese:
   - introducerea și operaționalizarea sistemului de depunere on-line a proiectelor;
   - simplificarea documentației necesare la momentul depunerii cererii de finanțare, prin intermediul protocoalelor încheiate cu diferite instituții publice (solicitantul nu este nevoit să depună o parte din documente);
   - facilitarea depunerii on-line a cererilor de plată;
   - eliminarea anumitor solicitări de ordin administrativ din etapa de implementare (ex. eliminare solicitare rapoarte de progres, procese verbale intermediare);
   - utilizarea bazei de date cu prețuri de referință extinsă în evaluarea rezonabilității costurilor;
   - existența opțiunii costurilor simplificate;
   - utilizarea instrumentelor financiare, (inclusiv instrumentul de creditare, pentru PNDR, instrument financiar nou, comparativ cu perioada 2007-2013);
   - specific pentru PNDR, utilizarea sistemului de pre-scoring de către AFIR, pentru realizarea unei selecții calitative a proiectelor și clasificarea proiectelor depuse. În cele mai multe cazuri, depunerea proiectelor se realizează lunar doar pentru proiectele ce au punctajul estimat (evaluare-pre-scoring) mai mare sau egal decât pragul de calitate aferent lunii respective.

vii. Totodată, a fost desfășurată o serie de activități aflate în monitorizare permanentă la nivelul UIP-POAT, cum ar fi: îndeplinirea condiționalităților ex-ante; beneficiarii POIM din sectoarele transport, mediu și prevenirea riscurilor au beneficiat de asistență tehnică BEI în vederea respectării condiționalităților strategice ex-ante pentru POIM, în special pe cele din sectorul transporturi, pentru pregătirea proiectelor noi și pentru procesul de implementare a proiectelor.

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

Figura 15. Acțiuni de creștere a capacității administrative întreprinse de beneficiari



Sursa: sondajul adresat beneficiarilor de finanțare. Prelucrarea autorilor

549. **Constatăm o preponderență, în cadrul entităților private, a transferului de cunoștințe de la personalul cu expertiză solidă către cei care au nevoie de îmbunătățirea competenței. De asemenea, la nivelul acestor entități, remarcăm și o consolidare a procedurilor interne de management.**

550. La nivelul beneficiarilor instituții publice, preponderentă este formarea prin participarea la sesiuni de instruire, în special pe teme orizontale, legate de managementul fondurilor europene sau management, dar și în domenii specializate, cum ar fi achizițiile publice, dar și formarea la locul de muncă ocupă o poziție importantă.

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

551. Răspunsul la această întrebare se bazează pe analiza rapoartelor de evaluare din cadrul evaluărilor intermediare realizate până în prezent (POAT, POR, POCA, PNDR), a rapoartelor anuale de implementare, precum și pe rezultatele consultărilor din cadrul interviurilor și focus-grupurilor.

552. **Acțiunile de informare și comunicare au contribuit la creșterea gradului de informare a beneficiarilor**, după cum o arată Evaluarea POAT 2014 - 2020[92] și alte evaluări de programe. Totuși, beneficiarii POIM și POC percep în mai mică măsură decât beneficiarii altor programe ESI că sunt bine informați privind aspectele relevante accesării fondurilor și implementării proiectelor. Eficacitatea măsurilor de informare, pentru activități specifice intervențiilor finanțate la nivel de PO este afectată, din cauza derulării unor acțiuni de informare predominant orizontale pentru programe și mai puțin a unor acțiuni specifice de informare dedicate unui program, cum ar fi POC sau POIM. Conform evaluării menționate, domeniile în care beneficiarii se simt mai bine informați, în ordine descrescătoare, sunt: comunicarea și regulile de identitate vizuală, cerințele pentru solicitarea finanțării, procedurile pentru implementarea proiectelor, oportunitățile de finanțare și procedurile de achiziții.

553. Evenimentele organizate cu beneficiarii/potențialii beneficiari pentru discutarea problemelor punctuale identificate de aceștia în elaborarea fișelor de proiect/cererilor de finanțare/rapoartelor de progres/actelor adiționale/notificărilor, au contribuit și ele la impulsionarea procesului de elaborare a proiectelor, clarificarea unor aspecte ce pot ridica/ridică probleme în implementare, cum ar fi: măsuri de simplificare, modificări ale legislației achizițiilor publice, tipuri de cheltuieli neeligibile identificate la verificarea cererilor de rambursare, întocmirea și transmiterea documentelor prin MySMIS2014. **Aceste aspecte au fost apreciate de beneficiarii din toate programele.**

[92] Evaluarea POAT 2014-2020, 11.09.2020, Ernst&Young, Institutul Național de Cercetare Științifică în Domeniul Muncii și Protecției Sociale (INCSMPS), QURES Quality Research and Support.

554. Sprijinul acordat prin help-desk a vizat pregătirea cererilor de finanțare, sprijin în elaborarea solicitărilor de acte adiționale, a notificărilor și a rapoartelor de progres, utilizarea sistemului informatic MySMIS2014, modificare a cererilor de finanțare prin acte adiționale sau notificări etc., efectele constatate de evaluările programelor fiind creșterea calității cererilor de finanțare, scăderea erorilor în realizarea cererilor de rambursare, a rapoartelor tehnice și financiare.

555. **Sesiunile de instruire au dus la creșterea eficacității în ceea ce privește pregătirea și implementarea proiectelor finanțate de fondurile ESI, iar cursurile de pregătire a cererilor de rambursare în cadrul POAT au condus la eficientizarea modului de lucru și ameliorarea timpului petrecut în utilizarea MySMIS, contabilizarea corectă a cheltuielilor, precum și la eficientizarea proceselor de achiziții publice.**

556. Pe de altă parte, sesiunile de informare și instruire pentru beneficiarii PNDR au întârziat, în cadrul Măsurilor 1 și 2 ale PNDR, ceea ce a afectat negativ capacitatea beneficiarilor pentru celelalte măsuri.[93]

557. În același timp, **instrucțiunile emise au contribuit la asigurarea unei abordări unitare și coerente a unor aspecte generatoare de dificultăți în rândul beneficiarilor**, ca de ex. conținutul dosarului cererilor de rambursare, cererilor de plată și cererilor de rambursare aferente cererilor de plată și achizițiilor, modalitatea de decontare a cheltuielilor prin mecanismul de pre-finanțare, plată și rambursare, respectiv actualizarea datelor în SMIS. Cu toate acestea, există încă abordări diferite ale aceloraşi spețe de către OI-uri și chiar în cadrul aceluiași OI de către ofițeri diferiți de monitorizare.

558. Proiectele de asistență tehnică în domenii specializate, ca de ex. în aria de acoperire a POIM și POC, vizează **dezvoltarea portofoliilor de proiecte** și organizarea de sesiuni de instruire care au vizat managementul contractelor de lucrări, evaluarea impactului asupra mediului, proiectul tehnic și monitorizarea execuției. Având în vedere complexitatea elaborării și implementării proiectelor strategice, s-a reușit atingerea unui grad ridicat de maturitate a unora dintre proiectele finanțate. Ca urmare a asistenței primite, peste 57% din beneficiarii POAT apreciază ca programul a contribuit în mare măsură la creșterea eficienței implementării proiectelor. Aceasta se materializează, în principal, în: îmbunătățirea competențelor beneficiarilor FESI de organizare și derulare a procedurilor de achiziții publice, capacitatea de gestionare a resurselor umane din echipa/echipele de proiect[94]. Într-o mai mică măsură s-a contribuit la crearea de sisteme de management care integrează activitățile proiectului cu celelalte activități ale beneficiarilor sau a unor sisteme de control care integrează procesul de luare a deciziilor la nivelul proiectelor implementate de beneficiari, precum și la atingerea unui număr adecvat de consultanți cu specializări tehnico-economice. Cu toate acestea, implementarea proiectelor majore fazate poate fi apreciată, în general, ca insuficientă raportat la momentul demarării acestor investiții, în special în cazul proiectelor de transport.

559. **Pentru creșterea capacității de finanțare a beneficiarilor, mecanismul de prefinanțare este util și accesibil și a fost foarte bine apreciat de beneficiari.** De asemenea, a fost remarcată și îmbunătățirea termenelor în care se fac plățile/rambursările. Dificil de utilizat pentru asigurarea fluxului de numerar sunt creditele bancare, foarte greu accesibile. În această privință, sprijinul pentru cofinanțare acordat prin POPAM, de exemplu, este salutar, după cum am menționat la întrebarea de evaluare 2 referitoare la acțiunile luate pentru întărirea capacității beneficiarilor pentru a utiliza fondurile ESI.

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

560. Raportul de Evaluare a impactului diseminării informației și promovării instrumentelor structurale, realizat în 2015, arată că, odată cu evoluția (creșterea) în timp a nivelului de conștientizare cu privire la instrumentele structurale, s-a modificat și tipul de informații căutate de către potențialii beneficiari de finanțare. Pe măsură ce programele operaționale au trecut de la etapa apelurilor de proiecte la implementarea propriu-zisă, nevoia de informații cu caracter general a scăzut, fiind înlocuită de nevoia de informații specifice. Ca urmare, pentru creșterea gradului de informare a potențialilor beneficiari în privința oportunităților de finanțare, cele mai

[93] A se vedea Studiu de evaluare „Evaluarea măsurilor slab accesate din cadrul PNDR 2014 - 2020", https://www.madr.ro/pndr-2014-2020/implementare-pndr-2014-2020/evaluare-pndr-2014-2020/rapoarte-de-evaluare.html

[94] Evaluarea intermediară a POAT 2014 – 2020, 11.09.2020, Ernst&Young, Institutul Național de Cercetare Științifică în Domeniul Muncii și Protecției Sociale (INCSMPS), QURES Quality Research and Support

eficace au fost nominalizate informațiile distribuite prin publicitate TV, urmate de internet și de discuțiile cu alte persoane, pe ultimele locuri situându-se seminariile cu caracter general, organizate de autoritățile locale sau centrale, AM-uri. Preferințele urmează modele comportamentale, care sunt în continuă schimbare, influențate, de regulă, de factori externi. Încrederea în furnizorul de informație ocupă un loc important și de asemenea creșterea digitalizării și a comunicării online oferă informării prin intermediul internetului un loc important. De aceea, **decizia MFE de a derula campaniile de conștientizare și în mediul online răspunde preferințelor actuale ale beneficiarilor/potențialilor beneficiari**.

561. Beneficiarii POIM, POC și POAT (beneficiari ai asistenței tehnice în cadrul POAT) apreciază în mare măsură calitatea informațiilor oferite de MFE, respectiv coerența, cantitatea și calitatea informației disponibile, precum și structurarea informației, însă s-a subliniat faptul că ritmul cu care informațiile sunt actualizate poate fi îmbunătățit. **Crearea site-ului unic de informare de către MFE duce la creșterea eficienței căutării informațiilor de către beneficiari/potențiali beneficiari**, atât în etapa de informare pentru depunerea cererilor de finanțare, cât și în cea de implementare.

562. Evaluările programelor operaționale analizează legătura cauzală dintre intervenții și efecte, inclusiv ale celor de sprijinire/asistență/informare a beneficiarilor. De exemplu, Evaluarea POAT 2014-2020 arată că rezultate bune pentru elaborarea cererilor de finanțare le-a avut acordarea de sprijin orizontal pentru beneficiari, prin elaborarea și distribuirea de manuale, ghiduri de bune practici, tutoriale, instrucțiuni, modele organizaționale și instrumente specifice gestionării și implementării proiectelor. De asemenea, aceste acțiuni au dus și la dezvoltarea portofoliilor de proiecte eligibile.

563. Studiul pentru determinarea gradului de satisfacție a beneficiarilor POCA privind sprijinul oferit de AM[95] confirmă rezultatele evaluărilor cu privire la alte programe, respectiv **utilitatea ridicată a materialelor informative și a ghidurilor, remarcându-se nevoia de publicare a unor modele de documente financiare (buget, plan de achiziții)**. De asemenea, distribuirea electronică este preferată. În același timp, se confirmă preferința pentru întâlnirile de tip seminar, workshop sau atelier de discuții, fiind considerate a fi cele mai potrivite pentru o informare eficientă. Acestea pot fi organizate pe teme sau apeluri specifice care să includă dezbaterea problemelor întâmpinate în cadrul altor proiecte aflate în stadii diverse de implementare. Studiul a reliefat, de asemenea, utilitatea evenimentelor organizate de alți beneficiari POCA, acestea oferind ocazia beneficiarilor să discute diverse situații cu care s-au confruntat în momentul scrierii cererii de finanțare sau în implementare.

564. Implementarea sistemelor electronice este un pas important pentru eficientizarea transmiterii și stocării documentației aferente proiectelor. Aceasta înseamnă un volum mult mai redus de informație pe suport de hârtie ce trebuie transportat la AM. Totuși deficiențele semnalate atât de beneficiari, cât și de AA, arată faptul că aceste sisteme, cu precădere MySMIS, lasă mult loc de îmbunătățire pentru a deveni eficiente. Utilizarea sistemelor electronice afectează în mod semnificativ activitatea de raportare a beneficiarilor.

565. Instruirile dețin și ele un loc important atât pentru etapa de elaborare a proiectelor, cât și pentru cea de implementare. Totuși, instruirile cu caracter orizontal au efecte pentru managementul general al proiectelor și mai puțin pentru aspecte specializate. De aceea, pentru gestionarea proiectelor din domeniile acoperite prin POIM și POC, asistența tehnică și instruirea tematică, în special cu sprijinul BEI și BERD, este cea mai apreciată, aceste organisme având acces la experți cu expertiză vastă în domeniile respective. Pentru beneficiarii POCA, nivelul de satisfacție în ceea ce privește sesiunile de formare este unul ridicat, nivel dat de utilitatea și calitatea informațiilor furnizate. Aspectele discutate în cadrul sesiunilor sunt de un real ajutor, conducând la o îmbunătățire a modului de lucru de la nivelul instituției/organizației, studiul subliniind nevoia organizării de sesiuni de formare periodice pentru personalul implicat în scrierea și implementarea de proiecte. A fost reliefată nevoia ca sesiunile de formare să aibă și o componentă de diagnoză organizațională, pentru a optimiza astfel procesele de lucru, competențele specifice, leadership-ul și coordonarea, dar și pentru a ajuta la formularea de obiective, strategii și politici manageriale în cadrul instituțiilor.

566. Pentru diseminarea informațiilor în etapa de implementare a proiectelor, **cele mai eficace sunt considerate întâlnirile/instruirile cu aplicare practică, în care sunt prezentate aspecte concrete/spețe care țin de implementarea proiectelor, modalitățile de soluționare a problemelor întâmpinate, la care sunt prezenți și alți beneficiari care își împărtășesc propria experiență.** Această constatare este confirmată de evaluările de programe citate, dar și de interviurile și focus grupurile derulate pentru prezenta evaluare.

[95] Studiu pentru determinarea gradului de satisfacție a beneficiarilor POCA, Civitta Strategy and Consulting & CULT Market Research, iulie 2020

567. Vizitele de studiu derulate în cadrul proiectelor au permis identificarea de bune practici în etapa de implementare a proiectelor, au inspirat beneficiarii pentru dezvoltarea de proiecte ulterioare. Totuși, beneficiarii intervievați subliniază că transferul de cunoștințe în urma vizitelor de studiu poate fi limitat, din cauza diferențelor de context, cadru normativ și procedural, diferențelor referitoare la sistemele electronice folosite etc.

568. **Vizitele de monitorizare sunt considerate utile de beneficiari pentru a le crește capacitatea, prin identificarea timpurie a unor probleme și recomandarea unor măsuri concrete de remediere**, cu condiția ca ele să se petreacă în perioada de implementare a proiectelor și nu după finalizarea acestora. Sprijinul AM/OI trebuie să se petreacă în timp real și din acest punct de vedere, el nu este considerat ca fiind foarte eficient. Cu toate acestea, există exemple de AM/OI care au contribuit semnificativ la buna derulare a proiectelor, în special cu referire la procesele de achiziții publice, la întocmirea corectă a cererilor de rambursare/plată și a rapoartelor tehnico-financiare, datorită promptitudinii și completitudinii răspunsurilor.

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

569. Conform sondajului realizat pentru beneficiarii de finanțare, au fost identificate următoarele **nevoi pentru etapa de pregătire a proiectelor**:

- **Formarea personalului este necesară și foarte necesară în proporție de 84% pentru instituțiile publice și de 64% pentru entitățile private;**
- **Mai multă îndrumare din partea AM / OI este necesară și foarte necesară în proporție de 68% pentru instituțiile publice și de 68,5% pentru entitățile private.**

570. Pentru **etapa de implementare** a proiectelor, nevoia identificată la nivelul resursei umane este următoarea:

- **Formarea personalului este necesară și foarte necesară în proporție de 85% pentru instituțiile publice și de 69% pentru entitățile private;**
- **Mai multă îndrumare din partea AM / OI este necesară și foarte necesară în proporție de 72% pentru instituțiile publice și de 70% pentru entitățile private.**

571. Informarea potențialilor beneficiari asupra oportunităților de finanțare, dar și asupra aspectelor celor mai importante pe care le implică implementarea fondurilor cu finanțare UE, trebuie realizată în mod periodic, astfel încât să se asigure, pe de o parte, un nivel ridicat de informare, iar pe de altă parte, o stimulare a depunerilor. Utilizarea canalelor de televiziuni, a internetului și, în general, a canalelor de comunicare preferate de beneficiari/potențialii beneficiari va asigura eficacitatea acțiunilor. De asemenea, afișarea pe site a răspunsurilor la cele mai frecvente întrebări, este foarte utilă și eficientizează și activitatea personalului MFE/AM/OI care este implicat în activitatea de help-desk/diseminare a informațiilor.

572. În vederea creșterii calității proiectelor se impune organizarea de sesiuni de instruire, odată cu lansarea apelurilor, care să includă tipurile de sprijin, eligibilitatea acțiunilor și beneficiarilor, precum și a cheltuielilor, alte aspecte importante (inclusiv cerințe) ale intervențiilor finanțate.

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

574. Pentru creșterea capacităților tehnice/tehnico-economice ale personalului, este utilă asistența tehnică prin intermediul unor consultanți specializați, pe domenii/specialități, care să ajute în monitorizarea proiectelor. Analiza variabilelor de capacitate (prezentată anterior) arată că asistența tehnică este parțial disponibilă, dar interviurile și focus grupurile arată în paralel o nevoie și dorință mare a beneficiarilor de finanțare (în special beneficiarii proiectelor majore) de a accesa consultanță de calitate. **Creșterea disponibilității și calității pieței de consultanță** trebuie să devină o prioritate, în condițiile în care se remarcă la nivelul beneficiarilor un deficit de personal, mai ales specializat. O soluție ar putea fi organizarea de sesiuni de formare pentru consultanți, pe specialități, prin intermediul unor furnizori cu experiență dovedită. De asemenea, foarte utilă este crearea unor rețele de consultanți, pentru stimularea schimbului de experiență, pentru distribuirea de materiale informative cu studii de caz și bune practici.

575. Pentru implementare **este nevoie de o actualizare periodică a nevoilor de instruire**, deoarece se lansează noi intervenții și apar noi cerințe, apar potențiali beneficiari care nu dispun de experiență anterioară. Așadar,

nevoia de instruire pe teme orizontale rămâne, însă deopotrivă rămâne valabilă necesitatea abordării temelor acoperite de unele programe precum POIM, POC, PNDR, POPAM, POR, care să asigure o gestionare eficientă și eficace a proiectelor. Sesiunile de instruire care să acopere competențele cheie sunt necesare pentru toate programele.

576. Pentru creșterea consistenței și coerenței îndrumării date de AM/OI beneficiarilor, este nevoie de organizarea unor sesiuni de informare periodică a acestora, cu prezentarea celor mai comune probleme ale beneficiarilor și a soluțiilor ce trebuie luate. Comunicarea între autoritățile de gestiune pe astfel de subiecte, trebuie să devină sistematică. Capacitatea AM/OI de a oferi sprijin beneficiarilor este un factor major de influență a capacității beneficiarilor de a gestiona cu succes proiectele. De asemenea, respectarea termenelor procedurale, care țin de evaluarea, selecția și contractarea proiectului, aprobarea actelor adiționale la contractul de finanțare, efectuarea plăților, sunt elemente care țin de capacitatea autorităților, dar care influențează major capacitatea de implementare a beneficiarilor.

577. Tot ca parte a sprijinului oferit de AM/OI, este nevoie de realizarea unor acțiuni de monitorizare la fața locului, pe perioada de implementare a proiectelor, astfel încât să fie identificate aspectele problematice și să se stabilească un plan de acțiune, împreună cu beneficiarul, care să ducă la soluționarea problemelor sau evitarea riscurilor.

578. **Claritatea ghidurilor și instrucțiunilor** venite din partea OI/AM, predictibilitatea și stabilitatea regulilor în timpul implementării sunt, de asemenea, factori deosebit de importanți, care asigură o implementare a proiectelor conform planificării.

579. Capacitatea de gestiune a fluxului de numerar pe durata implementării depinde și de respectarea termenelor de rambursare de către autorități. **Mecanismele de prefinanțare și de plăți sunt, de asemenea, utile, dacă se realizează în termene rezonabile. Totodată, introducerea costurilor simplificate ar scădea timpii de decontare.**

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

580. **C1.** Față de evaluarea precedentă, se constată, per ansamblu, un ușor progres în dezvoltarea capacității beneficiarilor. Cu toate acestea, 7 din cele 15 variabile au obținut punctaje minime, singura variabilă pentru care punctajul este maxim fiind „Caracterul adecvat și accesibilitatea mecanismelor de prefinanțare”.

581. Variabilele cu cele mai mici punctaje, respectiv realizate în mică măsură, fiind necesare îmbunătățiri semnificative, sunt:

- Existența managerilor de proiect experimentați;
- Capacitatea de a produce proiecte mature și de a utiliza portofoliile de proiecte;
- Deținerea unui volum suficient de resurse umane pentru a implementa proiectele contractate;
- Calitatea adecvată a serviciilor de consultanță disponibile;
- Disponibilitatea unor resurse financiare suficiente;
- Existența sistemelor electronice de schimb de date cu AM și OI;
- Riscurile privind corupția sunt abordate.

582. **R1.** Pentru creșterea capacității resurselor umane este nevoie ca beneficiarii să fie în continuare sprijiniți pe cele două paliere: volum de resurse umane și nivel de competențe.

Pentru creșterea competențelor personalului propriu, este nevoie de sesiuni de instruire dedicate, atât pe teme orizontale, cât și pe teme specifice domeniilor finanțate, conform analizei nevoilor de instruire realizate a nivelul fiecărui PO și a tuturor tipurilor de beneficiari.

583. **R2.** Pentru creșterea volumului de resurse umane la un nivel adecvat acoperirii tuturor funcțiilor, pe lângă cea de angajare pe post sau în afara organigramei, o soluție o constituie și contractarea de servicii de consultanță. Aceasta atrage după sine o altă problemă, menționată ca dificilă, respectiv disponibilitatea serviciilor de consultanță de calitate. De aceea, recomandarea noastră este creșterea disponibilității și calității pieței de consultanță prin crearea unor rețele de consultanți, pe specialități/domenii, pentru stimularea schimbului de experiență, pentru distribuirea de materiale informative cu studii de caz și bune practici. De asemenea, se va analiza posibilitatea organizării unor sesiuni de formare, prin intermediul unor furnizori cu experiență dovedită.

584. **R3.** Pentru sprijinirea beneficiarilor în asigurarea fluxului de numerar, este important ca accesarea mecanismele de prefinanțare, de plăți și de rambursare să fie facilă, respectiv să se realizeze în termenele procedurale, iar beneficiarii să fie asistați în timp util pentru întocmirea documentației necesare. Introducerea costurilor simplificate ar diminua timpii de decontare.

585. **C2**. Pentru creșterea capacității beneficiarilor de a implementa proiecte, au fost derulate mai multe tipuri de acțiuni, cele mai eficiente fiind legate de creșterea competențelor resursei umane și de facilitarea accesului la resurse financiare, prin mecanismele de prefinanțare și de plăți.

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

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

586. Pentru evaluarea poverii administrative asupra beneficiarilor a fost utilizat un mixt de instrumente metodologice cuprinzând: analiza documentelor, analiza cadrului legislativ și ghidurilor solicitanților și beneficiarilor din toate programele vizate de prezenta evaluare[96], realizarea de interviuri individuale si de grup cu experți in evaluare și implementarea de proiecte cu finanțare europeană și colectarea de date pe bază de chestionar din partea beneficiarilor tuturor programelor. **Evaluarea este centrată pe Metoda Costului Standard (MCS)**, metodă ce implică utilizarea informațiilor din chestionare pentru măsurarea timpului mediu necesar pentru îndeplinirea fiecărei obligații de informare, pentru măsurarea frecvenței cu care fiecare obligație de informare a fost îndeplinită în parcursul implementării unui proiect și a costurilor suplimentare implicate de îndeplinirea obligațiilor de informare in cadrul unui proiect. Detaliile metodologiei aplicate sunt prezentate în anexa 2 „Metodologie și instrumente de evaluare", secțiunea dedicată temei de evaluare D4.

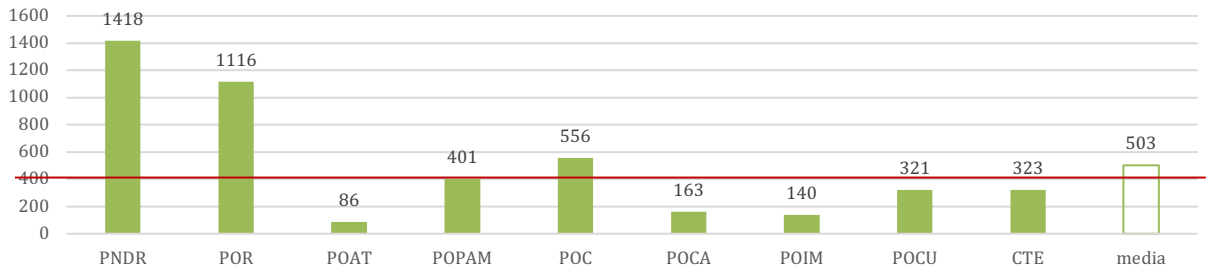
587. Indexul obligațiilor de informare pe care le au beneficiarii de fonduri europene decurge din regulamentele și directivele la nivel european, transpuse în legislația națională și din incidența legislației naționale asupra proceselor necesare implementării proiectelor cu finanțare europeană. Cadrul normativ european care reglementează accesarea de către beneficiari a finanțărilor din fonduri europene pentru perioada 2014-2020 este prezentată în anexa 3, secțiunea dedicată temei de evaluare D4.

588. **Cadrul juridic național, cu incidență asupra obligațiilor de informare ale beneficiarilor de fonduri europene apreciem că este deosebit de amplu.** Analiza acestuia, prezentată în anexa 3, evidențiază faptul că 117 legi, OUG, HG și Ordine MFE au rol de reglementare pentru toate programele operaționale, la acestea adăugându-se Ordinele specifice ale ministerelor de resort augmentându-se astfel pachet normativ, spre exemplu până la 426 de acte distincte în cazul PNDR și până la 319 acte în cazul POR.

589. Lista obligațiilor de informare pentru fiecare Program subsecvent Acordului de parteneriat este prezentată în anexa 5A (fișier Excel). Ea a fost elaborată prin consultarea tuturor ghidurilor solicitanților și beneficiarilor de finanțare, generale și specifice, pentru toate programele avute în vedere de evaluare, pentru toate categoriile de beneficiari, pentru toate axele și măsurile de intervenție. Centralizarea datelor solicitate a evidențiat diferențe semnificative între programele operaționale, determinate de complexitatea arilor de intervenție, arhitectura programului operațional și diversitatea beneficiarilor.

590. Programul cu cele mai multe obligații de informare cumulate este PNDR, cu 1418 acte distincte solicitate pe parcursul implementării acestuia, pentru toate etapele de implementare a proiectelor, pentru toți beneficiarii, pentru toate domeniile de intervenție până la nivel de submăsură. PNDR este urmat de POR, in ierarhia complexității totalizând 1116 obligații de informare. La polul opus al ierarhiei se situează POAT, cu 86 de obligații de informare. Numărul total de obligații de informare este dependent de complexitatea programului, numărul de măsuri/axe prioritare.

Figura 16. Numărul cumulat de obligații de informare solicitate la nivel de Program Operațional

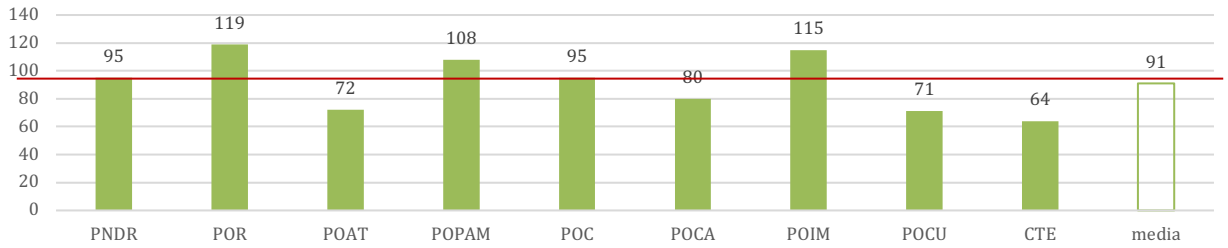


Sursa: prelucrarea autorilor pe baza listei obligațiilor de informare pentru fiecare Program

[96] POC, POIM, POCU, POAT, POR, POCA, PNDR, POPAM, programele de cooperare teritorială europeană (CTE) România-Bulgaria și România-Ungaria (programele CTE care au Autoritate de Management in România)

591. În urma aplicării chestionarelor s-a constatat că, în exercițiul de finanțare 2014-2020, **în medie, într-un proiect finanțat prin programele subsecvente Acordului de Parteneriat se solicită îndeplinirea a 91 de obligații de informare[97], numărul cel mai ridicat de obligații de informare fiind înregistrat în POR, respectiv 119 obligații de informare și POIM, respectiv 115 obligații de informare**, iar cel mai scăzut în programele de cooperare teritorială europeană (CTE), 64 obligații de informare;

Figura 17. Numărul cumulat de obligații de informare solicitate la nivel de Program Operațional



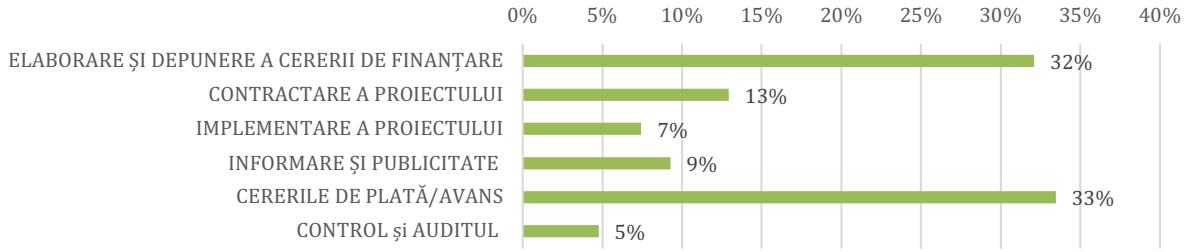
Sursa: prelucrarea autorilor pe baza listei obligațiilor de informare pentru fiecare Program

592. In conformitate cu specificațiile din ghidurile beneficiarilor, obligațiile de informare au fost grupate în pe etapele de implementare ale unui proiect, respectiv:

- Elaborarea și depunerea cererii de finanțare;
- Contractarea proiectului;
- Implementarea proiectului;
- Informare și publicitate;
- Cererile de plată (avans, rambursare, plată);
- Control și audit.

593. La nivel general, în cadrul unui proiect se înregistrează două etape cu nivel ridicat de încărcare din punct de vedere al obligațiilor de informare: elaborarea cererilor de plată, inclusiv rambursare și avans -33% totalul obligațiile de informare/ proiect și elaborarea și depunerea cererii de finanțare -32% din totalul obligațiilor de informare aferente unui proiect. Această distribuție ia în considerare exclusiv numărul de obligații de informare care trebuie îndeplinire, nu și frecvența și volumul[98] acestora.

Figura 18. Ponderea numărului mediu de obligații de informare pe etape ale implementării unul proiect



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

594. La nivel de program, distribuția numărului de obligații de informare aferente unui proiect evidențiază faptul că PNDR și CTE sunt programele operaționale cu o încărcătură semnificativ mai ridicată decât media în faza de elaborare și depunere de proiecte, prin raportare la volumul total mediu de obligații de informare din Program, cu peste 45% din numărul obligațiilor de informare concentrate în etapa de elaborare și depunere a cererii de finanțare. POAT, POCA și POCU au un număr peste medie de obligații de informare în faza de implementare de proiecte, iar POPAM și POCU se evidențiază prin ponderea ridicată a obligațiilor de informare din etapa cererilor de plată/avans/rambursare.

[97] Avem in vedere beneficiarul ca instituția care își asuma contractual derutarea unui proiect în toate etapele sale.
[98] Prin volum înțelegem timpul necesar îndeplinirii obligației de informare determinat de gradul de complexitate sau dimensiunea repetitivă a operațiunilor pe care le presupune.

Figura 19. Ponderea numărului mediu de obligații de informare pe etape ale implementării unul proiect/PO

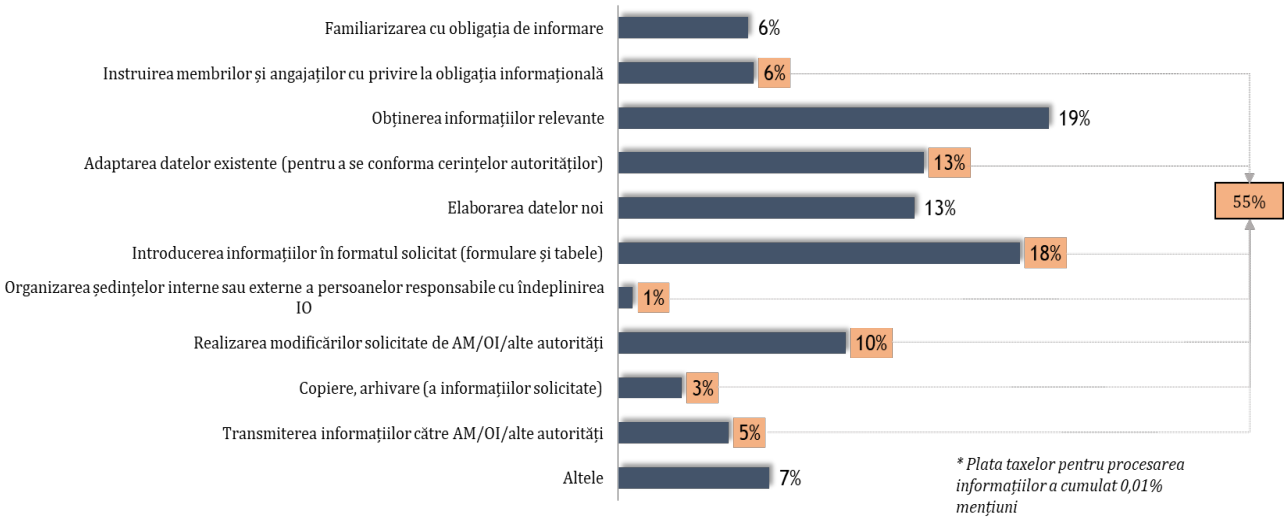
Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

595. Pentru fiecare dintre obligațiile de informare, din fiecare etapă a proiectului prezentată anterior, în cadrul studiului a fost măsurat timpul necesar parcurgerii următoarelor activități necesare îndeplinii cu succes a acesteia:

- Familiarizarea cu obligația de informare
- Instruirea membrilor și angajaților cu privire la obligația de informare;
- Obținerea informațiilor relevante;
- Adaptarea datelor existente;
- Elaborarea datelor noi;
- Introducerea informațiilor în formatul solicitat;
- Organizarea ședințelor interne sau externe a persoanelor responsabile cu îndeplinirea obligațiilor de informare;
- Realizarea modificărilor solicitate de AM/OI/alte autorități;
- Copiere, arhivare (a informațiilor solicitate);
- Transmiterea informațiilor către AM/OI/alte autorități;
- Plata taxelor de procesare a informațiilor
- Altele

596. **Activitățile percepute de beneficiari ca fiind cele mai dificile sunt cele care presupun obținerea informațiilor relevante (19% din total respondenți), introducerea informațiilor în formatul solicitat (18%), adaptarea datelor existente pentru a se conforma cerințelor autorităților (13%) și elaborarea datelor noi (13%).** După cum se observă în figura de mai jos, mai mult de jumătate (55%) din efortul depus de beneficiari pentru îndeplinirea obligațiilor de informare este generat de formatele de raportare și gestionare a obligațiilor de informare.

Figura 20. Dificultatea percepută de beneficiari a activităților necesare îndeplinirii obligațiilor de informare



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

597. Similar cu situația din perioada de programare 2007-2013 (reflectată în exercițiul de evaluare aferent[99]), obținerea informațiilor relevante rămâne activitatea percepută de beneficiari a fi cea mai împovărătoare din punct de vedere al poverii administrative, în special în etapa de elaborare și depunere a cererilor de finanțare. De asemenea, ca și în exercițiul de programare anterior, introducerea informațiilor în formatul solicitat este percepută ca fiind împovărătoare din punct de vedere administrativ, mai ales în etapa de elaborare și înaintare a cererilor de plată, inclusiv avans și rambursare. In tabelul următor sunt evidențiate etapele în care povara administrativă este percepută ca ridicată, pentru activitățile parcurse in vederea îndeplinirii obligațiilor de informare.

Tabel 3. Dificultatea percepută de beneficiari a activităților necesare îndeplinirii obligațiilor de informare pe etape de implementare a proiectului

	Etape ale implementării proiectului				
activități pentru îndeplinirea IO	**CERERII DE FINANȚARE**	**CONTRACTARE**	**IMPLEMENTARE**	**INFORMARE ȘI PUBLICITATE**	**CERERILE DE PLATĂ**
Familiarizarea cu obligația de informare	10%	6%	4%	6%	2%
Instruirea membrilor și angajaților cu privire la IO	3%	7%	9%	9%	2%
Obținerea informațiilor relevante	23%	21%	19%	13%	18%
Adaptarea datelor	9%	13%	16%	14%	15%
Elaborarea datelor noi	13%	10%	14%	13%	14%
Introducerea informațiilor în formatul solicitat	19%	14%	14%	16%	26%
Organizarea ședințelor cu persoanele responsabile cu IO	1%	1%	1%	0%	0%
Realizarea modificărilor solicitate de AM/OI/alte autorități	12%	15%	11%	8%	4%
Copiere, arhivare (a informațiilor solicitate)	2%	2%	2%	5%	4%
Transmiterea informațiilor către AM/OI/alte autorități	5%	5%	5%	3%	6%
Altele	4%	6%	5%	11%	7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

598. La nivel de program se evidențiază faptul că, prin comparație cu media:

- Familiarizarea cu obligațiile de informare este percepută a fi mai dificilă în POAT, în special în etapa de elaborare și depunere a cererii de finanțare;
- Obținerea informațiilor relevante este mai dificilă în PNDR- in special în etapa elaborării cererii de plată, POR- în etapa de contractare, POAT- în etapa de implementare și POIM-in etapa cererilor de plată/avans/rambursare;

[99] Raport finale de evaluare, "Evaluarea sarcinilor administrative asupra beneficiarilor FSI", ianuarie 2015, pag. 35

- Beneficiarii POPAM au dificultăți mai mari în adaptarea datelor existente la cerințele autorităților, în special în etape de implementare a proiectului;
- In POCA elaborarea datelor noi este o activitatea percepută ca fiind de două ori mai împovărătoare decât în celelalte programe, fiind resimțită în special în etapa de implementare a proiectului și de elaborare a cererilor de finanțare;
- Introducerea datelor in formatul solicitat este percepută ca fiind de dificultate mai ridicată pentru beneficiarii POPAM- în elaborarea cererilor de plată, POC- în elaborarea și depunerea cererii de finanțare și CTE- în elaborarea cererilor de plată;
- Relaționarea cu responsabilii cu îndeplinirea IO este mai dificilă în cazul beneficiarilor PNDR, decât în restul programelor;
- In POPAM- în special în etapa de elaborare și depunere a cererii de finanțare și POCU- etapa de contractarea, realizarea modificărilor solicitate de AM/OI și alte autorități generează dificultăți cu o frecvență mai ridicată decât în restul programelor;
- Efortul de copiere și arhivare este resimțit mai acut de către beneficiarii POR, POC și POCA;
- Transmiterea informațiilor către AM/OI/ alte autorități este percepută ca fiind mai dificilă de către beneficiarii POPAM și POCU.

Tabel 4. Ponderea dificultății percepute a activităților necesare îndeplinirii IO/PO

Activități pentru îndeplinirea IO	PNDR	POR	POAT	POPAM	POC	POCA	POIM	POCU	CTE	MEDIA
Familiarizarea cu obligația de informare	5%	7%	9%	5%	3%	3%	8%	6%	5%	6%
Instruirea membrilor și angajaților cu privire la IO	0%	2%	7%	0%	3%	1%	10%	4%	25%	6%
Obținerea informațiilor relevante	28%	28%	25%	5%	13%	16%	26%	19%	10%	19%
Adaptarea datelor	11%	14%	15%	25%	10%	9%	15%	8%	14%	13%
Elaborarea datelor noi	16%	10%	5%	15%	13%	29%	18%	6%	5%	13%
Introducerea informațiilor în formatul solicitat	7%	13%	22%	23%	32%	13%	12%	12%	26%	18%
Organizarea ședințelor cu persoanele responsabile cu IO	4%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Realizarea modificărilor solicitate de AM/OI/alte autorități	11%	6%	4%	15%	7%	6%	3%	15%	10%	9%
Copiere, arhivare (a informațiilor solicitate)	5%	6%	0%	3%	7%	6%	0%	0%	0%	3%
Transmiterea informațiilor către AM/OI/alte autorități	2%	2%	2%	10%	5%	6%	7%	15%	5%	6%
Altele	10%	10%	11%	0%	5%	11%	0%	13%	0%	7%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

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

599. Metoda Costului Standard prezentată pe larg în anexa metodologică măsoară costurile administrativa ca produs dintre timpul necesar îndeplinirii obligației de informare, frecvența cu care obligația de informare este solicitată, costul muncii (lei/ora) necesar îndeplinirii obligațiilor de informare și numărul de beneficiari (populație) care îndeplinește respectiva obligație de informare. **MCS este o metodologie sociologică de evaluare a costurilor administrative, nu de măsurare a acestora. Ea are la baza declarațiile beneficiarilor, nu analiza financiar-contabilă. Metodologia este utilizată identic la nivel european, în toate țările care primesc finanțare din fonduri europene oferind o baza de comparație.**

600. In comparație cu exercițiul de evaluare 2007-2013, în care au fost evaluate costurile administrative doar pentru sectorul privat și doar pentru intervențiile în care au fost eligibili beneficiari privați, pentru acest exercițiu de programare au fost incluse în studiu, toate categoriile de beneficiari și toate intervențiile. Astfel, studiul anterior prezent nu inclus in evaluare costurile administrative la nivelul autorităților contractante.

601. Pentru calcularea costurilor administrative au fost utilizate următoarele formule, convenții și date de referință:

- **Formule:**
  - Costuri administrative=obligații administrative + bune practici
  - Bune practici= costurile care ar fi fost plătite și dacă proiectul ar fi fost implementat din surse proprii
  - Obligații administrative= costuri plătite ca urmare a implementării proiectului din fonduri europene, nu din fonduri proprii;
  - Povara administrativă brută= costuri administrative/ buget total*100%
  - Povara administrativă netă= obligații administrative/ buget proiect*100%
- **Convenții:**
  - 1 euro=4,87 lei
  - 1 oră muncă=17,9761 lei (corespunzător unui salariu mediu de 3020 lei/lună –conform INS și unei durate medii de 21 zile/lună
  - Beneficiar=proiect=contract
- **Date la nivel de program[100] conform tabelului.**

Tabel 5. Date la nivel de program, de referință pentru analizele realizate

Program	Număr contacte	Suma contractata (lei)
PNDR	40.679	5.045.296.694,21
POR	5.555	45.956.542.603,00
POAT	114	1.391.527.235,00
POPAM	481	1.497.506.485,00
POC	418	6.083.727.773,00
POCA	566	3.594.571.200,00
POIM	398	69.463.051.044,00
POCU	1.671	31.484.610.575,00
CTE	358	2.141.722.430,00
total	**50.240**	**166.658.556.039,21**

Sursa: Anexa 5. Secțiunea pentru tema D4- Lista documentelor utilizate pentru stabilirea datelor de referință, cu indicarea sursei și datei de referință

602. La nivel general, principalele concluzii, evidențiate în tabelul următor, sunt următoarele:

- **Costurile administrative cumulate ale programelor subsecvente Acordului de Parteneriat, până la data prezentului raport, sunt evaluate la 440.138.496 euro, ceea ce reprezintă 1,29% din totalul sumelor contractate**;
- **58,32% din costurile administrative sunt costuri de bună practică, respectiv costuri ce decurg din aplicarea legislației**, iar 41,68% sunt costuri care derivă din mecanismele finanțărilor din fonduri europene;
- **72,11% din costurile administrative necesare îndeplinirii obligațiilor de informare sunt acoperite prin cheltuielile decontate în cadrul proiectelor**;
- **Costul administrative medii pentru un proiect finanțat prin PO este de aproximativ 8.761 euro.** Această estimare, ca și următoarele, se face sub rezerva faptul că 80,9% din numărul total de proiecte se derulează prin PNDR;
- **Durata medie a muncii pentru un proiect/persoană este evaluată la 296,7 zile**, ceea ce echivalează cu 14,13 luni de muncă/persoană;
- Povara administrativă brută este de 1,29%, iar cea netă de 0,36%

[100] A se vedea lista documentelor de referință în Anexa 2 la secțiunea dedicată temei de evaluare 4.

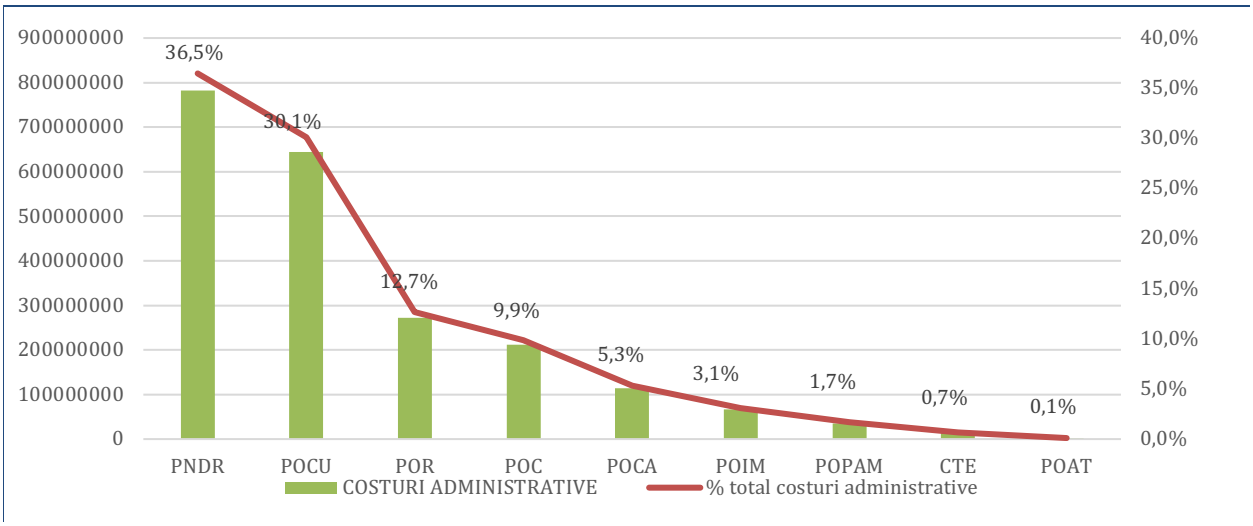
Tabel 6. Sinteza constatărilor

	total (lei)	euro
NUMĂR BENEFICIARI	50.240	
COSTURI ADMINISTRATIVE, din care:	2.143.474.475,94	440.138.496
bune practici	1.250.016.616,56	256.676.923
obligații administrative	893.457.859,38	183.461.573
COSTURI ADMINISTRATIVE, din care:	2.143.474.475,94	440.138.496
acoperit din proiecte	1.545.600.779,53	317.371.823
acoperit din surse proprii	597.873.696,41	122.766.673
COSTURI ADMINSITRATIVE/ proiect*	42.664,70	8.761
ALTE CHELTUIELI de administrare total, din care:	5.878.869.648,03	1.207.160.092
rambursat	3.386.579.498,68	695.396.201
surse proprii	2.492.290.149,35	511.763.891
SUMA TOTALĂ A PROIECTELOR CONTRACTATE	166.658.556.039,21	34.221.469.413
luni muncă/ proiect*	14,13	
povara administrativă brută*	1,29%	
povara administrativa netă*	0,36%	
costul net de administrare al unității monetare primite	0,36 bani/leu	0,07 cenți/euro

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor și a documentelor utilizate pentru stabilirea datelor de referință / *80,9% din numărul total de proiecte se derulează prin PNDR

603. Programele cu cele mai ridicate costuri administrative sunt PNDR (36,5% din total costuri administrative) și POCU (30,1%). Motivele acestei poziționări sunt diferite. În cazul PNDR principalul argument este dat de numărul mare de beneficiari (40679), costul administrativ al unui singur proiect PNDR fiind cel mai mic prin comparație cu alte programe (19.215,45 lei/ proiect), dar valoarea mare a costurilor pe program e dată de volumul/numărul de beneficiari și proiecte. **În cazul POCU costurile administrative sunt generate în primul rând de costurile administrative ale proiectelor (în medie 385.800,10 lei/proiect) și doar secundar de numărul de beneficiari (1671), POCU situându-se pe locul al doilea, în ierarhia programelor operaționale din punct de vedere al costurilor administrative unitare**.

Figura 21. Dificultatea percepută de beneficiari a activităților necesare îndeplinirii obligațiilor de informare



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

604. **La nivel de proiect, POC este programul operațional cu cele mai ridicate costuri administrative, 505.996,74 lei, respectiv 103.901 euro, costuri generate de frecvența ridicată a obligațiilor de informare** pentru fiecare proiect, în special în etapele de rambursare/ cereri de plată (fiecare tip de obligație de informare – OI - este îndeplinită, în medie, de 5,02 ori. Aceasta este frecvența cea mai ridicată înregistrată la nivelul programelor operaționale în exercițiul 2014-2020).

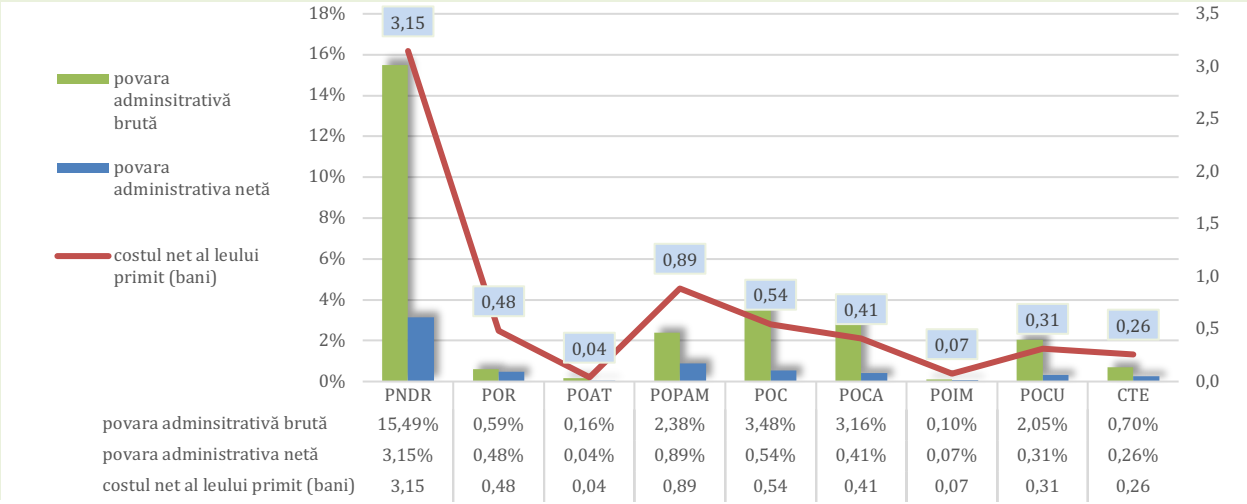
Tabel 7. Distribuția costurilor administrative/PO

	COSTURI ADMINISTRATIVE	% din total	costuri administrative/ proiect	bune practici	obligații administrative	% obligații/ costuri
PNDR	781.665.381,99	36,5%	19.215,45	461.182.575,37	320.482.806,62	41,00%
POR	272.141.542,24	12,7%	48.990,38	149.677.848,23	122.463.694,01	45,00%
POAT	2.211.759,92	0,1%	19.401,40	1.548.231,94	663.527,98	30,00%
POPAM	35.663.977,89	1,7%	74.145,48	16.795.800,96	18.868.176,93	52,91%
POC	211.506.639,09	9,9%	505.996,74	119.371.297,34	92.135.341,76	43,56%
POCA	113.657.909,81	5,3%	200.809,03	75.241.536,30	38.416.373,52	33,80%
POIM	66.906.755,06	3,1%	168.107,42	44.910.633,45	21.996.121,61	32,88%
POCU	644.805.650,32	30,1%	385.880,10	370.400.845,45	274.404.804,87	42,56%
CTE	14.914.859,62	0,7%	41.661,62	10.887.847,52	4.027.012,10	27,00%
total	2.143.474.475,94	100%	42.664,70	1.250.016.616,56	893.457.859,38	**41,68%**

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

605. Așa cum a fost menționat anterior, **41,68% din totalul costurilor administrative sunt constituie din obligații de informare**. Ponderea cea mai ridicată a acestora a fost înregistrată în rândul beneficiarilor POPAM. La nivelul POR (45%) și POC (43,56%) sunt înregistrate, de asemenea ponderi ridicate ale raportului între obligațiile de informare și costurile administrative.

Figura 22. Raportul între povara administrativă brută, povara administrativă netă și costul leului primit (bani)



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

606. Comparația între programele operaționale la nivelul poverii administrative arată că cel mai împovărător program pentru beneficiar este PNDR, 15,49% din suma contractată reprezentând costuri administrative din care 3,15% costuri aferente obligațiilor de informare, iar diferența de 12,35% bunelor practici ce decurg din legislația și reglementările naționale, independente de program. Cu alte cuvinte un beneficiar[101], pentru fiecare leu contractat, cheltuiește în acest exercițiu bugetat, 15,49 bani pentru a răspunde obligațiilor de informare, iar din aceștia 3,15 bani sunt cheltuiți pentru a răspunde obligațiilor de informare aferente faptului că leul contractat provine din fonduri europene.

607. Utilizarea metodei rangurilor, pentru analiza multicriterială a programelor operaționale prin prisma celor trei indicatorilor utilizați în calcularea costurilor administrative pentru îndeplinirea obligațiilor de informare (dificultate sau volum de muncă, frecvența solicitărilor și numărul de beneficiari) evidențiază diferențe între programe, reflectate de tabelul următor.

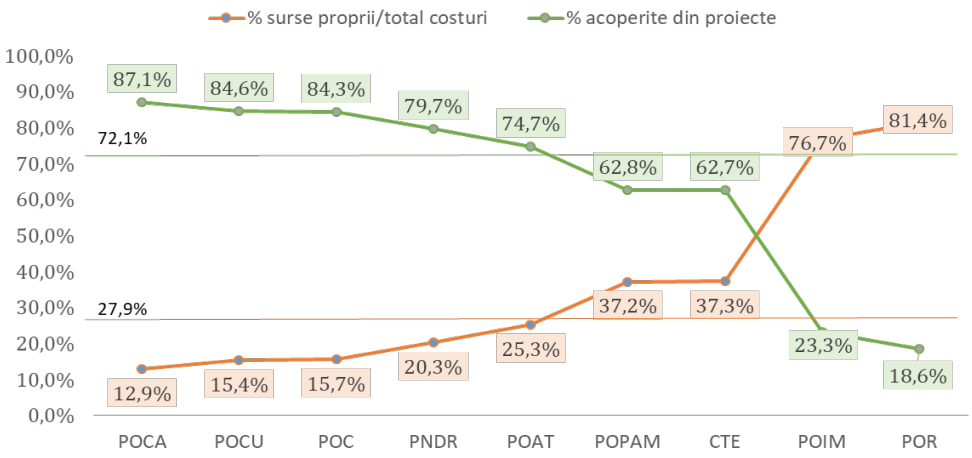
[101] Reamintim faptul că avem în vedere beneficiarul statistic, construit în valoarea mediei.

Tabel 8. Cauzele ce generează costurilor administrative pentru îndeplinirea obligațiilor de informare/PO

PROGRAM	Costurile administrative se datorează, în primul rând...
PNDR	-numărului mare de beneficiari (cel mai ridicat) și dificultății ridicate a bunelor practici (legislație națională), în special în etape de control și audit
POCU	-dificultății ridicate a obligațiilor de informare, majoritar decurgând din bunele practici, în special in faza de implementare
POC	-frecvenței ridicată a solicitării obligațiilor de informare, în special în etapa de elaborare a cererilor de plată
POPAM	-dificultății ridicate a obligațiilor de informare, predominant obligații administrative(norme generate de fondurile europene), în special în etapa de elaborare a cererilor de plată (inclusiv avans sau rambursare, dacă este cazul)
POCA	-dificultății ridicate a obligațiilor de informare, mai ales bune practici, în etapa de implementare a proiectului
POR	-dificultății ridicate a obligațiilor de informare, major obligații administrative, în etapa elaborare a cererii de finanțare
POIM	-dificultății ridicate a obligațiilor de informare, mai ales obligații administrative, în etapa elaborare a cererii de finanțare
POAT	-dificultății ridicate a obligațiilor de informare, în cea mai mare parte bune practici, în etapa de implementare a proiectului
CTE	-dificultății ridicate a obligațiilor de informare, predominant bune practici (specifice fiecăreia din țările partenere), în etapa de elaborare și depunere a cererii de finanțare

608. Analiza datelor colectate în rândul beneficiarilor indică faptul că, în medie, 27,9% din costurile administrative totale sunt acoperite din sumele primite în cadrul proiectelor.

Figura 23. Ponderea costurilor administrative decontate prin proiecte, respectiv din surse proprii



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

609. Analiza comparativă a programelor operaționale evidențiază trei categorii: programe cu un nivel de decontare peste medie POCA, POCU, POC, PNDR și POAT, a căror povara administrativă este atenuată de procentul de rambursare a cheltuielilor, programe cu un nivel de rambursare mediu, POPAM și CTE și programele cu un nivel de rambursare mic, POIM și POR.

Tabel 9. Valoarea estimată a costurilor administrative acoperite din proiecte, respectiv din surse proprii/PO

	COSTURI ADMINISTRATIVE (lei)	acoperit din proiecte (lei)	acoperit din surse proprii (lei)
PNDR	781.665.381,99	622.940.515,76	158.724.866,23
POR	272.141.542,24	50.551.381,13	221.590.161,10

POAT	2.211.759,92	1.652.263,93	559.495,99
POPAM	35.663.977,89	22.383.227,06	13.280.750,83
POC	211.506.639,09	178.373.204,02	33.133.435,07
POCA	113.657.909,81	99.027.521,12	14.630.388,69
POIM	66.906.755,06	15.596.176,26	51.310.578,80
POCU	644.805.650,32	545.724.322,17	99.081.328,15
CTE	14.914.859,62	9.352.168,07	5.562.691,55
total	2.143.474.475,94	1.545.600.779,53	597.873.696,41

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

610. Pentru îndeplinirea obligațiilor de informare beneficiarii efectuează și alte cheltuieli decât cele cu personalul, respectiv cheltuieli care țin de achiziția unor bunuri de inventar, costuri pentru consumabile, plată către terți inclusiv consultanță, costuri de amortizare, cheltuieli pentru activități contabile, protocol etc[102]. După cum s-a arătat în tabelul sintetic prezentat anterior[103], din analiza datelor colectate de la beneficiari, **îndeplinirea obligațiilor de informare care decurg din gestionarea fondurilor europene, presupune suplimentar cheltuirea a 1.207.160.092 euro, 58,6% din aceste cheltuieli fiind rambursate din fonduri europene, restul reprezentând contribuții proprii ale beneficiarilor**. Distribuția acestor cheltuieli suplimentare la nivel de program operațional este prezentată în tabelul următor.

Tabel 10. Volumul cheltuielilor suplimentare necesare îndeplinirii obligațiilor de informare pentru proiectele din fonduri europene

	alte cheltuieli (lei) total, din care:	Rambursat (lei)	surse proprii(lei)	Alte cheltuieli Total (euro)	% Ram bursat	%surse proprii
PNDR	3.575.818.865,46	2.249.760.360,97	1.326.058.504,49	734.254.387,16	62,9%	37,1%
POR	1.082.793.958,93	499.701.568,93	583.092.390,00	222.339.621,96	46,1%	53,9%
POAT	2.299.486,14	607.998,32	1.691.487,81	472.173,75	26,4%	73,6%
POPAM	112.822.561,92	60.251.077,12	52.571.484,80	23.166.850,50	53,4%	46,6%
POC	162.421.239,28	71.475.754,60	90.945.484,68	33.351.383,84	44,0%	56,0%
POCA	64.136.999,02	31.928.531,65	32.208.467,37	13.169.814,99	49,8%	50,2%
POIM	115.526.900,77	47.861.086,07	67.665.814,70	23.722.156,22	41,4%	58,6%
POCU	523.905.726,00	204.308.585,51	319.597.140,49	107.578.177,82	39,0%	61,0%
CTE	239.143.910,50	220.684.535,50	18.459.375,00	49.105.525,77	92,3%	7,7%
total	5.878.869.648,03	3.386.579.498,68	2.492.290.149,35	1.207.160.092,00	57,6%	42,4%

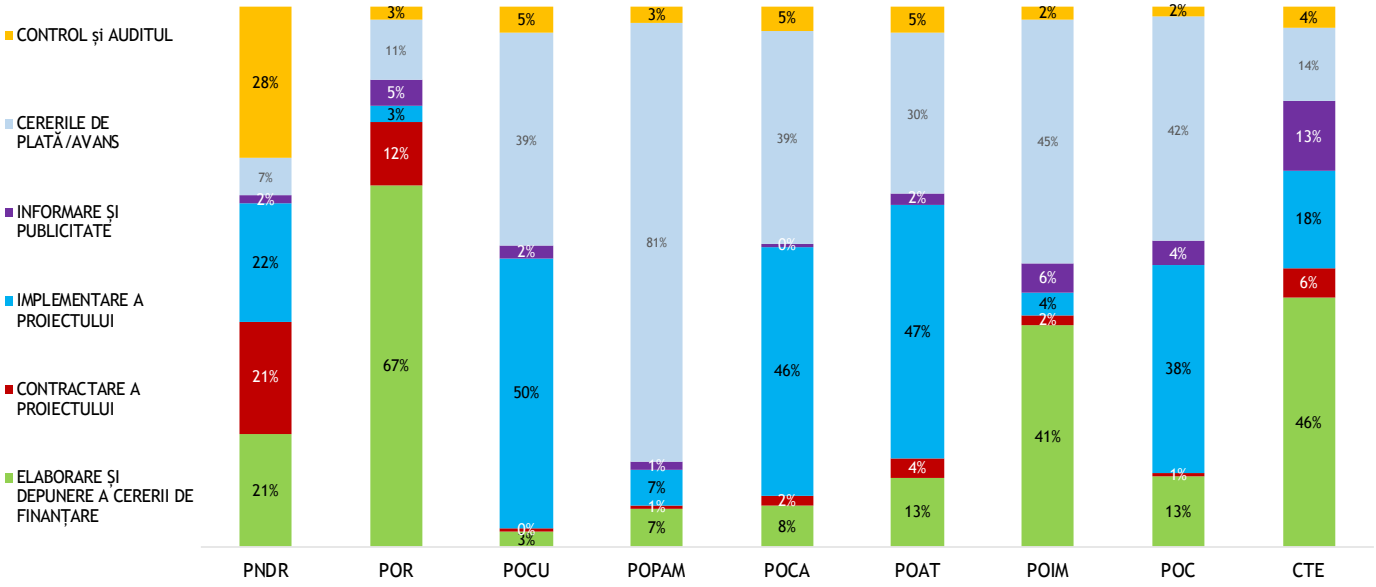
Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

611. Analiza ponderii costurilor administrative estimate pentru fiecare program operațional, la nivel de etapă a implementării unui proiect, evidențiază patru categorii de program operaționale:

- **Programe cu sarcină administrativă ridicată, respectiv costuri mari în etapa de elaborare și depunere a cererii de finanțare: CTE, POIM și POR;**
- **Programe centrate administrativ pe etapa de implementare a proiectelor: POCU, POCA, POAT**
- **Programe cu sarcină administrativă ridicată în etapele aferente plăților: POPAM, POIM, POC**
- **Programe centrate administrativ pe control și audit: PNDR**

[102] Structura acestor cheltuieli și modul în care au fost grupate in vederea colectării datelor de la beneficiari
[103] Tabel 3-Sinteza constatărilor

Figura 24. Ponderea costurilor administrative pe etape ale implementării unul proiect/PO



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

612. Distribuția sumelor aferente costurilor administrative agregată pe etapele implementării unui proiect una de tip normal, cu 20% costuri administrative în etapa de elaborare și depunere a cererii de finanțare, 30% în etapa de implementare și 25% în etapele cererilor de plată. Controlul și audit cumulează 13% din costurile administrative, contractarea 9%, iar pe ultimul loc se află informarea și publicitatea cu 3% din total costuri administrative.

Tabel 11. Valoarea costurilor administrative pe etape ale implementării/PO

ETAPA	CERERE DE FINANȚARE	CONTRACTARE	IMPLEMENTARE	INFORMARE ȘI PUBLICITATE	CERERILE DE PLATĂ	CONTROL și AUDIT
PNDR	162.859.196,71	162.688.199,55	170.568.524,04	12.220.463,95	52.656.205,91	220.672.791,84
POR	181.774.450,00	31.715.316,91	7.946.845,23	13.693.990,91	30.015.904,63	6.995.034,55
POCU	17.754.313,00	3.142.684,00	323.287.783,16	14.458.393,81	253.921.710,00	32.240.766,35
POPAM	2.526.949,00	216.884,24	2.330.965,13	501.932,09	29.013.058,00	1.074.189,43
POCA	8.698.539,56	2.056.610,41	52.265.002,63	518.052,84	44.841.331,00	5.278.373,38
POAT	281.776,79	79.853,83	1.037.655,82	47.440,96	655.634,81	109.397,70
POIM	27.298.679,00	1.326.604,00	2.723.131,00	3.692.688,22	30.247.061,07	1.618.591,77
POC	27.729.440,00	1.223.286,95	81.392.664,75	9.000.075,77	87.799.141,75	4.362.029,88
CTE	6.868.261,96	822.990,15	2.658.602,47	1.932.358,98	2.016.556,46	616.089,59
total	435.791.606,02	203.272.430,04	644.211.174,23	56.065.397,54	531.166.603,63	272.967.264,48

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

613. Comparația cu exercițiul de evaluare anterior este limitată de următorii factori:

- Caracterul parțial a studiului efectuat în exercițiul 2007-2013 (studiul a avut în vedere doar beneficiarii privați și doar programele și intervențiile cu beneficiari privați în care fuseseră depuse proiecte până la data studiului). Studiul prezent include atât beneficiarii publici cât și cei privați;
- Date insuficiente[104] privind numărul de beneficiari utilizați în efectuarea estimărilor pentru fiecare program operațional;

[104] Fie informațiile sunt parțiale ex: "1761 beneficiari POR pentru DMI4.3. "(Raport, pag 37) fără alte referiri la numărul total de beneficiari utilizați in estimare, fie informațiile sunt vagi ex: "peste 85.000 beneficiari PNDR", (Raport, pag 37) fără alte specificații pe parcursul raportului.

- Creșterea complexității arhitecturii finanțărilor prin programe operaționale prin reconstrucția modalității de alocare a fondurilor și prin creșterea diversității tipurilor de beneficiari și a tipurilor de parteneriate dintre aceștia;
- Creșterea gradului de specializare al beneficiarilor și companiilor de consultanță, dinamica prețurilor generale, rata inflației.

614. Cu toate acestea, **exercițiul de comparare descris mai jos, pentru PNDR, cu caracter de exemplu, care poate fi semnificativ, in limitele descrise anterior, pentru sectorul privat. Deși arată o creștere medie în valoare absolută de 16% a costurilor administrative per proiect, această creștere este acoperită în totalitate de rata de creștere a salariului mediu per economie (+28%).** Astfel dacă în perioada 2007-2013 povara administrativă aferentă unui proiect privat finanțat prin PNDR era de 12.231,54 lei, ceea ce reprezenta salariu mediu net pentru 5,2 luni de muncă, în perioada 2014-2020, costurile administrative sunt de 14.153,47 lei, ceea ce echivalează cu 4,7 luni de muncă, cu salariu mediu. Prin urmare, se poate asuma în acest caz, o eficientizare a activităților administrative cu 9,8% pentru mediul privat.

Tabel 12. Valoarea costurilor administrative pe etape ale implementării/PO

	2007-2013	2014-2020	Diferență
Costuri administrative (CA) totale	1.040.904.145	781.665.382	
CA pentru sectorul privat	1.040.904.145	694.441.792	
Număr beneficiari privați	85.100[105]	38.240	
CA echivalent ore	74.297.226,6	38.631.608,37	
Cost mediu/oră	14,01	17,976	+28%
total sumă la 14,01 lei/ora	1.040.904.145	541.228.833	
LEI/proiect privat	12.231,54	14.153,47	+16%
Salariul mediu net lei/lună	2353,68	3019,96	
Echivalent luni muncă	5,2	4,7	-0,51 (9,8%)

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

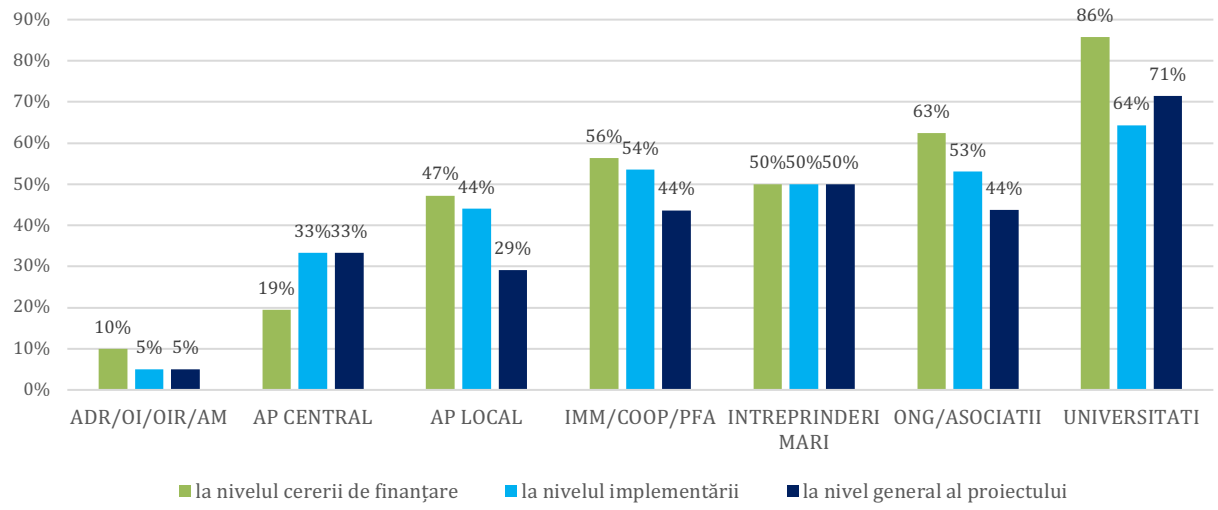
615. **La nivelul tuturor programelor operaționale, raportul costurilor administrative dintre beneficiarii privați și cei publici este de aproximativ 1/2, respectiv estimăm că 34% din total costuri lor de administrare revin sectorului privat și 66% sectorului public.**

616. Interviurile desfășurate la nivelul beneficiarilor, evidențiază faptul că **majoritatea apreciază povara administrativă ca fiind acceptabilă**, însă 48% dintre beneficiari apreciază că povara administrativă la nivelul elaborării și depunerii cererii de finanțare este mare sau foarte mare, 46% din beneficiari consideră că povara administrativă în implementare este ridicată, iar **36% dintre beneficiari resimt proiectul în general, ca foarte împovărător administrativ sub raportul costurilor implicate vs. buget total al proiectului**.

617. Dintre categoriile de grupuri țintă, universitățile resimt acut povara administrativ, în special la nivelul cererii de finanțare. 71% dintre beneficiari din această categorie consideră că banii europeni „sunt scumpi", sub aspectul poverii administrative. La polul opus al ierarhiei se situează organismele de management (beneficiare de proiecte de asistență tehnică), care resimt într-o foarte mică măsură povara administrativă, indiferent de etapă.

[105] Estimare pornind de la afirmația anterioară

Figura 25. Percepția poverii administrative pe categorii de beneficiari



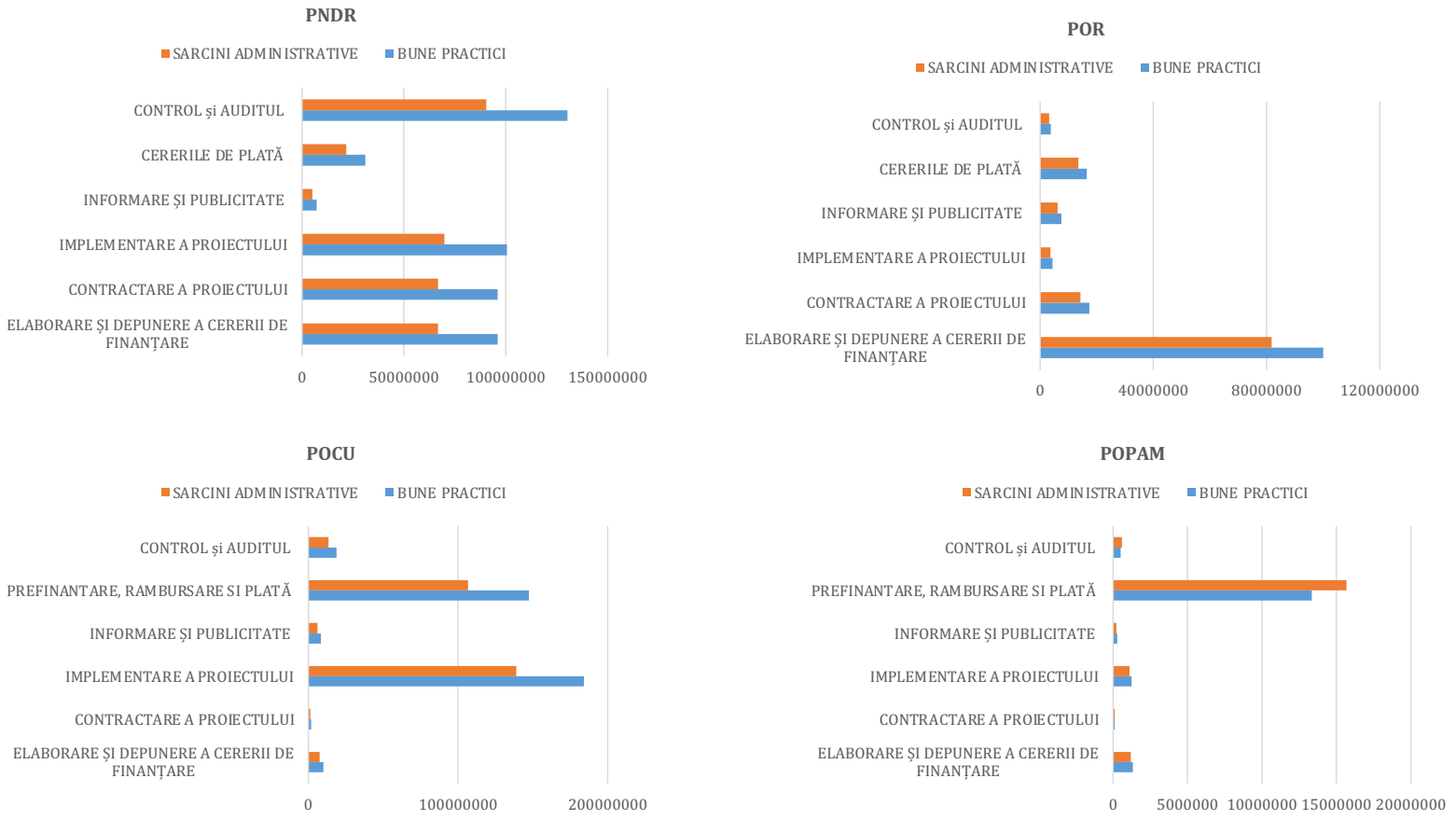
Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

618. Considerăm că este de remarcat faptul că beneficiarii din sectorul privat înregistrează valori peste medie pentru toate cele trei aspecte evidențiate în grafic, ceea ce înseamnă că povara administrativă resimțită în sectorul privat este semnificativ mai ridicată decât în sectorul public. Principalele argumente au în vedere:

- Experiența mai ridicată în sectorul public în implementarea de proiecte și întocmirea de întocmirea de documente de informare, in îndeplinirea unor cerințe de transparenta și raportare în activitate, inclusiv alte activități decât implementarea de proiecte cu finanțare europeană.
- Cunoașterea așteptărilor administrației publice cu privire la raportare. Din acest motiv rapoartele întocmite de instituțiile publice pot fi mai clare și mai bine documentate;
- Specializarea activității: o parte a instituțiilor publice au echipe specializate în atragerea de fonduri europene, echipe care frecvent participă în procesul de proiectare, ceea ce facilitează înțelegerea mecanismului și implicit facilitează îndeplinirea obligațiilor de informare.
- Capacitate mai ridicată a instituțiilor publice de a suporta costurile aferente dinamicii obligațiilor de informare pe parcursul unui proiect (modificarea ghidurilor, modificarea legislației, actualizări repetate ale documentațiilor depuse în etapa de cerere de finanțare generată de întârzieri în evaluarea inițială etc.)

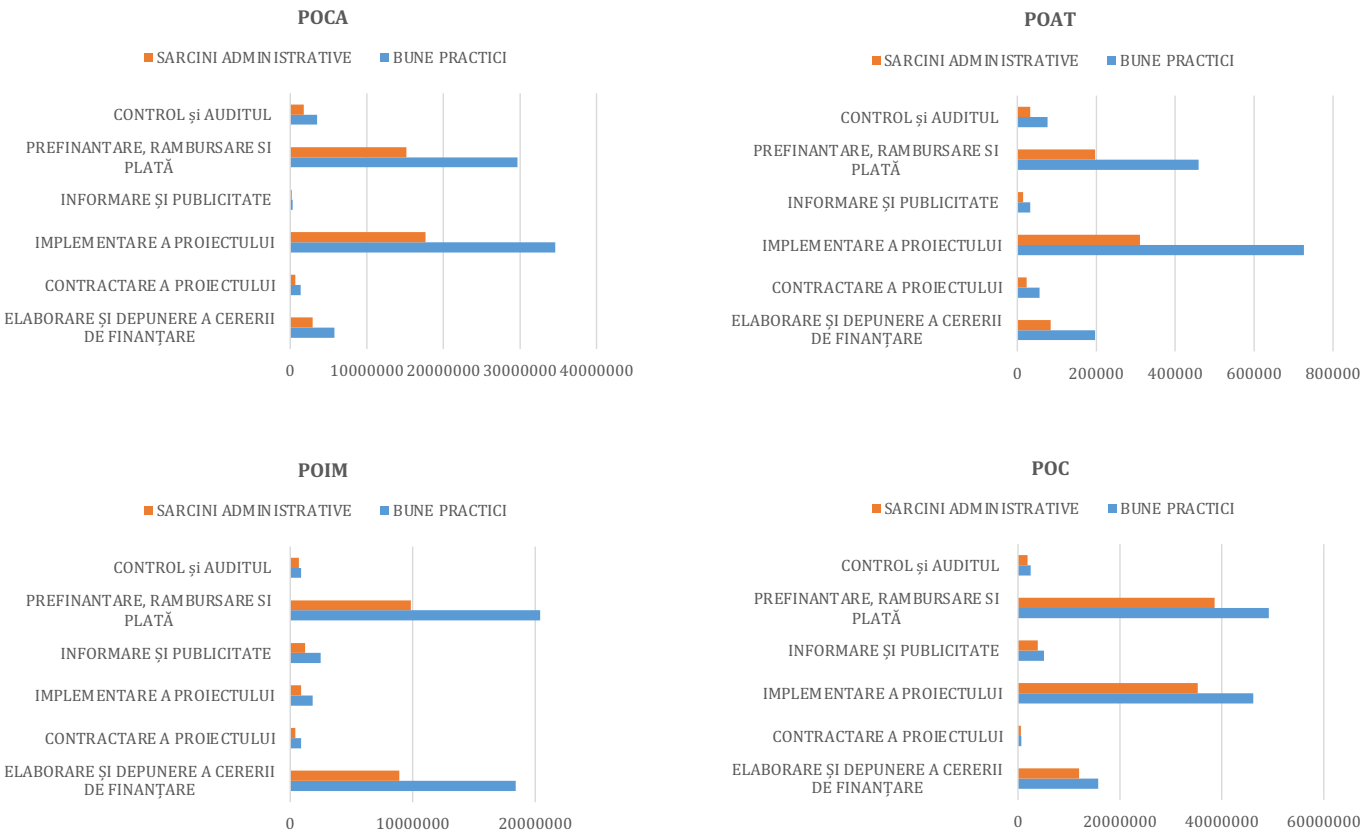
619. Analiza comparativă a costurilor administrative pe cele două componente: bune practici și obligații administrative pentru fiecare etapă de implementare a proiectului, la nivelul fiecărui program operațional evidențiază faptul că pentru toate programele, cu o singură excepție, ponderea bunelor practici este semnificat mai ridicată decât cea a obligațiilor administrative. Doar în cazul cererilor de plată POPAM volumul obligațiilor administrative este mai ridicat decât al bunelor practici.

Figura 26.Costul sarcinilor administrative și al bunelor practici pe etape ale proiectului/PO (PNDR, POR, POCU, POPAM)



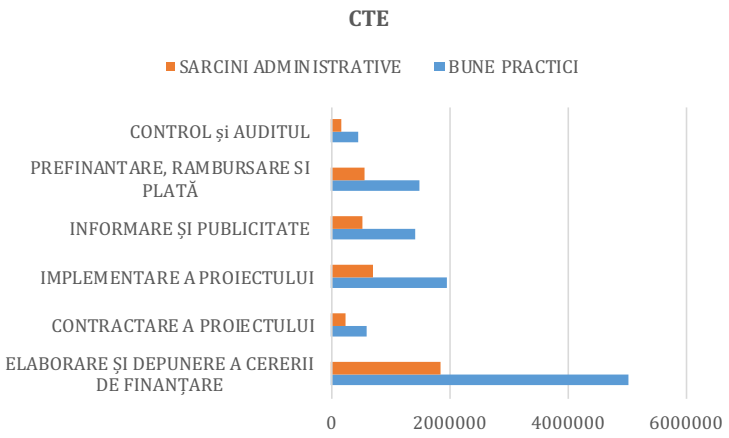
Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

Figura 27.Costul sarcinilor administrative și al bunelor practici pe etape ale proiectului/PO (POCA, POAT, POIM, POC)



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

Figura 28. Costul sarcinilor administrative și al bunelor practici pe etape ale proiectului/PO (CET)

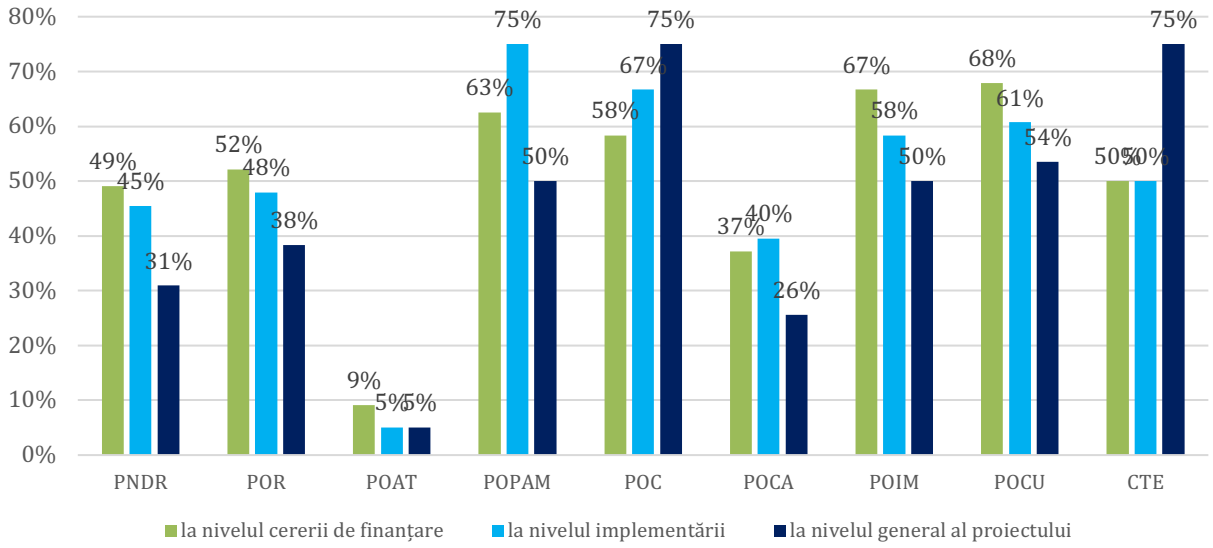


Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

620. Segmentarea evaluării poverii administrative a beneficiarilor pe programe operaționale arată că:

- Beneficiarii POPAM, POIM și POCU resimt într-o măsură semnificativ mai ridicată decât media povara administrativă a cererii de finanțare;
- Beneficiarii POPAM, POC, POCU consideră într-o măsură semnificativ mai ridicată că implementarea proiectului aduce o povară administrativă mare sau foarte mare;
- Beneficiarii CTE și POC sunt cei care apreciază în proporție de 75% faptul că proiectele finanțate prin fonduri europene au, în general ,o povara administrativă foarte mare în raportul cu sumele atrase prin proiect.

Figura 29. Percepția ridicată sau foarte ridicată poverii administrative, în rândul beneficiarilor/ PO



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza răspunsurilor beneficiarilor

621. Cumulând constatările prezentate anterior și analize suplimentare ale datelor obținute în rândul beneficiarilor, evidențiem faptul că **percepția privind povara administrativă în rândul beneficiarilor nu corelează semnificativ cu parametri tehnici intrinseci ai acesteia: număr de obligații de informare, frecvență medie, costurile implicate, ci tinde să fie determinată[106] de apartenența la o categorie de beneficiari**

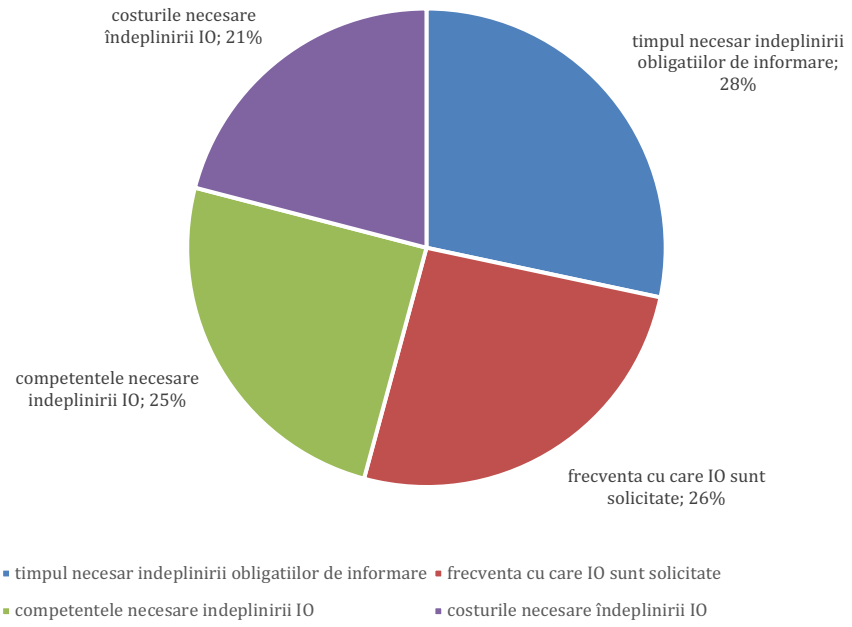
[106] Coeficienți de contingentă semnificativi, test chi square, N=310

(public/privat), raportul între cheltuielile nedecontate și valoarea generală a proiectului[107] și numărul de proiecte implementate într-o perioadă de finanțare (experiența). Concret, probabilitatea de a considera povara administrativă mare sau foarte mare este direct proporțională cu ponderea sumei proprii cheltuită pentru îndeplinirea obligațiilor de informare și cu lipsa de experiență (respectiv proiectarea deficitară a acestor cheltuieli[108]). Suplimentar, menționăm că percepția unei poveri administrative mari în rândul beneficiarilor este corelată cu probabilitatea apelului la consultați, CTE, POIM, POR, POPAM și PNDR fiind programele in care suportul consultanților este prezent în peste 40% din proiecte[109].

622. Prin comparație, experții participanți la procesul de evaluare a costurilor administrative apreciază că povara administrativă este generată de patru componente cu importantă relativ egală:

- Timpul necesar îndeplinirii obligațiilor de informare (28% importanță) generat de complexitatea formatelor utilizate, în special cele din aplicația mySMIS, care nu permite realizarea de link-uri cu formate clasice (ex: Excel pentru buget), sau solicită introducerea individuală a datelor cu caracter colectiv (ex POCU introducerea datelor de identificare a fiecărui membru al grupului țintă);
- Frecvența cu care sunt solicitate obligațiile de informare (26%), necorelată cu specificul proiectului (ex: solicitarea rapoartelor lunare de progres pentru proiecte multianuale în care progresul nu poate fi evidențiat în intervale atât de scurte de timp);
- Competențele necesare îndeplinirii obligațiilor de informare (25%)- gradul de specializare atât a consultaților cât și a evaluatorilor fiind în creștere, cu tendința de specializare profesională;
- Costurile necesare îndeplinirii obligațiilor de informare (21%), in special cele generate de avizarea lucrărilor, studiile de fundamentare și certificări.

Figura 30. Ponderea atribuit de experții consultanți și evaluatori elementelor constitutive ale poverii administrative



Sursa: prelucrarea autorilor pe baza focus grupurilor

[107] Relații evidențiate în limitele parametrilor utilizați în chestionar
[108] Frecvent, beneficiarii intervievați au dorit să menționeze faptul că "*banii europeni nu sunt gratuiți*" așa cum se promovează.
[109] Avem in vedere proiectele la care s-a făcut referință pe parcursul colectării datelor de la beneficiari.

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

623. In vederea reducerii poverii administrative s-au desfășurat o serie de eforturi comune ale Comisiei Europene și ale statelor membre, debirocratizarea și simplificarea devenind prioritare din punct de vedere administrativ. Reducerea sarcinilor administrative face obiectul următoarelor cadre strategice la nivel național:

- Programul Național de Reformă (PNR) 2017 prin măsuri care au avut în vedere consolidarea și integrarea măsurilor de e-guvernare;
- Strategia pentru consolidarea administrației publice 204-2020 (SCAP), prin mai multe obiective strategie care vizează reducerea birocrației, în special pentru mediul de afaceri;
- Strategia pentru mai buna reglementare 2014-2020, (SRMB) care include obiective strategice orientate spre simplificare legislativă;
- Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2014-2020 (SNADR), printr-o serie de obiective privind informatizarea serviciilor publice și scăderea costurilor de administrare.

624. În conformitate cu condiționalitățile ex-ante[110] prevăzute în acordul de parteneriat, în 2016 a fost adoptată introducerea obligativității estimării ex-ante a sarcinilor administrative prin cuantificarea impactului net al acestora[111], iar în 2017 au fost adoptat un „Plan integrat pentru simplificarea procedurilor administrative" și a fost stabilit un comitet coordonator[112] precum și autorități și instituții publice competente[113] pentru implementarea acestui Plan. Implementarea acestor intervenții strategice creează cadrul de intervenție al măsurilor de simplificare destinat beneficiarilor de fonduri europene, dar conturează și orizontul de așteptări al acestora cu privire la simplificare și debirocratizare în raport cu autoritățile de management.

625. Evaluarea intervențiilor în domeniul simplificării din 2016 și până în prezent reliefează în mod semnificativ două măsuri cu impact considerat major asupra reducerii poverii administrative la nivelul beneficiarilor:

- introducerea semnăturii electronice pe scară largă, în raport cu autoritățile publice, ceea ce reduce deopotrivă costul obligațiilor administrative și al bunelor practici;
- utilizarea platformei MySMIS in toate etapele implementării proiectului și creșterea semnificativă a ponderii comunicării dintre beneficiari și AM prin intermediul acestei platforme. Chiar dacă MySMIS are aspecte care sunt considerate perfectibile, așa cum vom arăta în capitolul următor, platforma este apreciată cvasigeneral de către experți și beneficiari ca fiind un remarcabil pas spre creșterea transparenței și eficientizării administrării fondurilor europene.

626. Rapoartele anuale de implementare a Acordului de parteneriat inventariază o serie de măsuri are căror rezultate au fost analizate calitativ cu beneficiarii[114] și experții prin utilizarea unei metodologii calitative similare celei propuse în evaluarea SCAP- Pilon II-Debirocratizare și simplificare, respectiv apreciere generală a rezultatelor, pe o scala cu cinci valori, două pozitive (foarte bun ++ și bun+), două negative (foarte slab --și slab-) și o valoare centrală, neutră (fără rezultate 0). Scorul obținut de fiecare intervenție la nivelului principalului rezultat pe care intervenția la generat este prezentat în tabelul următor.

Tabel 13. Evaluarea rezultatelor măsurilor de simplificare implementate

ETAPA	INTERVENȚIE	SCOR	REZULTAT
DEPUNERE	Formularul cererii de finanțare se completează de către solicitant în aplicația electronică MySMIS	++	coerență/ interoperabilitate
	Anexele la formularul cererii de finanțare trebuie încărcate în MySMIS, în format PDF, după ce au fost semnate digital (semnătură electronică)	++	informatizare
	Pe site-ul www.fonduri-ue.ro s-a introdus pagina "calendar lansări"	+	Predictibilitate
	Structură comună a ghidurilor generale și specifice	+	coerență
	Modele standardizate de anexe, model standard de contract de finanțare,	++	coerență

[110] Condiționalitatea ex-ante 11.1 "Cadru strategic de politică pentru consolidarea eficienței administrative a statelor membre, inclusiv reforma administrației publice"
[111] Pentru estimare se utilizează aceeași metodă a costului standard MCS
[112] Comitetului Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 (denumit CNCISCAP)
[113] Ministerul Educației Naționale, Ministerul Sănătății, Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, Ministerul Finanțelor Publice - Agenția Națională de Administrare Fiscală, Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice, Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale
[114] 100 interviuri cu beneficiari 38 experți in consultanță și evaluare

ETAPA	INTERVENȚIE	SCOR	REZULTAT
	Asigurarea interoperabilității sistemului informatic integrat SMIS2014+/MySMIS2014 cu alte baze de date existente la nivel național.	0	sursa unica
	Utilizarea codului unic SMIS 2014+	++	coerenta
	Monitorizare și management la nivelul AM, prin utilizarea sistemului electronic MySMIS/SMIS 2014+	+	coerență/ interoperabilitate
	Servicii de informare la nivel județean prin intermediul OI	++	transparență
	Elaborarea unor orientări pentru verificarea de către autoritățile de management a încadrării în conceptul de "întreprindere în dificultate" și în conceptul de IMM	++	Coerență/ armonizarea normelor
	Înființarea de Help-desk pentru beneficiari	+	transparență
	Elaborarea de forme îmbunătățite ale manualului beneficiarului, cuprinzând informații privind toate etapele derulării unui proiect	+	armonizarea normelor
	Publicarea spre consultare a Ghidurilor Solicitantului – Condiții Specifice și asigurarea unei perioade de timp rezonabile între momentul lansării efective a unei cereri de propuneri de proiecte și data limită de depunere a aplicațiilor de finanțare	++	transparență
	Pentru PNDR		
	Pregătirea și implementarea strategiilor integrate de dezvoltare locală (SDL), în zonele rurale, prin PNDR	++	Armonizarea normelor
	Depunere on-line/ dezvoltarea platformei AFIR	++	informatizare
	PNDR bază de date cu prețuri de referință pentru mașini, utilaje și echipamente specializate care pot fi achiziționate prin măsurile de investiții aferente PNDR 2014-2020		simplificare
	Cost simplificat prin utilizarea costurilor standard pentru costurile legate de înființarea și reconversia plantațiilor pomicole în cadrul sub-măsurii 4.1a, pentru struguri de masă în cadrul sub-măsurii 4.1, iar în cadrul Submăsurii 8.1 pentru lucrări de împădurire.	++	simplificare
	Reducerea numărului de documente solicitate la depunerea proiectelor, urmând ca o serie de documente să fie prezentate la contractare	++	simplificare
	Reducerea timpului de aprobare a cererii de finanțare	++	predictibilitate
	POCA		
	Organizarea de caravane și workshop-uri pentru sprijinirea potențialilor beneficiari în pregătirea și implementarea proiectelor	++	transparenta
	POR		
	Sprijin pregătitor pentru elaborarea Strategiilor de Dezvoltare Locală - orașe/municipii cu populație de peste 20.000 locuitori prin (POR)	++	Armonizarea normelor
CONTRACTARE	Depunerea avizelor doar în perioada de contractare	++	simplificare
	Evaluarea continuă a proiectelor depuse în vederea scurtării termenelor de la depunerea la contractarea proiectelor	++	Predictibilitate Reducerea AB[115]
	Semnarea rapidă a contractelor de finanțare	+	Reducerea AB
IMPLEMENTARE	MySMIS permite schimb electronic de date pentru monitorizare între beneficiari și AM	+	Informatizare
	Crearea de modele standard de contracte de lucrări - proiectare și execuție	++	Armonizarea normelor
	Reducerea timpului de verificare a documentelor aferente procesului de contractare prin obținerea în mod direct de către AM a unor documente (de ex. certificatele de atestare fiscală din sistemul informatic PATRIMVEN	+	Reducerea AB
	Simplificarea procedurilor pentru autorizațiile de construire a proiectelor de interes național, prevăzute în master planul general de transport	++	Simplificare
PLA	Introducerea costurilor simplificate	++	simplificare

[115] AB- administrative burden

ETAPA	INTERVENȚIE	SCOR	REZULTAT
	Rambursarea în termen a cheltuielilor declarate de beneficiar, prin intermediul sistemului informatic	++	predictibilitate

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza interviurilor și focus grupurilor

627. Suplimentar față de intervențiile anterior analizate, beneficiarii și experții intervievați au subliniat rolul pozitiv în reducerea poverii administrative al următoarele intervenții:

Tabel 14. Evaluarea rezultatelor măsurilor de simplificare implementate

PO	INTERVENȚIE	SCOR	REZULTAT
PNDR	Posibilitatea achiziționării serviciilor de proiectare prin încredințare directa	++	Simplificare
	Îmbunătățirea comunicării cu inspectorii AFIR	++	Transparență
	Unificarea documentelor la depunere într-un singur loc	++	Simplificare
	Eliminarea valabilității contractelor de arendă	++	Reducerea AB
POAT	Introducerea ratei forfetare	++	Simplificare
	Actualizarea periodica a Ghidurilor Solicitantului si Beneficiarului	+	Transparență
	Buna colaborare cu AM POAT	++	Transparență
	Simplificarea formatelor de raportare	++	Reducerea AB
	Eliminarea stampilei și a semnăturii de pe fiecare pagina a documentelor justificative transmise	++	Reducerea AB
	Scurtarea timpului de evaluare a CF și a aceluia de procesare a CPR/CR/RP.	++	Reducerea AB
	Pentru facturile/ cheltuielile eligibile sub 1000 lei nu mai este necesara trimiterea documentelor spre verificare la AM	++	Simplificare
	Simplificarea raportului de progres si a centralizatorului achizițiilor pe proiect	++	Simplificare
POC	Cumularea Cererii de rambursare cu CR aferenta pre-finanțării	++	Reducerea AB
	Utilizarea unor indicatori mai adecvați specificului proiectelor	+	Simplificare
	Organizarea de ședințe de instruire	++	Transparență
	Comunicare on line cu ofițerul de proiect	++	Transparență
POCA	Costuri unitare	++	armonizarea normelor
	Eliminarea obligației de depunere a copiilor conform cu originalul la fiecare cerere de rambursare	++	Reducerea AB
	Flexibilitate a cheltuielilor administrative – (procentual)	++	Reducerea AB
	Facilitarea comunicării cu ofițerii de proiect	++	Transparență
	Ghiduri ale solicitantului mai clare	+	Simplificare
POCU	Renunțarea la defalcarea pe ore în grilele de pontaj	++	Simplificare
	Criterii de îndeplinire a condițiilor de calificare mai puține si mai clare	++	Simplificare
	POCUFORM-fișiere de asistare a raportării pentru beneficiarii POCU	++	Informatizare
	Aplicarea de rate forfetare pentru cheltuieli indirecte	++	Simplificare
	Simplificarea procedurilor pentru mediul de afaceri si la nivel inter si intra instituțional	++	
	Diminuarea numărului de indicatori	++	
	Eliminarea din raportările tehnice și financiare a unor cerințe de raportare cu conținut prea mare de informații și cu caracter redundant	++	
	Aplicarea de rate forfetare pentru cursurile de formare	++	armonizarea normelor
	Nu mai este necesara expertiza unui expert contabil si auditor financiar ca în POSDRU	++	
POIM	Documentații de achiziții standard	++	armonizarea normelor
	Faptul ca nu se mai completează aplicația de plata și declarația reprezentatului legal pentru fiecare factura recepționată	++	Reducerea AB

PO	INTERVENȚIE	SCOR	REZULTAT
	Fisa de monitorizare se prezinta trimestrial , fata de lunar	++	
	Reconcilierea contabila, nu se mai depune decât în anumite condiții	++	
POPAM	Corelarea atentă a ghidurilor cu legislația națională	+	armonizarea normelor
	Introducerea conceptului de ”plată la factură” în cadrul POPAM	+	Simplificare
	Întâlniri online pentru diseminare	++	Transparență
POR	Eliminarea verificării documentelor in original	++	Reducerea AB
	Îmbunătățirea colaborării cu OI	++	Transparență
	Simplificarea plății către furnizori	++	Simplificare
	Numirea unui ofițer de proiect pentru coordonare	++	Transparență
CT E	Platformele E-MS	++	Informatizare
	Scăderea numărului de controale la fața locului la 6 luni	++	Reducerea AB
ITI	Aviz ITI pentru zona Delta Dunării	++	Transparență

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza interviurilor

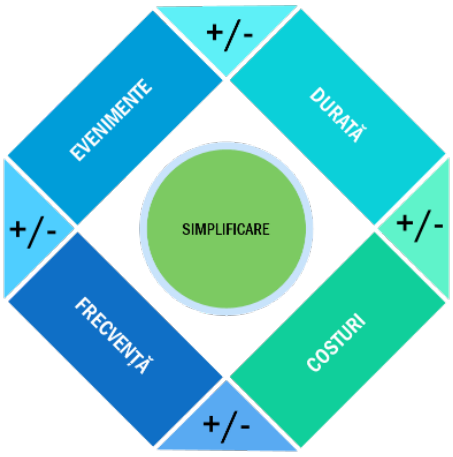
6.4. D4-IE4: Ce acțiuni viitoare sunt necesare?

628. Finanțarea prin programe operaționale funcționează într-un mediu cu un nivel de complexitate ridicat, in care actorii (autorități de management, beneficiari publici, privați, consultați, evaluatori, furnizori) au interese diverse, inclusiv în ceea ce privește procesul de simplificare. Investiția de încredere este fundamentul valoric al acestui sistem.

629. Din perspectiva culturii organizaționale, birocratizarea este un efect, un simptom instituțional, cu o cauzalitate multiplă, în care gestionarea responsabilității instituționale, cultura evaluării, managementul calității și gestionarea puterii instituționale ocupă locuri importante. Un proces de debirocratizare nu poate fi durabil fără o analiză a proceselor instituționale care l-au generat și crearea unui cadrul instituțional favorabil simplificării[116].

630. Simplificarea este un proces complex, cu, cel puțin, câteva zone de atenție:

- Echilibru între elementele care generează costuri administrative (durată, frecvență, costuri și evenimente[117]) astfel încât impactul termen mediu să fie pozitiv;
- Stabilirea unor praguri de eficiență sub care reducerea costurilor devine mai costisitoare din cauza costului proceselor conexe: control și verificare, validare și acces, stocare și securitate etc.;
- Stabilirea unor costuri pe termen scurt și mediu, in special pentru comunicare și tutoriat astfel încât procesele și procedurile să fie corect implementate;
- Stabilirea unor proceduri pe termen mediu si lung care să atenueze diferențele informaționale între experții formați și noii intrați în sistem pentru prevenirea vidurilor de competențe;
- Stabilirea unui interval de timp pentru măsurarea eficienței care să includă o perioadă suficientă pentru înțelegerea mecanismelor.



[116] Spre exemplu, experiența 2020 a arătat acut că digitalizarea este deficitară în lipsa competențelor digitale. Analiza evoluției in timp a instrumentelor deja create (ex Ghișeul.ro) poate general orizonturi de timp realiste pentru măsurarea efectelor/impactului
[117] Evenimente= număr de beneficiari* număr de obligații de informare

631. Matricea de simplificare pentru reducerea poverii administrative[118] a beneficiarilor de fonduri europene, propusă în Raportul Inițial, prezentată schematic alăturat permite evidențierea, pentru fiecare din cei 4 indicatori, a principalelor cauze care determină creșterea[119]

Tabel 15. Cauze pentru creșterea poverii administrative

Factor	Principalele cauze care determină creșterea
DURATĂ	- Complexitatea formatelor utilizate; - Noutatea obligației de informare (studii, strategii, planuri); - Deficitul de competență al beneficiarilor;
FRECVENȚĂ	- Dinamica generală a cadrului legislativ național; - Decalaj temporar de la momentul depunerii cererii de finanțare la momentul semnării contractului; - Inter-conectivitatea incompletă a MySMIS cu alte baze de date; - Accesul evaluatorilor la datele MySMIS astfel încât documentele să nu mai fie solicitate și separat în format electronic; - Termenul scăzut de valabilitate a certificatelor și avizelor (frecvent 30 zile) - Redundanța informațiilor in două lanțuri procesuale: cerere de finanțare – contract și monitorizare-cerere de plată
COSTURI	- Indexarea salariilor/ creșterea costurilor cu rata inflației - Creșterea gradului de specializare, reducerea numărului de experți
EVENIMENTE	- Creșterea numărului de beneficiari, inclusiv în formule parteneriale complexe - Creșterea numărului de obligații de informare ca urmare a noului cadru de programare (ex: AP1/POR-specializare inteligentă)

632. Planul integrat pentru simplificarea procedurilor administrative prevede o serie de măsuri de simplificare a căror elaborare și, ulterior, adoptare sunt planificate. Estimăm că aceste măsuri vor avea un impact major în scăderea poverii administrative a beneficiarilor public și privați. Aceste măsuri vizează:

- Crearea Registrului registrelor naționale Identificarea tuturor registrelor naționale gestionate de către autoritățile și instituțiile administrației publice centrale și realizarea unui registru unic de evidență a acestora (responsabil MDRAP);
- Elaborarea codurilor de procedura administrativa, amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor (responsabil CNCISCAP);
- interconectarea datelor din educație (REI , SIIIR , RMUR , ANS) cu cele de piața muncii (bazele de date REVISAL), ale AJOFM, ANAF (responsabil CNCISCAP);
- Revizuirea aplicației informatice eRegistru /elaborarea Registrului electronic unic al serviciilor sociale și al furnizorilor de servicii sociale acreditați și servicii sociale care dețin licență de funcționare (responsabil Ministerul Muncii).

633. Comisia Europeană a propus țărilor membre un Manual de simplificări, care cuprinde 80 de măsuri de simplificare în politica de coeziune 2021-2027. Acestea urmează să fie transpuse de AM în ghiduri generale și specifice și reflectă, în opinia noastră, o orientare mai puternică spre eficiență și rezultat, măsurate în indicatori cu un nivel mai ridicat de relevanță și reprezentativitate, "accent pe implementare în locul raportării și reducerea poverii administrative" (măsura 15). O parte a măsurilor recomandate sunt deja implementate (ex: Introducerea costurilor simplificate, Continuitatea structurilor de programare și implementare- ITI, DLRC- și simplificarea acestora, Abordare proporțională a verificărilor de gestiune) iar efectele pe care Comisia le-a anticipat estimăm că sunt realiste (scăderea costurilor administrative cu 25%).

634. In urma analizei informațiilor primite din partea experților și beneficiarilor prezentăm în tabelul următor indexul de propuneri de simplificare și efectele estimate ale acestora. Principalele direcții de intervenție sunt următoarele:

- Eliminarea redundanțelor din cele două lanțuri procesuale intercorelate: cerere de finanțare-contractare și monitorizare-cerere de plată;
- Trasabilitatea informațiilor care nu s-au modificat de la o etapa la alta de raportare;
- Intercorelarea MySMIS cu alte baze de date, inclusiv SICAP;

[118] Matricea se bazează pe Metoda Costurilor Standard utilizată pentru calcularea costurilor administrative la nivel european, conform solicitărilor Comisiei. Alte abordări teoretice ale simplificării pot propune alți indicatori.
[119] Index realizat pe baza interviurilor cu beneficiari și experți în evaluare și consultanță

- Corelarea grilelor de evaluare a cererilor de finanțare cu ghidurile astfel încât să nu existe cerințe solicitate prin ghiduri (ex estimarea riscurilor) care nu se regăsească în grilele de evaluare;
- Diminuarea redundanței beneficiar -AM prin solicitarea de copii ale documentelor înregistrare în MySMIS;
- Simplificarea modalității de operare in MySMIS120 și creșterea operabilității platformei;
- Creșterea rolului de prevenție a Autorității de Audit și ANAP.

Tabel 16. Măsuri de simplificare suplimentar propuse

ACȚIUNE	Propunere: E=expert/ B=beneficiar
ELABORAREA ȘI DEPUNEREA CERERII DE FINANȚARE (CF)	
Reducerea componentei descriptive la index de indicatori și reintroducerea matricei logice a proiectului utilizată în PHARE/SAPARD	E
Accesul experților evaluatori în MySMIS (pe baza unor protocoale de siguranță) astfel încât să fie facilitată depunerea online a tuturor documentelor și renunțarea la suportul separat al documentelor (print sau electronic) destinat evaluatorilor;	E
Operaționalizarea MySMIS astfel încât să permită ofițerilor de proiect identificarea facilă în sistem a documentelor necesare[121]	E
Înlocuirea documentelor solicitare în faza de depunere a cererii de finanțare cu declarații de eligibilitate pe proprie răspundere (unde este posibil) urmând ca documentele să fie încărcate în faza de semnare a contractului	E
Corelarea/ standardizarea/ accesibilizarea online a documentelor necesare pentru Programele Naționale[122]	B-PNDR
Eliminarea negațiilor din partea autorităților	B-PNDR
Simplificarea formatului studiului de fezabilitate	B-PNDR
Renunțarea introducerii CV-urilor fie în platforma MySMIS, fie în copie la cererea de finanțare	B-POCA
Eliminarea conformării cu originalul având în vedere că documentele sunt încărcate cu semnătura electronica.	B-POCA
Standardizarea declarațiilor in platforma (model DUAE)	B-POR
IMPLEMENTAREA PROIECTULUI	
Raportare exclusiv online, fără dublarea acesteia pe format electronic sau hârtie	E
Înregistrarea online a grupului țintă fără ca acestea să mai fie dublate de documente olografe încărcate în sistem	E
Măsurarea progresului predominat prin indicatori. Limitarea capitolelor descriptive la un număr de cuvinte;	E
Simplificarea modului de raportare, recomandabil doar trimestrial, cu încărcare lunară, unde este cazul, a pontajelor experților	E
Renunțarea la copii după CI si Fisele de post daca acestea au fost depuse la începutul proiectului și dacă REVISALUL nu s-a modificat	B-POC
Renunțarea la transmiterea de fiecare data a contractelor subsidiare dacă nu există nici un act adițional la acestea.	B POC

[120] Beneficiar POCA: *"Actuala configurație a MySMIS este extrem de neprietenoasa la încărcarea documentelor, spre exemplu, ele sunt numerotate in așa fel încât sa fie ușor de identificat, dar din păcate, când sunt încărcate sunt amestecate, nu se mai respecta ordinea in care au fost încărcate si cauți după documentul denumit, de ex., 33_raport in sutele de documente încărcate pentru o singura cerere de rambursare. MySMIS este o aplicație greoaie in care un utilizator neexperimentat se descurca extrem de greu. Ca exemplu, am căutat 2 zile un buton care de fapt era o mica săgeata într-un mic ecran pentru a deschide bugetul. Mai mult, nu se indica explicit modul in care se completează liniile bugetare si orice alte tipuri de acțiuni. Manualul este complet inutil iar tutorialelor nu am timp pur si simplu sa le urmăresc când am o problema specifica. Ca experiență personala, din cauza unor probleme cu semnătura electronica am început încărcarea in MySMIS a cererii de finanțare cu 3 săptămâni înainte de data limita de depunere, motiv pentru care fiind o singura persoana am lucrat intre 16-20 ore pe zi, inclusiv in weekend-uri, pentru ca trebuie sa scanezi si sa semnezi electronic sute de documente, sa verifici fiecare linie bugetara, nu poți avea o singura linie bugetara pentru achiziția de servicii de evenimente, ci pentru fiecare sub activitate ai o linie separata, cu valori diferite, iar in modulul achiziții trebuie sa introduci datele pentru fiecare dintre aceste linii (aceeași situație este si când încarci documentele achiziției, ai trei linii bugetare ale aceleiași achiziții, trebuie sa introduci documentele in toate cele 3 dosare). O alta problema este ca este nevoie sa faci notificare de modificare a unei linii bugetare pentru ca altfel nu poți încheia contractul si cred ca norocul proiectului a fost ca AM POCA a fost extrem de receptiva si rapida in tot ceea ce presupune aprobarea acestor modificări, deși termenul este de 30 zile s-a primit aprobarea si in 5 zile. Dar asta a presupus o munca intensa si pentru colegii de la AM POCA, munca care nu este văzută nicăieri!"*

[121] In opinia experților evaluatori încărcarea documentelor in sistem este, în prezent, utilă doar din perspectiva arhivării, iar ofițerii de proiect, pentru fluidizare, solicită suplimentar transmiterea documentelor pe suport electronic

[122] Spre exemplu, pentru Programul Național Apicol: APIA-ANZ-ANSVSA

ACȚIUNE	Propunere: E=expert/ B=beneficiar
Simplificarea Rapoartelor individuale prin renunțarea la informația care se regăsește și în Raportul de activitate al instituției.	B-POC
Renunțarea la calendarul defalcat pe zile în favoarea celor lunare	B-POC
reducerea numărului de documente scanate anexate, acestea fiind menținute la beneficiar pentru verificare la audit (pe modelul H2020)	B_POC
Simplificarea aprobării modificărilor care nu afectează indicatorii de program.	B-CTE
Completarea raportului de progres direct in MySMIS fără a fi nevoie de elaborarea pe hârtie	POCA
Posibilitatea de a genera din MySMIS - raportul tehnic de progres si evidenta cheltuielilor. La fel pentru POCUForm. Datele sa fie introduse in MySMIS, iar registrul de grup țintă să fie generat de pe platforma	
Eliminarea centralizatorului deplasărilor, centralizatorului contractelor, raportului carburanților, raportul deplasării si extrasul de pe distanta.ro.	POIM
Rapoarte de monitorizare trimestriale către MTIC (proiecte semnificative), renunțarea la Rapoarte lunare de progres către MTIC care includ informații similare	POIM
eliminarea formularelor distincte si introducerea datelor direct in MySMIS/crearea unei secțiuni cu formularele respective (formular cerere de rambursare, evidenta cheltuielilor, raport de progres)	POPAM
Introducerea contractelor FIDIC in proiectele POR	POR
INFORMARE SI PUBLICITATE	
Clarificarea și uniformizarea cerințelor MIV[123]	B-CTE
CERERI DE PLATĂ (CP)/CA/CR	
Corelarea formatelor MySMIS cu Excel (machete financiare)	E
Renunțarea la încărcarea încă o data in MySMIS a raportului de progres la cererea de rambursare	B POC
Eliminarea transmiterii copiilor după documentele financiar-contabile care se afla la beneficiar.	B-POC
Formate online pentru cererile de rambursare însoțite raportări care sa poată sa fie completate pe măsura derulării activităților	POCA
Întocmirea integral a cererilor de rambursare in cadrul MySMIS fără a fi necesara tipărirea pe hârtie, stampilarea, semnarea olograf, numerotarea si apoi scanarea formularelor tipărite	POPAM
Eliminarea înscrisurilor nerelevante pe facturi (ex: Inclusa in CRP/CRR nr...)	POR
Eliminarea solicitării de a atașa, la fiecare factura, contractele (se găsesc in MySMIS) si, in cazul contractelor de lucrări, Autorizația de construire si Ordine începere, Anunțuri, etc - la (o singură depunere la prima decontare)	POR

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza interviurilor și focus grupurilor

635. Analiza costurilor administrative din capitolele anterioare oferă câteva premise de la care pornește simularea efectelor unor măsuri de simplificare asupra poverii administrative:

- Fiecare 3,5 minute consumate de beneficiari pentru a răspunde obligațiilor de informare implică 1 leu costuri (30 bani/minut);
- Suma totală a costurilor administrative la nivelul beneficiarilor echivalează cu salariul mediu lunar net a 14.789 de persoane, timp de 4 ani[124], ceea ce, teoretic, ar poziționa FESI între primii 10 ”angajatori” la nivel național[125];
- Fiecare 3,5 beneficiari de fonduri europene susține un salariu mediu net pe economie din costurile administrative necesare implementării.

636. Spre exemplu, utilizând principiul diminuării redundanței, în analiza, împreună cu experții evaluatori, a obligațiilor de informare pentru POR, Axa prioritară 2, am constant că, teoretic, pot fi operate următoarele modificări:

- Renunțarea solicitării copiei după actul constitutiv actualizat deoarece există certificatul constatator ONRC la dosar;

[123] Manual de Identitate Vizuală
[124] Dacă salariul mediu net rămâne la nivelul anului de referință 2019
[125] In fapt, chiar între primii 5, dacă nu se iau în considerare holdingurile

- Declarațiile privind încadrarea în categoria IMM, înregistrarea în scopuri de TVA, eligibilitate, declarație de angajament pot fi eliminate din etapa de depunere și solicitate doar în etape de contractare, sau pot fi înlocuite cu format standard[126];
- Notele contabile explicative au o utilitate foarte mică atâta timp cât este depus un bilanț contabil. Se poate renunța la acestea;
- Hotărârea AGA se poate depune o singură dată, la contractare nu și în etapa cererii de finanțare;
- CV-urile echipei de management au o utilitate redusă în procesul de evaluare și contractare, atâta timp cât există fișele de post. CV-urile pot fi eventual verificate în cadrul vizitelor de monitorizare;
- Organigrama societății este prezentă și în planul de afaceri, nefiind nevoie de transmiterea ei separată.

637. Efectul acestor intervenții asupra costurilor administrative poate fi urmărit în tabelul următor. El se traduce în scăderea costurilor administrative la nivelul AP2 cu peste 10.000 lei și în 3.3 luni de muncă de nivel mediu mai puține.

Tabel 17. Calculul efectelor măsurilor de simplificare. Exemplu

Aspect	cuantum
Media minutelor AP2 (total)	10.6779
Media minutelor pentru cele 6 intervenții descrise	336
Media minutelor utilizate pentru IO ca urmare a intervențiilor propuse	68
Număr de minute economisite	268
% din total timp alocat pentru IO	0,25%
Număr beneficiari POR AP 2[127]	125
Total minute economisite * nr. beneficiari	33.500
Total zile economisite	69,8
Total luni/ muncă economisite	3,3
Total sumă (lei) economisită[128]	**10.036,71**

Sursa: prelucrarea autorilor pe baza interviurilor și focus grupurilor

638. Exercițiul anterior arată că procesul de simplificare și debirocratizare început în acest cadru de programare trebuie continuat și rafinat. Creșterea funcționalității instrumentelor dezvoltate (ex: MySMIS) și asumarea simplificării ca principiu de lucru, pot ușura semnificat povara administrativă a tuturor actorilor implicați în atragerea de fonduri europene și implementarea de proiecte de dezvoltare la nivel național.

639. Un aspect important, pe care dorim să îl subliniem în final, este cel al valorificării lecțiilor învățate perioada de programare 2014-2020, a experienței și a acumulărilor profesionale la nivelul resursei umane implicate la toate nivelele. Stabilitatea sistemelor și proceselor este un determinant foarte important al scăderii poverii administrative[129].

640. Din punctul nostru de vedere, scăderea poverii administrative rămâne un obiectiv major al următoarei perioade de programare. Cu toate acestea, considerăm că nu trebuie uitat faptul că întregul proces a fost gândit și proiectat înainte de criza generată de pandemia COVID19, criză care aduce în prim plan informatizarea și comunicarea online, dar și problemele sociale (reziliență, siguranță, locuri de muncă). In acest nou context apreciem că efortul de simplificare trebuie dublat de efortul de extindere al numărului de beneficiari astfel încât sistemele publice și private să poată să asigure continuitatea expertizei existente și profesionalizarea continuă.

6.5. Concluzii și recomandări aferente temei de evaluare D4

641. **C1.** Cadrul care regentează obligațiile de informare ale beneficiarilor, în cadrul AP este deosebit de amplu, PNDR și POR fiind programele cu cea mai ridicată complexitate din acest punct de vedere.

[126] Similar modelului DUAE
[127] La data de 30.06.2020,
[128] Conforma convențiilor utilizate
[129] Utilizându-se principiul *"Drumul cel mai scurt este cel pe care-l cunoști"*- vechi proverb evreiesc. Stabilitatea sistemelor birocratice este și unul din factorii majori pe care se bazează reziliența sistemelor si capacitatea de a face față provocărilor sociale.

642. **C2.** Programele operaționale orientate spre dezvoltarea infrastructurii și programele orientate predominant spre dezvoltarea resurselor umane au necesități diferite de informare, în special in etapa de depunere a cererii de finanțare și implementare. Formatele utilizate pentru cele două etape ale implementării proiectului aduc o încărcătura semnificativă sub aspectul duratei, în îndeplinirea obligațiilor de informare.

643. **C3.** Deși costurile administrative raportate la sumele contractate nu sunt mari, acestea pot fi suplimentar reduse prin corelarea inter-instituțională a bazelor de date care să faciliteze obținerea informațiilor de la terți, informații necesare în faza de depunere a cererii de finanțare și plăți.

644. **C4.** Costurile administrative implicate în dezvoltarea infrastructurii (POR/POIM) sunt cele mai puțin acoperite de proiecte, contribuția proprie în aceste programe fiind semnificativ mai ridicată decât în cazul programelor operaționale orientate spre dezvoltarea resurselor umane.

645. **C5.** Datorită faptului că aproximativ o treime din costurile administrative sunt generate in implementare, scăderea frecvenței de raportare si simplificarea formatelor de raportare sunt necesare pentru reducerea poverii administrative, în special in POCU și POAT.

646. **C6.** Deoarece aproximativ două treimi din costurile administrative sunt suportate de către sectorul public, este de așteptat ca reducerea poverii administrative să atragă după sine degrevări semnificative de sarcină a resurselor umane implicate în proiecte cu finanțare europeană, din sectorul public.

647. **C7.** Percepția poverii administrative depinde de deficitul de experiență și sumele proprii investite pentru îndeplinirea obligațiilor de informare. Prin urmare creșterea competențelor în implementarea de proiecte din fonduri europene va duce natural spre îmbunătățirea percepției privind povara administrativă generată de acestea;

648. **C8.** Intervențiile in domeniul simplificări din perioada 2014-2020 au fost consistente, 70 de intervenții din această perioadă fiind apreciate pozitiv de către beneficiari și experți;

649. **C9.** Costurile de îndeplinire a obligațiilor de informare sunt determinate în mai mare măsură de frecvența și volumul (dificultatea) obligațiilor de informare decât de numărul acestora, însă procesul de simplificare este necesar să continue în vederea eliminării majorității redundanțelor în îndeplinirea obligațiilor de informare.

650. **In vederea îndeplinirii condiționalității privind scăderea poverii administrative considerăm oportune următoarele recomandări:**

- Diminuarea numărului de obligații de informare, prin eliminarea redundanțelor informative din legislația internă și operaționalizarea platformelor de gestionarea a informațiilor prin intercorelarea bazelor de date gestionate la nivelul instituțiilor publice;
- Abordare diferențiată a intervențiilor de simplificare în cazul programelor operaționale centrate pe dezvoltarea infrastructurii și a celor care vizează dezvoltarea resurselor umane, in sensul creșterii eficienței resurselor umane în primul caz, printr-un plus de motivare și prin simplificarea formatelor de raportare în cel de al doilea caz;
- Continuarea efortului de simplificare în conformitate cu obiectivele strategice și planul de acțiuni stabilite, diseminare de bune practici administrative în îndeplinirea obligațiilor de informare și crearea unui parteneriat între beneficiari și autorități de management în efortul de simplificare;
- Accentuarea funcției de prevenție a instituțiilor de control astfel încât efortul administrativ (în special în PNDR) în vederea efectuării corecțiilor semnalate să fie semnificativ diminuat
- Crearea unui sistem de evaluare periodică (eventual condus de ANFP) care să evidențieze cauzele care generează exces de formalism, birocratizare și a proceselor energofage din punct de vedere administrativ. Reorganizarea instituțiilor publice, beneficiare ale fondurilor europene, astfel încât să nu fie alterat câștigul de competență acumulat în această perioadă De asemenea considerăm că este oportună proiectarea dinamicii instituționale sub aspectul personalului, mai ales în instituțiile publice, ca urmare a degrevării de sarcini rezultată în urma simplificării.

651. **Pentru facilitarea unui demers similar de evaluare luam în considerare următoarele lecții de bună practică:**

- Colectarea datelor pe parcursul implementării proiectelor (nu post factum) prin utilizarea aceluiași formular, astfel încât să poate fi facilitată comparația între momentele de evaluare, să poată fi urmărită evoluția și crescută fidelitatea măsurării efectelor în domeniul simplificării;
- Evidențierea tuturor parametrilor utilizați în analiza pentru facilitatea calculelor unitare, pe subcategorii de beneficiari ai proiectelor din fonduri europene;

- Încercarea de identificare a pragurilor de eficiență și a costurilor acceptabile pentru diversele categorii de beneficiari ai fondurilor europene.

7. Concluzii, lecții învățate și recomandări

653. Evaluarea de față s-a concentrat asupra unor teme interdependente de care depinde succesul implementării Acordului de Parteneriat și al utilizării fondurilor Europene Structurale și de Investiții (ESI). Astfel, realizarea unei bune coordonări a implementării Acordului de Parteneriat, asigurarea coerenței politicilor naționale cu utilizarea fondurilor europene disponibile și mobilizarea efectivă a partenerilor în procesul de coordonare reprezintă condiții cheie pentru obținerea rezultatele așteptate ale Acordului de Parteneriat și programelor subsecvente.

654. Dar capacitatea de a asigura coordonarea și implicarea partenerilor este interdependentă de capacitatea de ansamblu a autorităților de coordonare și gestiune a fondurilor ESI. Capacitatea administrativă este un factor atât pentru performanța individuală a programelor, cât și pentru capacitatea lor de a asigura complementarități.

655. În plus, capacitatea autorităților de coordonare și gestiune a fondurilor ESI influențează nivelul de simplificare pentru accesarea și utilizarea fondurilor în proiecte, respectiv povara administrativă și costurile administrative pentru beneficiari. Aceștia resimt această povară administrativă în raport cu propria capacitate de a îi face față.

656. Evidențele colectate și analizele efectuate arată că mecanismul de coordonare prevăzut în Acordul de Parteneriat este parțial operațional, dat fiind că au fost constituite și au activitate Comitetul de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat (CCMAP) și cele patru grupuri de lucru funcționale din coordonarea sa. Dar nu au fost constituite subcomitetele tematice ce trebuiau să asigure coordonare pe cinci domenii cheie. Acest aspect pare să fie legat în mare parte de eficacitatea limitată pe care a avut-o CCMAP, dat fiind că acesta permite informarea pentru realizarea coerenței, complementarităților și demarcațiilor dintre fondurile ESI și alte surse de finanțare, precum și pentru a supraveghea relevanța utilizării fondurilor, dar nu a fost un for decizional așa cum se preconiza. Dat fiind că subcomitetele tematice urmau să aibă o componentă similară cu CCMAP, divizată pe domenii, așteptările cu privire la eficacitatea acestora au fost rezervate. Ca atare nu s-a reușit mobilizarea decidenților la cel mai înalt nivel pentru a participa la un al doilea nivel de coordonare pentru Acordul de Parteneriat, cu atât mai mult cu cât în perioada 2014-2020 instabilitatea la conducerea ministerelor a fost crescută.

657. Motivele pentru care CCMAP a avut o eficacitate relativ scăzută țin atât de capacitatea scăzută de management și coordonare a politicilor publice, în general, așa cum arată evaluarea aferentă temei de evaluare 3, cât și de caracterul formal al reuniunilor și de faptul că ele sunt rare (anuale). Acest din urmă aspect nu este adaptat nevoilor de coordonare curente care implică și decizii la înalt nivel (spre exemplu nevoile de a emite ordine comune de ministru pentru operațiuni complementare, ce ar trebui coordonate de Autorități de Management aflate în structura a două ministere diferite, cum sunt AM POCU și AM POR).

658. Poate fi identificată o bună practică în ceea ce privește coordonarea, respectiv modul de organizare de la cel mai înalt nivel, dar și prin reuniuni de lucru aplicate, pentru îndeplinirea condiționalităților ex-ante. MFE, precum și alți parteneri din guvern (SGG, MAE) au asigurat un cadrul de colaborare eficace pentru supravegherea îndeplinirii condiționalităților ex-ante. Cadrul de coordonare a inclus activitate susținută la nivelul MFE, al AM-urilor și ministerelor responsabile, în limitele stabilite de documente adoptate la cel mai înalt nivel (Memorandumuri ale guvernului). De asemenea, în perioadele critice pentru îndeplinirea condiționalităților ex-ante întâlnirile interministeriale au fost săptămânale. Totuși, această bună practică nu fost decât parțial susținută de mecanismul de coordonare propus de Acordul de Parteneriat, format din CCMAP și grupurile de lucru funcționale.

659. La rândul lor, grupurile de lucru funcționale au avut o activitate și mod de organizare eterogen. În prima parte a implementării Acordului de Parteneriat, perioada 2014-2016, la momentul la care era încă nevoie de elaborarea unor proceduri și ghiduri, grupurile de lucru funcționale au contribuit în destul de mare măsură la identificarea ariilor unde era nevoie de coordonare și la propunerea unor abordări armonizate. Totuși, activitatea lor mai puțin formalizată (în lipsa unor regulamente sau proceduri de funcționare) afectează constanța și regularitatea activităților, grupurile de lucru funcționale aducând relativ puțină valoare adăugată față de mecanismul de cooperare inter-instituțională loială specific administrației publice.

660. Acesta permite abordarea aspectelor ce au nevoie de coordonare la orice moment (este flexibilă din acest punct de vedere) și favorizează procesul decizional specific fiecărei autorități implicate cu privire la aspectele comune ce trebuie abordate. Procedurile clasice de cooperare inter-instituțională au dezavantajul că pot genera întârzieri atunci când nu există un acord prestabilit între instituțiile implicate în coordonare, generează

mai multe iterații succesive cu privire la o măsură necesară și sunt afectate de instabilitatea conducerii instituțiilor.

661. O excepție în ceea ce privește activitatea grupurilor de lucru funcționale este Grupul de Lucru Funcțional pentru Evaluarea Performanțelor. Acesta are reuniuni mai constante, în special începând cu 2019, iar acestea sunt sprijinite și de asistență tehnică accesibilă datorită finanțării POAT. Aceste reuniuni sunt apreciate pentru că permit schimbul de bune practici și de idei, dar nu au un caracter operațional pronunțat (nu contribuie direct la rezolvarea unor probleme ale autorităților de management în domeniul monitorizării și evaluării, dar le permit transferul de know how)

662. Eficacitatea medie spre scăzută a mecanismului de coordonare a Acordului de Parteneriat determină și limitări în asigurarea complementarităților și sinergiilor dintre operațiuni/investiții. Acestea sunt asigurate la nivel de program, între intervenții finanțate din mai multe axe prioritare/măsuri pentru un anumit domeniu. Complementaritățile și sinergiile între programe și cu alte fonduri se realizează prin efortul beneficiarilor, mai degrabă decât ca urmare a unor acțiuni elaborate de autoritățile de coordonare și gestiune a fondurilor ESI. Spre exemplu, Autoritățile de Management nu s-au coordonat pentru armonizarea / sincronizarea calendarelor de apeluri pe baza cărora să se asigure o secvențialitate a operațiunilor / investițiilor, nici măcar în implementarea mecanismului de investiții teritoriale integrate (ITI) în Delta Dunării.

663. ***Recomandarea 1.*** *În acest context, propunem un mecanism de coordonare simplificată, mai dinamică și cu întruniri mai frecvente, bazat pe trei niveluri:*

   i. *nivelul de* ***decizie*** *inter-ministerial, cu participarea partenerilor sociali și din societatea civilă, cu* ***întruniri trimestriale*** *sau mai frecvente dacă grupurile de lucru funcționale și directorii identifică nevoi stringente;*

   ii. *nivelul* ***de pregătire pentru decizie, de către directori,*** *cu* ***întruniri trimestriale*** *sau mai frecvente dacă grupurile de lucru funcționale identifică nevoi stringente****;***

   iii. ***nivelul grupurilor de lucru funcționale cu întâlniri ad-hoc, de câte ori se identifică o nevoie de coordonare.***

664. *Conform exigențelor principiului parteneriatului, funcția de coordonare nu poate fi separată integral de funcția de participarea partenerilor din societatea civilă. Pentru asigurarea eficienței mecanismului de coordonare și pentru a permite acestuia să ia decizii cu forță juridică (să adopte ordine comune de ministru, precum și să decidă transmiterea către Secretariatul General al Guvernului a unor propuneri de legi, ordonanțe sau hotărâri de guvern) este necesar ca în cadrul comitetului interministerial să se organizeze două tipuri de membrii: membrii cu drepturi depline – reprezentanții instituțiilor responsabile de luarea deciziilor și membrii observatori – reprezentanții societății civile ce trebuie consultați.*

665. *În plus, pentru a fi operativ, mecanismul de coordonare ar trebui să se bazeze pe un birou ce să funcționeze ca secretariat comun la MFE, în cadrul direcției care are și în prezent atribuții de coordonare. Acesta ar trebui să administreze o bază de date incluzând persoanele responsabile pentru coordonare pe domenii și aspecte funcționale din cadrul fiecărui AM, OI și minister. De asemenea, secretariatul comun ar trebui să elaboreze o procedură detaliată pentru funcționarea mecanismului și interacțiunea între nivelurile sale (nivelul inter-ministerial, nivelul cooperării pentru pregătirea deciziei și nivelul funcțional). Procedura ar trebui să includ detalii cu privire la modul în care: (1) la nivel funcțional se identifică nevoile de coordonare și sunt propuse soluții, elaborându-se propunerile de decizie; (2) la nivel de directori sunt armonizate viziunile instituțiilor implicate în luarea și implementarea deciziilor și se formulează un acord de principiu cu privire la ele, fiind pregătite avizele interministeriale; (3) la nivel inter-ministerial se formulează acordul final și se ia decizia de adaptare a propunerilor de coordonare, în variantele pregătite de directori sau cu modificările agreate la nivel de ministru/secretar de stat.*

666. ***Recomandarea 2.*** *Membrii potențiali ai grupurilor de lucru, cât și cei ai comitetului de directori ar trebui să fie încurajați la schimb de bune practici prin întâlniri semestriale, programate.*

667. În monitorizarea Acordului de Parteneriat și a programelor subsecvente sunt implicați parteneri din societatea civilă, în cadrul CCMAP și al Comitetelor de Monitorizare a programelor. Datele colectate și analizele realizate arată că implicarea partenerilor se realizează cu respectarea *Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului*. Astfel, partenerii pot să-și îndeplinească rolul de a participa responsabil la procesul de programare și implementare a AP și programelor. Responsabilitatea sporește angajamentul partenerilor

pentru operațiunile și intervențiile planificate și asumarea rezultatelor implementării, dat fiind că partenerii pot participa la deciziile cu privire la mecanismele de implementare a AP și programelor.

668. În ansamblu putem concluziona că partenerii își îndeplinesc rolul în acord cu prevederile *Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului* și au un nivel de implicare mediu. Partenerii sunt activi în domeniile de interes și au o contribuție de îndrumare generală și monitorizare de ansamblu pentru activitatea MFE și AM, fără să contribuie concret, prin activitatea structurilor parteneriale, la definirea și luarea unor decizii de către autoritățile de coordonare și gestiune a fondurilor ESI, dat fiind că implicarea lor este mai degrabă reactivă, în raport cu propunerile autorităților.

669. În structurile parteneriale sunt implicați parteneri relevanți și, acolo unde este cazul, parteneri sociali reprezentativi. Acest aspect are efecte benefice în creșterea sentimentului de proprietate și responsabilitate pentru AP și programe la nivelul factorilor interesați, precum și în creșterea relevanței și eficacității programelor. Acest lucru este confirmat și de părerile membrilor CCMAP și CM cu privire la transferul de cunoștințe de la parteneri la autorități. Astfel, AP și programele pot să adreseze mai bine nevoile grupurilor țintă identificate, dat fiind că partenerii ajută la identificarea nevoilor cu mai mare acuratețe, deoarece reprezintă grupurile țintă sau le deservesc în activitatea lor curentă.

670. Cu toate acestea, se observă mici limitări în transparența selecției partenerilor (deoarece sunt publicate anunțuri de selecție și rezultate ale selecției, dar nu modul de aplicare a criteriilor de selecție asupra candidaturilor) și în transparența utilizării contribuțiilor din societatea civilă în procesele de consultare publică.

671. ***Recomandarea 3.*** În acest context, se recomandă o creștere suplimentară a transparenței procesului de selecție a partenerilor, prin publicarea listelor integrale ale candidaturilor primite de la potențiali parteneri și a modului de evaluare a fiecărei candidaturi. De asemenea, în consultările cu privire la programe și ghidurile publicate în consultare este necesară publicarea rezultatelor consultărilor, respectiv atât a propunerilor acceptate, cât și a celor respinse, cu motivarea respingerii.

672. Punerea în aplicare a *Codului european de conduită referitor la principiul parteneriatului* se realizează prin implicarea partenerilor în implementarea programelor. Aceasta este eterogenă (unii parteneri sunt foarte implicați și activi, alții mai puțin). În general implicarea partenerilor este mai degrabă reactivă decât proactivă. Pe de o parte reuniunile CCMAP și ale comitetelor de monitorizare au un caracter formal puternic și bazate pe propunerile venite de la MFE și AM-uri, timpul alocat în agenda întâlnirilor pentru inițiativele membrilor fiind limitat. În plus, consultările scrise nu sunt suficient de transparente și nu permit dezbateri între membri (nici măcar scrise prin e-mail). Pe de altă parte, nu toți membrii CCMAP și CM-urilor au capacitatea să se implice în toate discuțiile și de asemenea, nu au neapărat interes și nu sunt relevanți pentru toate subiectele dezbătute.

673. Mai mulți dintre parteneri realizează un transfer de informații despre utilizarea fondurilor ESI în România către membrii lor (în cazul sindicatelor, patronatelor, asociațiilor de afaceri) și către cetățenii cu care lucrează (în cazul ONG-urilor), crescând astfel nivelul de susținerea publică pentru investițiile UE în țara noastră. Acest transfer de informații este, însă, limitat de capacitatea de comunicare publică a fiecărui partener, ceea ce confirmă nevoia de activități pentru creșterea capacității lor.

674. ***Recomandarea 4.*** *Pentru a crește nivelul de implicare a partenerilor este necesar ca în cadrul reuniunilor să se aloce timp suplimentar pentru subiectele propuse pe agendă de parteneri și este necesar ca în procedura scrisă să fie încurajat schimbul de opinii, chiar și dacă acesta este materializat prin e-mail și nu se poartă un dialog în timp real.*

675. Membrii CCMAP și ai comitetelor de monitorizare sunt mai implicați în discuțiile despre subiectele care îi interesează mai mult și care îi privesc în mod direct ca posibili beneficiari sau reprezentanți ai grupurilor țintă. În acest context este esențial să fie gestionat riscul de conflicte de interese. Pe de altă parte, în acest context rolul partenerilor este important în prezentarea către MFE și autoritățile de management a perspectivei beneficiarilor și grupurilor țintă.

676. ***Recomandarea 5.*** *Este necesară elaborarea unor proceduri stricte pentru prevenirea și gestiunea conflictelor de interese în cadrul structurilor parteneriale. Riscul de conflict de interese trebuie conștientizat și prezentat public, chiar și în cazul unui conflict de interese potențial.*

677. Așa cum arată evidențele și analizele realizate, **activitățile de creștere a capacității membrilor s-au implementat în mică măsură și au încă eficacitate limitată**, deci este nevoie de intensificarea eforturilor în acest sens, mai ales în condițiile în care reprezentanții MFE și ai autorităților de management subliniază și ei

această nevoie. Partenerii sunt implicați și emit opinii sau fac sugestii pentru MFE și autoritățile de management, dar puțini dintre ei au pe deplin capacitatea să formuleze recomandări operaționale care să poată fi implementate în sistemul procedural de gestiune a fondurilor ESI.

678. ***Recomandarea 6.*** *Este necesară dinamizarea activităților pentru creșterea capacității membrilor CCMAP și CM-urilor, pe baza analizei de nevoi și a preferințelor exprimate de aceștia. Pentru ca aceste activități să fie eficace ele nu trebuie să creeze povară administrativă suplimentară pentru membri. De exemplu, sunt de preferat sesiunile de formare scurte, implementarea unor metode de transfer de bune practici etc.*

679. În comparație cu situația implicării partenerilor în gestiunea programelor evaluată în 2014, aceasta s-a îmbunătățit semnificativ, elementele legate de respectarea principiului parteneriatului contribuind la creșterea de ansamblu a capacității autorităților.

680. Evaluarea capacității autorităților, cu utilizarea metodologiei indexului capacității administrative, arată că cele mai multe variabile ale capacității administrative se află în situația de „realizat parțial, nu în totalitate, și unde sunt necesare îmbunătățiri", obținând un punctaj mediu de 2 puncte din 3 posibile. Variabilele pentru care criteriile au fost realizate în întregime sunt, în general, legate de dimensiunea structuri, în timp ce pentru dimensiunea sisteme nu există variabile cu punctaje maxime. Următoarele variabile au obținut maximum de 3 puncte:

- Desemnarea structurilor
- Transferul de experiență din perioada anterioară de programare
- Consensul privind desemnarea cadrului instituțional
- Parteneriatul este prezent și eficace
- Comitetele de monitorizare sunt constituite și au o componență și funcționare adecvată
- Experiența anterioară a personalului este transferată către noi perioade de programare
- Autoritatea Națională de Audit este competentă și activă

681. Variabilele cu cele mai mici punctaje, respectiv realizate în mică măsură, fiind necesare îmbunătățiri semnificative, sunt:

- Localizarea AM POR (planificată pentru perioada 2021-2027) este în conformitate cu structura administrativă (nivel regional)
- Coordonarea interministerială sistematică și eficientă a politicilor socio-economice
- Existența unei politici de resurse umane clare și coerente la nivel instituțional; practica de planificare a resurselor umane și eficacitatea acesteia
- Performanța managementului politicilor publice

682. ***Recomandarea 7.*** *Pentru definitivarea desemnării structurilor de gestiune a fondurilor ESI în perioada post 2020 este nevoie, în primul rând, de aprobarea proiectului de HG, reglementarea fiind necesară pentru a face posibilă acreditarea acestor structuri în cel mai scurt timp posibil. O problemă dificilă se întrevede în cazul acreditării ADR-urilor care, conform Legii finanțelor publice, nu au autoritatea de a fi ordonator de credite, asemeni unui AM. În acest sens este nevoie de luarea unor decizii rapide pentru modificarea legislației în acest sens.*

683. ***Recomandarea 8.*** *Managementul politicilor publice are legătură cu procesul de coordonare interministerială. Deși arhitectura instituțională duce la o abordare sectorială a politicilor, este nevoie de o viziune integratoare, de realizarea unor politici inter-sectoriale, care să ducă în mod real la complementaritatea intervențiilor și la crearea acelor sinergii care să potențeze efectele fiecărui tip de intervenție.* De altfel acest aspect este subliniat și de constatările și concluziile aferente evaluării mecanismelor de coordonare și complementarității fondurilor ESI. În acest context, în cadrul temei de evaluarea D1 (răspunsul la întrebarea de evaluare 4), propunem o abordare strategică bazată pe politici publice integrate.

684. ***Recomandarea 9.*** *Pentru dezvoltarea capacității resurselor umane din cadrul autorităților de gestiune a FESI este nevoie, în primul rând, de existența și aplicarea unei politici de resurse umane care să țină cont de ciclul managementului de program și de competențele necesare pe post. În primul rând, este nevoie ca această politică să fie realizată la nivelul MFE, în calitatea sa de coordonator al FESI, dar și la nivelul celorlalte ministere care acționează în calitate de autorități de management/organisme intermediare. Politicile de resurse umane vor trebui să cuprindă și resursele necesare organismelor intermediare către care sunt delegate atribuții.*

685. În ceea ce privește capacitatea beneficiarilor, față de evaluarea precedentă, se constată, per ansamblu, un ușor progres în dezvoltarea capacității beneficiarilor. Cu toate acestea, 7 din cele 15 variabile au obținut punctaje minime, singura variabilă pentru care punctajul este maxim fiind „Caracterul adecvat și accesibilitatea mecanismelor de prefinanțare".

686. Variabilele cu cele mai mici punctaje, respectiv realizate în mică măsură, fiind necesare îmbunătățiri semnificative, sunt:

- Existența managerilor de proiect experimentați
- Capacitatea de a produce proiecte mature și de a utiliza portofoliile de proiecte
- Deținerea unui volum suficient de resurse umane pentru a implementa proiectele contractate
- Calitatea adecvată a serviciilor de consultanță disponibile
- Disponibilitatea unor resurse financiare suficiente
- Existența sistemelor electronice de schimb de date cu AM și OI
- Riscurile privind corupția sunt abordate

687. ***Recomandarea 10.*** *Pentru creșterea capacității resurselor umane este nevoie ca beneficiarii să fie în continuare sprijiniți pe cele două paliere: volum de resurse umane și nivel de competențe. Pentru creșterea competențelor personalului propriu, prin sesiuni de instruire dedicate, atât pe teme orizontale, cât și pe teme specifice domeniilor finanțate, conform analizei nevoilor de instruire realizate la nivelul fiecărui PO și a tuturor tipurilor de beneficiari.*

688. ***Recomandarea 11.*** *Pentru creșterea volumului de resurse umane la un nivel adecvat acoperirii tuturor funcțiilor, pe lângă cea de angajare pe post sau în afara organigramei, o soluție o constituie și contractarea de servicii de consultanță. Aceasta atrage după sine o altă problemă, menționată ca dificilă, respectiv disponibilitatea serviciilor de consultanță de calitate. De aceea, recomandare noastră este creșterea disponibilității și calității pieței de consultanță prin crearea unor rețele de consultanți, pe specialități/domenii, pentru stimularea schimbului de experiență, pentru distribuirea de materiale informative cu studii de caz și bune practici. De asemenea, se va analiza posibilitatea organizării unor sesiuni de formare, prin intermediul unor furnizori cu experiență dovedită.*

689. ***Recomasarea 13.*** *Pentru sprijinirea beneficiarilor în asigurarea fluxului de numerar, este important ca accesarea mecanismelor de prefinanțare, de plăți și de rambursare să fie facilă, respectiv să se realizeze în termenele procedurale, iar beneficiarii să fie asistați în timp util pentru întocmirea documentației necesare. Introducerea costurilor simplificate ar diminua timpii de decontare.*

690. Evaluarea poverii și costurilor administrative permite înțelegerea situațiilor în care obligațiile administrative pentru beneficiari sunt cele mai crescute și unde pot fi luate măsurile cu cel mai mare potențial, o simplificare realmente utilă pentru beneficiarii fondurilor ESI, dar și pentru autoritățile de gestiune. Analiza bazată pe Metoda Costului Standard permite formularea următoarelor concluzii:

- Cadrul care reglementează obligațiile de informare ale beneficiarilor, în cadrul AP este deosebit de amplu, PNDR și POR fiind programele cu cea mai ridicată complexitate din acest punct de vedere.
- Programele operaționale orientate spre dezvoltarea infrastructurii și programele orientate predominant spre dezvoltarea resurselor umane au necesități diferite de informare, în special in etapa de depunere a cererii de finanțare și implementare. Formatele utilizate pentru cele două etape ale implementării proiectului aduc o încărcătura semnificativă sub aspectul duratei, în îndeplinirea obligațiilor de informare.
- Deși costurile administrative raportate la sumele contractate nu sunt mari, acestea pot fi suplimentar reduse prin corelarea inter-instituțională a bazelor de date care să faciliteze obținerea informațiilor de la terți, informații necesare în faza de depunere a cererii de finanțare și plăți.
- Costurile administrative implicate în dezvoltarea infrastructurii (POR/POIM) sunt cele mai puțin acoperite de proiecte, contribuția proprie în aceste programe fiind semnificativ mai ridicată decât în cazul programelor operaționale orientate spre dezvoltarea resurselor umane.
- Datorită faptului că aproximativ o treime din costurile administrative sunt generate in implementare, scăderea frecvenței de raportare si simplificarea formatelor de raportare sunt necesare pentru reducerea poverii administrative, în special in POCU și POAT.
- Deoarece aproximativ două treimi din costurile administrative sunt suportate de către sectorul public este de așteptat ca reducerea poverii administrative să atragă după sine degrevări semnificative de sarcină a resurselor umane implicate în proiecte cu finanțare europeană, din sectorul public.
- Percepția poverii administrative depinde de deficitul de experiență și sumele proprii investite pentru îndeplinirea obligațiilor de informare. Prin urmare creșterea competențelor în implementarea de proiecte din fonduri europene va duce natural spre îmbunătățirea percepției privind povara administrativă generată de acestea;

- Intervențiile in domeniul simplificării din perioada 2014-2020 au fost consistente, 70 de intervenții din această perioadă fiind apreciate pozitiv de către beneficiari și experți;
- Costurile de îndeplinire a obligațiilor de informare sunt determinate în mai mare măsură de frecvența și volumul (dificultatea) obligațiilor de informare decât de numărul acestora, însă procesul de simplificare este necesar să continue în vederea eliminării majorității redundanțelor în îndeplinirea obligațiilor de informare.

691. Având în vedere aceste concluzii pot fi formulate o serie de recomandări prezentate în continuare.

692. ***Recomandarea 14.*** *Este posibilă diminuarea numărului de obligații de informare, prin eliminarea redundanțelor informative din legislația internă și operaționalizarea platformelor de gestionarea a informațiilor de obligare prin intercorelarea bazelor de date gestionate la nivelul instituțiilor publice.*

693. ***Recomandarea 15.*** *Este recomandată abordarea diferențiată a intervențiilor de simplificare în cazul programelor operaționale centrate pe dezvoltarea infrastructurii și a celor care vizează dezvoltarea resurselor umane, in sensul creșterii eficienței resurselor umane în primul caz, printr-un plus de motivare și prin simplificarea formatelor de raportare în cel de al doilea caz*

694. ***Recomandarea 16.*** *Este necesară continuarea efortului de simplificare in conformitate cu obiectivele strategice si planul de acțiuni stabilite, diseminare de bune practici administrative în îndeplinirea obligațiilor de informare și crearea unui parteneriat între beneficiari și autorități de management în efortul de simplificare*

695. ***Recomandarea 17.*** *Este necesară accentuarea funcției de prevenție a instituțiilor de control astfel încât efortul administrativ (în special în PNDR) în vederea efectuării corecțiilor semnalate să fie semnificativ diminuat*

696. ***Recomandarea 18.*** *Se recomandă crearea unui sistem de evaluare periodică (eventual condus de ANFP) care să evidențieze cauzele care generează exces de formalism, birocratizare și a proceselor energofage din punct de vedere administrativ. Reorganizarea instituțiilor publice, beneficiare ale fondurilor europene, astfel încât să nu fie alterat câștigul de competență acumulat în această perioadă. De asemenea considerăm că este oportună proiectarea dinamicii instituționale sub aspectul personalului, mai ales în instituțiile publice, ca urmare a degrevării de sarcini rezultată în urma simplificării.*

Anexe

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

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

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

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

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

Anexa 4. Lista persoanelor intervievate

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

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

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

Anexa 6A. Baza de date pentru calcularea indexului capacității administrative

Baze de date

Sunt anexate în format Excel la prezentul raport:

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

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

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

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

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