

3. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

134. Concluziile și recomandările care decurg din constatările evaluării prezentate în capitolul anterior sunt structurate în conformitate cu cele patru criterii de evaluare. În **Anexa 1** concluziile și recomandările sunt prezentate sub formă de tabel împreună cu modalitățile de implementare și termene orientative de implementare.

Relevanța

POS Transport

135. *Concluzie:* pe termen scurt și mediu criza economică a afectat traficul și finanțarea viitoare disponibilă. Cea mai importantă constrângere externă impusă de criză este dată de necesitatea de raționalizare drastică a cheltuielilor publice și de implementare a reformelor în administrația publică în general și în sectorul transporturilor în special. Totuși, abordarea curentă a Ministerului Transporturilor (MT) și a beneficiarilor pare să fie neschimbată, bazându-se pe presupunerea că rectificările bugetare pot avea loc de mai multe ori pe an. De aceea, prognozele curente de absorbție completă în 2013-2014 trebuie să fie considerate nerealiste (*a se vedea paragrafele 12, 14, 15*).

136. *Recomandare:* MT și beneficiarii – Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale (CNADNR) și Compania Națională a Căilor Ferate (CFR) ar trebui să implementeze modificările instituționale recomandate de Banca Mondială (BM) prin analizele funcționale: clarificarea rolului instituțional al MT și al beneficiarilor, privatizarea CFR Marfă, analiza portofoliului de cheltuieli. Este necesar ca în acest sector să se eficientizeze implementarea cadrului de cheltuieli pe termen mediu (CCTM), așa cum este prevăzut în Legea responsabilității fiscale. Aceasta implică însă consolidarea capacității MT și a beneficiarilor de a pregăti bugete bazate pe programe realiste din punct de vedere al capacității de implementare și al finanțării existente.

137. *Concluzie:* relevanța proiectelor poate să fie afectată de variațiile de trafic. În special, este posibil ca proiecte majore pentru căi ferate (AP1), reabilitarea gărilor (AP2) și unele proiecte mai mici de drumuri din AP2 să nu mai fie relevante din punct de vedere economic. Având în vedere specificațiile tehnice curente ale acestora, unele proiecte de căi ferate (AP1) nu mai sunt eficiente economic, chiar și fără efectele crizei (*a se vedea paragrafele 34 - 43*).

138. *Recomandare:* deși este posibil ca relevanța economică să nu fie în prezent singurul factor determinant pentru a menține soluțiile tehnice pentru unele proiecte din POS T (în special proiectele de căi ferate din AP1 în cazul cărora redeschiderea discuțiilor despre specificațiile tehnice ar putea duce la întârzieri și mai mari), re-evaluarea eficienței lor economice s-ar putea dovedi utilă.

POS Mediu

139. *Concluzie:* schimbările contextului socio-economic rezultate din criza economică nu afectează relevanța intervențiilor din cadrul POS Mediu. Necesarul de acțiuni identificate în timpul perioadei de elaborare a programului rămân la fel de relevante comparativ cu estimările inițiale. Analiza necesarului de acțiuni a avut în vedere cerințele de respectare a standardelor de mediu ale UE convenite prin Tratatul de Aderare, iar acest fapt nu are legătură cu criza economică (*a se vedea paragrafele 16 - 33*).

140. *Recomandare:* deși criza economică nu afectează relevanța intervențiilor, în contextul asumării limitate a proiectelor POS Mediu de către beneficiari, se recomandă ca AM POS Mediu să adopte măsuri de creștere la beneficiari a nivelului de conștientizare a relevanței intervențiilor din cadrul POS Mediu.

141. *Concluzie:* alocarea financiară pentru domeniul major de intervenție (DMI) 2.2 a fost supraestimată. Autoritățile publice dețin numai șase din cele 1.800 de situri poluate istoric și numai pentru trei din aceste șase situri au fost pregătite propuneri de proiecte (*a se vedea paragrafele 48 - 51*).

142. *Recomandare:* AM POS Mediu ar trebui fie să realoce fondurile DMI 2.2 către DMI 2.1, fie să sprijine realizarea de propuneri de proiecte pentru celelalte trei situri aflate în proprietate publică, de preferință pe baza constatărilor evaluării intermediare programată pentru 2011.

Coerența

POS Transport

143. *Concluzie:* la data realizării examinării implementarea proiectelor din diferite DMI nu este complementară, proiectele rutiere sunt mai dezvoltate decât cele de transport feroviar, naval și aerian. Proiectele tind să sprijine un transfer modal de la cale ferată la drum, contrar a ceea ce este dorit, adică, de la drum la cale ferată. Un factor determinant suplimentar al acestui transfer modal este acela că programul inițial de construcție a căilor ferate din AP1 va fi acum finalizat în două perioade de programare ale POS T (până în 2022). Pregătirea proiectelor feroviare a fost de curând accelerată, iar proiectele pregătite în 2010 vor epuiza probabil alocările, pentru proiectele de cale ferată rămase în pregătire rămâne riscul de nerealizare în condițiile în care la nivelul MT se dorește implementarea rapidă a proiectelor finanțate din POS T pentru a spori absorbția fondurilor prin realocarea către proiectele de drumuri (*a se vedea paragrafele 52 - 55*).

144. *Recomandare:* MT ar trebui să adopte o abordare integrată a strategiilor naționale și europene de transport pentru a raționaliza cheltuielile și a completa investițiile; dacă implementarea proiectelor din sub-sectorul feroviar întâmpină dificultăți MT ar trebui să evite realocarea fondurilor către proiectele sub-sectorului rutier și să intensifice eforturile de îmbunătățire a capacității CFR de a realiza proiecte și, implicit, de absorbție a fondurilor. Deși posibil în principiu, se recomandă ca realocările să fie făcute numai dacă toate demersurile de implementare a proiectelor feroviare prevăzute au eșuat. Aceasta ar trebui să fie agreat și cu ACIS/MFP, pentru a se evita realocările bugetare de la acele DMI a căror implementare tinde să întârzie.

145. *Concluzie:* POS T are un efect stabilizator asupra strategiilor din sectorul transporturilor fiind singurul program care a fost urmărit în mare parte cu consecvență în mai multe cicluri electorale și cu efecte asupra altor strategii (inclusiv taxarea utilizatorilor drumurilor și pregătirea întreținerii). Accentul pus pe absorbția completă drept criteriu de apreciere a succesului (cum este cazul ultimelor proiecte în curs de pregătire și evaluare) poate reduce coerența POS T și valoarea sa de „substitut strategic” (*a se vedea paragrafele 60 - 65*).

146. *Recomandare:* MT și AM ar trebui să îmbunătățească prognozele bugetare ale POS T prin introducerea bugetării multianuale eficace și realiste, cerută de CE și să introducă o abordare similară și în programele naționale. În plus, se recomandă ca MT să reevalueze și să ierarhizeze, în termeni

economici, portofoliul total de investiții pentru sectorul transporturilor care rezultă din strategii aprobate anterior, în baza unui proces similar celui pentru POS T, în interesul asigurării unei dezvoltări echilibrate a sectorului.

147. Se recomandă ca MT și AM să reconsidere abordarea curentă „absorbție totală ca măsură a succesului”. Scopul POS T este de a folosi cel mai bine resursele disponibile, cu accentul pe prioritățile majore și atingerea obiectivelor sectorului. Accentul actual pus pe absorbția completă încurajează selectarea proiectelor „mature”, nu în mod necesar și prioritare, ceea ce se poate concretiza în proiecte cu o rentabilitate a investițiilor mai mică decât a altor proiecte posibile.

148. *Concluzie:* portofoliul de proiecte POS T oferă oportunitatea de a se aborda proiecte de investiții costisitoare, dar mai puțin „vizibile” din punct de vedere politic, precum cele legate de siguranța și monitorizarea traficului, dar și proiecte care prezintă un interes mai mic pentru public, dar care au un impact ridicat pe termen lung (inter- sau co-modalitate, în special). Totuși, din cauza dificultăților în implementare, unele proiecte (de exemplu cele de inter-modalitate) sunt omise sau re-evaluate în contextul pregătirii viitorului POS T (*a se vedea paragraful 68*).

149. *Recomandare:* AM și beneficiarii ar trebui să se axeze pe implementarea proiectelor cu o vizibilitate mai mică și un impact mare și să evite pe cât este posibil realocările de la acestea. În ceea ce privește inter-modalitatea, se recomandă ca, înaintea următorului POS T, AM să discute cu CE cadrul instituțional necesar pentru o abordare mai largă pentru stabilirea, în câteva orașe mari (București, Timișoara și Constanța), a nodurilor de transport relevante pentru principalele coridoare de transport.

POS Mediu

150. *Concluzie:* în timpul programării POS Mediu s-a acordat o mare atenție coerenței. Prin contribuția la dezvoltarea regională, proiectele POS Mediu sunt complementare mai multor programe finanțate de UE (inclusiv Programul Operațional Regional, Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice și Programul Național pentru Dezvoltare Rurală). Obiectivele POS Mediu sunt pe deplin corelate cu *Strategia națională de gestionare a deșeurilor* și cu *Strategia națională de dezvoltare durabilă. România 2013 – 2020 - 2030*. Totuși, la nivel local, coerența în implementare este redusă datorită lipsei de asumare a proiectelor de către autoritățile locale (*a se vedea paragrafele 56, 58, 59, 69*).

151. *Recomandare:* Ministerul Mediului și AM POS Mediu ar trebui să ia măsuri pentru a consolida rolul și contribuția agențiilor regionale de protecție a mediului în Comitetele Regionale de Evaluare Strategică și Corelare. Pentru a crește responsabilitatea locală față de proiect, se recomandă ca AM și OI POS Mediu să ceară o mai mare implicare a agențiilor în întâlnirile de lucru ale comitetelor.

Eficacitatea

POS Transport

152. *Concluzie:* implementarea POS T a început lent, dar s-a accelerat în 2010, așa cum este indicat de îmbunătățirea recentă a ratei de popularitate (de la 14% la mijlocul anului 2009, la peste 100 % în prezent). Prin urmare, ratele de aprobare, contractare, plată și absorbție sunt mai mici, indicând interesul actual pentru pregătirea proiectelor. În prezent, proiectele depuse depășesc în general alocările pentru axele majore și DMI respective. Noul val de proiecte probabil că va pune presiune pe

capacitatea de evaluare și aprobare a AM POS T în 2011. Implementarea proiectelor majore poate suferi întârzieri din motive uzuale (întârzieri datorită exproprierii terenurilor, contestații la licitații, greșeli de proiectare ale constructorilor și cereri de despăgubire). Implementarea poate depăși capacitatea beneficiarilor al căror personal este redus. Deși MFP este posibil să aloce cu prioritate resurse pentru absorbția de fonduri UE, rămâne necesar ca MT să ia în considerare disponibilitatea bugetului pentru POS T. Aplicarea Legii responsabilității fiscale și oportunitățile limitate de amendare a bugetelor pot avea în cazul POS T un impact negativ asupra implementării (*a se vedea paragrafele 70 - 75*).

153. *Recomandare:* resursele (personal, instruire) ar trebui redirecționate către funcțiile de evaluare, aprobare (AM) și contractare (beneficiari). Deoarece ierarhizarea și termenele de implementare realiste sunt critice pentru obținerea bugetelor adecvate la începutul anului fiscal, se recomandă AM ca finanțarea suplimentară pentru proiectele care nu sunt încă aprobate de CE să fie asigurată uzitând de amendamentul din 2009 al Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului conform căruia CE poate aproba rambursarea cheltuielilor certificate înainte de aprobarea efectivă a proiectelor majore. Astfel s-ar evita necesitatea unor rectificări/amendamente bugetare la mijlocul anului prin asigurarea previzibilității finanțării de la începutul anului.

154. *Concluzie:* în timp ce întârzierile în implementarea POS T pot fi depășite prin adoptarea mai multor măsuri propuse de AM (inclusiv depunerea oricăror proiecte mature și eligibile pentru finanțare UE), principala preocupare se referă la faptul că succesul POS T este măsurat în funcție de absorbția completă a fondurilor. Interesul acordat absorbției poate asigura cheltuirea în totalitate a fondurilor disponibile până la sfârșitul perioadei programării (N+2), printre altele prin aprobarea tuturor proiectelor care îndeplinesc criteriile de eligibilitate și prin realocarea fondurilor de la proiecte care nu funcționează la altele care probabil vor funcționa (*a se vedea paragrafele 82, 83*).

155. *Recomandare:* AM ar trebui să realizeze monitorizarea riguroasă a implementării contractului AT care va stabili ținte intermediare și finale revizuite pentru POS T. AM și beneficiarii ar trebui să acorde o importanță corespunzătoare ținutelor fizice și să le coreleze cu strategiile aplicabile. De exemplu, în ceea ce privește obiectivul legat de numărul total de km de drum construit prin POS T, trebuie să fie luate măsuri adecvate pentru finanțarea la timp a lucrărilor de întreținere la secțiunile relevante de drum.

156. *Concluzie:* factorii interni majori care afectează implementarea POS T sunt personalul redus și volumul mare de muncă, plecarea excesivă a personalului, inclusiv la nivel de management superior (în special în cazul entităților beneficiare), aversiunea față de risc și birocrăția din administrație. Factorii externi majori sunt lipsa de pe piață a unor firme bune de consultanță pentru pregătirea proiectelor majore, reglementările curente privind achizițiile publice și restricțiile bugetare datorate crizei, inclusiv introducerea de curând a Legii privind responsabilitatea fiscală. Deși aceasta reprezintă un aspect pozitiv, un factor de creare a previzibilității sistemului bugetar din România, aplicarea legii necesită o bună capacitate de previzionare și planificare, care în cazul MT este încă limitată (*a se vedea paragrafele 90 - 95*).

157. *Recomandare:* MT și AM ar trebui să introducă un sistem eficient de management al riscurilor. Pentru a facilita transmiterea, diseminarea informațiilor privind aspectele critice de risc înainte de implementarea unor măsuri instituționale formalizate, poate fi adoptat, cu costuri zero, un mecanism

informal, practic. Acest mecanism implică schimbul de informații printr-o platformă electronică comună care permite viitorilor manageri de proiecte feroviare, de exemplu, să afle modul în care managerii de proiecte rutiere tratează aspectele legate de expropriere. AT disponibilă prin AP4 ar trebui să fie alocată eficient pentru furnizarea de instruire adecvată care să genereze îmbunătățirea capacității beneficiarilor de a gestiona riscurile și de a administra eficient proiectele.

158. *Concluzie:* deși criza economică nu a afectat direct implementarea POS T, poate avea efecte negative în 2011 ca urmare a restricțiilor bugetare, a aplicării deciziilor de restructurare a entităților beneficiare și a disponibilizărilor de personal. MT și beneficiarii se pregătesc pentru o viitoare reorganizare și redefinire a structurilor și a rolurilor datorită condiționalității impusă de împrumuturile de la Banca Mondială/FMI/CE și de faptul că Guvernul se concentrează acum pe accelerarea absorbției fondurilor UE (*a se vedea paragraful 107*).

159. *Recomandare:* decizia de a restructura entitățile implicate în POS T (AM, CFR și CNADNR) trebuie să ia în considerare nevoia de personal calificat și responsabil în zonele de risc importante. Analizele funcționale, precum și AT furnizată de Banca Mondială prin Proiectul de Restructurare a Transporturilor, pot fi folosite pentru a acoperi sectoarele de activitate supuse restructurării și reducerilor de personal și pentru a răspunde nevoilor acelor departamente în care este necesar personal suplimentar pentru a nu afecta funcționalitățile generale. Începerea lucrărilor la autostrăzi, drumuri naționale și căi ferate va necesita resurse adecvate de personal și expertiză, dintre care unele nu pot fi externalizate (aprobarea proiectelor și o parte din supravegherea lucrărilor).

POS Mediu

160. *Concluzie:* nivelul general de depunere a proiectelor este peste cel țintă, încheierea contractelor pentru proiectele aprobate este de aproape 100 %, în timp ce raportul dintre proiectele aprobate și cele depuse este scăzut (aproximativ 60 %). Plățile din cadrul proiectelor contractate sunt destul de întârziate. Situația indică existența problemelor în sistemul de implementare al POS Mediu, în special legate de durata procesului de aprobare a proiectelor. Dacă problemele apărute în implementarea POS Mediu nu vor fi rezolvate imediat, atingerea obiectivelor POS Mediu poate fi în pericol. Cu toate acestea, luând în considerare aplicarea regulii N + 2 și eforturile curente la nivel național îndreptate spre creșterea absorbției IS, există bune premise pentru îmbunătățirea implementării și pentru atingerea obiectivelor (*a se vedea paragrafele 76 - 81*).

161. *Recomandare:* AM POS Mediu ar trebui să sporească controlul asupra implementării la timp a proiectelor pentru a respecta termenele limită stabilite. Serviciile de AT ar trebui să fie folosite în baza unui proces de evaluare a acțiunilor necesare în vederea identificării și prioritizării rezolvării problemelor care apar în cursul implementării proiectelor.

162. *Concluzie:* ritmul depunerii propunerilor de proiecte pentru DMI 5.1 este scăzut, în principal datorită lipsei de coerență dintre soluțiile tehnice înaintate în propunerile de proiecte și prevederile relevante ale directivelor UE. Acest lucru este cauzat de cunoașterea insuficientă de către experți a conceptelor privind dezvoltarea durabilă în managementul cursurilor de apă, inclusiv a celor mai recente progrese tehnice realizate în acest domeniu în „vechile” state membre (*a se vedea paragrafele 89, 102*).

163. *Recomandare:* se recomandă ca Administrația Națională Apele Române să propună un plan și să ia măsuri pentru îmbunătățirea capacității sale tehnice de formulare a unor soluții tehnice practice și eficiente din punct de vedere al costurilor în cadrul DMI 5.1 care să fie conforme cu directivele UE.

164. *Concluzie:* faptul că beneficiarii nu își asumă proiectele în etapa de proiectare și pregătire generează blocaje pe parcursul implementării proiectului (*a se vedea paragrafele 96 - 99*).

165. *Recomandare:* beneficiarii ar trebui să stabilească echipa de bază a viitoarelor Unități de Implementare a Proiectelor (UIP) încă din primele etape ale ciclului proiectului, de preferat încă din etapa de pregătire a proiectelor. Această echipă de bază UIP ar putea acționa ca principal interlocutor al OI/AM în toate etapele proiectului.

166. *Concluzie:* cele mai multe dintre proiectele POS Mediu cu întârzieri în implementare au probleme cu procesul de achiziții publice. Deseori întârzierile sunt determinate de faptul că Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP), Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP) și Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor (CNSC) tind să abordeze aceeași speță în moduri diferite (*a se vedea paragraful 104*).

167. *Recomandare:* cu ajutorul serviciilor AT, se recomandă ca ACIS să creeze o abordare practică comună a autorităților contractante, ofertanților și organismelor de reglementare prin stabilirea unui grup de lucru cu participarea ANRMAP, UCVAP și CNSC. Deși acest aspect a reieșit în timpul analizării POS Mediu, poate fi de asemenea de interes și pentru celelalte PO. Prin urmare se recomandă informarea corespunzătoare a celorlalte AM și invitarea acestora de a participa.

Eficiența

POS Transport

168. *Concluzie:* Implementarea POS T constituie și un exercițiu de învățare, soluțiile la problemele apărute sunt identificate pe măsură ce apar, parțial în baza experienței anterioare dobândite cu proiectele ISPA și Phare. Există totuși unele deficiențe instituționale care trebuie să fie corectate urgent deoarece par să fie sistemice și nu pot fi rezolvate fără decizii politice explicite și clare. Cea mai importantă dintre acestea este lipsa de claritate cu privire la rolurile MT și ale societăților subordonate care sunt beneficiari ai POS T, ceea ce afectează negativ continuitatea și coerența managementului. Aceasta problemă se manifestă prin lipsa de claritate a responsabilităților ierarhice și rezolvarea simplistă a problemelor (soluții documentate inadecvat, de circumstanță, dintre care multora le lipsesc planificarea clară a implementării și termenele limită), combinat cu un sistem de management al riscurilor în cea mai mare parte ineficient (*a se vedea paragrafele 110 - 118*).

169. *Recomandare:* clarificarea rolurilor și mai ales a relațiilor instituționale dintre MT și beneficiari (CFR și CNADNR) este critică pentru succesul POS T și funcționarea sectorului transport în general. De aceea se recomandă ca MT să păstreze rolurile de pregătire a politicii, formularea strategiilor și funcțiile de supraveghere, iar CFR și CNADNR să acționeze ca societăți care implementează strategiile MT în baza contractelor bazate pe performanță. Se recomandă limitarea sancțiunii de înlocuire a personalului din conducerea societăților numai la situații de nerespectare a obligațiilor de performanță. Se recomandă de asemenea ca MT și societățile beneficiare să implementeze integral

recomandările privind reforma instituțională din sector propusă prin analizele funcționale ale Băncii Mondiale și prin planul de acțiune care le însoțește.

170. *Concluzie:* practica în societățile beneficiare în ceea ce privește implementarea proiectelor de investiții indică faptul că aceste proiecte au necesitat reducerea bugetelor pe parcursul anului financiar, principalul risc pe termen scurt în acest caz se referă la disponibilitatea finanțării pentru proiecte viitoare. În prezent, MT a estimat că bugetele ar trebui să fie menținute, eventuale resurse suplimentare fiind oferite în timpul anului fiscal doar în cazul unei performanțe mai bune decât cea preconizată. Totuși, Legea responsabilității fiscale poate împiedica această abordare. CFR estimează pentru 2011 o alocare de aproximativ 15 % din cerințele sale de buget. CNADNR estimează că va avea suficiente resurse pentru implementarea proiectelor, dar este neclar dacă vor fi suficiente pentru a finanța exproprierea de teren necesare (*a se vedea paragrafele 128, 129*).

171. *Recomandare:* atât AM, cât și beneficiarii ar trebui să se axeze pe un program de implementare realist pentru anul următor, pornind de la presupunerea că bugetul oferit este cel final. Aceasta ar impulsiona AM și beneficiarii să considere integral riscurile pe care le implică acest fapt și să identifice metode de a le reduce prin proceduri coerente de management al riscurilor, care să înlocuiască abordarea curentă bazată pe soluții de circumstanță.

POS Mediu

172. *Concluzie:* poziția marginală a unor UIP în cadrul instituțiilor de care aparțin face dificilă distribuirea de către managerii de proiect a sarcinilor către membrii echipelor. Această situație se întâlnește mai ales dacă membrii echipei de proiect sunt superiorii ierarhici ai managerului de proiect sau aparțin formal altor departamente, având fișe de post care includ și alte funcții și sarcini în afară de implicarea acestora în UIP (*a se vedea paragraful 121*).

173. *Recomandări:* beneficiarii din administrația publică locală ar trebui să ia în considerare revizuirea structurii organizaționale prin subordonarea directă a UIP celui mai înalt nivel de management din instituție. În plus, pe baza monitorizării de birou și a vizitelor în teren, se recomandă ca OI să monitorizeze îndeaproape stabilitatea personalului UIP și a sarcinilor acestora în legătură cu fiecare proiect.

174. *Concluzie:* în absența personalului tehnic intern, beneficiarilor le este dificil să suplinească lipsa de expertiză a resurselor umane existente, rezultatul fiind un progres lent în proiectarea și implementarea proiectelor (*a se vedea paragraful 124*).

175. *Recomandare:* beneficiarii ar trebui să folosească bugetul AT pentru a contracta servicii pentru nevoile lor tehnice specifice apărute în timpul implementării proiectelor.

176. *Concluzie:* sistemul de management folosit în AM POS Mediu are un caracter extrem de general; lipsesc instrucțiunile detaliate pentru implementarea activităților și pentru îmbunătățirea continuă a proceselor administrative (*a se vedea paragrafele 122, 123*).

177. *Recomandare:* AM POS Mediu ar trebui să folosească serviciile AT pentru a-și îmbunătăți sistemul de management prin re-definirea proceselor pentru a evita suprapunerile, pentru re-procedurarea proceselor operaționale și pentru a stabili proceduri în vederea tratării problemelor apărute împreună cu acțiunile corective și preventive care se impun..



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

178. *Concluzie:* OI au o capacitate limitată de încărcare a datelor în SMIS ceea ce face ca utilizarea SMIS să fie limitată pentru scopurile AM (*a se vedea paragraful 127*).

179. *Recomandare:* cu condiția să fie considerat util și de către personalul altor AM și OI, se recomandă ca ACIS să stabilească un birou de asistență pentru asistarea personalului OI POS Mediu în problemele legate de folosirea SMIS în activitățile zilnice.

ANEXA 1 – CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI DETALIAȚE²⁵

Concluzii	Recomandări	Responsabilul	Modalitățile de implementare	Termen orientativ
Relevanța				
1. Criza afectează finanțarea disponibilă, declanșând nevoia de reformă pentru a răspunde condiționalităților externe (<i>a se vedea paragrafele 12, 14, 15 și 135</i>).	<p>1.1. Implementarea recomandărilor analizelor funcționale ale Băncii Mondiale, legate direct de instituțiile implicate în POS T și în general în sectorul de transport (clarificarea rolului instituțional al MT și al beneficiarilor, privatizarea CFR Marfă, analiza portofoliului de cheltuieli limitarea portofoliului de investiții la un nivel realist).</p> <p>Este necesar ca în acest sector să se eficientizeze implementarea cadrului de cheltuieli pe termen mediu (CCTM), așa cum este prevăzut în Legea responsabilității fiscale. Aceasta implică însă consolidarea capacității MT și a beneficiarilor de a pregăti bugete bazate pe programe realiste din punct de vedere al capacității de implementare și al finanțării existente (<i>a se vedea paragraful 136</i>).</p>	MT, beneficiarii (CNADNR și CFR) ACIS	Responsabilii MT și ACIS ar trebui să discute aceste subiecte în cadrul ședințelor de Guvern privind absorbția rapidă a fondurilor UE și pregătirea programului național de reforme; în cadrul acestor discuții ar trebui avut în vedere Memorandumul Guvernului României pentru implementarea Planului de acțiune al analizelor funcționale	Primul semestru al anului 2011
2. Variațiile de trafic cauzate de criză afectează proiectele care sunt marginal justificate economic (DMI 1.2 <i>Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii feroviare de-a lungul axei prioritare TEN-T 22</i> , DMI 2.1 <i>Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii rutiere naționale</i> , DMI 2.2 <i>Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii feroviare naționale și a serviciilor pentru</i>	2.1. Deși este posibil ca relevanța economică să nu fie singurul factor determinant pentru a menține soluțiile tehnice pentru unele proiecte din POS T, re-evaluarea eficienței lor economice s-ar putea dovedi utilă (<i>a se vedea paragraful 138</i>).	AM POS T, MT	Refacerea analizelor cost-beneficiu	2011-2012

²⁵ Trimiterile din coloana „Concluzii” indică paragrafele numerotate din capitolele 1, 2 și 3 ale raportului.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI

Instrumente Structurale
2007 - 2013

Concluzii	Recomandări	Responsabilul	Modalitățile de implementare	Termen orientativ
<i>călători</i>). Conform specificațiilor tehnice curente DMI 1.2 nu este justificat din punct de vedere economic, dar nu poate fi schimbat în POS T curent datorită riscului de apariție a altor întârzieri (<i>a se vedea paragrafele 34 – 43 și 137</i>).				
3. Schimbările contextului socio-economic determinate de criza economică nu afectează relevanța intervențiilor din cadrul POS Mediu. Necesitățile identificate în timpul perioadei de programare rămân la fel de relevante comparativ cu estimările inițiale. Analiza necesităților a avut în vedere cerințele de respectare a standardelor de mediu ale UE convenite prin Tratatul de Aderare, iar acest lucru nu are legătură cu criza economică (<i>a se vedea paragrafele 16 – 33 și 139</i>).	3.1. Deși criza economică nu afectează relevanța intervențiilor, în contextul asumării limitate a proiectelor de către beneficiari, se recomandă ca AM POS Mediu să adopte măsuri de creștere a conștientizării relevanței intervențiilor POS Mediu la nivelul beneficiarilor (<i>a se vedea paragraful 140</i>).	AM POS Mediu	Servicii contractate prin DMI 6.2 <i>Asistență pentru informare și publicitate</i> , al căror specific să fie determinat pe baza rezultatelor evaluării Planului de comunicare al POS Mediu și al evaluării intermediare a POS Mediu	2011 - 2012
4. Alocarea financiară pentru DMI 2.2 a fost supraestimată. Autoritățile publice dețin numai șase din cele 1.800 de situri poluate istoric și numai pentru trei dintre aceste șase situri au fost pregătite propuneri de proiecte (<i>a se vedea paragrafele 48 – 51 și 141</i>).	4.1. Realocarea sumei rămase de la DMI 2.2 către DMI 2.1 sau realizarea de propuneri de proiecte pentru celelalte trei situri (<i>a se vedea paragraful 142</i>).	MM, AM POS Mediu	Utilizarea rezultatelor evaluării intermediare a POS Mediu	Ultimul trimestru al anului 2011
Coerența				
5. Implementarea proiectelor din diferite DMI nu este complementară și consolidează deplasarea modală de la căi ferate la drumuri, contrară tendințelor UE (<i>a se vedea paragrafele 52 – 55 și 143</i>).	5.1. Adoptarea unei abordări integrate a strategiilor naționale și europene de transport pentru a raționaliza cheltuielile și a completa investițiile; dacă implementarea proiectelor din sub-sectorul feroviar întâmpină dificultăți,	MT, ACIS, MFP	Discuții în cadrul ședințelor CM	Semestrial

Concluzii	Recomandări	Responsabilul	Modalitățile de implementare	Termen orientativ
	realocarea fondurilor către proiectele sub-sectorului rutier ar trebui evitată și ar trebui intensificate eforturile de îmbunătățire a capacității CFR de a realiza proiecte și, implicit, de absorbție a fondurilor. Deși posibil în principiu, se recomandă ca realocările să fie făcute numai dacă toate demersurile de implementare a proiectelor feroviare prevăzute au eșuat. Aceasta ar trebui să fie agreat și cu ACIS/MFP, pentru a se evita realocările bugetare de la acele DMI a căror implementare tinde să întârzie (<i>a se vedea paragraful 144</i>).			
6. POS T are un „efect de stabilizare” asupra strategiilor din sectorul transporturi fiind singurul program urmărit în mare parte cu consecvență în mai multe cicluri electorale. Accentul pus pe absorbția completă drept criteriu de apreciere a succesului poate reduce coerența POS T și valoarea sa de “substitut strategic” (<i>a se vedea paragrafele 60 – 65 și 145</i>).	6.1. Îmbunătățirea prognozelor bugetare ale POS T prin introducerea bugetării multianuale eficiente și realiste, cerută de CE și introducerea unei abordări similare și în programele naționale. 6.2. Reevaluarea și ierarhizarea, în termeni economici, a portofoliului total de investiții pentru sectorul transporturilor care rezultă din strategii aprobate anterior, în baza unui proces similar celui pentru POS T, în interesul asigurării unei dezvoltări echilibrate a sectorului (<i>a se vedea paragraful 146</i>). 6.3. Reconsiderarea abordării curente „absorbție totală ca măsură a succesului” - accentul actual pus pe absorbția completă încurajează selectarea proiectelor „mature”, nu în mod necesar și prioritare, ceea ce se poate concretiza în proiecte cu o rentabilitate a investițiilor mai mică decât a altor proiecte posibile (<i>a se vedea paragraful 147</i>).	MT, ACIS, MFP, beneficiari	Discuții în cadrul ședințelor CM; pregătirea estimărilor bugetare de către MT și beneficiari	Semestrial

Concluzii	Recomandări	Responsabilul	Modalitățile de implementare	Termen orientativ
7. Portofoliul de proiecte POS T oferă oportunitatea de a se aborda proiecte de investiții costisitoare, dar mai puțin „vizibile” din punct de vedere politic, precum cele legate de siguranța și monitorizarea traficului, dar și proiecte care prezintă un interes mai mic pentru public, dar care au un impact ridicat pe termen lung (inter- sau co-modalitate, în special). Totuși, din cauza dificultăților în implementare, unele proiecte (de exemplu cele de inter-modalitate) sunt omise sau re-evaluate în contextul pregătirii viitorului POS T (<i>a se vedea paragrafele 68 și 148</i>).	7.1. Implementarea proiectelor cu o vizibilitate mai mică și un impact mare și evitarea pe cât posibil a realocărilor de la acestea (<i>a se vedea paragraful 149</i>).	MT, ACIS, beneficiarii	Discuții în cadrul ședințelor CM	Semestrial
	7.2. În ceea ce privește inter-modalitatea, se recomandă ca, înaintea următorului POS T, AM să discute cu CE cadrul instituțional necesar pentru o abordare mai largă pentru stabilirea, în câteva orașe mari (București, Timișoara și Constanța), a nodurilor de transport relevante pentru principalele coridoare de transport (<i>a se vedea paragraful 149</i>).	AM POS T		Discuții cu CE
8. Coerența a fost bine luată în considerare în etapa de elaborare a POS Mediu. Prin contribuția la dezvoltarea regiunilor, proiectele POS Mediu sunt complementare celor mai multe programe majore finanțate din fonduri UE (POR, POS CCE, PNDR). La nivel local, coerența implementării este redusă datorită lipsei de asumare a proiectelor de către autoritățile locale. Obiectivele POS Mediu sunt complet corelate cu Strategia națională de gestionare a deșeurilor și cu Strategia națională de dezvoltare durabilă. România 2013 – 2020 - 2030. (<i>a se vedea paragrafele 56, 58, 59, 69 și 150</i>).	8.1 Creșterea rolului și contribuției agențiilor regionale de protecție a mediului în Comitetele Regionale de Evaluare Strategică și Corelare (CRESC) (<i>a se vedea paragraful 151</i>).	Ministerul Mediului, AM/OI POS Mediu	Notificări ale Ministerului Mediului, discuții în cadrul ședințelor CRESC	Semestrial
Eficacitatea				
9. Depunerea proiectelor POS T este accelerată și va depăși capacitatea de evaluare, aprobare și contractare în 2011 – 2012 (<i>a se vedea</i>	9.1. Redirecționarea resurselor (personal, instruire) către funcțiile de evaluare, aprobare (AM) și contractare și implementare	Beneficiari, MT, ACIS	Discuții în cadrul ședințelor CM; pregătirea și monitorizarea	Primul semestru al anului 2011

Concluzii	Recomandări	Responsabilul	Modalitățile de implementare	Termen orientativ
<i>paragrafele 70 – 75 și 152).</i>	(beneficiari) <i>(a se vedea paragraful 153).</i> 9.2. Explorarea posibilității de uzita amendamentul la reglementarea CE 1083/2006 privind disponibilitatea rapidă a finanțării <i>(a se vedea paragraful 153).</i>		minuțioasă a planului de lucru și a bugetului pentru anul următor	
10. Absorbția completă reprezintă măsura succesului pentru POS T și aceasta în defavoarea importanței obiectivelor și a țintelor <i>(a se vedea paragrafele 82, 83 și 154).</i>	10.1. Monitorizarea riguroasă a implementării contractului AT care va stabili ținte intermediare și finale revizuite pentru POS T <i>(a se vedea paragraful 155).</i>	AM POS T	Discuții în cadrul ședințelor CM	Primul semestru al anului 2011
	10.2. Ar trebui să se acorde o importanță corespunzătoare țăintelor fizice și să fie corelate cu strategiile aplicabile; să fie realizată corelarea țăintelor pentru POS T cu alte programe conexe (de exemplu, întreținerea pentru infrastructura viitoare) <i>(a se vedea paragraful 155).</i>	MT, beneficiarii	Discuții ale MT cu managementul societăților beneficiare	Primul semestru al anului 2011
11. Obstacolele interne ale implementării sunt fluctuațiile de personal, schimbările de management și organizaționale și aversiunea față de risc. Riscurile externe constau din problemele recurente precum exproprierea terenurilor, contestațiile la licitații, cererile de despăgubire și greșelile de proiectare <i>(a se vedea paragrafele 90 – 95 și 156).</i>	11.1. Intensificarea eforturilor de creare a unui sistem de management al riscurilor eficient (în cadrul reformei prevăzute a sectorului de transport); implementarea imediată a unei forme de diseminare informală a informațiilor despre riscuri în implementarea proiectelor POS T <i>(a se vedea paragraful 157).</i>	AM POS T, MT, beneficiarii	Sistem de comunicare între responsabilii de proiecte	Primul semestru al anului 2011
12. Criza ar putea declanșa disponibilizări de personal și reduceri bugetare în 2011 <i>(a se vedea paragrafele 107 și 158).</i>	12.1. Implementarea recomandărilor AT anterioare ale Băncii Mondiale și UE pentru dezvoltarea managementului <i>(a se vedea paragraful 159).</i>	MT, beneficiarii	Discuții între MT și beneficiari	2011

Concluzii	Recomandări	Responsabilul	Modalitățile de implementare	Termen orientativ
13. Nivelul general de depunere a proiectelor este peste cel țintă, încheierea contractelor pentru proiectele aprobate este de aproape 100 %, în timp ce raportul dintre proiectele aprobate și cele depuse este scăzut (aproximativ 60 %). Plățile pentru proiectele contractate sunt destul de întârziate. Situația indică existența problemelor în sistemul de implementare al POS Mediu, în special legate de durata procesului de aprobare a proiectelor (<i>a se vedea paragrafele 76 – 81 și 160</i>).	13.1. Intensificarea controlului legat de implementarea la timp a proiectelor pentru a respecta termenele stabilite (<i>a se vedea paragraful 161</i>).	AM POS Mediu	Utilizarea serviciilor AT în baza unor evaluări a necesităților care să identifice și să ierarhizeze problemele din sistemul de implementare considerat în dinamica sa	2011
14. Depunerea proiectelor pentru DMI 5.1 este încetinită datorită lipsei de coerență dintre soluțiile tehnice cuprinse în propunerile de proiecte și prevederile directivelor UE relevante (<i>a se vedea paragrafele 89, 102 și 162</i>).	14.1. Îmbunătățirea capacității tehnice a Autorității Naționale Apele Române de a formula soluții conform directivelor UE (<i>a se vedea paragraful 163</i>).	Autoritatea Națională Apele Române, AM POS Mediu	Utilizarea serviciilor de asistență tehnică	Primul semestru al anului 2011
15. Beneficiarii nu își asumă proiectele în etapa de pregătire ceea ce generează obstacole în implementarea proiectelor (<i>a se vedea paragrafele 96 – 99, 164</i>).	15.1. Beneficiarilor să li se solicite să formeze echipa viitoarei UIP încă din etapa de pregătire a propunerii de proiect, astfel încât aceasta să se constituie într-un interlocutor permanent al OI/AM și în etapele ulterioare ale proiectului (<i>a se vedea paragraful 165</i>).	AM POS Mediu	Includerea acestei cerințe ca o condiție în etapa de pregătire a proiectelor	Primul semestru al anului 2011
16. Cele mai multe dintre proiectele POS Mediu cu întârzieri în implementare au probleme cu procesul de achiziții publice. UCVAP, ANRMAP și CNSC au diferite abordări ale aceleiași probleme (<i>a se vedea paragrafele 104 și 166</i>).	16.1. Crearea unei înțelegeri comune între autorități contractante, ofertanți și organisme de reglementare (<i>a se vedea paragraful 167</i>).	ACIS, AM POS Mediu	Stabilirea unui grup de lucru cu participarea ANRMAP, UCVAP și CNSC	Primul semestru al anului 2011
Eficiența				

Concluzii	Recomandări	Responsabilul	Modalitățile de implementare	Termen orientativ
17. POS T are anumite deficiențe instituționale (roluri, responsabilizare, lipsa formalizării anumitor acțiuni, procesul decizional și stilul decizional circumstanțial) care generează lipsă de claritate a responsabilităților ierarhice, rezolvarea simplistă a problemelor și împiedică apariția unui sistem eficient de management al riscurilor (<i>a se vedea paragrafele 110 – 118 și 168</i>).	17.1. Implementarea recomandărilor analizelor funcționale: MT trebuie să rețină rolul de elaborare a politicilor publice și a strategiilor, CFR și CNADNR pe cel de agenții de implementare care își desfășoară activitatea în baza unui contract de performanță clar, în care schimbarea managementului are loc numai în cazul lipsei de performanță (<i>a se vedea paragraful 169</i>).	MT, beneficiarii	Memorandumul Guvernului României pentru implementarea Planului de acțiune al analizelor funcționale	2011
18. Practica în companiile beneficiare în ceea ce privește implementarea proiectelor de investiții indică faptul că aceste proiecte au necesitat reducerea bugetelor pe parcursul anului financiar, principalul risc pe termen scurt în acest caz se referă la disponibilitatea finanțării pentru proiecte viitoare (<i>a se vedea paragrafele 128, 129 și 170</i>).	18.1 Propunerea de prognoze și de calendare de implementare realiste construite pe ipoteza că bugetul propus va fi definitiv (<i>a se vedea paragraful 171</i>).	AM POS T, beneficiarii	Discuții în cadrul ședințelor CM, analize reguroase în procesul de pregătire a bugetelor și negocierea acestora	2011
19. Poziția marginală a unor UIP în organigramă face dificil ca managerul de proiect să distribuie sarcini tuturor membrilor echipei, în special atunci când unii dintre aceștia sunt superiori ierarhici ai managerului de proiect sau sunt angajați de alte departamente cu alte obligații derivate din fișa postului (<i>a se vedea paragrafele 121 și 172</i>).	19.1. Poziționarea UIP sub directă subordonare a managementului superior (de exemplu, președintele consiliului județean).	Beneficiarii POS Mediu	Revizuirea organigramei	Periodic, de câte ori este necesar
	19.2. Monitorizarea strânsă a stabilității personalului UIP și a responsabilităților acestora în proiectul aprobat (<i>a se vedea paragraful 173</i>).	AM/OI POS Mediu, beneficiarii POS Mediu	Monitorizarea de birou și vizitele de teren	
20. În absența personalului tehnic, lipsa de expertiză a resurselor umane existente este greu de suplinit. De aceea, pregătirea și implementarea proiectelor progresează lent (<i>a</i>	20. Contractarea serviciilor pentru nevoile tehnice specifice din timpul implementării proiectelor (<i>a se vedea paragraful 175</i>).	Beneficiarii POS Mediu	Utilizarea serviciilor de asistență tehnică (AP6)	Primul semestru al anului 2011



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Concluzii	Recomandări	Responsabilul	Modalitățile de implementare	Termen orientativ
<i>se vedea paragrafele 123 și 174).</i>				
21. Sistemul de management al AM POS Mediu are un nivel ridicat de generalitate. Instrucțiunile pentru activități detaliate și dovada procesului de îmbunătățire continuă lipsesc (<i>a se vedea paragrafele 124, 125 și 176</i>).	21.1. Îmbunătățirea sistemului de management prin re-definirea proceselor pentru evitarea suprapunerilor, clarificarea proceselor, stabilirea procedurilor pentru identificarea aspectelor care trebuie să fie corectate și alcătuirea planurilor de acțiune corespunzătoare, precum și elaborarea procedurilor de sistem (<i>a se vedea paragraful 177</i>).	AM POS Mediu	Utilizarea serviciilor de asistență tehnică	Primul semestru al anului 2011
22. Capacitatea limitată a OI de încărcare a datelor în SMIS generează o utilizare limitată a SMIS pentru AM (<i>a se vedea paragrafele 127 și 178</i>).	22.1. Înființarea unui birou de asistență pentru asistarea personalului OI în ceea ce privește problemele punctuale apărute în utilizarea SMIS (<i>a se vedea paragraful 179</i>).	ACIS	Utilizarea serviciilor de asistență tehnică	Primul semestru al anului 2011