



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



## 3.2 Analiză și rezultate

Analiza este prezentată pe cele trei dimensiuni ale capacității administrative: Structuri, Resurse Umane și Sisteme și Instrumente, respectând elementele din lista de verificare.

### 3.2.1 Structuri

Evaluarea Structurilor se referă la repartizarea clară a responsabilităților și sarcinilor pe instituții, la nivel de departamente sau unități, la dezvoltarea relațiilor și a cooperării interinstituționale. Analiza se referă la o serie de sarcini legate de fazele ciclului de viață al administrării fondurilor structurale, adică managementul, programarea, implementarea, evaluarea și monitorizarea, respectiv managementul și controlul financiar, auditul și parteneriatele.

Evaluarea caută să obțină răspunsuri la următoarele întrebări:

- În ce măsură sunt desemnate autoritățile și în ce măsură respectă acestea cerințele Regulamentelor? Sunt desemnate toate AM-urile, OI-urile, structurile de coordonare, Autoritățile de Certificare, Plăți și Audit?
- Este adecvat cadrul instituțional? În ce măsură permite locul pe care autoritățile îl ocupă în cadrul administrației publice îndeplinirea rolului de management și coordonare sau menținerea unui contact suficient cu beneficiarii? Sunt alocate în mod clar responsabilitățile și sarcinile în cadrul structurilor, la nivel de departament și/sau servicii?
- Sunt implementate structurile de parteneriat și funcționează acestea în efectiv în toate fazele ciclului de program?

### Structuri desemnate pentru perioada de programare 2007 – 2013

Arhitectura instituțională în perioada de programare 2007 – 2013, pentru implementarea finanțării UE, a fost structurată pe cele trei politici UE: Politica de Coeziune, Politica Agricolă Comună și Politica Comună de Pescuit.

Politica de Coeziune este implementată prin Instrumentele Structurale<sup>8</sup> cu șapte PO în cadrul obiectivului de convergență și patru PO în cadrul CTE (Cooperare teritorială europeană) pentru care România are responsabilitatea de administrare a programului<sup>9</sup>. PAC și PCP sunt fiecare implementate prin programe operaționale individuale, Programul Operațional „Planul Național de Dezvoltare Rurală” și Programul Operațional pentru Pescuit.

Cadrul instituțional pentru coordonarea și administrarea IS în România a fost implementat prin Hotărârea Guvernului (HG) nr. 497/2004 (modificată și completată prin HG nr. 1179/2004 și HG nr. 128/2006) și HG nr. 457/2008, înlocuind decizia inițială<sup>10</sup>.

Entitățile implicate în administrarea și implementarea IS sunt următoarele: o structură de coordonare Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS) în prezent Ministerul Fondurilor Europene, Autoritățile de Management (AM), Organisme Intermediare (OI), Autoritatea de Certificare și Plată, precum și Autoritatea de Audit (AA).

ACIS (parte din Ministerul Finanțelor Publice) a fost desemnată să acționeze drept coordonator național al IS, fiind responsabilă pentru dezvoltarea cadrului instituțional și legal și pentru

<sup>8</sup> Instrumentele structurale includ ERDF, ESF, CF

<sup>9</sup> Program Operațional de Cooperare Transfrontalieră România–Bulgaria, Program Operațional de Cooperare Transfrontalieră România–Serbia, Program Operațional de Cooperare Transfrontalieră România–Ucraina/Moldova și Program Operațional de Cooperare Transfrontalieră Bazinul Mării Negre

<sup>10</sup> Sursă: Evaluare formativă a instrumentelor structurale, 2010



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



asigurarea coordonării și coerenței dintre PO și acestea și PNDR și Programul Operațional pentru Pescuit.

Întregul cadru instituțional este integrat în sistemul administrației publice, exceptând cele opt ADR-uri, care au rolul de OI pentru POR și mai recent pentru AP 1 din POSCCE. Acestea au statutul de „ONG de interes public”, fiind înființate în baza Legii 315/2004 pentru dezvoltare regională. Intervențiile de tip LEADER în cadrul PNDR și POP sunt implementate prin Grupuri Locale de Acțiune, care sunt asociații ale organizațiilor locale.

Organismele de coordonare (ACIS) și ACP, având responsabilități pentru toate PO au fost inițial încadrate în Ministerul Finanțelor Publice. ACIS a fost relocată în ultimii doi ani în cadrul Secretariatului General al Guvernului, apoi, în cadrul Ministerului Afacerilor Europene, iar din 2013, aceasta a fost reorganizată drept Ministerul Fondurilor Europene. AM sunt incluse în ministere, conform domeniului politicilor la care se raportează: Ministerul Economiei<sup>11</sup>, Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice, Ministerul Transportului, Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. Organismele Intermediare sunt încadrate fie în ministere (de exemplu, Ministerul Educației Naționale, Ministerul Societății Informaționale) sau în agenții (de exemplu, Agenția Națională pentru Cercetare Științifică din cadrul Ministerului Educației Naționale).

Structurile PNDR și POP sunt incluse în structura Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR) și includ Autoritățile de Management, care sunt încadrate la nivelul direcțiilor generale, Agenția de Plăți<sup>12</sup> Organismul de Certificare.

Suplimentar, există un organism de coordonare pentru cele două agenții de plăți din cadrul PNDR Certificarea funcției de cheltuieli a fost atribuită ACP din cadrul Ministerului Finanțelor Publice. POP deține o AM, de asemenea încadrată în MADR, iar funcțiile de plată și certificare sunt alocate MARDF și APC din Ministerul de Finanțe. O caracteristică specială a PNDR și POP o reprezintă extinderea teritorială pe trei nivele – național, regional și județean, și chiar pe patru nivele (local) în cazul APIA.

ACP face parte din structura Ministerului Finanțelor Publice, iar Autoritatea de Audit este în structura Curții de Conturi, un organism independent responsabil pentru controlul financiar privind crearea, administrarea și utilizarea fondurilor publice.

### Practica în alte state membre

*“Managementul Fondurilor Structurale poate fi atribuit fie structurilor guvernamentale, fie unor structuri paralele atașate acestora. [...în unele țări], au fost create extensii ale structurilor administrației publice pentru managementul întregului sistem al fondurilor structurale, conducând la un sistem dual. Ambele abordări au propriile avantaje, în funcție de punctele tari și performanța sistemului guvernamental. Ca o regulă generală, este vitală poziționarea Autorităților de Management a Programelor Operaționale corespunzător locului pe care îl au în ierarhia națională a structurilor administrative existente.” (Ecorys/NEI, 2002)*

Cadrul instituțional pentru managementul fondurilor bazate pe structuri extinse, dedicate exclusiv acestui rol, ale administrației publice, denumite de asemenea „sisteme diferențiate” au avantajul unei coerențe administrative mai puternice și al unei perspective mai bune asupra costurilor (SWECO, 2010). Dezavantajul pentru utilizarea acestor structuri dedicate poate fi reprezentat de costurile mai ridicate, deoarece acestea nu folosesc structurile și canalele existente ale sistemului

<sup>11</sup> Denumirea ministerelor s-a modificat de mai multe ori în perioada de programare 2007-2013, iar din acest motiv, am menționat denumirea care reflectă funcția principală

<sup>12</sup> APDRP a fost desemnată drept o agenție de plăți pentru investiții FEPAM și FEADR; funcția de plată delegată către APIA pentru FEADR



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



public. Totuși, studiile legate de costurile administrative indică faptul că nu există diferențe majore între diferitele sisteme în ceea ce privește volumul de muncă<sup>13</sup>.

Factorul cheie de succes pentru funcționarea corectă a sistemului este reprezentat de asigurarea unui nivel corespunzător de autoritate și putere organismelor de management și coordonare. În cazul OI-urilor, acestea trebuie să aibă contacte permanente cu beneficiarii (Ecorys/NEI 2002). În principiu, problema autorității și puterii depinde de poziția organismului în ierarhia sistemului public. Există mari variații de la țară la țară, în funcție de tradițiile și caracteristicile specifice ale sistemului public.

### Aspecte cheie privind funcționarea corectă

Sistemul de organizare a Instrumentelor Structurale arată faptul că, inițial, organismele de coordonare (ACIS) și AM au fost în opt ministere diferite la același nivel ierarhic. Căutând o soluție pentru a asigura un management mai puternic al sistemului, ACIS a fost mutată în 2011-2012 din Ministerul Finanțelor Publice la Secretariatul General al Guvernului, iar ulterior, la Ministerul Afacerilor Europene. În anul 2013, Ministerul Afacerilor Europene a devenit Ministerul Fondurilor Europene<sup>14</sup> cu o schimbare semnificativă a structurii, fiind dedicat implementării politicilor și instrumentelor UE.

În unele cazuri, încadrarea OI este la același nivel de minister cu AM (de exemplu, Ministerul Societății Informaționale este OI, iar AM POS CCE este în cadrul Ministerului Economiei, Ministerul Educației Naționale este OI, iar AM POSDRU este în Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice). O situație tipică cu un risc de coordonare dificilă (Ecorys/NEI, 2002) este atunci când OI este încadrat într-o Agenție subordonată unui alt minister decât cel în care este încadrat AM (de exemplu, Agenția pentru Cercetare Științifică subordonată Ministerului Educației Naționale este OI pentru AM POS CCE).

AM pentru POS DRU și AM pentru POS Mediu utilizează pentru majoritatea intervențiilor propriile structuri teritoriale ale ministerelor (organisme deconcentrate) drept OI-uri. Evaluatorii au identificat două situații speciale privind desemnarea OI.

Prima este POR care utilizează drept OI ADR-urile cu o bună rețea teritorială și Direcția pentru Gestionarea Fondurilor Comunitare în Turism fără nicio structură teritorială.

Cea de-a doua a fost POS CCE, care a avut drept OI, pentru o parte din intervențiile privind AP 1, Ministerul Întreprinderilor Mici și Mijlocii cu structurile sale teritoriale. În perioada de implementare, statutul OI s-a modificat de mai multe ori, din minister în agenție sau departament în cadrul Ministerului Economiei. Responsabilitățile Organismului Intermediar pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii au fost realocate ADR-urilor<sup>15</sup> în 2012, motivul fiind erorile în implementare și neregulile identificate în aceste OI-uri.

Structurile PNDR și POP (AM și agenții) fac parte din același minister, la fel ca structurile teritoriale de la nivel regional, județean și local (APIA).

Cooperarea interinstituțională și mai precis, cooperarea interministerială reprezintă un punct slab cheie al sistemului public din România (Banca Mondială, 2010), care reprezintă o problemă orizontală de bază pentru funcționarea corectă a autorităților implicate în fondurile UE.

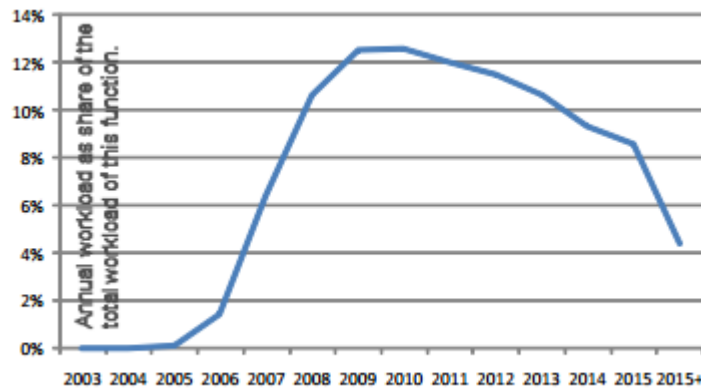
Volumul de lucru este variabil pe durata ciclului de viață a programului și necesită o regândire a dimensiunii departamentelor implicate în programare, implementare, monitorizare și evaluare. Figura 2 prezintă un grafic al variației volumului de muncă pentru funcția de management de program la nivelul celor 27 de state membre, evidențiind un maxim în 2009 – 2010. Demararea târzie a PO în România și implementarea greoaie justifică înregistrarea nivelului maxim cu o

<sup>13</sup> Guvernanță regională în contextul globalizării: revizuirea mecanismelor de guvernanță și a costurilor administrative (Sweco, 2010)

<sup>14</sup> Hotărârea Guvernului nr. 43/2013

<sup>15</sup> Memorandum. 4480/02.11.2012

intârziere de unul doi ani față estimarea inițială și indică o nevoie crescută de resurse umane în perioada 2010-2012.



**Figura 1 Variația volumului total de muncă în 2007-2013;**  
**Sursă: Sweco (2010) Guvernanță Regională în contextul globalizării**

Măsurile de austeritate aplicate întregului sistem public în anul 2010 nu au permis crearea unor noi posturi în departamentele cu volum de muncă crescut (de exemplu, implementarea, monitorizarea, controlul, verificarea și certificarea cheltuielilor etc.). Departamentele au rămas cu resurse insuficiente în toate AM. Situația s-a îmbunătățit în 2012, când au fost ridicate restricțiile privind crearea de noi posturi. Evaluatorii au identificat o lipsă a analizelor privind încărcarea cu sarcini a personalului pentru a dimensiona corect departamentele, conform nevoilor, de exemplu în cazul POS CCE, POS DRU (Curtea Română de Conturi, 2011).

Evaluările și rapoartele studiate au scos la iveală dificultăți privind cooperarea inter-instituțională în cadrul sistemului. Evaluatorii au găsit în rapoarte exemple privind dificultățile în implementarea POS CCE, respectiv comunicarea dificilă dintre AM, OI, ACP în ceea ce privește certificarea cheltuielilor, un număr mare de structuri de control la fiecare nivel, lipsa disciplinei structurilor în aplicarea procedurilor, comunicare dificilă sau incompletă pe probleme generale ale implementării programului, lipsa transparenței în deciziile luate la nivel de AM și OI, lipsa procedurilor privind circuitul documentelor în cadrul ministerului, inclusiv alte departamente din ministere (POSCCE 2012b, Raport Anual de Implementare).

ACIS a întâlnit dificultăți în asigurarea respectării procedurilor în cadrul AM (conform interviurilor). Acest lucru a fost confirmat de lipsa reacției sau de reacția întârziată a unor AM-uri cu privire la planurile de măsuri propuse pentru soluționarea problemelor din sistem: cel mai frecvent, AM pentru POS CCE, dar și AM POSDRU și PO DCA, POS Mediu. (ACIS, 2012).

Cu privire la stabilitatea structurilor, sondajul a indicat faptul că un număr mare de structuri au suferit modificări în ultimii ani. Aceste modificări au privit transferul structurii (direcție sau departament) în altă instituție sau în altă direcție sau că în cadrul departamentului au fost implementate schimbări semnificative. Numai 25% din respondenți au indicat că nu structurile proprii nu au fost obiectul unor schimbări.

O provocare deosebită pentru instituțiile implicate în implementarea programelor a reprezentat-o abordarea unor AM-uri de a utiliza fondurile printr-un număr mare de proiecte mici, respectiv, POS CCE, POS DRU, POR și PO DCA. Este vorba despre așa numita „abordare de tip retail”, atunci când autoritățile contractante cheltuiesc fondurile printr-un număr foarte mare de proiecte mici, pot fi mii proiecte. Alternativa o reprezintă abordarea unor proiecte strategice mai mari prin „angroșiști”, care își pot asuma ”redistribuirea fondurilor și/sau contractarea către alți beneficiari mai mici.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Conform SWECO, 2010<sup>16</sup>, abordarea bazată pe multe proiecte mici creează un volum mare de muncă la nivel de OI și AM și costuri administrative fixe ridicate. McClements și Marinov, 2006 subliniază că este necesară o legătură directă cu actorii de dezvoltare din fiecare domeniu al politicilor; acești „angrosiști” trebuie să fie entități din managementul politicilor publice cu o capacitate suficientă pentru implementarea proiectelor strategice. În perioada 2007-2013, POS DRU a arătat că nu este suficientă conformitatea cu un număr de criterii privind mărimea proiectului pentru a permite unei organizații să implementeze proiecte strategice, dovedindu-se că proiectele strategice finanțate prin acest PO nu au mai fost integrate politicilor naționale. În secțiunea dedicată beneficiarilor este analizat în detaliu în ce măsură există astfel de organizații și dacă acestea își pot asuma rolul unor parteneri strategici.

### Principiul parteneriatului

Principiul parteneriatului în elaborarea CNSR și PO pentru perioada 2007-2013 a fost formalizat sub forma unui comitet interinstituțional constituit din factori de decizie în cadrul ministerelor, alte instituții publice, agenții de dezvoltare regională, instituții de cercetare și universitare și reprezentanți ai partenerilor economici și sociali. La nivel regional, comitetele regionale și grupurile tematice de lucru organizate au inclus reprezentanți ai agențiilor de dezvoltare regională, consiliilor județene, prefecturilor, serviciilor deconcentrate din cadrul instituțiilor publice centrale, instituțiilor de învățământ superioare și cercetare și ai partenerilor economici și sociali regionali (CNSR, 2010). Interveniurile au indicat faptul că parteneriatul era limitat la consultări, iar elaborarea CNSR și PO reprezenta un proces de învățare pentru partenerii sociali, unii dintre aceștia fiind incluși în comitetele de monitorizare ale PO.

Structura care reflectă cel mai bine principiul parteneriatului pe parcursul implementării programelor este Comitetul de Monitorizare (CM). CM are o componență vastă, dar documentele studiate indică deficiențe funcționale. Unele dintre exemplele citate includ: „*Activitatea Comitetului de Monitorizare nu este complet eficientă în vederea îndeplinirii misiunii acestuia. Este necesar un grad mai mare de participare a membrilor, [...] (PNDR 2011). Contribuțiile partenerilor în cadrul Comitetelor de Monitorizare sunt inegale și insuficiente pentru buna monitorizare a implementării programelor, conform intervențiilor. Minutele ședințelor Comitetului de Monitorizare relevă limitarea ședinței la o discuție între CE, AM și OI fără participarea altor membri (Minute MFE 2012 CM POR 24.05.2012). Nivelul discuțiilor este „prea concentrat pe nivelul operațional, omițând chestiunile strategice” (CM POS CCE 18.12.2012). Punctele slabe privind contribuțiile membrilor sunt confirmate parțial și de către proiectul de AT din cadrul POAT (POAT, 2012, Evaluarea capacității de absorbție a POAT), care a inclus și măsuri de formare pentru membrii CM.*

### Perspectiva perioadei 2014-2020

Procesul de programare pentru perioada 2014-2020 a fost oficial demarat în luna iunie 2012 prin „Memorandumul pentru aprobarea măsurilor și documentelor privind pregătirea accesării și implementării fondurilor europene în perioada 2014 – 2020” al Guvernului, acesta stabilind baza cadrului de parteneriat.

Organismul cheie al cadrului partenerial este **Comitetul Interinstituțional pentru Acordul de Parteneriat (CIAP)** organizat și coordonat de către MFE. CIAP joacă un rol consultativ și asigură coordonarea cadrului de parteneriat la nivel național în procesul de programare pentru elaborarea AP și a programelor operaționale corespunzătoare.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Sweco 2010, Raport referitor la resursele și funcțiile structurilor, DG Regio p16

<sup>17</sup> ROF ICPA





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



**Rolul CIAP** va fi extins atunci când va începe implementarea PO, va avea responsabilități legate de implementare, monitorizare și evaluare. CIAP este compus din douăsprezece comitete consultative cu rol în identificarea priorităților de investiții la nivel sectorial și regional. Mai multe grupuri de lucru sunt constituite pentru fiecare comitet consultativ în vederea îndeplinirii rolului acestuia. CIAP a organizat trei ședințe plenare în datele de 23 august 2012, 2 noiembrie 2012 și respectiv 14 martie 2013 și a elaborat o foaie de parcurs prin care se stabilesc reperele pentru finalizarea la timp a documentelor de programare. Reorganizarea semnificativă a Guvernului a rezultat în modificări și la nivelul Comitetelor Consultative și al grupurilor de lucru, generând astfel unele întârzieri ale activităților planificate.

Până la data raportării, și anume 10 mai 2013, **arhitectura instituțională nu a fost încă stabilită**, iar prima versiune preliminară a AP nu a fost finalizată, indicând o ușoară întârziere a termenelor limită stabilite în foia de parcurs.

Componența CIAP include o listă extinsă de categorii de parteneri. Componența CIAP și reprezentativitatea membrilor au fost discutate ulterior reorganizării, iar ajustările propuse au fost înaintate și aprobate.

Informațiile colectate prin intermediul sondajului cu privire la cooperarea eficientă a partenerilor au indicat o opinie pozitivă: 80% dintre respondenți, care erau membri CIAP, au considerat că au primit informații bune și excelente, iar 75% au considerat că opinia lor și interesele organizației lor sunt reprezentate foarte bine sau excelent. Respondenții din cadrul sondajului nu sunt neapărat reprezentativi pentru participarea în procesul de programare. Procesul actual de programare este bazat pe un cadru mai larg, incluzând strategii sectoriale și regionale, fiind implicate direct doar câteva AM-uri și OI-uri. Interveniunile au indicat faptul că aceasta este o nouă abordare în România și face parte dintr-o încercare de creștere a gradului de integrare a politicilor UE în politicile naționale. Practic, România a avut două procese<sup>18</sup> paralele cu reguli diferite, vizibilitate diferită și imagine diferită, nereușind să valorifice potențiale sinergii. Totuși, noua abordare implică, din punct de vedere structural, o consolidare a unităților de politici publice la nivel central, ministerial și regional conformându-se cu recomandările Analizei Funcționale a Băncii Mondiale, 2010.

Nu există nicio dovadă în documentele studiate cu privire la existența procedurilor pentru elaborarea AP, incluzând faza actuală, elaborarea politicilor socio-economice, clarificarea modului în care acționează fiecare partener sau la modul în care contribuțiile vor fi reflectate în documentele finale. Această îngrijorare a fost exprimată în cadrul ultimei ședințe CIAP de către unul dintre membri. Sondajul nu a relevat probleme referitoare la metoda propusă de către partenerii dintr-o categorie specifică.

În interviuri au fost menționate dificultățile privind mobilizarea partenerilor, dar și obținerea de contribuții cu valoare adăugată în cadrul procesului. Absența studiilor și a evaluărilor necesare în procesul de elaborare a politicilor publice<sup>19</sup> face dificilă analiza socio-economică și prioritizarea investițiilor.

### 3.2.2 Resurse Umane

Această secțiune analizează resursele umane disponibile și capacitatea acestora de a fi folosite în mod adecvat. Aspectele cheie analizate au fost selectate din studii și evaluări anterioare ca factori principali care afectează funcționarea și performanța.

Evaluarea se va concentra în această secțiune pe răspunsul la următoarele întrebări :

- Sunt resursele umane disponibile în număr suficient și au competențele necesare?

<sup>18</sup> Analiză Funcțională –Guvern Central, Banca Mondială 2010

<sup>19</sup> Analiză Funcțională –Guvern Central, Banca Mondială 2010



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



- Sunt politicile de RU pregătite să asigure resurse umane adecvate, inclusiv planificarea, sistemul de recompense, managementul performanței, formarea și eficacitatea managementului?

Studiile și rapoartele de evaluare privind perioada actuală de programare au identificat „lipsa cronică de personal”<sup>20</sup> de la nivel AM-urilor și OI-urilor, drept una dintre principalele cauze pentru întârzierea implementării PO.

**În perioada 2010 și 2011 a fost raportat un număr mare de posturi vacante**, de exemplu, numai 36% din posturi erau ocupate în Organismul Intermediar pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii<sup>21</sup>, și astfel o încărcare mare cu sarcini de lucru a fost identificată în anumite departamente, lucru ce a generat întârzieri în implementarea programului. Rapoartele Anuale de Implementare indică faptul că un motiv principal pentru întârzierea monitorizării, verificării și plăților și pentru gradul redus de absorbție este generat de lipsa de personal.

Anul 2010 a fost anul în care mai mulți factori negativi s-au suprapus: (i) numărul mare de contracte de implementare, necesitând un volum mai mare de resurse umane pentru monitorizare, control și audit și management financiar, (ii) demararea implementării măsurilor de austeritate bugetară, când crearea de noi posturi în organigrame și posturile vacante au fost blocate, (iii) reduceri salariale în sistemul public, care au generat o migrație a personalului înspre sectorul privat sau înspre nivele salariale mai ridicate în sistemul public. **Recent, concediile temporare** (maternitate, studii, altele), neincluse în categoria posturilor vacante, sunt de asemenea prezente și cresc dificultățile legate de asigurarea resurselor umane.

Toate PO au fost afectate de numărul insuficient de personal la nivelul AM-urilor și OI-urilor, iar un nivel îngrijorător al insuficienței de personal a fost identificat mai ales în AM POS CCE și OI pentru Societatea Informațională, în cadrul Organismelor Intermediare pentru IMM și OI pentru Axa Prioritară nr.1 din cadrul POS DRU. **Situația s-a îmbunătățit începând** cu implementarea Planului de Măsură Prioritară (ACIS, 2011) și a continuat în anul 2012 când s-a permis un grad de flexibilitate în cazul angajărilor în administrația publică. Rapoartele anuale pentru anul 2012 încă menționează personal insuficient la nivelul POS CCE; POS T, POS DRU, PO DCA și PNDR.

Sondajul indică faptul că numai 48% dintre respondenți consideră foarte importantă nevoia de personal suplimentar, ceilalți considerând necesare numai unele îmbunătățiri sau considerând complet inutile eventualele îmbunătățiri. POS CCE, POS DRU și POAT dețin peste 50% dintre răspunsuri care indică faptul că este necesar personal suplimentar într-o mare măsură.

Opiniile colectate prin interviuri indică faptul că volumul de muncă nu este uniform în cadrul organizațiilor și că utilizarea personalului existent ar putea fi optimizată, incluzând reprojectarea proceselor și simplificarea procedurilor. **Dimensiunea reală a lipsei de personal** necesită **utilizarea sistematică a analizei încărcării cu sarcini a personalului**. În cadrul studiului au fost găsite un număr mare de răspunsuri care indică existența unor analize actualizate ale încărcării cu sarcini a personalului, cel mai frecvent sunt întâlnite în cadrul POR, POS Mediu, POS DRU și mai puțin în cadrul POS CCE, PNDR și POP. Totuși, interviurile și focus grupurile au confirmat faptul că analiza volumului de muncă/ încărcării cu sarcini a personalului nu este folosită în mod sistematic pentru a fundamenta planificarea RU. Această constatare este confirmată de concluziile Autorității de Audit<sup>6</sup>, care menționează că AM nu efectuează analiza muncii, în particular a gradului de încărcare, iar efectul poate fi observat în principal în organizațiile cu probleme semnificative privind disponibilitatea personalului, fluctuația ridicată și numărul mare de posturi vacante.

Sondajul relevă opinia că **nivelul fluctuației de personal poate fi gestionat**. 65% din respondenți au indicat un nivel al fluctuației sub 10%. Organizații din anumite PO au indicat în sondaj nivele

<sup>20</sup> Achievements of the Cohesion Policy in Romania, EVALNET, DG Regio, 2012

<sup>21</sup> Annual Public Report, Court of Accounts. 2011



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



care depășesc 11% unele peste, chiar peste 20%, cum ar fi în POS CCE, POS DRU, CTE, POS Mediu, PO DCA, programele CTE și POS T.

Sondajul indică faptul că mai mulți respondenți au o părere pozitivă (48%) cu privire la **capacitatea de a gestiona fluctuația personalului** decât respondenții cu o opinie negativă (40%). În ciuda nivelului ridicat al fluctuației în cazul unor PO, există o părere pozitivă privind capacitatea de gestionare a fluctuației, numai structurile POS CCE și POS DRU indică faptul că fluctuația personalului este dificil de controlat.

Există o opinie împărțită de mulți respondenți (70%) conform căreia fluctuația personalului, în ciuda faptului că este gestionabilă, **afectează nivelul de performanță al organizației**. Situația este dificil de gestionat atunci când persoanele cheie (specialiști sau manageri de nivel mediu sau de top) părăsesc organizația. Interviuurile și focus grupurile au confirmat faptul că ratele mari ale fluctuației de personal sunt datorate unor factori organizaționali și de context, cum ar fi implementarea măsurilor de austeritate și reducerile salariale, sau reorganizări, care au generat plecarea din sistem a persoanelor cheie.

Sondajul arată faptul că 67% dintre respondenți au indicat că există posturi vacante în procent de peste 10% din totalul posturilor, iar restul de 41% dintre respondenți au susținut că există un procent de mai puțin de 5%. Niveluri de peste 10% se regăsesc în POS DRU, POS CCE și în cadrul POR. Un singur caz extrem arată că există **posturi vacante în procent de peste 20%**.

Din răspunsurile sondajului a rezultat că, în 2012, au existat **schimbări semnificative în organizații la nivelul managementului de top**, 58,3% pentru directori generali și respectiv 41,7% pentru directori adjuncți. Doar un procent de 19,4% dintre respondenți nu au indicat nicio modificare la nivelul managementului de top. Sondajul indică o fluctuație mare de personal la nivel de management în toate PO, cu excepția POAT, care nu a înregistrat nicio schimbare în ultimul an, și POR, unde a avut loc doar o schimbare la nivel de director general, așa cum reiese din răspunsuri. Participanții la focus grup au agreeat părerea conform căreia capacitatea organizațiilor și nivelul lor de performanță sunt mai bune în organizațiile cu o bună stabilitate a personalului de conducere și a personalului cheie. POR, inclusiv AM-ul și OI-urile, sunt exemple care susțin această ipoteză.

Respondenții la sondaj și persoanele intervievate au indicat nevoia de îmbunătățire a **politicilor și practicilor de RU**. Îmbunătățirile sugerate se referă la stimulente, motivarea și formarea fiind de asemenea larg împărțite de respondenți, fiind urmate de cele privind managementul performanței și revizuirea salariilor.

91% dintre respondenți consideră că **sistemul de recompense ar trebui îmbunătățit** și mai mult de jumătate (51%) consideră că această nevoie este foarte importantă.

**Sondajul indică mai multe opinii pozitive decât negative cu privire la competitivitatea sistemului de recompense pe piața muncii:**

- declarația „sistemul de recompense ar putea atrage profesioniștii are 54% răspunsuri pozitive, iar 37% consideră că sistemul nu ar putea atrage profesioniști
- sistemul ar putea asigura reținerea, în opinia a 55% dintre respondenți, versus 35% răspunsuri că sistemul nu ar putea reține profesioniști.

Numărul mare de opinii pozitive este explicat de numărul mare de respondenți din instituții cu niveluri salariale ridicate. Sistemele de recompense care pot să rețină și să atragă profesioniști sunt indicate de PNDR (APDRP) și POR, în timp ce sistemele incapabile sunt indicate de AM-urile POS CCE, POS DRU, și PODCA, POAT, PNDR programelor CTE și POP. În ciuda faptului că în interviuri se face referire la AM POS T că este o organizație cu un nivel salarial scăzut în comparație cu alte organizații publice, respondenții indică faptul că sistemul este în mare măsură eficient, conform celor specificate mai sus. Există un proces de migrare a personalului din





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale  
2007 - 2013

organizații cu un nivel salarial scăzut înspre organizații cu un nivel salarial mai ridicat, de exemplu de la AM PNDR la APDRP.

Interviurile și focus grupurile au evidențiat lipsa de competitivitate a sistemului de salarizare în majoritatea instituțiilor și dificultăți de atragere a profesioniștilor în anumite arii specifice de competență, de exemplu ingineri în proiectele de mediu.

Respondenții la sondajul realizat au furnizat o opinie negativă cu privire la claritatea sistemului de recompense, 45% dintre aceștia l-au considerat neclar, în timp ce 35% au avut o părere pozitivă. Cu privire la corectitudinea sistemului de recompense, 39% dintre respondenți au prezentat o opinie negativă, iar 33% o opinie pozitivă.

Interviurile și focus grupul a subliniat drept o problemă cheie corectitudinea sistemului salarial, care înregistrează mari diferențe salariale între instituții. Raportul minim/maxim al salariului mediu în organizații este de 1:3<sup>22</sup>, acesta fiind confirmat de datele utilizate pentru analiza costurilor administrative din studiu. Datele sunt confirmate de studiul Guvernanta Regională în contextul globalizării, DG Regio, 2010<sup>23</sup>.

**Îmbunătățirea politicii și practicilor în formarea profesională** este percepută de 100% dintre respondenți ca necesară, iar 42,4% consideră că aceasta este foarte necesară. 83% dintre respondenți au indicat faptul că organizația lor elaborează planuri anuale de formare.

Autoritatea de Coordonare pentru Instrumentele Structurale (ACIS) a implementat la începutul perioadei 2007-2013 un mecanism pentru funcția de formare, inclusiv planificarea formării, utilizarea AT pentru implementarea programelor de formare și sprijin pentru AM-uri. În ultimii ani, mecanismul a fost mai puțin utilizat, în principal din cauza faptului că funcția de formare și-a redus intensitatea în mai multe AM-uri, datorită dificultăților întâlnite în accesarea resurselor de AT și disponibilității limitate a personalului de a participa la cursurile de formare, sub presiunea volumului de muncă crescute. Există experiențe pozitive cu privire la funcția de formare în AM-urile POR, PO DCA și ACIS.

Un număr destul de mare de respondenți (14%) indică faptul că organizațiile nu dețin un plan de formare, dar că instituțiile sunt deschise să folosească oportunitățile de instruire. În acest caz, se înțelege că cerința legală de a avea un plan de formare este respectată la nivel general de instituție, de exemplu, la nivel de minister, însă asumarea proprietății asupra unui plan de formare la nivelul organizației (unitate/direcție) este diminuat semnificativ.

Intervistații și participanții în cadrul focus grupului au confirmat faptul că planurile de formare sunt elaborate în majoritatea organizațiilor într-un mod eficient și cuprinde nevoile reale de formare.

67% dintre respondenți au indicat faptul că **planurile de formare sunt implementate și sunt eficiente**, conducând la îmbunătățirea competențelor, în timp ce numai 20% consideră că planurile de formare sunt implementate într-o mică măsură sau deloc. Am identificat o serie de evaluări contradictorii din cadrul aceleiași instituții cu privire la eficacitatea planurilor de formare. Interviurile și focus grupul au explicat constrângerile legate de implementarea planurilor de formare din ultimul an, datorate indisponibilității alocărilor de bugete pentru formare și dificultăților procedurale de utilizare a AT pentru contractarea formării. **Disponibilitatea personalului** pentru formarea clasică s-a diminuat, fiind preferate metode mai rapide, cum ar fi formarea la locul de muncă. În sistemul de formare, TIC are o utilizare limitată, mai exact sistemul de formare e-learning.

Îmbunătățirea **managementului performanței** este văzută de 61,3% dintre respondenții la sondaj ca fiind necesară și foarte necesară, mai mulți decât cei care au considerat necesară revizuirea salarială (51,3%).

<sup>22</sup> Realizări ale Politicii de Coeziuni în România, EVALNET, DG Regio, 2012

<sup>23</sup> Analiza a acoperit numai FEDR și FC și a indicat un raport 1- 2,9 al salariilor medii, cu diferențe mai mari la nivelele managementului de top și cu diferențe mai mici pentru nivelele angajaților.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Există un sistem de evaluare a performanțelor implementat, acesta fiind obligatoriu, 64% dintre respondenți au indicat faptul că peste 90% dintre rezultatele sistemului de evaluare sunt peste nivelul satisfăcător. Prin urmare, sistemul indică performanțe individuale bune într-o mai mare măsură, chiar și în organizații care înregistrează per ansamblu rezultate slabe.

Numai 8% dintre respondenți consideră că rezultatele nu reflectă în mod corect nivelul de performanță al personalului. Interviurile și focus grupul au susținut opinia generală conform căreia, în majoritatea instituțiilor, sistemul de evaluare, respectiv evaluarea performanțelor sunt obligatorii; aceasta este aplicată în mare măsură formal, superficial și nu reflectă performanța reală. Focus grupul a mai subliniat faptul că un factor esențial îl reprezintă contribuția **managerilor** la asigurarea unui proces corect de management al performanței și că aceasta ar trebui să reprezinte o funcție de zi cu zi a managementului, dincolo de evaluarea anuală.

Un element cheie al capacității administrative îl reprezintă experiența acumulată în cadrul organizației. Sondajul a indicat o opinie pozitivă a autorităților; mai mult de 74% dintre respondenți considerând că există în organizații competențele necesare în domeniile critice de expertiză. Expertiza este acoperită într-o mare măsură din resurse interne, dar și din resurse externe, folosindu-se asistență tehnică. Autoritatea de Audit (AA) consideră că poate acoperi toate ariile de expertiză din resurse interne. AA implementează un proiect de formare finanțat de POAT pentru dezvoltarea competențelor necesare. Expertiza este percepută de către majoritatea respondenților (72%) ca fiind existentă și de calitate ridicată. O capacitate limitată de asigurare a expertizei necesare este indicată în cadrul POS CCE și POS DRU.

**Principalele domenii de expertiză** care sunt indicate de către respondenții la sondaj și confirmate în interviuri și focus grup, sunt acelea referitoare la ajutorul de stat (44% dintre respondenți), reglementările de mediu (22%), managementul riscului (22%), auditul intern (22%).

În ciuda bunei acoperiri a ariei de expertiză, respondenții au indicat faptul că există o nevoie de îmbunătățire a capacității de formare. Aceasta este percepută ca fiind esențială pentru a dezvolta continuu ariile de expertiză și competențele interne, pentru a răspunde schimbărilor cadrului legal și introducerii noilor metodologii. De asemenea, aceasta este înțeleasă ca necesară pentru formarea și integrarea noilor angajați, în principal în instituții cu o rată mare a fluctuației de personal.

Pentru implementarea programului, domeniile de expertiză în care **formarea este considerată necesară** sunt achizițiile publice (72% dintre răspunsuri), managementul și controlul financiar (64%), politici și legislație naționale/națională și europene/europeană (44%) și abilități manageriale (44%). Există mici variații între un PO și altul cu privire la ierarhizarea nevoilor prioritare, care nu relevă nici un tipar ce ar putea fi utilizat pentru a trage o concluzie.

Discuțiile focus grupurilor au subliniat importanța **unui management eficace pentru performanța generală** a organizației, importanța introducerii și utilizării unor practici și instrumente noi de management a RU. Nu există evaluări disponibile cu privire la eficacitatea managementului. Astfel de evaluări sunt utile în organizațiile care au ca scop îmbunătățirea competențelor de management și ar trebui luate în considerare în proiectele din programul pentru consolidarea capacității administrative.

Evaluările și studiile privind implementarea PO în perioada 2007-2013 identifică o serie de aspecte cheie cu privire la capacitatea administrativă a autorităților, AM-urilor și OI-urilor. Cu toate acestea nu au fost identificate în analiza documentară **evaluări care să acopere analiza capacității administrative la nivel de sistem sau instituție, nu au fost identificate** date colectate/disponibile cu privire la utilizarea resurselor umane (volum de muncă, personal și costuri ale instituției și faze ale ciclului sau sarcini). Datele privind parametrii sistemului lipsesc sau sunt incomplete, în ciuda faptului că au existat inițiative, conform interviurilor, de colectare a acestora,



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



cum ar fi: nivelul salarial, nivelul performanței individuale, indicatori de implementare a programelor de formare, evaluări ale funcției de formare.

O amplă analiză se realizează în prezent la nivelul MFE pentru a stabili soluțiile de răspuns la problemele cheie ale sistemului de management a IS. Evaluările ex-ante ale PO pentru perioada 2014-2020 nu au fost încă lansate, dar se așteaptă ca acestea să ofere o opinie asupra cadrului instituțional propus.

### 3.2.3 Sisteme și instrumente

În această secțiune, se evaluează dacă sistemele și instrumentele folosite de către AM-uri și OI-uri în perioada de programare actuală au fost proiectate și utilizate în mod adecvat și care sunt concluziile relevante pentru următoarea perioadă de programare.

Evaluarea va răspunde la următoarele întrebări:

- Este delegarea sarcinilor clară, formalizată și în conformitate cu factorii interesați?
- Sunt disponibile instrumente adecvate și instrucțiuni suficiente pentru elaborarea și implementarea programului?
- Sunt implementate proceduri, baze de date și sisteme adecvate, inclusiv sistemul de management și control, management financiar, achiziții publice, managementul riscului, audit, prevenirea, identificarea și gestionarea neregulilor?
- Este constituită o Autoritate Națională de Audit competentă și activă?

#### Delegarea sarcinilor

Pentru implementarea PO 2007-2013, delegarea sarcinilor, între AM-uri și OI-uri, a fost stabilită formal prin contractele de delegare. Există o opinie pozitivă majoritară în sondajul de opinie privind caracterul adecvat și consensul asupra delegării sarcinilor (91% răspunsuri pozitive, 9% non-răspunsuri) iar în ceea ce privește claritatea rolurilor și responsabilităților, 55% dintre răspunsuri au fost pozitive iar 30% non-răspunsuri). Totuși, suprapunerea sarcinilor între AM și OI a fost evidențiată în rapoartele misiunilor AA, cărora li se adaugă interpretarea inconsecventă a procedurilor de către AM și OI, ambele creând confuzie la nivelul beneficiarilor. Acest criteriu trebuie analizat în conexiune cu criteriile privind crearea structurilor și anume selecția adecvată a OI-urilor și definirea responsabilităților în cadrul sistemului de implementare a programului operațional. Experiență pozitivă a AM POR în relație cu ADR-urile în calitate de OI în baza unui contract de delegare cu indicatori de performanță, sugerează extinderea practicii și în alte AM. Experiența anterioară arată că indicatorii de performanță pot fi utilizați eficace numai dacă beneficiile OI (organizație și personal) depind de atingerea obiectivelor sau dacă există o formă de penalitate în situația în care obiectivele nu sunt atinse.

#### Îndrumare și instrumente pentru programare și implementare

În această secțiune, analizăm în ce măsură au fost create ghiduri pentru îndrumare sau alte instrumente pentru programare și implementare și dacă acestea sunt adecvate. Pe parcursul constituirii cadrului instituțional pentru implementare, au fost definite procese și instrumente conforme cerințelor procesului de acreditare. Necesitatea conformării pentru acreditarea instituțiilor a reprezentat un factor stimulator pentru crearea instrumentelor solicitate. Provocarea cheie pentru autorități a fost aceea de a asigura funcționarea corectă a instrumentelor create.

Pentru fiecare program operațional, pentru toate procesele au fost definite proceduri și instrumente. Acestea sunt implementate și conform rezultatelor sondajului, mai mult de 52% dintre respondenți consideră că acestea sunt adecvate, fiind necesare doar unele îmbunătățiri, în timp ce aproximativ 18% consideră că îmbunătățirile sunt foarte necesare. Focus grupul a confirmat opinia sondajului de a revizui procedurile fiind considerată "foarte necesară".



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Rapoartele și evaluările anuale au subliniat dificultăți de utilizare a procedurilor, cu efecte negative asupra beneficiarilor, AM-urilor și OI-urilor, în principal din punctul de vedere al volumului crescut al costurilor administrative și a poverii asupra beneficiarilor. Rapoartele și studiile analizate subliniază un număr de deficiențe privind adecvanța procedurilor, inclusiv<sup>24</sup> lipsa de claritate, suprapunerea procedurilor de control, proceduri rigide și complicate în ceea ce privește rambursările parțiale, cerințe și birocrație excesive în principal în faza verificării rambursărilor, interpretare diferită și neclară a procedurilor între AM, OI și auditori etc. Simplificarea procedurilor și revizuirea/crearea de noi instrumente și instrucțiuni pentru beneficiari au fost propuse în planurile de acțiune inițiate în ultimii trei ani.

Nu toate măsurile de îmbunătățire asumate de către autoritățile române au fost eficiente. În unele cazuri, măsurile propuse s-au dovedit a fi imposibil de aplicat. De exemplu, îmbunătățirile asumate pentru prevenirea și depistarea conflictului de interese, conform Evaluării sistemului de achiziții publice din România contractat de Comisia Europeană în 2011, sunt limitate la măsuri de bază și ineficiente.

*„mecanismul pentru prevenirea și depistarea conflictului de interese [...] stabilit prin cadrul legal existent este mai degrabă inaplicabil (dificil de implementat) și nu previne sau depistează efectiv conflictul de interese în procesul de achiziție publică [...] ; acesta este în prezent limitat la măsuri de bază și nu la unele măsuri eficiente”<sup>25</sup>”*

Interviurile au subliniat nevoia pentru o mai bună coordonare a PO în vederea asigurării unor abordări și metodologii consecvente și uniforme; în perioada actuală de programare, coordonarea metodologică nu a fost considerată suficientă, unele AM-uri au fost refractare la încercările de armonizare, rezultând dificultăți în implementare și o povară administrativă semnificativă pentru beneficiari.

Sistemul de indicatori reprezintă un element esențial al ciclului de programare. Acesta a fost evaluat pozitiv de către 71% dintre respondenții la sondaj. Cercetarea a dovedit că au fost înregistrate îmbunătățiri pe parcursul implementării PO 2007-2013. În prezent, sistemul permite o raportare adecvată a indicatorilor principali (core indicators) și a indicatorilor de program. Un număr de indicatori utilizați în perioada actuală nu sunt adecvați pentru a reflecta efectele măsurilor, priorităților și programului<sup>26</sup>. De exemplu, indicatorul „creare locuri de muncă” este un indicator de program pentru POR și POS CCE, dar nu este adecvat pentru măsurarea efectelor avute în vedere prin toate axele prioritare ale programului. Indicatorul „valoare adăugată”, în cazul POP, este un indicator inclus în ghidul pentru indicatori POP, dar nu este disponibilă o metodologie de colectare și calcul (POP, 2011). Alte probleme în ceea ce privește indicatorii sunt legate de valoarea indicatorilor. Țintele stabilite pentru indicatorii de program nu au fost fundamentate corespunzător și s-au dovedit a fi departe de realitate în unele cazuri. Unele PO au reevaluat țintele și au introdus valori realiste pentru indicatorii lor (ex. Transport). Dificultăți suplimentare privind utilizarea indicatorilor sunt cauzate de: definirea neclară a indicatorului și a metodologiei pentru calcul, necorelarea unor indicatori la nivel de proiect și de program, dificultăți în agregare, disponibilitatea limitată a datelor pentru calculul indicatorilor statistici. În 2011, MFE a inițiat un proiect pentru a identifica modalitățile prin care producția de date poate asigura necesarul pentru calculul indicatorilor statistici necesari pentru implementarea PO.

Următoarea perioadă de programare aduce o nouă abordare a indicatorilor<sup>27</sup>. MFE a inițiat măsuri de asistență pentru a îndruma persoanele implicate în programare pentru selectarea indicatorilor. Există un know-how bun în cadrul MFE cu privire la sistemele de indicatori, care ar putea fi transferat către de AM și OI .

<sup>24</sup> Raport Public Anul, Curtea de Conturi, 2011.

<sup>25</sup> Evaluarea sistemului de achiziții publice din România, 2011

<sup>26</sup> Raport pilot privind indicatorii de rezultate 2014, DG Regio, Unitate de Evaluare, 2012.

<sup>27</sup> U:\B2\Core activities\Indicators\Result indicators - pilot study\Result Indicator Pilot report rev 2.doc Commission européenne, B-1049 Bruxelles / Europese Commissie, B-1049 Brussel – Belgium [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/)



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



În perioada 2007-2013 au fost utilizate mai multe aplicații pentru managementul informației. SMIS este cel mai cuprinzător și recent a fost demarată o dezvoltare a sistemului sub denumirea MySMIS, care permite mai multe funcționalități pentru schimbul eficient de date cu beneficiarii. Nu a fost luată încă o decizie privind utilizarea și dezvoltarea viitoare a aplicațiilor existente.

53% din respondenții la sondaj consideră că sistemele electronice nu sunt complet utilizate. Conform evaluării recente a Sistemelor Electronice (SE) efectuată în cadrul Evaluării Ex-Ante a Acordului de Parteneriat, toate SE trebuie să își îmbunătățească portofoliul de rapoarte predefinite pentru a elabora acele rapoarte necesare utilizatorilor specifici. Toate SE ar trebui să cuprindă o revizuire semnificativă în ceea ce privește, funcțiile, conținutul de date și ușurința în utilizare. Pe lângă obiectivul inițial de satisfacere a cerințelor minime, este important ca sistemele să dețină funcții mai utile pentru utilizatorii lor. SMIS și MIS-CTE necesită îmbunătățiri majore în ceea ce privește utilitatea și ușurința de utilizare. Pentru aceasta din urmă, sistemele necesită o revizuire a interfeței utilizatorilor pentru a deveni mai ușor de înțeles și de utilizat.

### Sisteme de management și control

Un sistem de management și control sigur și de încredere asigură că fondurile sunt utilizate în mod adecvat cu scopul de a îndeplini obiectivele programului și politicilor. Sistemul de management și control ar trebui să identifice din timp neregulile izolate și să le corecteze înainte de a deveni o problemă de sistem.

Evaluatorii au identificat în cercetarea efectuată un număr de probleme care au legătură cu performanța și care indică sisteme de management și control slabe. Neregulile identificate în legătură cu managementul și controlul achizițiilor publice par a fi de natură sistemică, în timp ce alte nereguli de sistem în activitățile de evaluare și selectare a proiectelor, fraudă (în cazul unui OI), suspiciunea de conflicte de interese și „complicitate” (MFE, 2013) au dus la întreruperi de plăți, suspendări și suspendări prealabile ale Programelor Operaționale, unele dintre ele aflate încă în vigoare.

Raportul Curții de Conturi pe 2011 subliniază, ca o caracteristică generală a instituțiilor publice: „nu există o monitorizare sistematică și o evaluare a riscurilor, registrul de riscuri nu este completat, iar acolo unde există, sistemul nu contribuie la îmbunătățirea eficienței și eficacității activităților”.

De asemenea, s-au identificat puncte slabe în aplicarea procedurilor: verificări incomplete, întârzieri în aplicarea procedurii; lacune în depistarea neregulilor; înregistrarea întârziată a neregulilor, lipsa revizuirilor procedurilor (Curtea de Conturi 2011) etc.

Mecanismele pentru plăți, prognoză și certificare sunt percepute ca fiind pozitive de un procent de 73% dintre respondenți, aceștia având o părere pozitivă în ceea ce privește mecanismele de monitorizare, fluxul plăților, previzionarea și certificarea; 11,8% consideră că mecanismele nu sunt funcționale.

În ciuda acestor opinii pozitive, există informații cu privire la dificultățile identificate în mecanismele de plată, care se reflectă în întârzieri mari ale plăților către beneficiari, întârzieri ale certificării plăților și ale plăților de la CE. Analiza implementării bugetare a Fondurilor Structurale și de Coeziune în anul 2012 (Comisia Europeană, 2013) menționează România ca fiind una din țările care a înregistrat nivelul cel ridicat de deviere față de previziunea decontării plăților de la CE în anul 2012 - 97%, explicată prin întreruperea plăților și pre-/suspendări / ale programelor.

Procedurile pentru verificări de probă sunt implementate, dar rapoartele de audit indică întârzieri sau realizarea parțială a planului de verificare sau verificări incomplete. Interveniile au subliniat faptul că trebuie îmbunătățită calitatea verificărilor; concluziile și recomandările ar trebui să fie mai clare pentru a putea duce la îmbunătățiri.

Părerile majoritar pozitive din cadrul sondajului cu privire la existența unor piste suficiente de audit, cu 91% răspunsuri pozitive, au fost confirmate în cadrul interviurilor. 89% dintre respondenți





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



consideră că sistemul de audit este adecvat; rapoartele de audit intern sunt disponibile, iar autoritatea de audit confirmă utilitatea acestora pentru misiunile de audit extern. Un indicator al eficacității misiunilor de audit intern îl reprezintă prevenirea cu succes și depistarea din timp a neregulilor și fraudelor, indicator care în prezent nu se ridică la un nivel de satisfacție așteptat.

România a creat Autoritatea Națională de Audit pentru toate Programele Operaționale 2007-2013. Mandatul este asigurat prin Legea 200/2005, această organizație funcționând ca organ independent de Autoritățile de Management și de alte structuri din sistem. Autoritatea Națională de Audit funcționează, activitatea sa fiind inclusă în Raportul Public Anual al Curții de Conturi.

### **Alți factori orizontali care influențează capacitatea administrativă a autorităților**

În această secțiune, echipa de evaluare analizează care sunt și în ce măsură influențează alți factori capacitatea administrativă a autorităților implicate în managementul fondurilor UE. Analiza este concentrată pe relațiile interministeriale, pe eficacitatea și eficiența administrației publice și pe riscul factorilor de corupție.

Opiniile colectate în cadrul sondajului sunt pozitive cu privire la factorii orizontali care influențează capacitatea administrativă a autorităților.

- 85% dintre răspunsuri sunt pozitive cu privire la relațiile de lucru dintre ministerele de resort.
- Numirea și promovarea în funcții sunt considerate a fi bazate pe competențe și merite de către majoritatea respondenților, (71%)
- Există o delimitare clară a funcțiilor, o bună definire și gestionare a răspunderii și responsabilităților.
- Există un cod de conduită în fiecare instituție, lucru confirmat de către 93% dintre respondenții la sondaj.

Dintr-o perspectivă diferită, studiile și evaluările efectuate în ultimii ani cu privire la managementul politicilor publice au subliniat un număr de puncte slabe strâns legate de aspectele privind capacitatea administrativă analizate mai sus, inclusiv următoarele:

- Slaba aplicabilitate a managementului politicilor publice<sup>28</sup>;
- Cooperare interinstituțională defectuoasă;
- Sistemul de control se bazează mai degrabă pe proces, costuri și activități, decât pe obiective și rezultate;
- Evitarea răspunderii și lipsa politicilor, sistemelor și instrumentelor de măsurare a performanței și integrarea acestora în procese instituționale și de management;
- Lipsa încrederii în administrație, care conduce la riscuri, blocaje ale proceselor și controale interminabile;
- Politizarea administrației publice reflectată în mobilitatea personalului (poziții de conducere) în concordanță cu ciclul politic. Există informații că o astfel de mobilitate s-a extins la nivele inferioare în ultimii ani (Ecorys, 2010).

Studiile și evaluările<sup>29</sup> au identificat drept probleme cheie legate de eficiența și eficacitatea funcționarilor publici următoarele:

- Sistemul de recompensă nu întrunește cerințele minime, cum ar fi echitatea internă și externă bazată pe merite, și de aceea acționează ca factor demotivant.
- Un sistem de evaluare a performanțelor nemotivant.

<sup>28</sup> Analiză Funcțională, Guvernul Central, Banca Mondială, 2010

<sup>29</sup> Evaluarea intervențiilor și nevoilor viitoare privind consolidarea capacității administrative și instituționale în contextul Fondului Social European, Monografie de Țară, România, Direcția Generală pentru Ocuparea Forței de Muncă 2010.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



- Sistemul de RU este perceput din interior și exterior ca fiind mai puțin eficient, formalizat, și lipsit de conținut.
- Lipsa studiilor și cercetărilor de analiză pentru administrația publică și în cadrul organizațiilor pentru documentarea deciziilor.

Eficacitatea măsurilor care se adresează corupției este scăzută. Corupția rămâne o îngrijorare și o constrângere în dezvoltarea unui sistem public eficace și eficient, conform Comisiei Europene 2013. De exemplu, cercetarea noastră a indicat introducerea codului de conduită, care nu a adus îmbunătățiri. Interviuurile au arătat că aceasta este mai mult o conformitate formală cu cerințele legale decât un instrument eficient capabil să îmbunătățească comportamentul etic al administrației publice.

### 3.3 Concluzii și recomandări privind capacitatea administrativă a autorităților

Structurile desemnate pentru gestionarea fondurilor UE sunt în cea mai mare măsură încadrate în structurile existente ale sistemului de administrație publică și sunt influențate de punctele slabe ale sistemului administrativ privind **cooperarea interministerială precară, birocratia excesivă, insuficiența personalului, lipsa competențelor, transparența defectuoasă a recrutării și gestionării personalului și riscurile corupției.**

Provocarea pentru autoritățile române constă în găsirea soluțiilor corespunzătoare pentru îmbunătățirea capacității administrative și performanței sistemului responsabil pentru gestionarea fondurilor UE, în condițiile în care procesul de îmbunătățire a întregului sistem public este unul încet și nesigur.

*Măsurile de îmbunătățire a capacității administrative a sistemului de gestionare a fondurilor UE sunt frânate/întârziate de punctele slabe sistemice ale administrației publice din România.*

Experiența perioadei 2007-2013 arată faptul că cadrul legal, instituțional, implementat pentru structurile organizaționale, alocarea formală a responsabilităților, regulile interne ale procedurilor, Comitetele de Monitorizare etc. sunt conforme cu cerințele. Totuși, **problema cheie o reprezintă funcționarea corectă a structurilor, care se reflectă în blocaje ale proceselor, utilizarea slabă a resurselor și a rezultatelor produse și, în cele din urmă, slaba performanță a programelor operaționale.**

*România stă bine la capitolul conformitate formală, constituirea structurilor, formalizarea cooperării, crearea instrumentelor și sistemelor, dar funcționare rămâne deficitară.*

Organismele de coordonare (ex. ACIS) și un număr de AM-uri nu au avut suficientă autoritate pentru a asigura abordări consecvente, proceduri simple și coerente, evitarea suprapunerii responsabilităților și implementarea eficientă a planurilor de măsuri în cadrul instituțiilor pentru a soluționa problemele cheie. AM pentru POR din Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și AM PNDR din Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale au dovedit că au o capacitate mai bună de gestionare a programelor decât alte AM-uri, fiind cei mai buni performeri și beneficiind de extinderea structurilor teritoriale.

O provocare specială a reprezentat-o abordarea adoptată de majoritatea PO, respectiv abordarea pe proiecte mici într-un număr mare. Alternativa utilizării proiectelor strategice mai mari prezintă beneficii în ceea ce privește volumul de muncă și costurile fixe în cadrul OI-urilor și AM-urilor, dar necesită organizații cu capacitate suficientă pentru implementarea unor astfel de proiecte. O condiție suplimentară pentru aceste organizații o reprezintă rolul de actori de dezvoltare și existența legăturilor cu implementarea politicilor naționale / regionale.