



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.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Experiența perioadei actuale de programare indică faptul că trebuie asigurată o autoritate sporită a organismelor de management și coordonare, stabilitatea structurilor organizațiilor și a întregului cadru pentru a îmbunătăți performanța instituțională și cooperarea interinstituțională.

Principiul parteneriatului este formalizat și bine promovat în ambele perioade de programare, dar cu **contribuții limitate din partea partenerilor sociali** în timpul programării precum și în timpul implementării prin slaba participare în cadrul Comitetelor de Monitorizare. Comitetele de Monitorizare tind să se limiteze la discuțiile între CE și AM și OI privind implementarea programului, cu contribuții limitate din partea altor membri.

Capacitatea limitată de management a politicilor publice, instrumentele ineficiente de comunicare și cooperare reprezintă unii dintre factorii care influențează participarea eficientă a partenerilor în cadrul ciclului de gestionare a programelor.

În perioada 2007-2013, sistemul s-a confruntat cu **dificultăți privind asigurarea resurselor umane adecvate atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ**. Măsurile de austeritate asumate în anul 2010 au blocat resursele necesare pentru acoperirea volumului de muncă și numărului în creștere de contracte aflate în proces de implementare. Reducerile salariale semnificative în întregul sistem public au generat o fluctuație mare de personal, un număr mare de posturi vacante, iar rezultatul a fost creșterea gradului de încărcare cu sarcini a personalului existent. Măsurile asumate au îmbunătățit resursele, totuși, într-un număr de AM, problema încă necesită soluții.

Funcția de management a organizației și managementul resurselor umane nu au reușit să identifice soluții la aceste probleme, printr-o planificare și o alocare mai bună a sarcinilor, o gestionare a gradului de încărcare, managementul performanței, reținerea și stimularea angajaților. Resursele de asistență tehnică nu au fost utilizate suficient, astfel încât să acopere lipsa internă de resurse, în special din cauza dificultăților proceselor de achiziție publică.

Cercetarea a indicat un număr de probleme care trebuie avute în vedere pentru a asigura funcționarea corectă și un nivel adecvat de performanță a personalului, și se referă la:

- analiza încărcării cu sarcini și alte instrumente de dezvoltare organizațională nu sunt utilizate sistematic pentru a susține planificarea RU și alocarea optimă a responsabilităților;
- eficacitatea limitată a managementului performanței;
- un sistem de recompense incapabil să atragă, să rețină și să motiveze profesioniștii;
- funcția de formare este ineficientă, incapabilă să furnizeze oportunități de instruire pentru competențe critice specifice și dezvoltarea profesională continuă a personalului.

Funcția de RU este limitată în mare măsură la conformitatea cu cerințele minime privind procesele de RU, iar eficacitatea acestora este limitată.

Organizațiile nu dețin o capacitate suficientă pentru a utiliza în mod eficient politicile și practicile de RU pentru a asigura resurse adecvate și pentru a răspunde provocărilor.

Nivelul scăzut de performanță a programelor operaționale diminuează percepția cu privire la nivelul de performanță a personalului, în ciuda faptului că, în multe domenii, există profesioniști care depun eforturi pentru îndeplinirea sarcinilor ce le revin. Sistemul actual de management al performanței nu face diferența între performeri buni și performeri slabi, rezultatele individuale și contribuțiile la realizările programului operațional.

Există o nevoie de aliniere a performanței individuale a angajaților la performanța organizației, care poate fi transpusă printr-o trecere de la abordarea bazată pe competențe și proces la un



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



management al performanței „bazat pe rezultate”, acesta fiind necesar pentru o mai bună orientare a eforturilor înspre atingerea obiectivelor de performanță ale PO.

Sistemul de formare trebuie îmbunătățit pe baza bunelor practici anterioare, precum mecanismul de formare gestionat de ACIS, programele de formare utilizate de AM POR, reconsolidarea coordonării și reînnoirea abordărilor și metodelor conform celor mai bune practici din domeniul formării.

Funcția de formare trebuie să asigure **dezvoltarea continuă a personalului** în toate domeniile și necesită **intervenții pentru domenii specifice de expertiză, reprezentând astfel unul dintre factorii de succes pentru performanța PO.**

Domeniile critice de expertiză identificate în această etapă sunt: ajutorul de stat, regulamentele de mediu, managementul riscului, auditul intern, achizițiile publice, managementul și controlul financiar, legislația europeană și națională și competențele manageriale. Aceste domenii de expertiză ar trebui considerate ca fiind pur indicative, iar funcția de formare ar trebui să identifice continuu nevoile reale actualizate de formare. Asistență tehnică trebuie să fie disponibilă pentru situațiile în care nu este eficient sau nu este posibil să se dezvolte expertiza la nivel intern.

Începând cu perioada 2007-2013, se poate observa că organizațiile în cadrul cărora competențele au fost dezvoltate pe baza experienței anterioare și au existat resurse umane stabile la nivel de management și de poziții cheie, acestea au reușit să gestioneze cerințele de performanță și să facă față constrângerilor mediului socio-economic.

Sondajul efectuat pentru această evaluare a colectat opinii contradictorii și un număr semnificativ mai mare de opinii pozitive decât ceea ce a fost colectat din alte surse. În multe situații, răspunsurile s-au bazat numai pe opinii generale, nefundamentate, din cauza absenței analizelor și a datelor disponibile cu privire la resursele umane și procesele organizaționale.

Experiența perioadei actuale de programare arată că **sistemele și instrumentele** au fost create și implementate, acoperind procesele necesare în toate fazele ciclului de programare, dar **multe dintre acestea nu sunt utilizate corect și nu sunt eficiente.**

Delegarea sarcinilor este formalizată prin acorduri, dar funcționarea corectă este afectată în unele sectoare de lipsa clarității responsabilităților, suprapunerea responsabilităților, neclarități privind alocarea sarcinilor și interpretarea procedurilor. Optimizarea alocării responsabilităților poate conduce la simplificări semnificative în întregul sistem.

Ca o caracteristică generală, sistemul pare suprareglementat cu proceduri complicate și în multe cazuri neclare, birocrație excesivă cu costuri și poveri administrative ridicate, care au încetinit și chiar blocat procesele, în principal în dauna beneficiarilor.

Sistemul trebuie eficientizat pentru a fi stabil și uniform, cu proceduri simple în cadrul programelor. Asistența acordată beneficiarilor trebuie să fie concentrată pe aspecte legate de dezvoltarea proiectelor, cum ar fi calitatea, în timp ce cerințele administrative simplificate ar putea fi abordate prin ghiduri, cursuri practice, instrumente electronice mai eficiente.

Alocarea responsabilităților la toate nivelurile trebuie revizuită, iar procedurile trebuie simplificate, reducând povara administrativă. Instrumentele utilizate în implementarea programului în toate fazele trebuie să fie clare, utile și ușor de folosit pentru beneficiari.

Perioada 2007-2013 a arătat că elaborarea și gestionarea indicatorilor este o sarcină dificilă. Următoarea perioadă de programare, cu o nouă abordare a indicatorilor, va pune reprezenta o provocare suplimentară. Este necesară coordonarea de la nivelul MFE și formarea personalului



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



implicat în diversele faze ale ciclului programelor și proiectelor. De asemenea este necesară asigurarea datelor necesare pentru calculul indicatorilor.

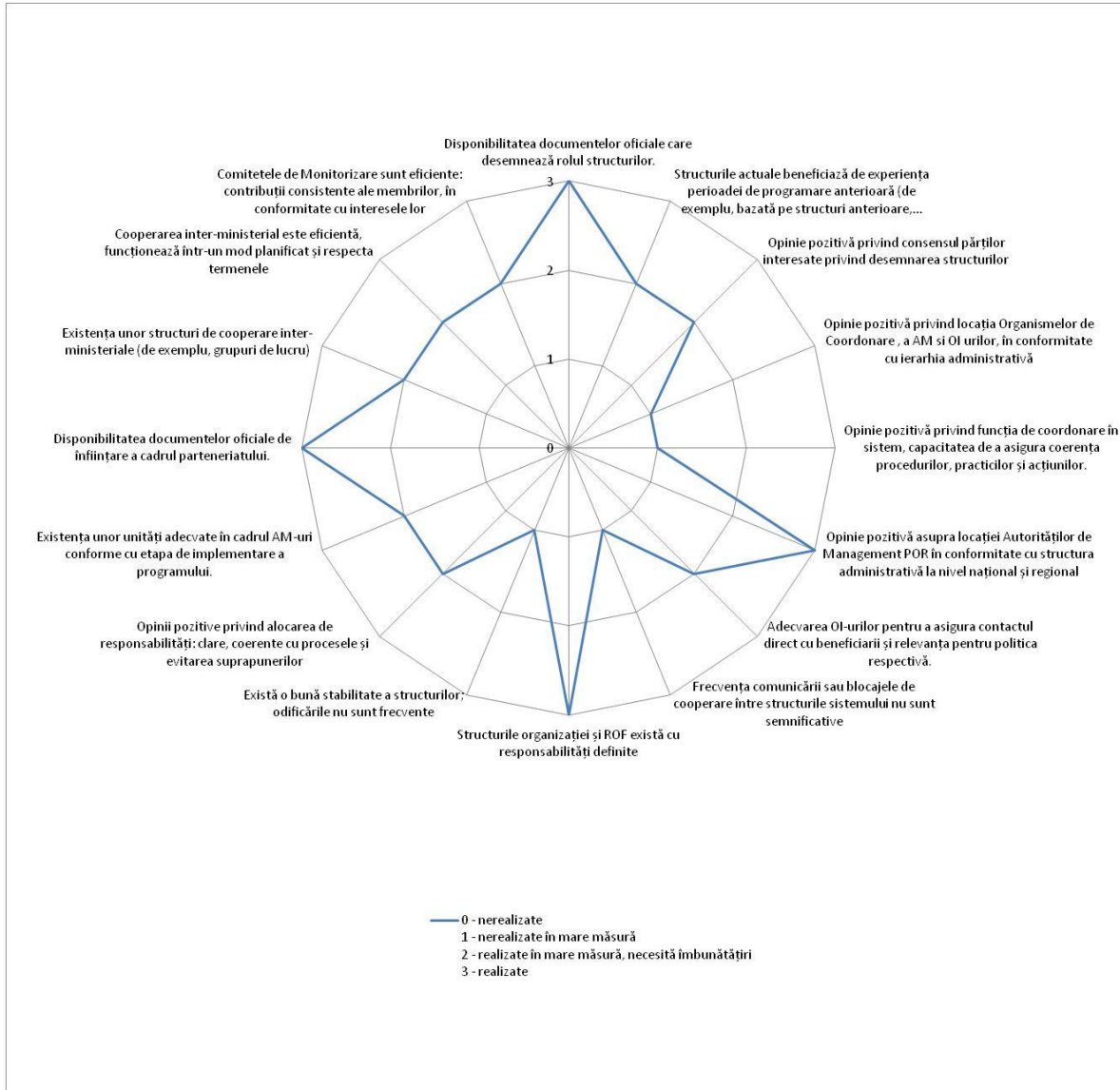
Potențialul sistemelor electronice nu este complet utilizat, iar îmbunătățirile sunt necesare în ceea ce privește siguranța și ușurința de utilizare. Sistemele electronice utilizate în perioada de programare actuală îndeplinesc cerințele minime privind siguranța datelor, siguranța și ușurința de utilizare. PNDR are nevoi suplimentare pentru îmbunătățirea sistemelor electronice. Pentru perioada 2014-2020, sunt necesare funcții mai utile pentru utilizatori. Implementarea conceptului de e-coeziune va spori simplificarea, reducerea poverii administrative și transparența.

Problema cheie întâlnită în exercițiul de programare 2007-2013 o reprezintă siguranța și **încrederea în sistemele de management și control**. Neregulile identificate în managementul și controlul achizițiilor publice par a fi de natură sistemică, în timp ce apar și alte nereguli din activitățile de evaluare și selecție a proiectelor, precum fraudă (în cazul unui OI), suspiciunea conflictelor de interese și alte probleme au condus la întreruperi ale plăților, suspendări și suspendări preliminare ale Programelor Operaționale, unele dintre acestea fiind încă în vigoare.

În ciuda opiniilor pozitive din cadrul sondajelor, procedurile pentru fluxurile de plăți, previziunile de cheltuieli și certificarea cheltuielilor, sunt necesare îmbunătățiri semnificative, fiind **excesiv de birocratice, cu procese prelungite și predictibilitate scăzută**.

Auditul intern este ineficient, întrucât nu pare să contribuie la detectarea timpurie a neregulilor sistemului. Managementul riscului nu este corect utilizat ca instrument de management, iar managementul neregulilor prezintă lacune semnificative în ceea ce privește prevenirea și înregistrarea corectă a neregulilor.

O imagine a situației actuale privind analiza capacității pe cele trei dimensiuni analizate este prezentată în figura de mai jos, realizate pe baza unei selecții de date și informații înregistrate în baza de date creată în cadrul acestei misiuni.



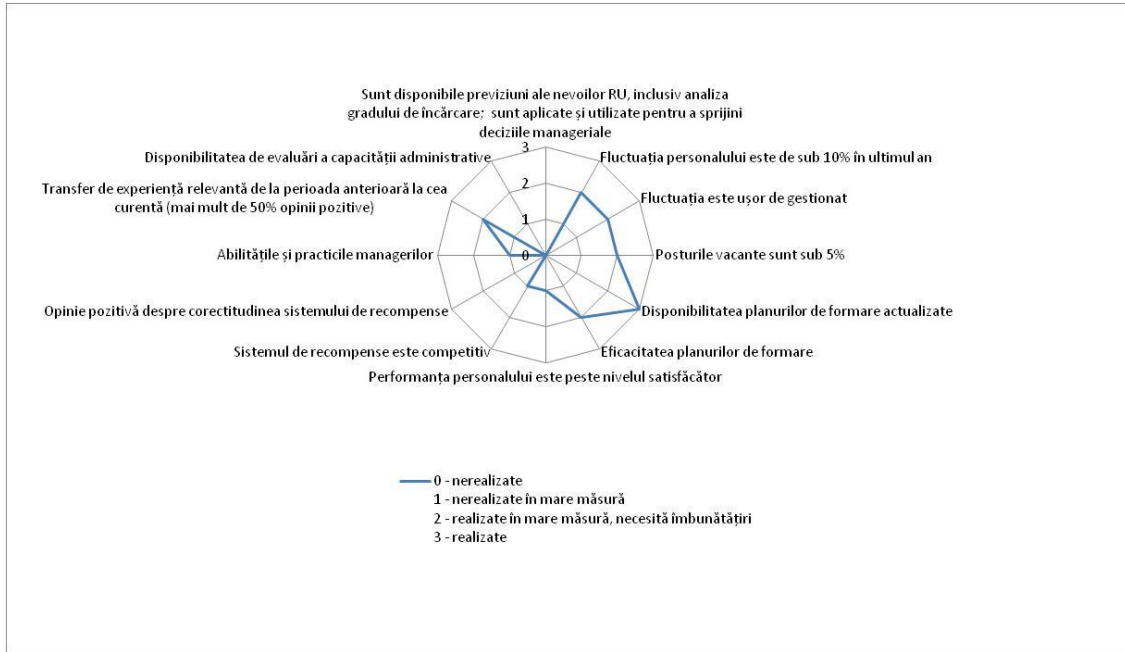


Figura 3 Capacitate administrativă din perspective resurselor umane 2007-2013

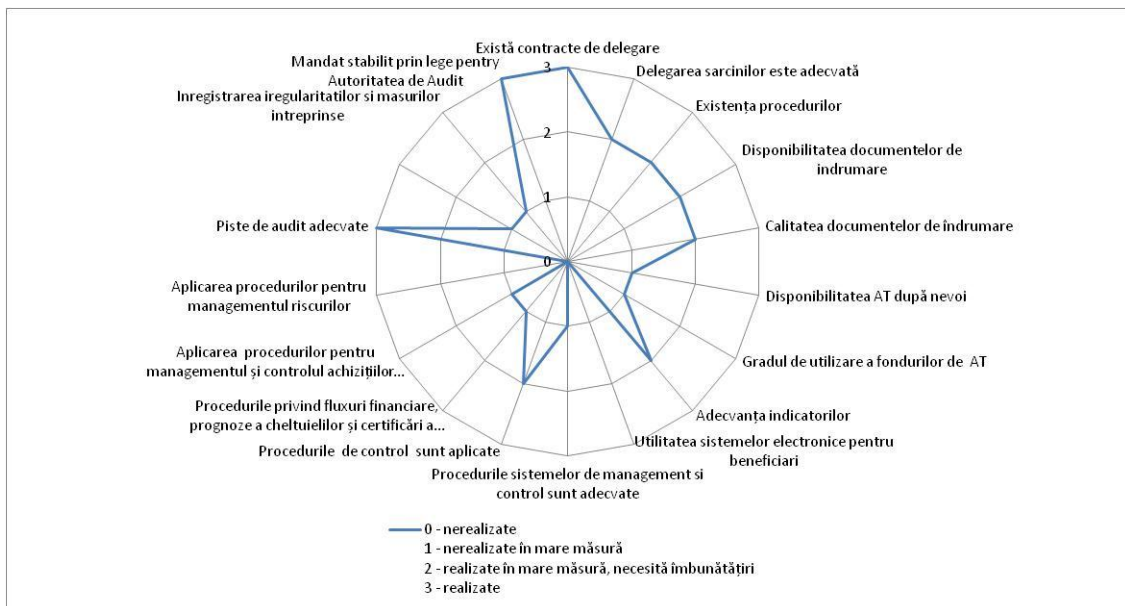


Figura 4 Capacitate administrativă din perspective Sistemelor și Instrumentelor 2007-2013

Recomandări

R1. Reproiectarea cadrului instituțional și poziționarea structurii naționale de coordonare și a AM în cadrul sistemului administrației publice în vederea sporirii autorității acestora, precum și pentru promovarea cooperării instituționale și multisectoriale. Aceasta se transpune în: (1) măsuri adresate structurilor care s-au dovedit a avea dificultăți în perioada 2007-2013, (2) încadrarea structurilor în conformitate cu ierarhia sistemului administrativ, (3) încadrarea AM/OI care s-au dovedit a fi dificil de coordonat în structuri cu o mai mare autoritate, luând în considerare însă și costurile administrative suplimentare, (4) întărirea autorității coordonatorului național, adică MFE, de către



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Primul Ministru pentru respectarea regulilor în întregul sistem, (5) asigurarea că OI-uri sunt desemnate acele structuri care asigură un contact adecvat cu beneficiarii țintă, (6) asigurarea stabilității structurilor și întregului cadru organizațional pentru a îmbunătăți performanța instituțională.

R2. Întărirea participării partenerilor sociali la procesul de programare și în comitetele de monitorizare; acest lucru poate fi obținut printr-o mai bună coordonare a cooperării, metodologii și planuri, informații actualizate și formare.

R3. Dezvoltarea funcției de RU în cadrul sistemului fondurilor CSC; acest lucru poate fi obținut printr-o intervenție pe termen lung, pe parcursul întregii perioade de programare cu scopul de a proiecta și implementa politicile cheie de RU, inclusiv planificarea RU, alocarea optimă a responsabilităților și gestionarea gradului de încărcare, îmbunătățirea sistemului de recompense, consolidarea funcției de formare. Capacitatea pentru managementul funcției de RU trebuie să fie creată centralizat la nivelul MFE, cu o cât mai bună cooperare cu departamentele de RU ale ministerelor și integrarea cu procesele acestora. Externalizarea cu ajutorul resurselor AT va crește eficacitatea intervențiilor de sprijin a funcției de RU.

Sunt necesare analize mai detaliate privind aspecte cheie ale funcției de RU în vederea monitorizării progresului funcției și a nivelului capacității administrative.

R4. Analiza întregului sistem de management în vederea simplificării procedurilor, clarificării alocării responsabilităților și reducerii poverii administrative. Este necesară contractarea unui studiu privind cerințele minime generate de regulamente și legislație.

Simplificarea ar trebui să aibă în vedere: utilizarea optimă a schemelor de granturi pentru cererile de finanțare, cerințe rezonabile/minime ale documentelor în toate fazele, nivelurile de control, claritate și acord asupra interpretării procedurilor de către toate organele de control, utilizarea costurilor și sumelor forfetare standard etc.

R5. Elaborarea unor ghiduri, manuale, servicii de asistență, cursuri practice ușor de utilizat cu utilizare extinsă a TIC, în vederea asigurării accesului facil al beneficiarilor.

R6. Asigurarea dezvoltării unui sistem eficient de indicatori în conformitate cu metodologia CE, capacitate adecvată la nivel de proiect și de program în vederea utilizării indicatorilor și producerii de date pentru calculul indicatorilor. Acest sistem trebuie implementat prin coordonarea de la nivelul MFE, prin elaborarea de ghiduri și programe de formare pentru toți utilizatorii sistemului. MFE trebuie să se asigure că furnizorii de date au capacitatea și își asumă producerea datelor.

R7. Extinderea conceptului e-coeziune în toate procesele schimbului de date cu beneficiarii.

R8. Consolidarea sistemelor de management și control ale autorităților. Acestea ar trebui implementate prin competențe îmbunătățite în ceea ce privește controlul intern, managementul riscului, prevenirea, depistarea și gestionarea neregulilor. Se vor explora modalități privind modul în care criteriile de evaluare ale sistemelor de management și control pot fi incluse în evaluarea performanței managerilor, și aplicarea de sancțiuni în cazul nerespectării procedurilor. Îmbunătățirea procedurilor de achiziție trebuie să continue.

Alte măsuri de susținere a consolidării capacității administrative a autorităților.

Implementarea reformei în administrația publică pentru a crea un mediu favorabil pentru dezvoltarea capacității administrative a autorităților implicate în gestionarea fondurilor UE.

- Este necesară îmbunătățirea capacității de proiectare și implementare a politicilor publice
- Îmbunătățirea eficacității și eficienței sistemului de administrație publică
- Abordarea corupției într-un mod mai eficient.