

4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

215. Concluziile și recomandările ce rezultă ca urmare a constatărilor prezentate în capitolele anterioare sunt structurate în concordanță cu cele trei niveluri de capacitate a beneficiarilor: societal, organizațional și individual. *Anexa 1* prezintă concluziile și recomandările în format tabelar.

216. În ceea ce privește întrebarea principală a evaluării (Î) și cele trei sub-întrebări (SÎ 1-3), rezultatele evaluării au determinat următoarele răspunsuri:

217. (Î) Capacitatea beneficiarilor influențează implementarea proiectelor finanțate din IS într-un mod complex, multi-dimensional. Succesul în implementarea proiectelor finanțate din IS depinde de capacitatea beneficiarilor de a face față unor provocări numeroase la nivel societal, organizațional și individual. Toți actorii cheie implicați în proiectele finanțate din IS (nu numai beneficiarii) trec printr-un *proces continuu și intens de învățare din experiență*. În România, documentele de programare și documentele cadru de implementare, procedurile, normele și regulamentele sunt utilizate sau există, dar diversitatea și complexitatea proiectelor finanțate din IS, împreună cu așteptările ridicate privind rezultatele acestora, necesită eforturi pentru adaptarea și pentru dezvoltarea capacității tuturor actorilor cheie implicați în IS. Pentru beneficiari aceasta ar putea însemna schimbări în stilul de conducere, modificări ale priorităților, angajarea resurselor și gestionarea compromisului între câștigurile rapide, pe termen scurt, și angajamente pe termen lung pentru modele de afaceri sustenabile și operaționale. Este recomandat ca ACIS, AM-urile și OI-urile să construiască pe experiența deja existentă a tuturor actorilor cheie implicați în IS și să sublinieze bunele practici identificate în implementarea proiectelor. Aceasta se poate realiza prin stabilirea unui set de măsuri specifice la nivel societal, organizațional și individual, după cum este indicat în continuare.

218. (SÎ1) La *nivel societal* analiza a cuprins politicile și strategiile naționale, legislația, normele sociale, relațiile ierarhice, aspectele financiare și schimbările la nivelul grupului țintă și cele de la nivelul cererii de servicii.

219. Neaplicarea sistemului de bugetare multi-anuală va continua să impună limitări și constrângeri în ceea ce privește co-finanțarea proiectelor din IS, precum și sustenabilitatea și impactul acestora pe termen lung. În plus, coerența și stabilitatea strategiilor sunt limitate, ceea ce afectează capacitatea de management a beneficiarilor, în special din perspectiva mobilizării resurselor financiare și a estimării efectelor pe termen lung ale proiectelor. Stabilirea unui sistem de bugetare multi-anuală ar trebui încurajată și facilitată de către ACIS cât mai curând posibil prin inițierea unei dezbateri publice pe această temă la care să fie invitați toți actorii relevanți și care să fie susținută de un panel de experți, pentru a elabora o inițiativă legislativă pentru bugetarea multi-anuală. În același sens, la nivelul tuturor instituțiilor publice (național, regional și local), bugetarea multi-anuală ar trebui corelată cu planificarea strategică, cu scopul de a identifica și prioritiza nevoile pentru fiecare perioadă de bugetare. Autoritățile publice locale, în calitate de beneficiari ai IS, ar trebui încurajate să elaboreze planuri strategice și să includă planificarea bugetară multi-anuală în acest proces (*a se vedea paragraful 36*)

220. Declararea temporară a ne-eligibilității cheltuielilor cu salariile angajaților din instituttele publice de cercetare a afectat negativ ritmul implementării proiectelor finanțate din IS în acest domeniu care s-a dovedit a fi cel mai eficient în termeni de absorbție. Aceasta a avut un efect negativ asupra capacității instituțiilor menționate de a mobiliza resurse umane pentru proiectele finanțate din IS. Este recomandabil ca ACIS și Autoritatea de Management (AM) pentru Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU) să-și îmbunătățească nivelul de cooperare pentru a analiza cu atenție interpretarea și aplicarea cadrului legislativ cu privire la problema ne-eligibilității salariilor cercetătorilor publici implicați în proiecte finanțate din IS (*a se vedea paragraful 43*).

221. Recuperarea taxei pe valoarea adăugată (TVA) are o influență majoră asupra capacității beneficiarilor de a mobiliza resursele financiare, din cauză că le afectează fie fluxul financiar al proiectului, fie capacitatea de a propune alte proiecte. Este recomandat ca ACIS și AM-urile să sprijine beneficiarii prin furnizarea unor sesiuni de instruire sau a unor sesiuni de informare dedicate recuperării TVA. (*a se vedea paragrafele 38, 45*).

222. Procedurile de achiziții publice afectează în mod semnificativ capacitatea beneficiarilor de a gestiona și implementa proiecte finanțate. Pentru prevenirea contestațiilor repetate din partea beneficiarilor, este recomandabil ca ACIS să coopereze cu AM și OI pentru îmbunătățirea procedurilor relevante în domeniul achizițiilor publice prin continuarea simplificării și clarificării criteriilor de evaluare a ofertelor și a explicării procedurilor de achiziții publice către beneficiari. O modalitate de a realiza aceste obiective ar consta în înființarea unui Grup de Lucru cu participarea Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP), Unității pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP) și Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor (CNSC) cu scopul de a ajunge la o înțelegere comună între autoritățile contractante, ofertanți și organisme de reglementare (*a se vedea paragrafele 72 -74*).

223. Colaborarea pe parcursul tuturor etapelor între beneficiari, pe de o parte, și AM-uri și Organisme Intermediare (OI), pe de altă parte, este imperios necesară pentru un bun management de proiect. Datorită noutății și complexității sistemului, modalitățile de comunicare, procedurile și parametrii operaționali ai AM-urilor și OI-urilor exercită o influență semnificativă asupra capacității beneficiarilor. AM-urile și OI-urile au un rol important în obținerea progresului prin: (i) îmbunătățirea rapidă a calității și consistenței tuturor informațiilor furnizate beneficiarilor, pentru a elimina contradicțiile, erorile și sursele de confuzie; (ii) reformarea și simplificarea procedurilor pentru a evita întârzierile inutile și suprasolicitarea administrativă a beneficiarilor; (iii) documentarea și aplicarea experienței deja câștigate din implementare (atât de autorități, cât și de beneficiari) într-un mod sistematizat. Toate acestea pot fi obținute prin: (a) actualizarea în permanență a surselor de informații și furnizarea unor verificări încrucișate ale documentelor între entități și departamente; (b) reducerea duratei de procesare și aprobare a cererilor de rambursare, astfel încât să se respecte termenii contractuali; (c) numirea unor paneluri de experți pentru elaborarea manualelor pentru acele PO care nu le au încă, precum și (d) revizuirea și actualizarea manualelor existente în conformitate cu nevoile beneficiarilor și cunoștințelor practice acumulate (*a se vedea paragrafele 46 - 63*).

224. Schimbarea condițiilor de obținere a unui credit de finanțare reprezintă un factor contextual semnificativ, cu o influență majoră asupra capacității beneficiarilor de a gestiona proiectele finanțate din IS și mai ales asupra capacității lor de a mobiliza resursele financiare. Este recomandat ca ACIS și Ministerul Finanțelor Publice (MFP) să analizeze posibilitatea simplificării și a facilitării accesului la credite în paralel cu facilitarea implementării proiectelor prin simplificarea procedurilor de rambursare și prevenirea întârzierilor la plată. O măsură eficientă în acest context ar fi negocierea unui protocol între ACIS, MFP și bănci (*a se vedea paragrafele 33, 34, 66, 67, 68, 69, 84, 154 - 183*).

225. Având la bază un acord preliminar, precum și solicitarea expresă a băncii, AM/OI ar trebui să analizeze posibilitatea cesionării plății din contractul de finanțare, urmând procedura care se aplică deja în cadrul Programului Național de Dezvoltare Rurală. De asemenea, AM/OI ar trebui să ia măsurile necesare pentru a asigura respectarea termenelor de rambursare, așa cum sunt stipulate în contractul de finanțare (*a se vedea paragrafele 66, 67, 68, 69, 84, 154 - 183*).

226. Gradul ridicat de aversiune față de risc în cadrul administrației publice reprezintă o problemă suplimentară pentru beneficiari și OI-uri, aspect care le reduce capacitatea de a gestiona proiecte finanțate din IS. Este recomandat ca ACIS, Autoritatea de Certificare și Plată (ACP), AM-urile și Autoritatea de Audit (AA) să-și îmbunătățească cooperarea pentru alinierea regulilor și procedurilor

de implementare a programelor și proiectelor, în special cele referitoare la numărul și tipul documentelor justificative, prin eliminarea oricăror verificări suplimentare cerințelor minime prevăzute de Regulamentul CE 1083/2006, iar beneficiarii să fie verificați pe baza analizei de risc, așa cum se practică la POS DRU (*a se vedea paragrafele 76, 77*).

227. În afară de aspectele normative și cele de comunicare ale relației dintre AM-uri/OI-uri și beneficiari, toți beneficiarii consideră că vizitele de monitorizare și verificare reprezintă o povară suplimentară și că acestea le afectează capacitatea de a gestiona și implementa proiectele. Este recomandat ca AM-urile și OI-urile să adopte un sistem de control bazat pe o eficiență sporită a misiunilor lor. Aceasta s-ar putea realiza prin stabilirea unui calendar transparent al misiunilor de verificare și control, cu obiective și reguli clar definite, care să fie pus la dispoziția beneficiarilor în avans (*a se vedea paragrafele 76, 77*).

228. Normele sociale sunt factori determinanți pentru succesul proiectelor și, deși au un efect puternic asupra capacității beneficiarilor de a gestiona proiecte, există tendința de ignorare a acestora. Atitudinile pasive și de rezistență, precum și scepticismul în ceea ce privește beneficiile proiectelor finanțate din IS au devenit un fapt comun. Pentru a îmbunătăți această situație, este recomandabil ca ACIS și AM-urile, prin proiecte de asistență tehnică (AT), să sporească gradul de conștientizare a publicului larg în privința beneficiilor IS prin aplicarea recomandărilor cuprinse în evaluările intermediare ale PO și/sau a Planurilor de comunicare, ce se referă la: (i) diseminarea informațiilor legate de proiectele de succes (către publicul larg); (ii) introducerea unor aspecte referitoare la atitudine în sesiunile de instruire pe tema IS și în cadrul evenimentelor de informare (pentru beneficiari); și (iii) diseminarea cazurilor de succes (*a se vedea paragrafele 72 - 78*).

229. **(SÎ2)** La *nivel organizațional* analiza s-a concentrat pe strategiile/politicile instituționale interne ale beneficiarilor, pe măsurile, procedurile și cadrul organizațional.

230. Asumarea proiectelor finanțate din IS este limitată, mai ales printre beneficiarii din administrația publică locală. În pofida crizei economice, în continuare nu există suficientă înțelegere a faptului că IS reprezintă o oportunitate pentru diversificarea resurselor financiare. Este recomandabil ca ACIS și AM-urile să implice asociațiile autorităților publice în procesul de creștere a gradului de conștientizare în rândul beneficiarilor din sectorul public, în legătură cu importanța IS ca alternativă pentru bugetul local. Acest mesaj ar trebui să încurajeze dezvoltarea de proiecte din IS printr-o abordare strategică mai largă (incluzând planificarea financiară) și să se evite ca la oportunitățile de finanțare să se reacționeze numai pe criterii pecuniare (*a se vedea paragrafele 104 - 105*).

231. Personalul din administrația publică, implicat în implementarea proiectelor din IS este demotivat și există tendința de de-profesionalizare din cauza salariilor reduse, a oportunităților scăzute de a participa la sesiuni de instruire și a supra-încărcării cu sarcini care nu sunt toate legate de proiectele din IS. Acest lucru influențează capacitatea beneficiarilor din sectorul public de a implementa proiecte, precum și capacitatea de a mobiliza resurse umane. Este recomandabil ca ACIS să acorde prioritate activităților de AT care au ca scop sporirea capacității beneficiarilor din administrația publică și încurajarea managerilor și factorilor de decizie să perceapă AT ca pe o investiție pe termen lung în dezvoltarea instituțională. Mai mult decât atât, este recomandabil ca ACIS să sporească capacitatea beneficiarilor din administrația publică de a utiliza fondurile de AT din cadrul POAT și din cadrul axelor prioritare de AT ale celorlalte Programe Operaționale. Aceasta s-ar putea realiza prin promovarea importanței AT la cel mai înalt nivel din cadrul Guvernului și al administrației, prin pregătirea termenilor de referință pentru contracte de servicii pentru evaluarea nevoilor de AT și pentru elaborarea de proiecte de AT („AT- pentru- AT”). De asemenea, în contextul legii salarizării unice, este recomandabil ca ACIS și AM-urile să promoveze, printre altele prin negocieri cu Serviciile responsabile din cadrul Comisiei Europene, ca salariile și bonusurile

personalului din administrația publică ce implementează proiecte cu finanțare din IS să fie acceptate ca și cheltuieli eligibile (*a se vedea paragrafele 107 -118, 184 - 200*).

232. Monitorizarea sistematică a proiectelor, împreună cu implicarea constantă a managerilor exercită o influență pozitivă substanțială asupra implementării proiectelor. Este recomandabil ca ACIS, AM-urile și OI-urile să sporească promovarea culturii managementului de proiect în rândul beneficiarilor și al aplicanților, prin integrarea subiectului managementului de proiect în cadrul evenimentelor de informare și a celor de schimb de experiență (*a se vedea paragrafele 124 - 126*).

233. Există un nivel redus de cunoștințe practice și experiență în ceea ce privește managementul riscului ca instrument de management pentru entitățile publice implicate în proiecte de investiții finanțate din IS. Este recomandabil ca ACIS și AM-urile să acorde o atenție deosebită managementului riscului ca parte a culturii managementului de proiect, pentru a spori gradul de conștientizare a factorilor de decizie și să promoveze aplicarea în practică a analizei riscului. De asemenea, este recomandabil să se acorde o atenție mai mare managementului riscului în etapa evaluării propunerilor de proiecte și, în cazul proiectelor mari, să se disemineze și să discute rezultatele analizelor de risc, iar ulterior să fie adoptate măsuri de corecție. Acest lucru ar putea fi realizat prin: (a) organizarea unor „mese rotunde” cu actorii cheie relevanți (AM-uri, conducerea instituțiilor beneficiare, consultanți); (b) prin introducerea unei secțiuni obligatorii de management al riscului în grila de evaluare a proiectelor (acolo unde nu există deja); și (c) creșterea punctajului pentru identificarea riscurilor și a măsurilor de corecție (*a se vedea paragrafele 127 - 131*).

234. **(SÎ3)** La *nivel individual* studiul s-a concentrat pe aptitudinile, experiența și cunoștințele personalului beneficiarilor implicat în implementarea de proiecte finanțate din IS.

235. Există o diferență evidentă între nivelul de performanță al beneficiarilor cu experiență anterioară și cel al beneficiarilor care implementează proiecte finanțate din IS pentru prima dată. Dată fiind noutatea aspectelor întâlnite în implementarea proiectelor finanțate din IS, experiența practică este încă limitată, deși beneficiarii au acumulat deja bagaj cunoștințe. Este recomandabil ca ACIS și AM-urile să încurajeze înființarea unor comunități de practicieni, pentru schimburi de experiență în implementarea practică a proiectelor și, implicit, pentru a formaliza cunoașterea factorilor favorizanți ai implementării cu succes a proiectelor finanțate din IS. Acest obiectiv poate fi realizat prin recunoașterea consultanților ca părți cheie în pregătirea și implementarea proiectelor și prin elaborarea de proiecte de AT cu scopul de a dezvolta comunități de practicieni specializate pe domenii de interes pentru IS (*a se vedea paragrafele 135 - 152*).

236. Cunoștințele și abilitățile specifice sunt necesare pentru managementul de proiect, pentru procedurile de achiziții publice, pentru asigurarea corectitudinii înregistrărilor financiare și, în general, pentru respectarea cerințelor administrative pentru IS. Beneficiarii privați au mai multă flexibilitate în găsirea persoanelor cu abilități relevante pentru proiecte, în timp ce beneficiarii din sectorul public întâmpină mai multe dificultăți. Este recomandabil ca ACIS și AM-urile să ofere sprijin beneficiarilor pentru ca aceștia să își îmbunătățească cunoștințele și abilitățile necesare pentru implementarea proiectului (inclusiv management de proiect, achiziții publice și înregistrări financiare) prin îmbunătățirea comunicării, prin formularea unor ghiduri mai clare și mai accesibile, precum și cu ajutorul unor sesiuni de instruire/informative. Pentru beneficiarii din sectorul public, ACIS ar putea să coopereze cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici pentru a crea condiții pentru personalul implicat în implementarea proiectelor să-și îmbunătățească capacitatea profesională în diferite domenii specifice ce țin de proiectele finanțate din IS (*a se vedea paragrafele 135 - 152*).

237. Cu scopul de a îmbunătăți cunoștințele și abilitățile beneficiarilor publici ar putea fi util să utilizeze fonduri de asistență tehnică – din POAT și din axele de AT din celelalte PO, pentru a răspunde nevoilor de dezvoltare a capacității și, acolo unde este cazul, să fie introduse în termenii de

referință cerințe specifice pentru organizarea de sesiuni de instruire la locul de muncă (*a se vedea paragrafele 139, 140, 144*).