



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



REZUMAT EXECUTIV

“Capacitatea administrativă limitată reprezintă unul dintre motivele principale de îngrijorare pentru România. Lipsa eficacității administrației publice din România, împreună cu suprareglementarea, proceduri împovărătoare și ineficiente, afectează negativ mediul de afaceri și capacitatea pentru investiții publice”

(Comisia Europeană, 2013)

Capacitatea administrativă limitată este considerată unul dintre principalii factori care contribuie la nivelul redus de absorbție în perioada actuală de programare; în prezent, România se află pe cea mai joasă poziție în clasamentele UE în ceea ce privește fondurile structurale, de coeziune și fondurile pentru agricultură și pescuit.

În acest context, Ministerul Fondurilor Europene a solicitat o evaluare a capacității administrative a instituțiilor responsabile cu gestionarea fondurilor europene ca parte a Evaluării Ex-ante a Acordului de Parteneriat. În prima etapă, evaluarea acoperă perioada 2007-2013 pentru a identifica lecțiile învățate care ar putea fi folosite pentru îmbunătățirea capacității administrative.

După definirea noului cadru instituțional, evaluarea va avea în vedere scenariul propus pentru perioada 2014 - 2020, cu scopul de a formula recomandări referitoare la modul în care România ar putea să își îmbunătățească capacitatea administrativă pentru a utiliza în mod optim fondurile disponibile.

Evaluarea trebuie să răspundă la întrebarea: „Este capacitatea administrativă a autorităților și a beneficiarilor suficientă pentru o implementare corespunzătoare a fondurilor CSC?”

În cele ce urmează este prezentat, pe baza concluziilor evaluării, un rezumat al principalelor nevoi identificate pentru îmbunătățirea capacității administrative a autorităților și a beneficiarilor.

Rezumatul concluziilor privind capacitatea administrativă a autorităților și a beneficiarilor

Capacitatea administrativă a autorităților și a beneficiarilor reprezintă o provocare serioasă pentru implementarea eficientă a fondurilor CSC. **Sunt necesare îmbunătățiri semnificative**, care ar trebui să fie bazate pe capacitățile dezvoltate în perioada 2007-2013.

În contextul unui mediu în care progresele înregistrate în sectorul public sunt lente și nesigure, marea provocare pentru autoritățile din România constă în găsirea celor mai adecvate soluții pentru îmbunătățirea capacității și performanței administrative a instituțiilor cu responsabilități în gestionarea fondurilor europene. În perioada 2007-2013, măsurile de îmbunătățire a capacității administrative a sistemului de gestionare a fondurilor UE au fost zădărnicate de deficiențele sistemice ale administrației publice.

România se ridică la un nivel bun în ceea ce privește **conformitatea formală**, cum ar fi crearea de structuri, formalizarea cooperării, crearea de instrumente și sisteme, dar **funcționarea sistemului rămâne în continuare precară**.

Experiența din perioada actuală de programare indică faptul că îmbunătățirea performanței și a cooperării instituționale necesită asigurarea unei autorități crescute a structurilor de conducere și de coordonare și o mai bună **stabilitate instituțională**.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Cu toate că au fost create structuri partenoriale, **capacitatea limitată de gestionare a politicilor publice, instrumente ineficace de comunicare și de cooperare** influențează negativ participarea eficace a partenerilor la managementul ciclului programelor.

O problemă cheie a sistemului o reprezintă asigurarea resurselor umane (RU), adecvate din punct de vedere cantitativ și calitativ. În mare parte, **funcția de RU se limitează la asigurarea conformității cu cerințele minime privind desfășurarea proceselor de RU**, dar eficacitatea acesteia este redusă. Organizațiile **nu au o capacitate suficientă pentru a utiliza în mod eficace politicile și practicile de RU**, pentru a asigura resursele necesare și pentru a răspunde cerințelor de performanță și schimbărilor din mediu.

Este necesară alinierea performanței oamenilor cu performanța organizației, o trecere de la managementul performanței bazat pe competențe la cel bazat pe rezultate, cu scopul de a **orienta mai bine eforturile angajaților spre obiectivele de performanță ale programelor operaționale (PO). Sistemul de recompense** trebuie să fie capabil să atragă și să rețină profesioniști în sistem, precum și să stimuleze performanța.

Există nevoia de a crea și de a oferi oportunități de formare cu scopul de a asigura competențele în domeniul cheie și de a asigura o dezvoltare profesională continuă a personalului. **Sistemul de formare trebuie consolidat** folosind bunele practici anterioare, cum ar fi mecanismul de instruire gestionat de către ACIS (actual MFE) și programele de formare din cadrul AM POR; trebuie să existe o coordonare mai bună și să fie adoptate cele mai bune metode și abordări utilizate în domeniul formării.

Este evident faptul că în perioada 2007-2013 acele organizații în care competențele au fost dezvoltate pe baza experienței anterioare și în care a existat o stabilitate la nivelul funcțiilor de conducere și a altor poziții cheie, au răspuns mult mai bine exigențelor de performanță și constrângerilor impuse de mediul socio-economic. Trebuie astfel asigurată o mai **mare stabilitate a structurilor, a managerilor și a resurselor umane** care ocupă poziții cheie.

Ca o caracteristică generală, **sistemul de implementare a programelor operaționale pare a fi excesiv reglementat, cu proceduri complicate** și în multe cazuri neclare, asociate cu o birocrație excesivă și o povară administrativă ridicată. Toate acestea încetinesc și chiar blochează procesele, având efecte negative, în principal asupra beneficiarilor.

Este necesară revizuirea alocării responsabilităților la toate nivelurile, iar **procedurile trebuie simplificate**, reducându-se astfel povara administrativă. Instrumentele utilizate în vederea implementării programului în toate fazele trebuie să fie clare, utile și în favoarea beneficiarilor.

Se impune adoptarea unui sistem eficace de indicatori, cu o structură, metodologii și capacitate îmbunătățite la toate nivelurile privind utilizarea, calcularea și raportarea acestora. Trebuie astfel asigurată generarea constantă de date necesare pentru indicatorii selectați.

Potențialul sistemelor electronice nu este utilizat la maximum, în acest sens se impun îmbunătățiri în ceea ce privește fiabilitatea sistemelor și ușurința de utilizare. Pentru perioada 2014-2020, sunt necesare mai multe funcții adecvate destinate utilizatorilor, decât cele pe care le au sistemele electronice actuale. **Implementarea cerințelor de e-coeziune** va contribui la simplificarea, transparența și diminuarea poverii administrative.

O problemă cheie întâlnită în exercițiul de programare 2007-2013, legată de utilizarea sistemelor și instrumentelor existente, o reprezintă **eficacitatea limitată a sistemelor de management și control**. Neregulile identificate cu privire la managementul și controlul achizițiilor publice s-au



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



dovedit a fi de natură sistemică, în timp ce și alte nereguli au apărut în cadrul activităților de evaluare și selecție a proiectelor, precum fraudă, suspiciunea conflictelor de interese și conivențe.

Procedurile privind plățile, previzionarea și certificarea cheltuielilor necesită îmbunătățiri semnificative, fiind **excesiv de birocratice, cu procese îndelungate și predictibilitate scăzută** de prognozare.

Auditul intern nu pare să contribuie la depistarea timpurie a neregulilor din sistem. **Managementul riscului nu este utilizat în mod corespunzător** ca instrument de management în toate organizațiile, iar gestionarea neregulilor prezintă deficiențe semnificative în ceea ce privește prevenirea și înregistrarea corectă a problemelor și a riscurilor actuale și viitoare.

Perioada de programare **2007-2013 a reprezentat o provocare pentru beneficiari** datorită noilor reguli care au fost semnificativ diferite de cele aplicate în cadrul programelor de pre-aderare, dimensiunilor mai mari a proiectelor și, în unele cazuri, datorită implicării aceleiași entități într-un număr mare de proiecte.

Un domeniu important care necesită îmbunătățiri este cel al capacității de management a proiectelor, în special în instituțiile publice centrale și locale responsabile pentru un volum mare de fonduri disponibile pentru a fi absorbite, acestea reprezentând actori cheie în implementarea programelor operaționale.

Consolidarea organizațională, întărirea capacității de management de proiect pe termen lung, reprezintă necesități cheie și includ îmbunătățirea sistemelor de management și control, o integrare mai bună cu alte funcții ale instituției și îmbunătățirea competențelor în anumite domenii de specializare. **Competențele legate de achizițiile publice și managementul de proiect** continuă să fie priorități în ceea ce privește formarea. Un alt aspect ce trebuie avut în vedere este **capacitatea îmbunătățită de elaborare a documentațiilor tehnice**, îndeosebi în cazul infrastructurii. Actorii cheie de dezvoltare de la nivel regional, local și sectorial au capacitate redusă de a gestiona protofoliile de proiecte¹ și de a asigura pregătirea de proiecte mature pentru implementare. Pentru un număr de sectoare, nu există nicio organizație responsabilă la nivel regional cu implementarea politicilor sectoriale, de exemplu, cercetare dezvoltare inovare (CDI), turism, întreprinderi mici și mijlocii etc. Intenția de a utiliza în perioada 2014-2020 proiecte strategice integrate va impune consolidarea acestor actori menționați mai sus, care trebuie să fie capabili să faciliteze, să dezvolte și să implementeze în mod direct astfel de proiecte.

În cazul beneficiarilor privați de mărime mică, trebuie să se asigure **proceduri simple, instrucțiuni clare și acces ușor la serviciile de consultanță**, respectiv disponibilitate și accesibilitate. **Serviciile de consultanță trebuie să se dezvolte** pentru a răspunde nevoilor de pe piață, asigurându-se pentru aceasta proceduri simple și transparente de achiziție și predictibilitatea cererii de servicii pe parcursul implementării programelor.

Beneficiarii au o capacitate limitată de mobilizare a resurselor financiare necesare implementării proiectelor, aceasta rămânând o problemă cheie și un factor de risc pentru performanța programelor.

¹ În engleză projects pipelines



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Recomandări

R1. Asigurarea unor competențe sporite² autorităților de management și structurilor de coordonare, stabilitate instituțională și a unui cadru general de organizare, în vederea îmbunătățirii performanței instituționale și a cooperării inter-instituționale.

R2. Îmbunătățirea participării eficiente a partenerilor sociali în procesul de programare și în cadrul comitetelor de monitorizare; trebuie avute în vedere o mai bună coordonare a proceselor, a furnizării de informații și creșterea capacității partenerilor sociali.

R3. *Dezvoltarea funcției de RU în cadrul sistemului de gestionare a fondurilor CSC. Crearea la nivelul MFE a unei capacități de management a funcției de RU, care va putea asigura o coordonare mai bună și o utilizare adecvată a resurselor de asistență tehnică.* Este necesară de asemenea cooperarea cu departamentele/direcțiile/serviciile de RU din cadrul ministerelor și corelarea cu procesele acestora. Utilizarea modelelor și practicilor din sectorul privat, analiza periodică a proceselor de RU pentru a monitoriza eficacitatea funcțiilor și progresul înregistrat în dezvoltarea capacității administrative.

R4. Revizuirea întregului sistem de management în vederea simplificării procedurilor, cu accent pe optimizarea utilizării apelurilor de proiecte, menținerea unor cerințe procedurale rezonabile/minime în toate fazele ciclului proiectelor, claritate și consecvență cu privire la interpretarea procedurilor de către toate organele de control, utilizarea costurilor standard și a sumelor forfetare, acolo unde este cazul, etc.

R5. Elaborarea unor instrucțiuni, manuale, servicii de asistență, tutoriale, ușor de folosit, cu utilizare extinsă a TIC, în vederea asigurării accesului facil pentru toți beneficiarii.

R6. Dezvoltarea unui sistem eficient de indicatori în conformitate cu metodologia CE, fiecare proiect și program să aibă capacitate corespunzătoare pentru utilizarea indicatorilor și furnizarea de date pentru calcularea și monitorizarea indicatorilor. Acesta ar trebui implementat sub coordonarea MFE și ar trebui să includă și furnizarea de asistență și formare pentru toți utilizatorii sistemului. MFE trebuie să se asigure că furnizorii de date au capacitatea și competențele de a genera date și de a le asuma.

R7. Extinderea implementării conceptului de e-coeziune în cadrul tuturor proceselor de schimb de date cu beneficiarii.

R8. Consolidarea sistemelor de management și control ale autorităților publice. Această recomandare trebuie implementată prin îmbunătățirea competențelor referitoare la controlul intern, managementul riscului și prevenirea, identificarea și gestionarea neregulilor.

R9. Sunt necesare măsuri de sprijin eficiente prin asistență tehnică pentru beneficiari, pentru a răspunde tuturor punctelor slabe cheie identificate: competențe de management de proiect, managementul portofoliilor³ de proiecte, achiziții publice, competențe tehnice, acces la consultanță și asistență etc.

R10 Identificarea, consolidarea sau crearea capacităților pentru implementarea politicilor sectoriale cheie finanțate din CSC, la nivel național și regional, de exemplu, organisme regionale pentru implementarea politicii CDI, întreprinderi mici și mijlocii, capital uman etc.

² Putere acordată prin lege, reguli scrise și regulamente.

³ Project pipeline



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



R11. Accesul îmbunătățit al beneficiarilor la finanțare va fi asigurat prin mecanisme accesibile de pre-finanțare, o mai bună profitabilitate⁴ a proiectelor, rambursări simplificate și rapide pe parcursul implementării proiectelor.

Alți factori care îmbunătățesc capacitatea autorităților și beneficiarilor

Implementarea și progresul reformei administrației publice în România reprezintă un factor extern cheie necesar în vederea creării unui mediu favorabil pentru implementarea măsurilor privind capacitatea administrativă a beneficiarilor și a autorităților, instituții publice.

Pentru beneficiarii privați, un factor extern esențial îl reprezintă îmbunătățirea mediului de afaceri cu o povară administrativă redusă, care va stimula antreprenoriatul și investițiile.

⁴ Caracterul adecvat al unui proiect pentru a se califica pentru un credit bancar în vederea acoperirii cofinanțării și implementării nevoilor fluxului de numerar.