



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

**PROPUNERE DE POLITICĂ PUBLICĂ
ALTERNATIVĂ**
**“Optimizarea procesului de implementare a
Programelor finanțate prin Fondurile Europene
Structurale și de Investiții (FESI) 2014 – 2020”**



ACRAFE
Asociația Consultanților din România
pentru Accesarea Fondurilor Europene

Dezvoltarea capacității sectorului ONG de formulare a politicilor publice în vederea optimizării procesului de implementare a Programelor Operaționale finanțate prin fondurile europene structurale și de investiții (FESI) 2014-2020





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

*Propunerea de politică publică alternativă ”Optimizarea procesului de implementare a Programelor finanțate prin Fondurile Europene Structurale și de Investiții (FESI) 2014 - 2020”, formulată în cadrul proiectului ”Dezvoltarea capacității sectorului ONG de formulare a politicilor publice în vederea optimizării procesului de implementare a Programelor Operaționale finanțate prin fondurile europene structurale și de investiții (FESI) 2014-2020” (cod SIPOCA/SMIS 2014+: 161/111446)” nu reprezintă poziția oficială a Uniunii Europene sau a autorității finanțatoare-Programul Operațional Capacitate Administrativă, fiind unul dintre rezultatele activităților prevăzute și derulate în cadrul proiectului menționat anterior implementat de **Asociația Consultanților din România pentru Accesarea Fondurilor Europene (ACRAFE)**.*

Acest document de propunere de politică publică urmărește formatul propus prin HG nr. 775/2005 și este o versiune compactă de 56 pagini, luând în considerare rigorile standard stabilite de Secretariatul General al Guvernului, aprobate prin Decizia Prim-ministrului nr. 297/2016, și a HG nr. 523/2016 pentru modificarea și completarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 775/2005 cu un rezumat de 12 pagini. Acest document se completează cu “Analiza diagnoză instituțională la nivelul instituțiilor implicate în procesul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI 2014-2020” cu anexele ei, un document de 115 pagini, rezultând un document complet de 171 de pagini.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

CUPRINS

I. Rezumat executiv	4
I. SECȚIUNEA 0: Datele de identificare ale PPP	16
II. SECȚIUNEA 1: Argumente pentru inițierea propunerii de politică publică	16
III.1. Problema care necesită acțiunea propusă	16
III.2. Cauzele și efectele problemei	20
III.3. Date statistice / analize care susțin definirea problemei	21
III.4. Grupuri afectate și măsura în care sunt afectate (inclusiv grupuri vulnerabile)	32
III.5. Posibile implicații ale lipsei de acțiune guvernamentală în domeniu	33
III.6. Documente de politici publice la nivel național și european relevante	33
4. SECȚIUNEA 2: Scopul și obiectivele propunerii de politică publică	38
IV.1. Scopul propunerii de politică publică	38
IV.2. Obiectivele generale	38
V.3. Obiectivele specifice	38
5. SECȚIUNEA 3: Descrierea opțiunilor de soluționare a problemei / problemelor identificate	39
V.1. Opțiunea 1 - “Status quo”	39
V.2. Opțiunea 2 (opțiunea selectată)	41
V.3. Opțiunea 3	42
6. SECȚIUNEA 4: Identificarea și evaluarea impactului	42
7. SECȚIUNEA 5: Selectarea opțiunii	43
8. SECȚIUNEA 6: Procesul de consultare publică	49
9. SECȚIUNEA 7: Măsuri postadoptare	51



I. Rezumat executiv

Propunerea de politică publică alternativă „**Optimizarea procesului de implementare a Programelor finanțate prin Fondurile Europene Structurale și de Investiții (FESI) 2014 - 2020**”, a fost formulată în cadrul proiectului „*Dezvoltarea capacității sectorului ONG de formulare a politicilor publice în vederea optimizării procesului de implementare a Programelor Operaționale finanțate prin fondurile europene structurale și de investiții (FESI) 2014-2020*” (cod SIPOCA/SMIS 2014+: 161/111446)” și este unul dintre rezultatele activităților prevăzute și derulate în cadrul proiectului menționat anterior, implementat de **Asociația Consultanților din România pentru Accesarea Fondurilor Europene (ACRAFE)**.

1. Argumente pentru inițierea propunerii de politică publică

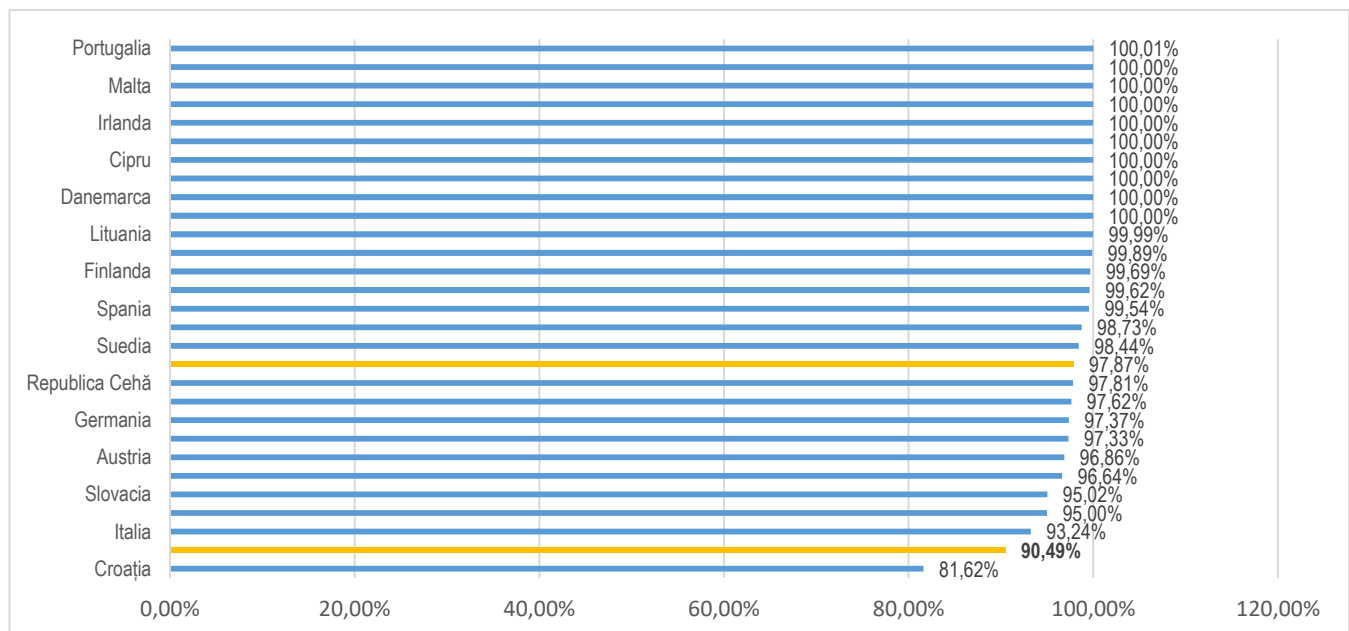
În contextul aderării României la Uniunea Europeană (UE) în anul 2007, politica națională de dezvoltare s-a racordat din ce în ce mai mult la politicile, obiectivele și reglementările comunitare în domeniu, în vederea asigurării dezvoltării socio – economice de tip european și reducerea decalajelor față de UE.

Politicile Uniunii Europene sunt susținute printr-o serie de Fonduri și Programe. Astfel, din 2007 până în prezent România a beneficiat de finanțare de-a lungul a două perioade distincte de programare 2007-2013 (finalizată) și 2014-2020 (în curs de implementare).

Potrivit informațiilor disponibile de la Ministerul Fondurilor Europene (MFE) pentru data de 31 martie 2017¹, absorbția Fondurilor Europene pe Programele Operaționale (PO) pentru perioada 2007 – 2013 se situa la un procent de 90,44%, sume încasate de la Comisia Europeană (CE) (inclusiv prefinanțări).

Acest rezultat plasează România pe penultimul loc între țările UE, o performanță mai slabă având doar Croația, țară membră a UE, care însă a aderat la 1 iulie 2013.

Tabel 1. Rata de absorbție a PO 2007 – 2013 la 31 martie 2017 (%)



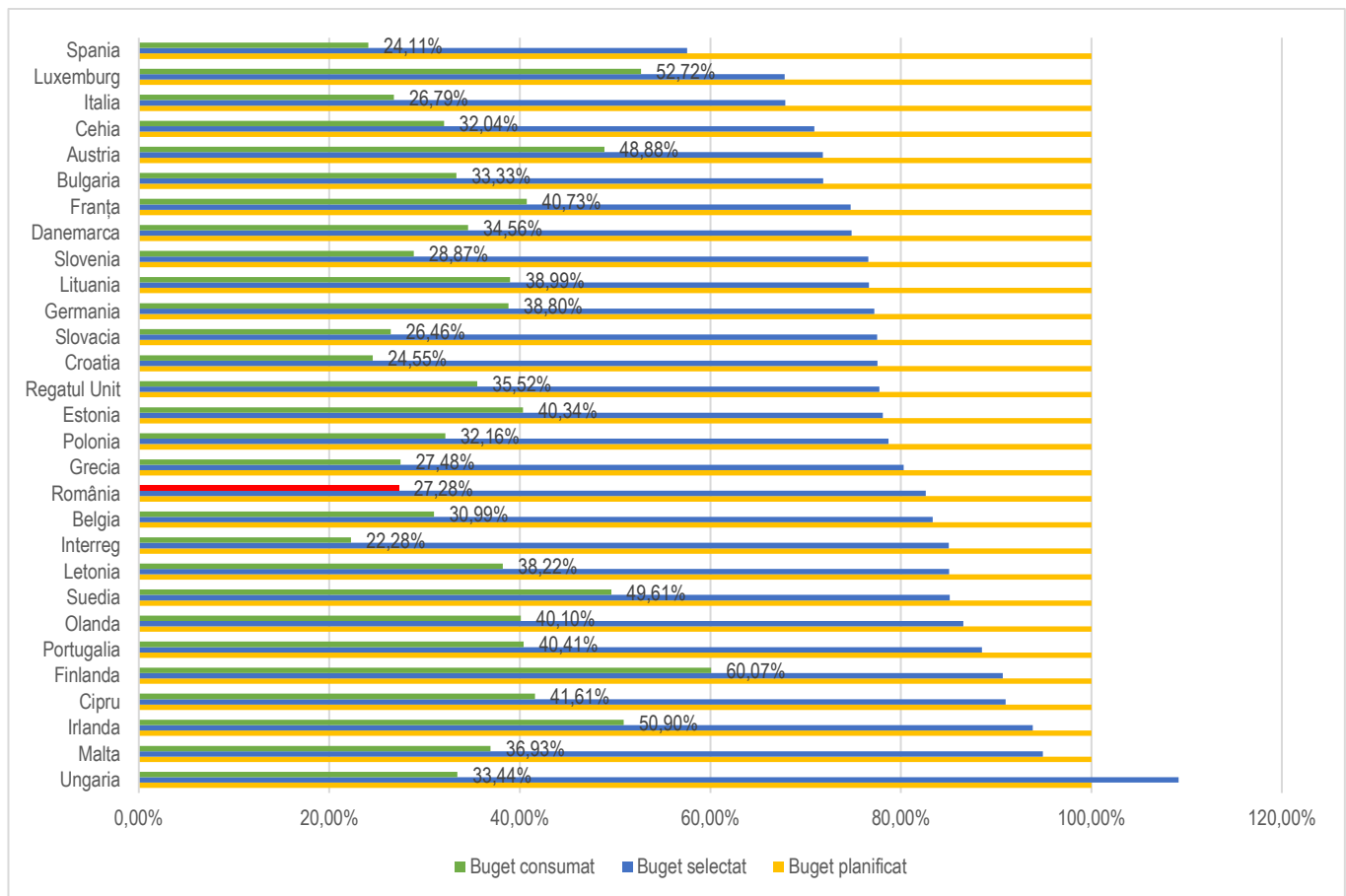
Sursa: Prelucrare proprie date publicate pe site-ul CE: <https://cohesiondata.ec.europa.eu>

¹ Data transmiterii la Comisia Europeană a aplicației de plată a soldului final și a declarației finale de cheltuieli

Deși în cadrul sistemului de management și control al FESI 2014-2020 au avut loc schimbări importante, situația privind rata de absorbție a Fondurilor ESI în România se menține și în perioada de programare 2014-2020 printre cele mai mici din UE.

Datele prezentate pe platforma Open Data ESIF, arată că România are o **performanță modestă** comparativ cu majoritatea statelor membre în ceea ce privește absorbția efectivă a fondurilor, situându-se în clasamentul țărilor europene alături de Slovenia, Grecia, Italia, Slovacia, Croația și Spania pe ultimele poziții, cu rate sub 30% (**România – 27%, respectiv 10,02 miliarde de euro din cele 36,7 miliarde euro disponibile**). În privința gragulului de alocare a fondurilor, România se situează pe poziția 12, cu **82,62%** fonduri alocate prin selecția proiectelor.

Tabel 2. Progresul statelor membre în perioada financiară 2014-2020 la 23 octombrie 2019 (%)



Sursa: Prelucrare proprie date publicate pe site-ul CE: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>

Analiza diagnoză instituțională realizată la nivelul fiecărei structuri implicate în procesul de coordonare, gestionare și control al FESI 2014-2020, subliniază o serie de aspecte relevante pentru stadiul actual al derulării procesului de implementare a Programelor finanțate prin FESI 2014-2020, din care se desprind următoarele concluzii:

1.1. Concluzii cu caracter de REGLEMENTARE

- Cadrul legislativ aplicabil procesului de implementare a Programelor finanțate prin FESI 2014-2020 este incomplet și insuficient de clar, modificat în mod frecvent și insuficient cunoscut de către experții

- autorităților implicați în managementul programelor, ceea ce generează interpretări diferite pentru spețe similare;
- Lipsa accesului la o sursă de informații și documente cu caracter legislativ pentru personalul implicat în implementarea Programelor finanțate prin FESI 2014-2020, generează întârzieri în verificarea documentației tehnice și a cererilor de rambursare;
 - Lipsa predictibilității cadrului de implementare a Programelor finanțate prin FESI 2014-2020, generează întârzieri în implementare și nemulțumirea beneficiarilor.

Implementarea proiectelor finanțate din FESI 2014-2020 se realizează greoi, cu un efort atât din partea experților implicați în managementul acestora, cât și din partea consultanților, respectiv a solicitanților/beneficiarilor (documentație amplă, aspecte birocratice, durate mari de timp pentru evaluarea proiectelor și a cererilor de rambursare).

1.2. Concluzii cu caracter PROCEDURAL

- Autoritățile de Management (AM) sunt acreditate, sistemul de proceduri este stabilit și pus în practică;
- Există demersuri ce vizează simplificarea procesului de accesare și implementare a proiectelor finanțate prin FESI 2014-2020;
- Este necesară permanentizarea și eficientizarea procesului de consultare cu părțile interesate relevante.

Deși s-au făcut o serie de pași în direcția stabilirii și simplificării procedurilor de implementare, sunt necesare în continuare acțiuni susținute pentru creșterea eficacității și eficienței procesului de accesare și implementare a fondurilor ESI.

1.3. Concluzii cu caracter INSTITUȚIONAL (management, resurse umane, organizare)

- Schimbările organizatorice dese ale cadrului instituțional de management al programelor de finanțare au generat întârzieri în implementare, modificări ale cadrului de reglementare și au creat un sentiment de neîncredere și insatisfacție în rândul beneficiarilor, dar și al angajaților structurilor de implementare;
- Existența unui nucleu de personal cu expertiză din perioada anterioară de programare a contribuit la diseminarea de bune practici și lecții învățate printre noii angajați, totuși se remarcă lipsa schimburilor de experiență între AM/OI(R);
- Capacitatea limitată a personalului de a gestiona implementarea programelor a generat întârzieri în implementare;
- Existența de personal cu pregătire insuficientă pentru derularea în condiții optime a activităților necesare a generat întârzieri în implementare, rezultate inegale în evaluare și verificare, nemulțumirea atât a angajaților cât și a beneficiarilor de proiecte FESI.

Desele schimbări instituționale au afectat negativ implementarea FESI. Personalul FESI implicat în implementarea programelor are nevoie în continuare de pregătire și de transfer de cunoștințe de la angajații cu mai multă vechime și experiență.

1.4. Concluzii cu caracter de COMUNICARE (interinstituțională, internă, cu beneficiarii/potențialii beneficiari, alte părți interesate)

- a. Absența unei surse complete și unitare de informare pentru solicitanții/beneficiarii Programelor finanțate prin FESI 2014-2020 a generat nemulțumiri în rândul beneficiarilor și potențialilor beneficiari, care nu dispun de o sursă unică și de încredere cu privire la implementarea FESI;
- b. Absența unui sistem unitar de comunicare între solicitanți/ beneficiari și responsabilii de implementarea Programelor finanțate prin FESI 2014-2020. Help desk-ul unic de la nivel MFE a generat întârzieri în furnizarea unor răspunsuri utile, beneficiarii apelând de cele mai multe ori la persoane din interiorul AM/OI(R) pentru a primi răspunsurile.

Comunicarea, atât cu potențialii beneficiari/beneficiarii de finanțare, dar și în general, în domeniul FESI, necesită îmbunătățiri din toate punctele de vedere.

Nu în ultimul rând, Rapoartele Anuale de Implementare (RAI), la nivelul anului 2017, respectiv 2018, după caz, realizate la nivelul fiecărui Program Operațional, inclusiv la nivelul PNDR 2014 – 2020, relevă o serie de probleme care afectează performanța Programelor.

Ex. reorganizarea instituțională, atât la nivelul MFE cât și la nivelul OI, personal insuficient sau fluctuația personalului; aspecte care vizează colaborarea interinstituțională care au generat întârzieri semnificative în pregătirea proiectelor non-competitive; lipsa unei legislații coerente și armonizate etc.

2. Problema identificată

Un proces de absorbție al FESI greoi, care limitează dezvoltarea socio – economică de tip european a României și întârzie reducerea decalajelor față de Uniunea Europeană

Fără a fi un scop în sine, ci doar un mijloc de a obține rezultatele intenționate, capacitatea de absorbție reflectă abilitatea României de a cheltui în mod eficient și eficace resursele financiare care i-au fost alocate, cu scopul atingerii obiectivelor de politică UE și naționale.

2.1. Grupuri afectate și măsura în care sunt afectate

România, în calitate de stat membru Uniunii Europene (UE), beneficiază de ajutor susținut în procesul de dezvoltare prin intermediul FESI. De la crearea unei infrastructuri de transport viabile și până la calificarea forței de muncă la standarde comparabile cu ale altor State Membre, toate acestea pot fi realizate prin intermediul FESI. Astfel, aceste fonduri constituie șansa României de a recupera decalajele de dezvoltare socio-economică și de a deveni competitivă la nivel european.

Având în vedere adresabilitatea largă a FESI și impactul însemnat asupra societății românești, un proces de absorbție greoi, care limitează dezvoltarea socio – economică de tip european a României și reducerea decalajelor față de UE se răsfrânge **în mod indirect asupra tuturor cetățenilor României. Grupurile afectate în mod direct** sunt de fapt componentele trinomului care face posibilă absorbția FESI în România prin implementare Programelor Operaționale 2014-2020: **Autorități de Management – consultanți /asociații profesionale/parteneri din societatea civilă – beneficiari ai proiectelor.**

2.2. Posibile implicații ale lipsei de acțiune guvernamentală în domeniu

Lipsa de acțiune guvernamentală în domeniu are ca rezultat menținerea unui proces de absorbție al Fondurilor Europene greoi, care va duce în mod clar la o rata finală de absorbție inferioară altor State

Europene și va limita dezvoltarea socio – economică de tip european a României și reducerea decalajelor față de Uniunea Europeană.

Chiar dacă performanța României s-ar îmbunătăți considerabil în următorii ani și țara noastră ar ajunge la o rată de absorbție finală (sume încasate de la Comisia Europeană - inclusiv prefinanțări) pentru FESI 2014-2020 de peste 90%, apropiată de rata de absorbție finală din perioada de programare 2007 – 2013, țara noastră ar risca o pierdere de peste 3,5 miliarde de euro.

3. Scopul și obiectivele propunerii de politică publică

3.1. Scopul propunerii de politică publică

Optimizarea procesului de implementare a Programelor finanțate prin FESI 2014 – 2020

Politica publică prezentată în continuare a fost elaborată într-un amplu proces luând în considerare trei opțiuni, respectiv păstrarea “Status quo-ului” (Opțiunea 1), **Opțiunea 2 (propusă), prin care se acționează asupra câtorva puncte strategice generând un impact mare asupra sistemului și Opțiunea 3**, o schimbare fundamentală cu ample modificări ale legislației la toate nivelurile și o amplă reformă administrativă.

Opțiunea 2 (propusă), prin care se acționează asupra câtorva puncte strategice generând un impact mare asupra sistemului, este considerată a fi cea mai potrivită, pentru soluționarea punctuală a problemelor de reglementare, procedurale, instituționale și de comunicare identificate care vor duce la „Optimizarea procesului de implementare a Programelor finanțate prin FESI 2014 - 2020”.

3.2. Obiectivele propunerii de politică publică

Obiective generale și obiective specifice

O.G.1 - Optimizarea cadrului de reglementare al FESI 2014 - 2020

O.S.1.1 Rezolvarea deficiențelor actelor juridice, cu precădere terțiare care reglementează FESI 2014 - 2020 până în martie 2020;

O.S.1.2 Asigurarea accesului la o bază de date cu caracter legislativ pentru tot personalul implicat în derularea FESI 2014 – 2020, până în martie 2020.

O.G.2 - Optimizarea cadrului procedural al FESI 2014 – 2020

O.S.2.1 Asigurarea predictibilității lansărilor de proiecte și a cadrului de implementare

O.S.2.2 Simplificarea și uniformizarea documentației necesare pentru accesarea și implementarea proiectelor până în martie 2020

O.G.3 - Optimizarea cadrului instituțional al FESI 2014 – 2020

O.S.3.1 Dezvoltarea capacității administrative a AM/OI(R) în vederea gestionării implementării Programelor finanțate din FESI 2014 – 2020 în momentele de supra-aglomerare.

O.G.4 - Optimizarea comunicării în cadrul sistemului de management și control al FESI 2014 – 2020

O.S.4.1 Permanentizarea și eficientizarea procesului de consultare cu părțile interesate relevante și asigurarea predictibilității lansărilor de proiecte și a cadrului de implementare;

O.S.4.2 Organizarea unei surse complete și unitare de comunicare/informare pentru solicitanții / beneficiarii privind Programele finanțate prin FESI 2014 – 2020, până în martie 2020.

Plan de acțiune pentru implementarea obiectivelor specifice

O.S.1.1 Rezolvarea deficiențelor identificate în cadrul actelor juridice, cu precădere terțiare care reglementează FESI 2014 - 2020 până în martie 2020;

Cadrul legislativ reprezintă un factor important care generează efecte semnificative în implementarea Programelor finanțate prin FESI 2014-2020.

Aspectele problematice privind cadrul legislativ existent apar din cauza faptului că legislația aplicabilă nu este suficient de clară, nu este completă sau este insuficient cunoscută la nivelul persoanelor implicate în implementarea programelor de finanțare (ex: personal AM/OI(R), solicitanți/beneficiari, consultanți etc.). În plus, frecvențele modificări legislative, adesea efectuate fără studii de impact (de ex: OUG nr. 114/2019 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene), afectează negativ implementarea Programelor finanțate prin FESI 2014-2020, conduc la întâzieri în derularea proiectelor finanțate sau chiar la rezilierea unor contracte de finanțare.

Un alt aspect este legat de interpretări diferite ale prevederilor legislative care indică lipsa unor norme de aplicare sau a unei înțelegeri comune. Un astfel de exemplu este Legea nr. 346/2004 care generează interpretări diferite cu impact semnificativ asupra proiectelor. În această privință, în cadrul POR 2014-2020 a fost pusă la dispoziția solicitanților o anexă la Ghidul Solicitantului care oferă informații suplimentare privind interpretarea prevederilor Legii nr. 346/2004, însă chiar și acest document lasă în continuare aspecte nelămurite, impunând condiții suplimentare raportat la prevederile legii, condiții care fac mai restrictivă interpretarea încadrării întreprinderilor în categoriile IMM.

Măsuri de implementare a obiectivului specific O.S.1.1:

M.1.1.1 Constituirea unui Comitet Mixt de Coordonare a modificărilor legislative propuse cu precădere la nivel terțiar (ordine, instrucțiuni, precizări, decizii sau altele asemenea)

Comitetul de Coordonare va fi format din reprezentanți ai AM/OI(R), ai consultanților/ asociațiilor profesionale/societății civile relevante și ai beneficiarilor.

M.1.1.2 Identificarea actelor juridice (cu precădere terțiare) care reglementează FESI 2014 – 2020 și necesită îmbunătățiri

Propunerile de modificare, în situații excepționale, pot include nivelul de legislație secundară și pot avea în vedere Hotărâri ale Guvernului sau acte ale organismelor cu atribuții de reglementare și care sunt emise în aplicarea legilor și/sau a ordonanțelor Guvernului.

M1.1.3 Operarea modificărilor legislative

Pentru a avea o legislație compactă și ușor de citit, se recomandă luarea în calcul a operării tuturor modificărilor printr-un singur act normativ la nivel de Program.

O.S.1.2 Asigurarea accesului la o bază de date cu caracter legislativ pentru tot personalul implicat în managementul FESI 2014 – 2020, până în martie 2020

Măsuri de implementare a obiectivului specific O.S.1.2:

M.1.2.1. Identificarea deficiențelor cu privire la accesul la bazele de date cu caracter legislativ al personalului implicat în derularea FESI 2014 – 2020

M.1.2.2. Încheierea unor contracte de servicii privind furnizarea accesului la baze de date extinse cu caracter legislativ pentru personalul implicat în derularea FESI 2014 – 2020

Accesul la bazele de date extinse (cu elemente de practică) este necesar pentru fiecare persoană implicată în derularea FESI 2014 – 2020, pentru rezolvarea problemelor operative legate de managementul proiectelor.

Se recomandă luarea în considerare a atribuirii unui singur contract de achiziție a serviciilor de acces la o bază de date extinsă legislativă, la nivel transversal, pentru toate Programele, eventual finanțat din POAT 2014-2020, pentru a constitui o sursă unică și unitară de documentare pentru toți cei implicați în sistem.

O.S.2.1 Asigurarea predictibilității lansărilor de proiecte și a cadrului de implementare

Măsuri de implementare a obiectivului specific O.S.2.1:

M.2.1.1. Planificarea realistă pe cel puțin 12 luni a lansărilor de apeluri de proiecte

Stabilirea unui termen limită asumat (de exemplu 31 ianuarie) până la care pe fiecare Program să fie anunțate și publicate pe site-ul MFE, toate apelurile de proiecte ce urmează a fi lansate în anul respectiv.

M.2.1.2. Instituirea obligativității pentru toate Autoritățile de Management, ca actualizarea calendarului apelurilor de proiecte să nu poată fi făcută decât cel mult o dată pe an

M.2.1.3. Instituirea obligativității de păstrare a condițiilor de accesare (criterii de eligibilitate, criterii de selecție) a finanțării pe un orizont de timp rezonabil (de ex. minim 2 ani)

O.S.2.2 Simplificarea și uniformizarea documentației necesare pentru accesarea și implementarea proiectelor până în martie 2020

Măsuri de implementare a obiectivului specific O.S.2.2:

M.2.2.1. Centralizarea propunerilor de simplificare a documentației aferente accesării și implementării proiectelor (Ghiduri, proceduri de implementare etc.) și operarea acestora până în martie 2020

Între propunerile de simplificare a documentației aferente accesării și implementării proiectelor, se impun cel puțin următoarele:

- Urgentarea obținerii avizelor/ autorizațiilor/ certificatelor pentru lucrări de infrastructură mare;
- Inter-operabilitatea bazelor de date de la nivelul instituțiilor publice ale statului pentru accesul direct la documente și informații care se obțin de la instituții/autorități publice. În consecință, implementarea principiului: o autoritate publică/ instituție publică nu poate să solicite unui (potențial) beneficiar să depună un act emis de o altă autoritate publică/ instituție publică;
- Uniformizarea procedurilor de achiziții valabile pentru beneficiarii privați pe toate programele finanțate din FESI 2014 – 2020;

- Reducerea poverii administrative a beneficiarilor prin simplificarea procedurilor și documentației necesare accesării și implementării proiectelor etc.

Majoritatea beneficiarilor sunt nemulțumiți de povara administrativă cu care se confruntă în procesul de accesare și implementare a FESI 2014-2020. E nevoie de o comasare și centralizare a regulilor existente, o limitare a numărului de instrucțiuni de implementare și o **standardizare și uniformizare a tuturor documentelor**.

M.2.2.2. Îmbunătățirea MySMIS prin finalizarea și optimizarea modulelor, eliminarea obligativității completării informațiilor inutile (ex. adresa și codul poștal al Universității absolvite de reprezentantul legal, conform CV-ului acestuia, etc.)

Introducerea acestei aplicații a fost strict necesară pentru derularea FESI 2014 – 2020, însă se impune eliminarea redundanțelor în datele introduse manual față de documentele încărcate în sistem, inclusiv o mai bună sistematizare a datelor și informațiilor cerute.

M.2.2.3. Introducerea opțiunilor de utilizare a costurilor simplificate, a decontării pe bază de sume forfetare / bareme standard de costuri unitare pentru optimizarea decontărilor

Se recomandă introducerea posibilității de utilizare a costurilor simplificate prin: stabilirea de costuri unitare/costuri standard; stabilirea de sume maxime (ex. procente din cheltuieli directe) pentru anumite linii bugetare (ex. costurile cu resursele umane); negocierea de sume forfetare pentru anumite activități –(ex. transport, evenimente).

Aplicarea acestor opțiuni va conduce la importante economii de timp pentru solicitanți și pentru finanțator și va determina o creștere a eficienței derulării proiectelor atât în faza de elaborare, cât și în faza de implementare.

O.S.3.1 Dezvoltarea capacității AM/OI(R) în vederea îmbunătățirii gestionării implementării Programelor finanțate prin FESI 2014 – 2020

Unul dintre principalele aspecte problematice reieșite din discuțiile cu reprezentanții AM/OI(R), cu privire la managementul resurselor umane a fost numărul insuficient de personal din AM/OI(R), mai ales în perioadele de supra-aglomerare.

Astfel, există perioade de timp în care încărcarea personalului depășește capacitatea existentă, personalul existent dovedindu-se insuficient. Procedura de angajare a personalului pe perioadă limitată de timp este greoaie și generează întârzieri în asigurarea disponibilității experților atunci când este nevoie în derularea activităților necesare (ex: procesul de evaluare a propunerilor de proiecte, verificare cereri de rambursare etc.).

Măsuri de implementare a obiectivului specific O.S.3.1

M.3.1.1 Elaborarea de urgență a unui act normativ, cu caracter transversal, privind încadrarea pe perioadă determinată, în condițiile Legii nr. 53/2003 - Codul Muncii (republicată), cu modificările și completările ulterioare, de personal pentru ocuparea unor posturi de natură contractuală în afara schemei de personal
O măsură alternativă sau complementară o reprezintă constituirea unui Corp Profesional de Experți specializat în evaluarea, implementarea și monitorizarea proiectelor finanțate prin FESI 2014-2020 la

nivelul fiecărei Autorități implicate în procesul de management al Fondurilor Europene. Scopul constituirii acestui Corp de Experti este de a asigura suplimentarea numărului de experți din cadrul AM în perioade de maximă încărcare. Acești experți trebuie să parcurgă programe de instruire periodic, astfel încât să poată fi integrați atunci când este necesară implicarea lor în proces.

M.3.1.2. Revizuirea Regulamentelor-cadru pentru stabilirea procedurii de ocupare a posturilor în afara organigramei în cadrul proiectelor finanțate din fonduri europene nerambursabile în cadrul instituțiilor publice implicate în procesul de management și control al FESI 2014-2020

M.3.1.3 Continua perfecționare a angajaților AM/OI(R), atât în domeniul legislativ și al regulamentelor europene și naționale privind implementarea FESI 2014 - 2020, cât și în practici de lucru cu beneficiarii de finanțare, comunicare, management al timpului

O.S.4.1 Eficientizarea procesului de consultare cu părțile interesate relevante până în ianuarie 2020

Întregul sistem de implementare a fondurilor FESI 2014 – 2020 nu poate funcționa la parametri înalți fără o consultare permanentă și eficientă între toți actorii parte ai acestui sistem: AM/OI(R) asociații profesionale, organizații neguvernamentale, patronate, sindicate – beneficiari.

Propunem implementarea unui sistem de consultare permanent și flexibil, astfel:

M.4.1.1 Consultarea să fie obligatorie pentru toate Programele, înainte de planificarea lansărilor de proiecte, înainte de lansarea fiecărui apel de proiecte și pe parcursul implementării proiectelor înainte de emiterea unor instrucțiuni de către AM/OI(R)

M.4.1.2 Implementarea unui mecanism de consultare flexibil care să permită accesul/ exprimarea părerilor celor implicați prin mijloace moderne electronice, ceea ce ar face organizarea acestui proces foarte rapid și eficient

O.S.4.2 Organizarea unei modalități complete și unitare de comunicare cu solicitanții / beneficiarii și de informare pentru aceștia privind Programele finanțate prin FESI 2014 – 2020, până în martie 2020

Una dintre cerințele Acordului de Parteneriat 2014-2020 a fost realizarea unui sistem unitar de comunicare cu beneficiarii/solicitanții de proiecte. Din luna martie 2019, s-a lansat noul site MFE (www.mfe.gov.ro), care, deși a suferit îmbunătățiri considerabile, rămâne în continuare relativ greoi, informația nefiind așezată într-un mod atractiv vizual. În plus, acest site este concentrat pe PO gestionate de MFE – POIM, POCU, POC, POAD, POAT.

De asemenea, întreg sistemul de help-desk centralizat, este greoi ceea ce duce la întârzieri în obținerea de informații în tip util, prin respectarea termenului legal cu privire la transmiterea de informații cu caracter public – 30 zile.

Astfel, pe lângă continuarea eforturilor de îmbunătățire a site-ului MFE (www.mfe.gov.ro), sunt absolut necesare următoarele măsuri fundamentale pentru buna funcționare a sistemului de implementare a Fondurilor Europene:

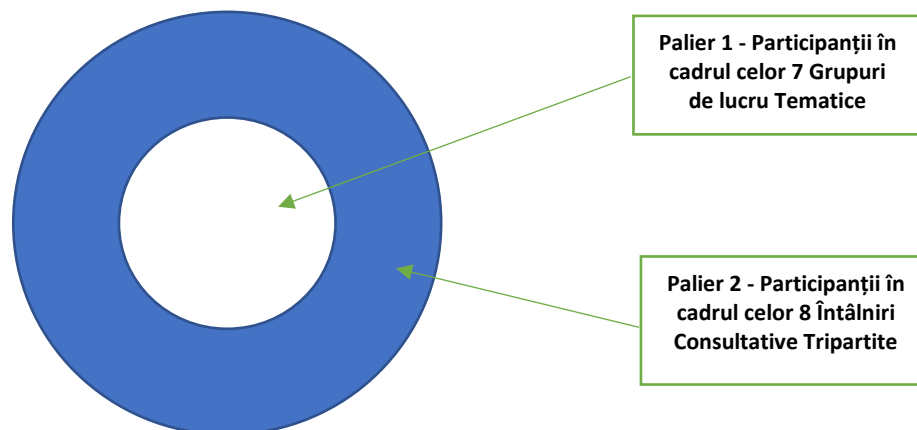
M.4.2.1. Crearea la nivel centralizat a bazei de date cu spețe apărute în procesul de implementare, management și control al Fondurilor Europene, cu acces atât din partea experților din cadrul AM/OI(R), cât și din partea solicitanților/beneficiarilor

M.4.2.2. Revitalizarea de urgență a sistemului HELP-DESK, prin alocarea de personal dedicat procesului de comunicare pentru fiecare program

M.4.2.3. Asigurarea accesului la informațiile existente pe website-urile autorităților implicate în gestionarea programelor FESI 2014 – 2020 și într-o altă limbă de circulație internațională (ex. engleza) Acest aspect va permite transparentizarea tuturor informațiilor pentru stakeholderii străini, potențiali investitori, organizații profesionale ale investitorilor și ale furnizorilor de echipamente, bunuri, agenții guvernamentale, ambasade, alte entități publice și private străine care sunt interesate de derularea programelor de finanțare derulate prin FESI 2014 – 2020

4. Procesul de consultare publică

Propunerea de politică publică alternativă „**Optimizarea procesului de implementare a Programelor Operaționale finanțate prin Fondurile Europene Structurale și de Investiții (FESI) 2014 - 2020**”, formulată în cadrul acestui proiect a parcurs un amplu proces de consultare publică, organizat pe două paliere diferite și complementare, după cum urmează:



1) Un prim palier foarte specializat format din membrii celor 7 Grupuri de Lucru Tematice

Acest demers a presupus înființarea a 7 Grupuri de Lucru Tematice (GLT Capital Uman, GLT Competitivitate, GLT Infrastructura, GLT Dezvoltare Regională, GLT Capacitate Administrativă, GLT Dezvoltare Rurală, GLT Cooperare Transfrontalieră) din care au făcut parte reprezentanți ai membrilor ACRAFE, persoanele instruite în ceea ce privește modul de elaborare a Politicilor Publice și Management Strategic.

În perioada 19.08.2019 – 06.09.2019, au fost organizate în București un număr de 35 de întâlniri ale Grupurilor de Lucru Tematice câte 5 pentru fiecare GLT. În cadrul Grupurilor de Lucru Tematice au participat **peste 105 de consultanți**, această participare la scară largă fiind facilitată și de modul modern de organizare ce a dat posibilitatea participării și prin mijloace electronice.

2) Un al doilea palier format din participanții la cele 8 Întâlniri Consultative Tripartite

În procesul de elaborare a politicii publice s-a avut în vedere o abordare de tip bottom-up/top-down, fapt pentru care, pentru a aduce valoare adăugată draft-ului de propunere publică elaborată și pentru a se asigura o consultare publică reală, au fost organizate **8 Întâlniri Consultative Tripartite** la care au participat un număr de 224 reprezentanți ai instituțiilor relevante în procesul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI 2014-2020 din România, reprezentanți ai societății civile și beneficiari/potențiali beneficiari de Fonduri Europene etc.

Locul de desfășurare	Galați	Iași	Cluj – Napoca	Alba Iulia	Timișoara	Craiova	Ploiești	București
Data	22.07.2019	23.07.2019	24.07.2019	25.07.2019	30.07.2019	31.07.2019	01.08.2019	10.09.2019
Participanți	28	30	32	31	28	19	21	35

De asemenea, în procesul de consultare publică, **a fost lansat un sondaj de opinie în rândul membrilor Grupurilor de Lucru Tematice și al altor experți în domeniu** cu privire la identificarea unor propuneri de simplificare și eficientizare ce răspund nevoilor actuale privind accesarea programelor de finanțare nerambursabilă, precum și cu privire la prioritizarea propunerilor de simplificare identificate în prealabil. La sondajul de opinie au participat un număr de **44 persoane** din toate cele 7 Grupuri de Lucru Tematice constituite și alți experți din cadrul membrilor ACRAFE.

Au fost supuse opțiunii membrilor celor 7 Grupuri de Lucru Tematice următoarele **6 măsuri de simplificare**, prezentate mai jos în ordinea importanței, conform percepției respondenților:

- 1. Extinderea utilizării costurilor standard, a bazelor de date cu prețuri de referință ca măsura de simplificare a decontării cheltuielilor;**
- 2. Utilizarea formularelor on line pentru obținerea avizelor și autorizațiilor ca măsura de simplificare a procedurilor de obținere;**
- 3. Obținerea avizelor/certificatelor/altor documente care nu sunt prevăzute expres de legislația în vigoare pentru investiții să fie făcută direct de autoritățile contractante de la autoritățile competente;**
4. Crearea de modele/exemple de documentații specifice accesării și implementării proiectelor (ex: contracte standard pentru achizițiile, modele documentații de achiziții, modele comune de cereri de finanțare etc.);
5. Eliminarea din documentația aferentă depunerii proiectelor a avizelor/acordurilor/autorizațiilor care sunt obligatorii conform legislației în vigoare și păstrarea acestora ca sarcină a solicitantului / beneficiarului;
6. Simplificarea procedurilor pentru angajarea de personal suplimentar, pe o perioadă limitată de timp, în perioadele de vârf.

Au fost supuse opțiunii membrilor celor 7 Grupuri de Lucru Tematice următoarele **6 propuneri de eficientizare**, prezentate mai jos în ordinea importanței, conform percepției respondenților:

- 1. Creșterea inter-operabilității la nivelul instituțiilor pentru accesul direct la documente;**
- 2. Creșterea nivelului de stabilitate și predictibilitate a cadrului de implementare al Programelor;**
- 3. Eficientizarea sistemului de help-desk pentru îmbunătățirea comunicării cu solicitanții / beneficiarii;**
4. Schimb de bune practici între instituțiile care gestionează Programele Operaționale și PNDR;
5. Îmbunătățirea comunicării la nivel interinstituțional, intern, cu beneficiarii, cu publicul larg, cu mass-media;

14 / 56

6. Utilizarea unor mecanisme eficiente de consultare cu părțile interesate relevante.

Rezultatele desfășurării acestor activități au asigurat o fundamentare adecvată a variantelor de soluționare propuse, asigurând totodată un suport tehnic la care s-a făcut în mod constant apel pe parcursul dezbaterilor care au precedat elaborarea prezentului document de politică publică alternativă.

Problemele identificate pe parcursul elaborării acestei propuneri alternative de politică publică, atât în faza de elaborare a “Analizei diagnoză instituțională la nivelul instituțiilor implicate în procesul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI 2014-2020”, în faza de consultări tripartite (instituții publice – consultanți/asociații profesionale – beneficiari) și în cadrul Grupurilor Tehnice de Lucru inițiate dar și în cadrul altor întâlniri pe care experții ACRAFE implicați le-au avut cu o serie de stakeholderi **au reliefat o multitudine de probleme foarte eterogene** care generează piedici în unei absorbții superioare a fondurilor europene implementate în România prin Programelor finanțate din FESI 2014-2020.

Așadar, susținem și recomandăm analizarea și implementarea și a altor propuneri cuprinse în cadrul “Analizei diagnoză instituțională la nivelul instituțiilor implicate în procesul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI 2014-2020” cu anexele ei, parte integrantă a propunerii de politică publică alternativă (anexată acestui document).

I. SECȚIUNEA 0: Datele de identificare ale PPP

Titlul propunerii de politică publică	Optimizarea procesului de implementare a Programelor Operaționale finanțate prin Fondurile Europene Structurale și de Investiții (FESI) 2014 - 2020 și a Programul Național de Dezvoltare Rurală pentru perioada 2014 – 2020.
Instituția inițiatoare	Asociația Consultanților din România pentru Accesarea Fondurilor Europene (ACRAFE).

II. SECȚIUNEA 1: Argumente pentru inițierea propunerii de politică publică

II.1. Problema care necesită acțiunea propusă

În contextul aderării României la UE în anul 2007 politica națională de dezvoltare s-a racordat din ce în ce mai mult la politicile, obiectivele și reglementările comunitare în domeniu, în vederea asigurării dezvoltării socio – economice de tip european și reducerea decalajelor față de Uniune Europeană.

Politicile Uniunii Europene sunt susținute printr-o serie de Fonduri și Programe. Astfel, din 2007 până în prezent România a beneficiat de finanțare de-a lungul a 2 (două) perioade distincte 2007-2013 (finalizată) și 2014-2020 (în curs de implementare).

Pentru perioada de programare (2007- 2013), începând din anul 2007, în structura de finanțare a României de către Comisia Europeană au fost constituite 7 Programe: din care 3 Programe Operaționale (PO Regional, PO Dezvoltarea Capacității Administrative, PO Asistență Tehnică) și 4 Programe Operaționale Sectoriale (POS Mediu, POS Transport, POS Creșterea Competitivității Economice, POS Dezvoltarea Resurselor Umane). Alocarea totală pentru intervalul 2007 - 2013 a însumat aproximativ 19,057 mld. euro reprezentând în lei circa 84,7 mld.; cifrele diferă de la un an la altul în funcție de cursul de schimb leu/euro. Structura resurselor alocate pe programele menționate relevă că POS Mediu avea prevăzute circa 23%, POS Transport aproximativ 23%, PO Regional circa 20%, POS DRU – 18%, PO DCA 1% și POAT 0,9%. De asemenea, PNDR a beneficiat de o alocare financiară de 8,12 miliarde de euro.

Potrivit informațiilor disponibile de la Ministerul Fondurilor Europene pentru data de 31 martie 2017, absorbția fondurilor europene pe programele operaționale pentru perioada 2007 – 2013 este prezentată în tabelul nr. 1.

Tabel nr. 1: Stadiul absorbției pentru Programele Operaționale 2007 - 2013 la data de 31 martie 2017²

Programe Operaționale 2007-2013	Alocare 2007-2013*	Avans încasat de la CE pentru perioada 2007-2013	Cheltuieli eligibile solicitate CE în limita alocării PO (rata de absorbție curentă)		Rambursări de la CE (rata de absorbție efectivă)		Sume încasate de la CE (inclusiv prefinanțări)	
			Valoare**	%	Valoare	%	Valoare	%
			1	2	5	6 = (5/1)*100	7	8 (7/1)*100
POS CREȘTEREA COMPETITIVITĂȚII ECONOMICE	2.536.646.054	229.879.990	2.536.646.054	100,00	2.179.933.761	85,94	2.409.813.751	95,00%
PO ASISTENȚĂ TEHNICĂ	170.237.790	15.321.401	170.237.790	100,00	146.404.499	86,00	161.725.900	95,00%
POS MEDIU	4.412.470.138	520.775.940	3.727.595.995	84,48	3.463.047.369	78,48	3.983.823.309	90,29%
PO REGIONAL	3.966.021.762	335.341.959	3.704.771.672	93,41	3.372.867.345	85,04	3.708.209.303	93,50%
POS DEZVOLTAREA RESURSELOR UMANE	3.200.038.455	451.898.849	2.906.089.651	90,81	2.347.832.808	73,37	2.799.731.658	87,49%
POS TRANSPORT	4.288.134.778	525.615.535	3.476.561.531	81,07	3.200.095.644	74,63	3.725.711.179	86,88%
PO DEZVOLTAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE	208.002.622	27.040.341	208.002.622	100,00	170.562.150	82,00	197.602.491	95,00%
TOTAL	18.781.551.599	2.105.874.015	16.729.905.315	89,08	14.880.743.577	79,23	16.986.617.591	90,44%

* alocarea POSDRU a fost diminuată conform ultimei modificări a programului operațional

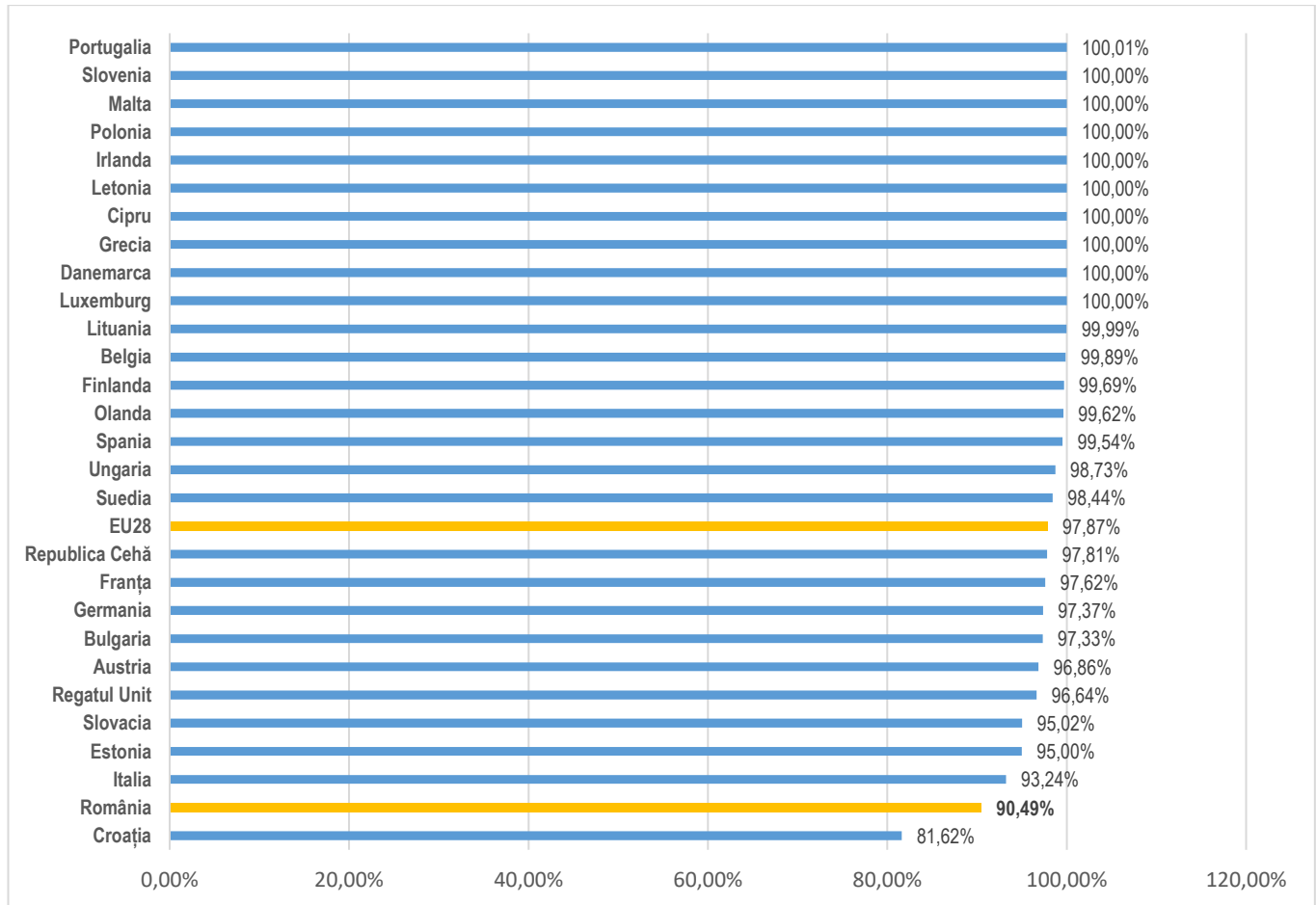
** include top-up solicitat CE în conformitate cu prevederile europene aplicabile acestui cadru financiar

*** Pentru programele operaționale pentru care cheltuielile eligibile au depășit alocarea UE aferentă PO, suma solicitată prin declarația finală de plată a fost doar cea care s-a încadrat în limita alocării 31 martie 2017: transmiterea la Comisie, prin SFC 2007, a aplicației de plată a soldului final și a declarației finale de cheltuieli

² http://www.fonduri-ue.ro/images/files/implementare-absorbție/Anexa_1-Stadiul_absorbției_2007_-_2013_martie_2017.pdf

Așa cum lesne se poate observa din tabelul de mai jos, cu o rată de absorbție de aprox. 90%, România ocupă penultimul loc între țările UE, o performanță mai slabă având doar Croația, țară membră a UE care însă a aderat la 1 iulie 2013.

Tabel 3. Rata de absorbție a PO 2007 – 2013 la 31 martie 2017 (%)



Prelucrare proprie date obținute de pe siteul CE: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007-2013/Total-Percentage-of-Available-Funds-Paid-Out-by-th/w8x7-cqid>

Deși în cadrul sistemului de management și control al FESI 2014-2020 au avut loc schimbări importante, situația privind rata de absorbție se menține printre cele mai mici din UE.

Astfel, datele prezentate pe platforma Open Data ESIF, ce conține la acest moment informații actualizate la 30 iunie 2019 privind progresul statelor membre în perioada financiară 2014-2020, arată că România are o **performanță modestă** comparativ cu majoritatea Statelor Membre în ceea ce privește absorbția fondurilor, găsindu-se alături de Slovenia, Grecia, Italia, Slovacia, Croația și Spania pe ultimele poziții, cu rate sub 30% (**România – 27%, respectiv 10,02 miliarde de euro din cele 36,7 disponibile**).

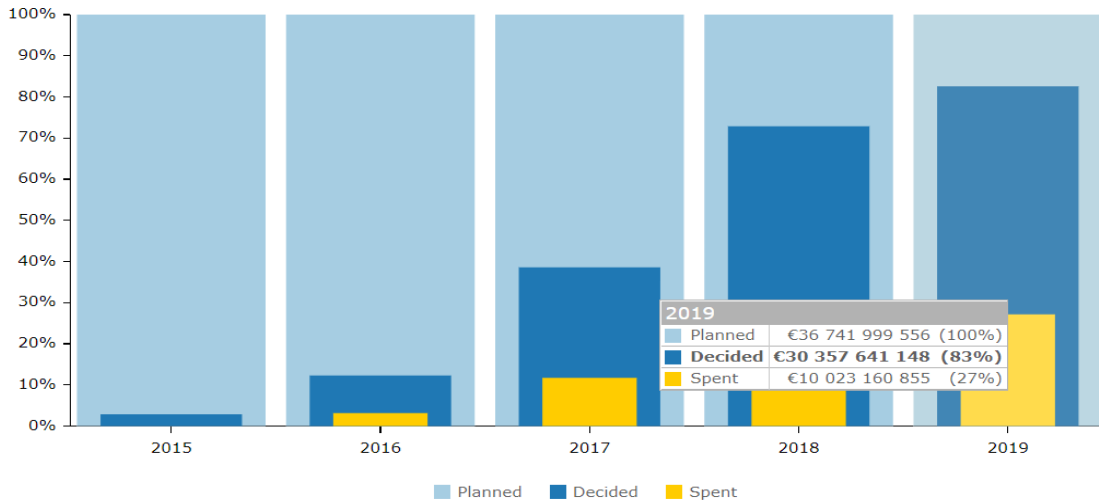
Totuși, țara noastră are o rată de contractare a fondurilor peste media UE (83%, respectiv 30,35 miliarde de euro) ce o situează pe locul 10 în raport cu toate Statele Membre.

Tabel 2. Progresul statelor membre în perioada financiară 2014-2020 la 30 iunie 2019 (%)

Implementation Progress (total cost) for Romania

Explore and Share this Data

Get Chart Embed Code

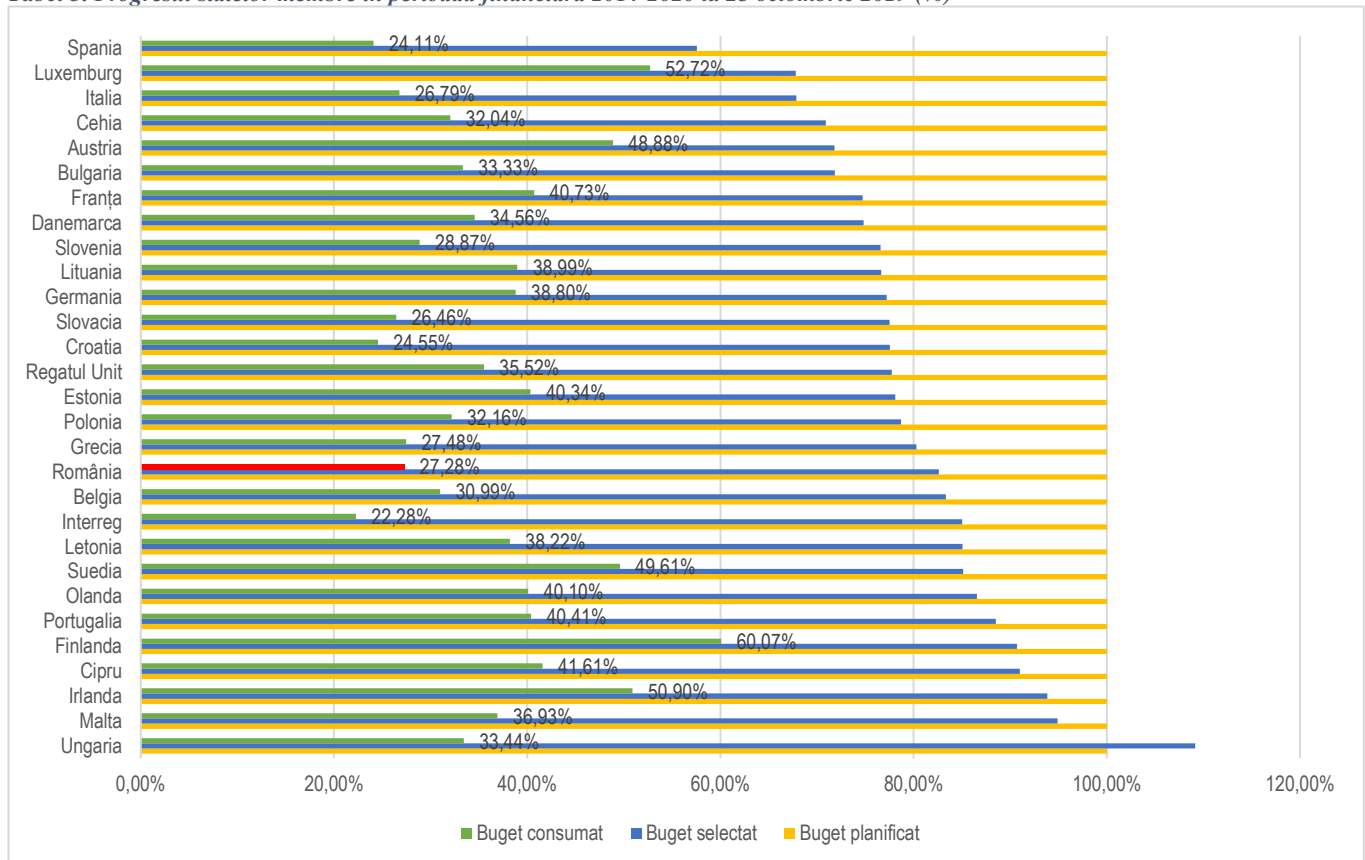


Period Covered: up to 30/6/2019

Refresh Date: 4/9/2019

Sursa: Preluare date publicate pe site-ul CE: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>

Tabel 3. Progresul statelor membre în perioada financiară 2014-2020 la 23 octombrie 2019 (%)



Sursa: Prelucrare proprie date publicate pe site-ul CE: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>

Astfel, așa cum reiese din datele prezentate anterior, dar și din “**Analiza diagnostică instituțională la nivelul instituțiilor implicate în procesul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI 2014-2020**”,

document elaborat de ACRAFE ce a avut ca obiect radiografierea și analiza procedurilor de implementare ale Programelor, a procedurilor interne și a normelor de lucru existente la nivelul aparatului de management și gestiune a fondurilor ESI 2014-2020 în vederea identificării limitărilor și surselor de ineficiență în cadrul procesului de absorbție, s-a identificat ca problemă:

Un proces de absorbție al Fondurilor Structurale și de Investiții Europene (FESI) greoi, care limitează dezvoltarea socio – economică de tip european a României și întârzie reducerea decalajelor față de Uniunea Europeană.

Fără a fi un scop în sine, ci doar un mijloc de a obține rezultate, capacitatea de absorbție reflectă capacitatea României de a cheltui în mod eficient și eficace resursele financiare care i-au fost alocate, cu scopul atingerii obiectivelor de politică UE și naționale.

III.2. Cauzele și efectele problemei

Cauzele acestei probleme sunt multiple iar o parte din ele creează un efect de domino asupra procesului efectiv de absorbție – o situație aplică o altă situație care îngreunează procesul.

Din punctul de vedere al cadrului de reglementare:

- Cadrul legislativ aplicabil procesului de implementare a Programelor finanțate prin FESI 2014-2020 este incomplet și insuficient de clar, modificat în mod frecvent și insuficient cunoscut de către experții implicați în managementul FESI.
 - **Efecte:** interpretări eronate ale legislației în momentul elaborării propunerilor de proiecte, necesitatea de a modifica proiectele aflate în implementare pentru adaptarea la modificările legislative apărute între timp, blocaje în lansarea sau derularea efectivă a programelor.
- Experții implicați în pregătirea sau implementarea Programelor finanțate prin FESI 2014-2020 nu au acces la o sursă unitară de informații și documente cu caracter legislativ sau date statistice agregate.
 - **Efecte:** întârzieri în evaluarea proiectelor cu spețe legislative dificile, puncte de vedere diferite între beneficiari și evaluatori.
- Implementarea proiectelor finanțate prin FESI 2014-2020 se realizează greoi, cu un efort atât din partea experților implicați în managementul FESI 2014-2020, cât și din partea solicitanților/beneficiarilor (documentație amplă, aspecte birocratice, durate mari de timp pentru evaluarea proiectelor).
 - **Efecte:** lipsa de încredere în accesarea Programelor finanțate prin FESI 2014-2020, consolidarea unor percepții negative despre accesarea programelor, dificultăți în atingerea obiectivelor de politică UE și naționale.
- Lipsește predictibilității cadrului de implementare a Programelor finanțate prin FESI 2014-2020
 - **Efecte:** pierderea unor proiecte potențiale care necesită mai mult timp pentru pregătire și fundamentare, calitatea mai slabă a proiectelor depuse.

Din punct de vedere instituțional:

- Schimbări organizatorice dese ale cadrului instituțional de management al Programelor finanțate prin FESI 2014-2020.
 - **Efecte:** întâzieri în implementarea programelor, lipsa de încredere în accesarea programelor.
- Capacitate limitată a personalului de a gestiona implementarea Programelor finanțate prin FESI 2014-2020 în momentele de supra-aglomerare.
 - **Efecte:** întâzieri în implementarea programelor, riscul ca unele proiecte să fie imposibil de implementat.
- Personal cu pregătire insuficientă pentru derularea în condiții optime a activităților necesare.
 - **Efecte:** întâzieri în implementarea programelor, lipsa de încredere în accesarea programelor, consolidarea unor percepții negative despre accesarea programelor.

Din punct de vedere procedural:

- Procedurile de achiziții și de verificare a plăților în vederea decontării se derulează cu resurse semnificative de timp.
 - **Efecte:** întâzieri în implementarea programelor, lipsa de încredere în accesarea programelor, consolidarea unor percepții negative despre accesarea programelor.
- Documentația care trebuie furnizată autorităților implică o cantitate semnificativă de hârtie și/sau documente pe tot parcursul derulării unui proiect.
 - **Efecte:** întâzieri în implementarea programelor, consolidarea unor percepții negative despre accesarea programelor.
- Procesul de consultare cu părțile interesate relevante este ineficient sau nu este pus în aplicare
 - **Efecte:** comunicare deficitară între potențialii beneficiari care formează părțile interesate relevante și autoritățile de management, lipsa de adaptare a programelor la specificul potențialilor beneficiari.

Din punctul de vedere al comunicării instituționale:

- Absența unei surse complete și unitare de informare pentru solicitanții/beneficiarii Programelor finanțate prin FESI 2014-2020.
 - **Efecte:** consolidarea unor percepții negative despre accesarea greoaie a programelor.
- Absența unui sistem unitar de comunicare între solicitanți/beneficiari și responsabilii de implementarea Programelor finanțate prin FESI 2014-2020.
 - **Efecte:** consolidarea unor percepții negative despre accesarea greoaie a programelor.

III.3. Date statistice / analize care susțin definirea problemei

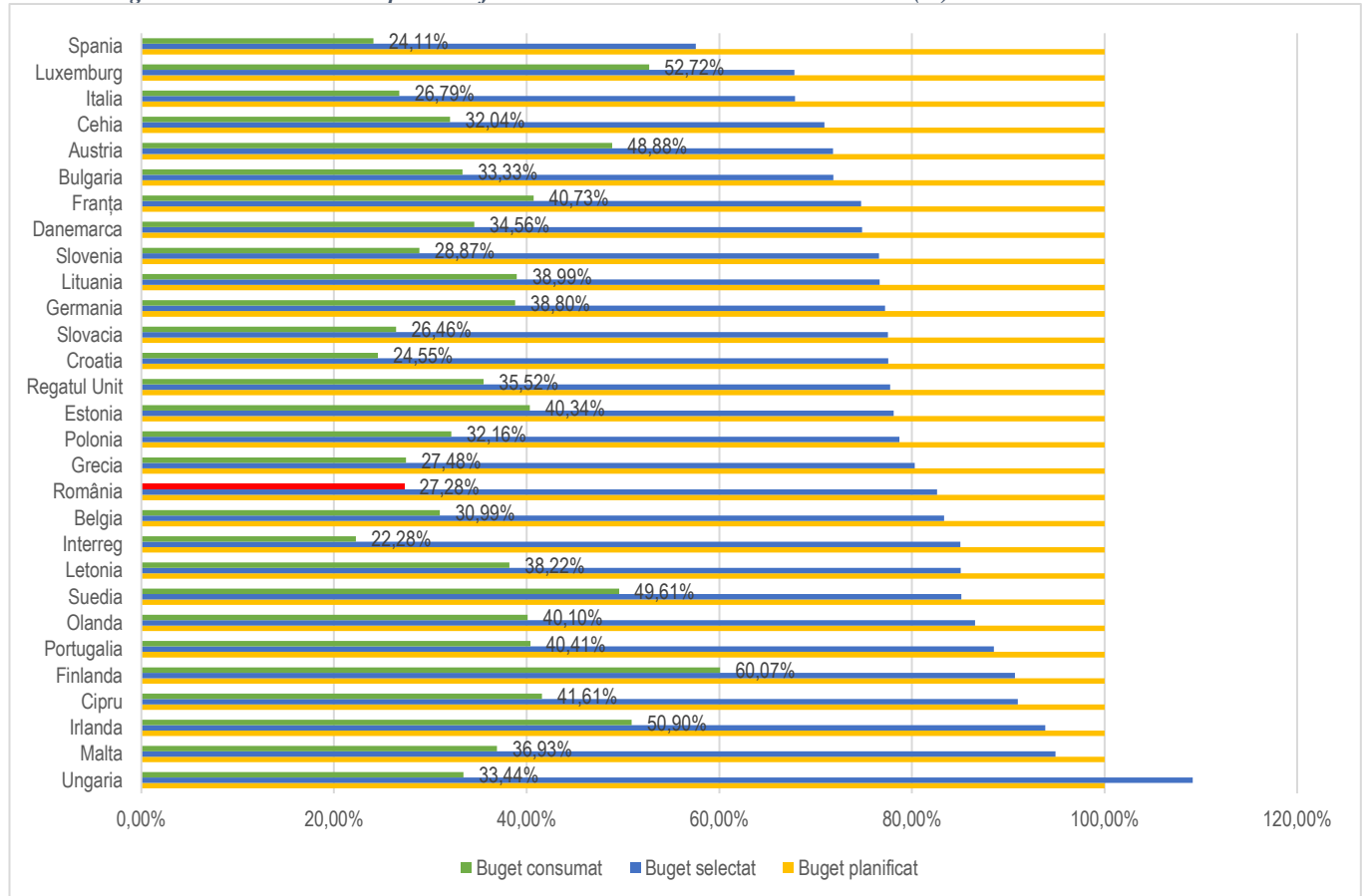
1. **Datele prezentate pe platforma Open Data ESIF**, ce conține la acest moment informații actualizate la 30 iunie 2019 privind progresul statelor membre în perioada financiară 2014-2020, arată că România are

21 / 56

o **performanță modestă** comparativ cu majoritatea statelor membre în ceea ce privește absorbția fondurilor, găsimu-se alături de Slovenia, Grecia, Italia, Slovacia, Croația și Spania pe ultimele poziții, cu rate sub 30% (**România – 27%, respectiv 10,02 miliarde de euro din cele 36,7 disponibile**).

Totuși, țara noastră are o rată de contractare a fondurilor peste media UE (83%, respectiv 30,35 milioane de euro) ce o situează pe locul 10 în raport cu toate statele membre.

Table 4. Progresul statelor membre în perioada financiară 2014-2020 la 23 octombrie 2019 (%)



Sursa: Prelucrare proprie date publicate pe site-ul CE: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>

2. Analiza diagnoză instituțională la nivelul fiecărei structuri implicate în procesul de coordonare, gestionare și control al FESI 2014-2020, realizată în cadrul acestui proiect (ANEXA 1) și care se constituie într-un instrument de radiografiere a sistemului de implementare a programelor operaționale și de formulare a unui set de măsuri și acțiuni care să conducă la revizuirea sistemelor și procedurilor, în sensul simplificării, uniformizării și armonizării acestora, relevă o serie de aspecte relevante pentru stadiul actual al derulării procesului de implementare a Programelor finanțate prin FESI 2014-2020.

Astfel, se desprind concluzii grupate în 4 (patru) categorii fundamentale pentru buna funcționare a sistemului de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI 2014-2020, **reglementare, procedural, instituțional și comunicare**, după cum urmează:

2.1. Concluzii cu caracter de REGLEMENTARE

- a. Cadrul legislativ aplicabil procesului de implementare a Programelor finanțate prin FESI 2014-2020 este incomplet și insuficient de clar, modificat în mod frecvent și insuficient cunoscut de către experții autorităților implicați în managementul programelor, ceea ce generează interpretări diferite pentru spețe similare;
- b. Lipsa accesului la o sursă de informații și documente cu caracter legislativ pentru personalul implicat în implementarea Programelor finanțate prin FESI 2014-2020, generează întârzieri în verificarea documentației tehnice și a cererilor de rambursare;
- c. Lipsa predictibilității cadrului de implementare a Programelor finanțate prin FESI 2014-2020, generează întârzieri în implementare și nemulțumirea beneficiarilor.

Implementarea proiectelor finanțate din FESI 2014-2020 se realizează greoi, cu un efort atât din partea experților implicați în managementul acestora, cât și din partea consultanților, respectiv a solicitanților/beneficiarilor (documentație amplă, aspecte birocratice, durate mari de timp pentru evaluarea proiectelor și a cererilor de rambursare).

2.2. Concluzii cu caracter PROCEDURAL

- a. Autoritățile de Management (AM) sunt acreditate, sistemul de proceduri este stabilit și pus în practică;
- b. Există demersuri ce vizează simplificarea procesului de accesare și implementare a proiectelor finanțate prin FESI 2014-2020;
- c. Este necesară permanentizarea și eficientizarea procesului de consultare cu părțile interesate relevante.

Deși s-au făcut o serie de pași în direcția stabilirii și simplificării procedurilor de implementare, sunt necesare în continuare acțiuni susținute pentru creșterea eficacității și eficienței procesului de accesare și implementare a fondurilor ESI.

2.3. Concluzii cu caracter INSTITUȚIONAL (management, resurse umane, organizare)

- a. Schimbările organizatorice dese ale cadrului instituțional de management al programelor de finanțare au generat întârzieri în implementare, modificări ale cadrului de reglementare și au creat un sentiment de neîncredere și insatisfacție în rândul beneficiarilor, dar și al angajaților structurilor de implementare;
- b. Existența unui nucleu de personal cu expertiză din perioada anterioară de programare a contribuit la diseminarea de bune practici și lecții învățate printre noii angajați, totuși se remarcă lipsa schimburilor de experiență între AM/OI(R);
- c. Capacitatea limitată a personalului de a gestiona implementarea programelor a generat întârzieri în implementare;
- d. Existența de personal cu pregătire insuficientă pentru derularea în condiții optime a activităților necesare a generat întârzieri în implementare, rezultate inegale în evaluare și verificare, nemulțumirea atât a angajaților cât și a beneficiarilor de proiecte FESI.

Desele schimbări instituționale au afectat negativ implementarea FESI. Personalul FESI implicat în implementarea programelor are nevoie în continuare de pregătire și de transfer de cunoștințe de la angajații cu mai multă vechime și experiență.

2.4. Concluzii cu caracter de COMUNICARE (interinstituțională, internă, cu beneficiarii/potențialii beneficiari, alte părți interesate)

23 / 56

- a. Absența unei surse complete și unitare de informare pentru solicitanții/beneficiarii Programelor finanțate prin FESI 2014-2020 a generat nemulțumiri în rândul beneficiarilor și potențialilor beneficiari, care nu dispun de o sursă unică și de încredere cu privire la implementarea FESI;
- b. Absența unui sistem unitar de comunicare între solicitanți/ beneficiari și responsabilii de implementarea Programelor finanțate prin FESI 2014-2020. Help desk-ul unic de la nivel MFE a generat întârzieri în furnizarea unor răspunsuri utile, beneficiarii apelând de cele mai multe ori la persoane din interiorul AM/OI(R) pentru a primi răspunsurile.

Comunicarea, atât cu potențialii beneficiari/beneficiarii de finanțare, dar și în general, în domeniul FESI, necesită îmbunătățiri din toate punctele de vedere.

3. Rapoartele anuale de implementare (RAI), la nivelul anului 2017, respectiv 2018, după caz, realizate la nivelul fiecărui Program, relevă o serie de probleme care afectează performanța, după cu urmează:

3.1. Probleme care afectează performanța POCU 2014 – 2020

La finalul anului 2017, POCU înregistrează risc în zona **lansării operațiunilor, selectării operațiunilor și folosirii alocărilor conform planului financiar.**

În ceea ce privește lansarea operațiunilor situația este cauzată de numărul redus de proiecte, atât pentru cele depuse și cât și pentru cele selectate.

Zona selectării și a previzionării țintelor, înregistrează riscul cel mai crescut întrucât există presiunea cadrului de performanță. Această situație este cauzată în parte de faptul că sunt resimțite efectele întârzierilor din zona lansărilor din anul 2016, la care se adaugă capacitatea redusă a potențialilor beneficiari de a dezvolta proiecte robuste. Cauzele care au dus la aceste situații pot fi multiple de la **lipsa campaniilor de informare cu privire la oportunitățile POCU, design-ul neatractiv al unor apeluri, dar și input redus din partea ministerelor de linie (număr redus de proiecte noncompetitive).**

Utilizarea alocărilor și evitarea dezangajării este direct influențată de evoluția contractării, ca urmare un nivel redus de contractare generează automat un nivel redus de rambursare și un risc de dezangajare mare.

Alocarea totală procentuală acoperită de cererile de rambursare autorizate la nivelul AM este de 0% pentru AP 1-6 și de 1,43% pentru AP 7, ceea ce reprezintă o aprox. 0,10% din totalul contractat la nivelul anului 2017.

Valoarea riscului de dezangajare, în 2018, este de 597,98 mil. €, din care: 534,25 mil. € FSE și 63,73 mil. € YEI.

3.2. Probleme care afectează performanța POC 2014 – 2020

La finalul anului 2018 în procesul de implementare s-a constatat că o serie de prevederi nu mai au aplicabilitate, au fost depășite din punct de vedere tehnic sau nu mai sunt de interes pentru potențialii beneficiari, astfel:

- Proiecte de tip GRID - pe plan mondial, s-a constatat o modificare a interesului vizavi de dezvoltarea de soluții și infrastructuri de tip GRID, cu unele de tip CLOUD;

- Finanțarea PAPI - potențialii beneficiari au manifestat un interes scăzut pentru finanțarea disponibilă pentru secțiunea e-incluziune (Acțiunea 2.3.3) - Punctele de Acces Public la Informații (PAPI). În plus, semnificativul avans tehnologic din ultimii ani și introducerea pe scară largă a telefoanelor inteligente pe piață au constituit motive de îngrijorare cu privire la posibilitatea ca PAPI să mai aibă un impact relevant privind creșterea competențelor digitale în viitorul apropiat;
- Derularea dificilă a procesului de pregătire a proiectelor strategice aferente AP2 - POC 2014-2004 menționează că durata medie de implementare a proiectelor din cadrul Acțiunilor 2.3.1 și 2.3.3, este mai mare de 3 ani, fiind necesară pregătirea instituțională și strategică a acestora, inclusiv prin sprijin POCA. La aceasta se adaugă și o durată semnificativă a procedurilor de achiziție publică.
- În ceea ce privește Axa prioritară 2, pentru progresul financiar pentru zone mai puțin dezvoltate, din ținta de 67.964.555 Euro, la finalul anului 2018 au fost certificate sume în valoare de 41.675.148,15 Euro, ceea ce reprezintă un grad de realizare de 61% din țintă. Pentru indicatorii fizici aferenți cadrului de performanță pentru AP2, progresul nu asigură atingerea țintelor.

3.3. Probleme care afectează performanța POIM 2014 – 2020

Întârzierea în pregătirea proiectelor

Această problemă continuă să rămână un factor important care afectează performanța programului, fiind cauzată în principal de faptul că documentațiile tehnico – economice necesită revizuri și completări semnificative pentru a răspunde integral cerințelor din legislația națională și europeană, înregistrându-se dificultăți în aplicarea unor metodologii adoptate la nivel european, în special analiza de opțiuni în cazul proiectelor de transport, apă și apă uzată și de reducere a riscului la inundații. Totodată, în sectorul de transport rămâne deficitară calitatea documentațiilor de atribuire a asistenței tehnice pentru pregătirea proiectelor, cu efect implicit asupra calendarului de pregătire a proiectelor de infrastructură.

Modificări ale cadrului legal

Eliminarea custodiei ca formă de gestiune a ariilor naturale protejate, prin OUG 75/2018, a determinat un blocaj atât în procesul de evaluare a cererilor de finanțare privind elaborarea / implementarea planurilor de management, deoarece solicitanții de finanțare nu mai pot îndeplini condițiile de eligibilitate din POIM/Ghidul Solicitantului, cât și în procesul de implementare a proiectelor deja contractate.

Acoperirea creșterilor de cost cu manopera, aferente anului 2019, în sectorul construcțiilor, ca efect al OUG 114/2018.

Aplicarea legislației privind ajutorul de stat în proiectele de energie și eficiență energetică, precum și în cadrul unor proiecte noi de management integrat al deșeurilor care au o componentă de producție de energie.

Întârzieri în implementarea proiectelor aprobate

Întârzierile în derularea procedurilor de atribuire sunt cauzate în principal calitatea slabă a documentelor de atribuire, mai ales în ceea ce privește detaliile tehnice, care generează un număr foarte mare de clarificări având drept consecință prelungirea excesivă a duratei achizițiilor.

Întârzierile în derularea contractelor de lucrări sunt cauzate, cu precădere, de timpul insuficient alocat pregătirii proiectelor, transferându-se astfel riscuri tehnice și financiare în etapa de implementare. Alți factori determinanți sunt capacitatea insuficientă a unor constructori slab mobilizați care acuză lipsa forței de muncă, predarea amplasamentelor fără descărcarea completă de sarcini (exproprieri incomplete, utilități

25 / 56

neidentificate în totalitate, etc), obținerea cu întârziere a avizelor și autorizațiilor la nivel central, regional și local, precum și birocrația excesivă.

3.4. Probleme care afectează performanța POCA 2014 – 2020

În cadrul implementării POCA 2014-2020, la nivelul anului 2018, s-au identificat o serie de factori externi care au afectat implementarea programului:

- Îndeplinirea cu întârziere a unor criterii (criteriile 3 și 4) din condiționalitatea ex-ante T.11.1 - Existența unei strategii de consolidare a eficienței administrative a statului membru, inclusiv a administrației publice, aflate în responsabilitatea ministerelor de linie, aspect care a afectat semnificativ lansările apelurilor, în special, a celor din cadrul axei prioritare 2, obiectivul specific 2.1 și implicit a țintelor din cadrul de performanță;
- Îndeplinirea cu întârziere a unor măsuri (promovate de administrația publică centrală) pentru a asigura un cadru unitar pentru fundamentarea deciziei la nivel local, respectiv realizarea măsurii ;
- Îndeplinirea parțială a unora dintre condițiile de bază pentru implementarea intervențiilor programului, în principal privind funcționarea MySMIS/ SMIS2014+;
- Schimbările legislative și reorganizările instituționale au condus la dificultăți majore în implementarea unor proiecte în condițiile aprobate inițial prin contractele de finanțare;
- Schimbările frecvente la nivelul conducerii autorităților administrației publice centrale și la nivelul instituțiilor din sistemul judiciar, precum și modificarea componenței echipelor de management;

De asemenea, au apărut întârzieri în procesul de evaluare externă a cererilor de finanțare din cauza ritmului scăzut al procesului de evaluare externă al cererilor de finanțare depuse în cadrul apelurilor lansate în cadrul POCA și a calității slabe a evaluărilor realizate de către evaluatorii externi, ceea ce a presupus nerecepționarea grilelor de evaluare și reluarea, procesului de către alte echipe de evaluatori.

3.5. Probleme care afectează performanța POR 2014 – 2020

Raportul anual de implementare POR 2014-2020, la nivelul anului 2018, relevă o serie de probleme care afectează performanța, după cum urmează:

❖ **Principala problemă cu care s-au confruntat beneficiarii POR (în special autorități și instituții publice locale și centrale) a fost procesul de achiziții publice ca urmare a modificării legislației aplicabile în domeniul achizițiilor publice la nivel național pentru implementarea directivelor în acest domeniu.**

- Legislația privind achizițiile publice (inclusiv noile reglementări) este deseori neclară atât pentru autoritățile contractante cât și pentru operatorii economici care participă la procedură, lăsând loc interpretărilor și aplicării neunitare a prevederilor în domeniu. Acestea au condus la modificări frecvente care să lămurească unele aspecte prin legislația primară și terțiară, dar mai ales prin cea terțiară, prin ordine și instrucțiuni ANAP și care vizează mai degrabă soluționarea unor dificultăți punctuale cu care se confruntă actorii din domeniu, fără a fi luat în calcul impactul pe termen lung sau o abordare coerentă și sistematică a problemelor din domeniu.

- Noua legislație privind achizițiile publice a necesitat o perioadă de timp mai lungă pentru înțelegerea de către autoritățile contractante a prevederilor din aceste acte normative, astfel au fost foarte multe cazurile în care ANAP a respins în repetate rânduri Documentația de atribuire și Anunțul de participare, autoritățile contractante fiind nevoite să refacă din nou documentația și să o transmită iarăși spre validare.
- Înțelegerea și interpretarea diferită a legislației achizițiilor de către multiplele organisme de control a condus la o incertitudine majoră. A apărut astfel reglementarea terțiară și au fost făcute publice mai multe ghiduri de bune practică, dar aceasta a făcut ca autoritățile contractante să aplice procedurile în mod excesiv de birocratic, pentru a preîntâmpina posibile corecții ulterioare. Aplicarea rigidă a legislației achizițiilor publice a mutat accentul de pe utilizarea cu adevărat eficientă și în condiții de eficacitate a fondurilor pe respectarea aspectelor procedurale.

❖ **Întârzieri în evaluarea proiectelor depuse datorate lipsei evaluatorilor independenți.**

Evaluarea tehnică și financiară a proiectelor depuse se realizează cu experți independenți la nivel regional de către Agențiile pentru Dezvoltare Regională. La nivelul POR au fost lansate începând cu luna martie 2016 și până în prezent peste 110 apeluri de proiecte, fiind depuse 9254 de proiecte cu o valoare nerambursabilă de 15,03 miliarde euro, pentru unele dintre apelurile de proiecte proiectele depuse depășind chiar cu 300% alocarea inițială. Deși proiectele au putut fi depuse începând cu luna mai 2016, la sfârșitul anului doar două ADR-uri aveau contracte încheiate cu evaluatori, restul fiind în diverse faze de evaluare a documentațiilor depuse în cadrul procedurii de achiziție publică. Ca soluție pentru evaluarea proiectelor a fost modificată organigrama ADR-urilor pentru a permite angajarea în cadrul ADR și în directă subordonare a directorului general al ADR a unor experți evaluatori independenți până la finalizarea procedurilor de achiziție publică.

Ținând cont de numărul limitat de evaluatori care pot fi puși la dispoziție conform contractelor de achiziții încheiate au existat întârzieri în evaluarea proiectelor ce au determinat întârzierea procesului de contractare. De asemenea, pentru a veni în sprijinul organismelor intermediare, AMPOR a pus la dispoziția acestora evaluatori suplimentari (în baza contractului de achiziții publice încheiat de autoritatea de management pentru soluționarea diverselor spețe care apar în implementarea programului).

Totodată, deși la nivelul ADR s-a permis angajarea în cadrul ADR și în directă subordonare a directorului general al ADR a unor experți evaluatori independenți până la finalizarea procedurilor de achiziție publică, a existat o lipsă de dezinteres din partea pieței de forță de muncă în ocuparea posturilor.

❖ **Întârzieri în proiectarea și operaționalizarea componentelor sistemului informatic integrat de înregistrare și transmitere a datelor și informațiilor între beneficiari, autoritatea de management și autoritatea de certificare (MySMIS/SMIS2014+), ceea ce determină întârzieri în procesul de implementare POR.**

❖ **Dificultăți întâmpinate de către autoritățile locale de a furniza documentele solicitate la depunerea proiectului.**

Au fost simplificate condițiile de depunere și evaluare a proiectelor, în sensul reducerii volumului de documente solicitate la depunerea cererilor de finanțare și în cadrul etapei precontractare (decizia finală a Autorității de mediu, Planul de situație vizat de OCPI, Aviz/acord ISC, etc). Alta dificultate întâmpinată de către autoritățile locale este cea legată de demonstrarea dreptului de a realiza proiectul, respectiv

demonstrarea dreptului de proprietate publica/privata. Pentru demonstrarea înscrierii definitive a dreptului de proprietate publica, s-a permis ca aceasta să se poată realiza în termen de maxim 1 an de la încheierea contractului de finanțare, în acest interval beneficiarul având obligația contractuală să realizeze actualizarea HG și publicarea acesteia în Monitorul Oficial în vederea atestării domeniului public.

❖ **Actualizarea estimărilor bugetare legate de valoarea preconizată a achizițiilor efectuate/care urmează să fie efectuate, a devizului general, luând în considerare exclusiv prevederile art 71 din OUG 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene.**

Actualizarea bugetului proiectului și/sau a celorlalte documente relevante în baza prevederilor art. 71 din OUG 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare determină creșterea valorii proiectului. În condițiile în care valoarea nerambursabilă (FEDR și buget de stat) din cadrul contractului de finanțare nu poate fi modificată, majorarea cheltuielilor determinate de această creștere fiind suportată de către beneficiari. Acest aspect determină o creștere a presiunii financiare la nivelul beneficiarului în condițiile în care aceste creșteri devin în cele mai multe cazuri cheltuieli neeligibile.

❖ **Lipsa forței de muncă în domeniul construcțiilor.**

Programul Operațional Regional vizează realizarea de lucrări în domeniul construcțiilor (reabilitări, modernizări, construcții, etc.). În condițiile în care până în prezent sunt contactate peste 4200 de proiecte, din care minim 1/3 sunt proiecte ale autorităților publice, nevoia de forță de muncă în domeniul construcțiilor este foarte mare. Deficitul pe piața forței de muncă în domeniul construcțiilor este estimat de 600.000 de persoane. Astfel, pentru proiectele contractate sunt întârzieri în executarea lucrărilor pentru că nu există suficientă forță de muncă în domeniu.

3.6. Programe de Cooperare Teritorială 2014-2020

Programul INTERREG V-A România-Bulgaria

Principala problemă care a afectat performanța programului este legată de întârzierile în procesul de selecție a proiectelor desfășurat în anul 2016.

Problema inițială a venit din faptul că, în urma analizei structurii programului, s-a observat că dacă toate proiectele din PA1, PA 2 și PA 3 ar fi fost selectate, indicatorii programului nu ar fi fost atinși la sfârșitul perioadei de implementare.

O altă problemă este legată de un proces intentat de unul dintre solicitanți (Municipiul Alexandria, România) împotriva deciziei de selecție a Comitetului de Monitorizare. Procesul este supus hotărârii Curții de Apel București, România, care a emis o primă decizie în favoarea solicitantului, municipalitatea Alexandriei, anulând decizia de selecție pentru al treilea apel de propunere. Decizia nu este definitivă și obligatorie, întrucât, împotriva acestei decizii, MA și JS au formulat o apel, o decizie finală fiind așteptată în 2019.

3.7. Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020

În urma analizei efectuate, la nivelul anului 2018, au fost identificate o serie de elementele care au adus dificultăți procesului de implementare a PNDR 2014-2020:

28 / 56

Referitor la Măsura 1 - "Acțiuni pentru transferul de cunoștințe și acțiuni de informare", comparativ cu perioada anterioară de programare, când M1 a fost implementată prin proceduri de achiziție publică, în programarea curentă s-a aplicat sistemul de apeluri de proiecte. Având în vedere că sistemul de apeluri a avut un caracter de noutate pentru M1, s-au înregistrat întârzieri în ceea ce privește stabilirea procedurilor de implementare și definirea criteriilor de evaluare.

Referitor la Măsura 2 - "Servicii de consiliere, servicii de gestionare a fermei și servicii de înlocuire în cadrul fermei", modificările legislative în domeniul achizițiilor publice au condus la întârzieri în lansarea acestei măsuri.

În cazul **Măsurii 3** - „Scheme de calitate pentru produse agricole și alimentare”, în special sM 3.1 - “Sprijin pentru participarea pentru prima dată la scheme de calitate”, în anul 2018 a fost lansată o sesiune de depunere Cereri de finanțare la nivel național pe această submăsură, cu o alocare publică de 6,1 mil. euro.

Au fost identificate o serie de impedimente care țin de contextul național. Unele dintre aceste impedimente sunt generate de prevederile Regulamentului (UE) nr. 1305/2013, altele sunt legate de contextul național.

- Submăsura a fost adăugată în PNDR 2014-2020 printr-o modificare a programului, în 2016, deci este o măsură introdusă recent, pentru care a fost deschisă doar o sesiune de depunere de proiecte.
- Condiția ca solicitanții să fie fermieri activi în contextul în care produsele de calitate recunoscute în România sunt produse alimentare este principala problemă care determină neatractivitatea sM 3.1, majoritatea potențialilor beneficiari neputând să îndeplinească această cerință deoarece sunt procesatori;
- Numărul de produse din România deja certificate conform schemelor de calitate europene este foarte mic, iar grupurile de inițiativă aferente sunt formate doar din procesatori mari (operatori economici cu cifră de afaceri mare).
- Nu este posibilă aderarea la scheme de calitate naționale, întrucât acestea nu au fost notificate Comisiei Europene respectând criteriile din Titlul IV și procedura stabilită de Regulamentul (UE) 1535/2015 (pentru a se verifica îndeplinirea principiilor stabilite de Regulamentul (UE) nr. 1305/2013).
- Valoarea sprijinului disponibil, prevăzută de Regulamentul (UE) nr. 1305/2013, este mică. Sprijinul acoperă costurile efective de aderare la schema de calitate. Cu toate acestea, costurile pe care un fermier le are pentru a adera la aceste scheme sunt relativ mici (spre exemplu în cazul produselor montane nu trebuie decât să demonstreze locul de proveniență al producției, nu și elemente legate de calitate sa). În acest context nu justifică asumarea costurilor administrative de solicitare a sprijinului și plăților pe bază de decont, în condițiile în care aceste costuri administrative nu sunt eligibile.

Cei mai mulți dintre potențialii beneficiari au considerat că sprijinul ar fi util dacă ar viza și costurile prealabile certificării unui produs agricol/alimentar ca schemă de calitate, considerându-se că efortul financiar și lucrativ este majoritar înaintea obținerii certificării unui produs și nu ulterior.

În cazul **Măsurii 4**, în special sM 4.1 - “Sprijin pentru investiții în exploatații agricole”, rezultatele implementării au arătat necesitatea unei mai bune orientări a sprijinului către fermele mici și cele de familie,

precum și stimularea asocierii lor, având în vedere că, așa cum arătau cifrele din monitorizarea din iunie 2018, țintele specifice de program riscau să nu fie atinse, deși măsura înregistra o foarte mare accesare.

În cazul sM 4.2 - *“Sprijin pentru investiții în procesarea/marketingul produselor agricole/Investiții în procesarea/marketingul produselor din sectorul pomicol”*, accesul la finanțare al solicitanților a fost dificil. De asemenea, datorită complexității proiectelor care prevăd Construcții+Montaj, procedura de achiziții lucrări este îngreunată, iar termenul de implementare al proiectului este mare.

Totodată, perioada scurtă de derulare a apelului de proiecte (3 luni) în anul 2017 a necesitat prelungire deoarece solicitanții nu au avut suficient timp pentru pregătirea proiectelor, în special pentru obținerea avizelor necesare, a impus identificarea unei soluții pentru a veni în sprijinul solicitanților și a contribui la absorbția fondurilor pe sM 4.2.

În ceea ce privește implementarea sM 4.3 - *Componenta irigații*, a existat o modificare în cursul anului 2018 (v6 a PNDR), ce a constat în completarea condiției de eligibilitate privind dovada deținerii în folosință a terenului/activului fizic aferent investiției. Completarea a fost necesară pentru îmbunătățirea implementării submăsurii întrucât, deși *Legea îmbunătățirilor funciare* prevede că odată cu transmiterea prin protocol/proces-verbal a dreptului de folosință/propietate asupra infrastructurii de irigații către OUA-uri/ FOUAI-uri se preia și terenul aferent acestora (al stațiilor de pompare predate/preluate), în prezent o mare parte dintre potențialii beneficiari ai acestei componente a submăsurii, nu au preluat și terenul aferent stațiilor, acesta fiind un impediment în depunerea proiectelor. Întrucât terenul aferent infrastructurii secundare preluate în proprietate/folosință de către organizații/federații, aparține domeniului privat al statului și se afla în administrarea ANIF, iar transmiterea în proprietatea organizațiilor/federațiilor s-ar putea realiza exclusiv prin intermediul unei Hotărâri de Guvern, procedură care ar presupune o perioadă mare de timp, procesul care ar conduce la întârzierea implementării acestei submăsuri, motiv pentru care s-a propus completarea condiției de eligibilitate.

Pentru **Măsura 6**, cu precădere sM 6.1 - *“Sprijin pentru instalarea tinerilor fermieri”* și sM 6.3 - *“Sprijin pentru dezvoltarea fermelor mici”*, a fost semnalată următoarea problemă: solicitanții sprijinului financiar acordat prin intermediul acestor două submăsuri, care au preluat terenuri după închiderea campaniei de depunere a cererii unice de plată la APIA, neputând să înregistreze expoatațiile pentru care se solicita sprijinul, nu puteau face dovada existenței acestora.

În ceea ce privește sM 6.2 - *“Sprijin pentru înființarea de activități neagricole în zone rurale”* și sM 6.4 - *“Investiții în crearea și dezvoltarea de activități neagricole”*, s-a identificat necesitatea modificării documentelor de accesare pentru aria de aplicabilitate teritoriul ITI - Delta Dunării.

În ceea ce privește sM 6.5 - *“Schema pentru micii fermieri”*, s-a constatat existența unui număr mic desolicitanți și în cadrul celei de a doua sesiuni lansată în perioada ianuarie-mai 2018 (8 solicitanți), având în vedere interesul scăzut al fermierilor datorat următoarelor cauze:

- perioada scurtă de acordare a sprijinului, până în anul 2020 (3 ani în cazul unui teren cedat în anul 2018);
- situația evidențelor cadastrale din România, lipsa documentelor de proprietate la nivel național, succesiunile deschise etc., care conduc la imposibilitatea efectuării transferurilor definitive (inclusiv arendarea);
- transferul de solicitant a tuturor terenurilor pentru care a primit sprijin de la APIA, inclusiv a celor

află în arendă/concesiune;

- nedeclararea la APIA a transferului suprafețelor pentru care s-a primit sprijinul prin Pilonul I de la un fermier la altul, conform documentelor de transfer (contract vânzare-cumpărare/ act de donație, însoțit de cererea de transfer - formular tipizat la APIA); acest aspect conducea la încasarea în continuare de solicitantul submăsurii 6.5 a sprijinului prin Pilonul I, în condițiile în care acesta nu mai deținea în proprietate suprafețele respective, fiind astfel o dublă finanțare.

În ceea ce privește **Schema de ajutor de stat - "Sprijin pentru prima împădurire și crearea de suprafețe împădurite"** aferentă **Măsurii 8 - "Sprijin pentru împăduriri/crearea de suprafețe împădurite"**, **sM 8.1 - "Împăduriri și crearea de suprafețe împădurite"** a înregistrat un nivel scăzut de accesare în cele două sesiuni de depunere a cererilor de sprijin.

Motivele identificate care au condus la un nivel redus de accesare a submăsurii sunt:

- Perioada relativ scurtă de timp în care beneficiarii au posibilitatea de a parcurge etapele anterioare depunerii cererii de sprijin (identificarea terenului propus pentru împădurire la APIA, pregătirea proiectului tehnic de împădurire, obținerea avizului asupra proiectului tehnic de împădurire de la Garda Forestieră);
- Perioada relativ lungă de timp (12 ani) de implementare a angajamentului;
- De asemenea, s-a constatat imposibilitatea încheierii la nivelul APIA a contractelor de finanțare pentru beneficiarii selectați. Ca urmare a încheierii etapelor de evaluare și selecție a cererilor de sprijin pentru schema de ajutor de stat „*Sprijin pentru prima împădurire și crearea de suprafețe împădurite*” aprobată prin OMADR nr. 857/2016 și inițierii etapei de emitere și semnare a contractelor de finanțare, centrele județene APIA au semnalat imposibilitatea semnării contractelor de finanțare cu beneficiarii submăsurii 8.1. Blocajul semnalat de reprezentanții APIA a apărut ca urmare a unor inadvertențe între legislația națională și prevederile procedurale în vigoare, potrivit cărora APIA, deși are calitatea de organism delegat pentru implementarea acestei măsuri, nu are competențele financiare necesare pentru a putea încheia contracte de finanțare cu beneficiarii.

În cazul **Măsurii 9**, în special **pentru sM 9.1/9.1a - "Înființarea de grupuri de grupuri și organizații de producători în agricultură/sector pomicol"**, s-a constatat o accesare slabă rezultată dintr-o serie de impedimente care țin de contextul național. Astfel, principalul impediment este numărul mic de grupuri și organizații de producători recunoscute de MADR și eligibile pentru finanțare datorită lipsei dorinței pentru asociere a producătorilor agricoli și a fermierilor. Submăsura este relevantă pentru grupurile de producători deja asociați, dar nu este suficient de relevantă pentru a crește nivelul de motivație al fermierilor să se asocieze. Pentru sM 9.1a a mai existat și o altă piedică majoră privind accesarea fondurilor: în perioada 1 ianuarie 2014 - 31 decembrie 2017 nu a fost recunoscut niciun grup de producători din sectorul pomicol sau care să includă producție aferentă sectorului pomicol (fructe).

În ceea ce privește **Măsura 10 - "Agromediu și climă"**, s-a constatat un grad scăzut de accesare, comparativ cu perioada anterioară de programare. De asemenea, pachetele noi introduse în anul 2018 (P9, P10, P11) înregistrează un nivel foarte scăzut de accesare.

Motivele identificate care au condus la un nivel redus de accesare a măsurii sunt:

- Efectele controalelor realizate prin teledetecție în ceea ce privește sancțiunile pentru supra-declarare care pot fi aplicate retroactiv și pentru întreaga suprafață declarată pentru plata unică;

- Conștientizarea faptului că acordarea plăților este condiționată de respectarea unor cerințe specifice, nerespectarea acestora conducând la aplicarea de sancțiuni, coroborată cu neînțelegerea modului de aplicare a acestor cerințe;
- Insuficienta informare a beneficiarilor asupra modului de implementare a măsurii, precum și demararea târzie a campaniilor de promovare a măsurilor;

Schema de ajutor de stat - "Servicii de silvomediu, servicii climatice și conservarea pădurilor" aferentă sM 15.1 - „Plăți pentru angajamente de silvomediu” a înregistrat întârzieri în evaluarea și selectarea cererilor de sprijin depuse în prima sesiune (desfășurată în anul 2017).

Motivele identificate:

- Necorelarea documentelor de implementare specifice APIA și MAP-GF;
- Neadaptarea sistemului informatic APIA cu documentele de implementare și hărțile aferente cererii de sprijin.

În ceea ce privește **Măsura 19** - "Dezvoltarea locală LEADER", s-au identificat dificultăți în implementarea unei singure submăsuri: pentru lansarea sM 19.3 - „Pregătirea și implementarea activităților de cooperare ale Grupurilor de Acțiune Locală”, au fost necesare clarificări privind aplicabilitatea reguli de minimis pentru proiectele de cooperare implementate de GAL-uri.

III.4. Grupuri afectate și măsura în care sunt afectate (inclusiv grupuri vulnerabile)

România, în calitate de stat membru al Uniunii Europene (UE), beneficiază de ajutor susținut în procesul de dezvoltare prin intermediul Fondurilor Europene. De la crearea unei infrastructuri de transport viabile și până la calificarea forței de muncă la standarde comparabile cu ale altor State Membre, toate acestea pot fi realizate prin intermediul fondurilor europene. Astfel, Fondurile Europene constituie șansa României de a recupera decalajele de dezvoltare socio-economică și de a deveni competitivă la nivel european.

Având în vedere adresabilitatea largă pe care Fondurile Europene o au și impactul lor însemnat asupra societății românești, un proces de absorbție al Fondurilor Europene greoi, care limitează dezvoltarea socio – economică de tip european a României și reducerea decalajelor față de Uniunea Europeană se răsfrânge **în mod indirect asupra tuturor cetățenilor României.**

Grupurile afectate în mod direct, sunt de fapt componentele trinomului care face posibil în realitate absorbția fondurilor europene în România prin implementare Programelor Operaționale și al PNDR 2014-2020 - **Autorități de Management – consultanți /asociații profesionale/parteneri din societatea civilă – beneficiari ai proiectelor.**

Astfel, Autoritatea de Management este structura responsabilă de gestionarea și implementarea unuia sau mai multor programe operaționale și **răspunde pentru utilizarea eficientă, efectivă și transparentă a fondurilor.** În relația cu beneficiarii proiectelor, Autoritatea de Management reprezintă partea contractuală semnatară a contractului de finanțare ce are ca obiect implementarea unui proiect. Fiecare Program Operațional are desemnată o autoritate de management.

În general, Autoritatea de Management are următoarele responsabilități: lansează apelurile de proiecte, evaluează cererile de finanțare, semnează contractele de finanțare și modificările acestora, aprobă rapoartele de progres și cererile de plată/ rambursare, efectuează plăți către beneficiari, monitorizează implementarea proiectelor, asigură prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor.

32 / 56

Astfel, un proces greoi de absorbție a Fondurilor Europene poate duce la ratarea țintelor de performanță (indicatorilor de program) chiar la o decredibilizare accentuată a acestor structuri și o demotivare a funcționarilor publici.

Beneficiarii, alături de Autoritatea de Management, sunt principala roată a mecanismului, și reprezintă un organism public/privat sau o persoană fizică responsabilă pentru inițierea sau care inițiază și implementează proiecte.

Un sistem de absorbție al Fondurilor Europene greoi afectează în mod dramatic beneficiarii de proiecte, de la elaborarea unor proiecte slab calitativ, până la lipsa de inițiativă în elaborarea proiectelor, dar mai ales generând mari dificultăți și frustrări în implementarea proiectelor.

Astfel sunt afectate gurupuri largi de cetățeni, de la șomeri, persoane defavorizate (vulnerabile) la antreprenori, fermieri etc., care nu pot beneficia de fondurile europene destinate României la adevărata lor capacitate.

Corpul consultanților/asociațiile profesionale/parteneri din societatea civilă din România, reprezintă liantul care leagă cele două roți ale mecanismului de absorbție, Autoritatea de Management și beneficiarii făcând posibil în practică, pe arii largi absorbția Fondurilor Europene. Un sistem greoi nu face altceva decât să genereze mari dificultăți și în piața de consultanță/asociațiilor profesionale/parteneri din societatea civilă, uneori ducând la neîncrederea atât a beneficiarilor cât și a Autorităților de Management în corpul consultanților, ceea ce accentuează și mai mult problemele identificate în absorbția Fondurilor Europene.

III.5. Posibile implicații ale lipsei de acțiune guvernamentală în domeniu

Fără a fi un scop în sine, ci doar un mijloc de a obține rezultate, capacitatea de absorbție reflectă capacitatea României de a cheltui în mod eficient și eficace resursele financiare care i-au fost alocate, cu scopul atingerii obiectivelor de politică UE și naționale.

Lipsa de acțiune guvernamentală în domeniu și menținerea unui proces de absorbție al Fondurilor Europene greoi va duce în mod clar la o rată finală de absorbție inferioară altor State Europene și pe cale de consecință va limita dezvoltarea socio – economică de tip european a României și reducerea decalajelor față de Uniunea Europeană.

Chiar dacă performanța României s-ar îmbunătăți considerabil în următorii ani și țara noastră ar ajunge la o rată de absorbție finală (sume încasate de la Comisia Europeană - inclusiv prefinanțări) pentru FESI 2014-2020 de peste 90%, similară cu rata de absorbție finală din perioada de programare 2007 – 2013, tot ar însemna o pierdere de peste 3,5 miliarde de euro pentru țara noastră.

III.6. Documente de politici publice la nivel național și european relevante

Există diferite tipuri de documente de politici publice folosite în practică - strategii, programe, propuneri de politici publice, planuri, memorandumuri, note informative.

Raportul special al Curții de Conturi Europeană din 2018³ conține un set de concluzii relevante pentru procesul de absorbție. În cadrul auditului efectuat, Curtea a efectuat comparații inclusiv cu perioada de programare 2014-2020, evidențiind riscurile existente în ceea ce privește absorbția pentru perioada curentă. Constatările Curții pentru perioada 2014 – 2020 au fost legate de:

- adoptarea tardivă a cadrului legislativ a determinat adoptarea tardivă a programelor operaționale, care nu au fost adoptate decât după trecerea deja a unui an de la începerea perioadei de programare. Acest lucru a avut un efect de domino inevitabil asupra demarării efectuării de cheltuieli din fondurile alocate.
- Execuția a demarat lent, unul din motive fiind legat de suprapunerea perioadelor de programare (deși noul program demarase deja, statele membre încă cheltuiau fondurile rămase din perioada anterioară)

Raportul special al Curții de Conturi Europeană analizează impactul Grupului Operativ destinat să ofere asistență unui număr de 8 state membre care se confruntau cu o absorbție slabă a fondurilor în cadrul programelor lor operaționale, printre care și România. Măsura de constituire a acestui Grup Operativ s-a dovedit a fi eficientă, deoarece măsurile luate au permis creșterea semnificativă a absorbției în statele membre sprijinite. Printre măsurile luate pentru creșterea absorbției, se numără: revizuirea programelor operaționale, eșalonarea proiectelor în faze care se derulează în cursul mai multor perioade de programare succesive, cofinanțarea retroactivă a proiectelor, avansurile efectuate către instrumente financiare și avansurile contractuale. **Totuși, unele dintre aceste măsuri puneau accentul în principal pe absorbție și pe conformitatea cu normele, acordând prea puțină atenție rezultatelor.** Comisia a decis prelungirea Grupului Operativ prin crearea unei unități permanente, Unitatea pentru o mai bună implementare, a cărei misiune este de a sprijini implementarea în perioada de programare 2014-2020. Cele 4 recomandări formulate de Curtea de Conturi Europeană au fost acceptate de Comisia Europeană:

- Recomandarea 1 - Un calendar pentru cadrul legislativ și pentru documentele de programare
- Recomandarea 2 – Cereri de revizuire a programelor care să fie bine întemeiate (și care să specifice impactul asupra rezultatelor).
- Recomandarea 3 – Mijloace de obținere a informațiilor care permit o mai bună monitorizare a absorbției
- Recomandarea 4 – Accent pus pe performanță și pe obținerea de bune rezultate

În ceea ce privește PNDR, **în 2016** a fost propus un pachet de măsuri privind simplificări procedurale și metodologice prin care s-a urmărit în principal reducerea numărului de documente solicitate de către AFIR în cadrul dosarului de finanțare și solicitarea acestora de către AFIR direct instituțiilor abilitate. Alte măsuri propuse au vizat:

- eliminarea restricțiilor privind numărul de proiecte depuse; eliminarea excluderilor de la finanțare pentru o serie de potențiali beneficiari, cum ar fi beneficiarii cu contracte reziliate și beneficiarii aflați în litigiu cu AFIR;
- modificarea Regulamentului de organizare și funcționare a procesului de selecție și a procesului de verificare a contestațiilor pentru proiectele aferente măsurilor din PNDR 2014 – 2020, respectiv:
 - Majorarea plafonului maxim de depunere a proiectelor de la 120% la 200% din valoarea alocării bugetare pentru sesiunea anuală.

³ Sursa: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_17/SR_ABSORPTION_RO.pdf

- În primele 5 zile calendaristice din fiecare etapa de depunere nu se aplica plafonul maxim de depunere a proiectelor, putând fi depuse proiecte indiferent de plafonul maxim al depunerilor.

La **sfârșitul lunii iulie 2018**, au fost comunicate o serie de măsuri de simplificare și debirocratizare aplicate de Ministerul Fondurilor Europene⁴, respectiv:

- Realocarea fondurilor către sectoarele cu potențial maxim de absorbție în interiorul și între Programele Operaționale. Astfel, sunt majorate alocările destinate IMM-urilor (+325 mil euro) și sunt create noi axe pentru sprijinirea orașelor mici care aveau nevoie atât de infrastructură rutieră, cât și de infrastructură socială, dar și crearea posibilității finanțării strategiilor regionale de specializare inteligentă.
- Crearea unui cadru de implementare cât mai predictibil pentru implementarea proiectelor de către beneficiari, având constant întâlniri cu beneficiarii.
- Identificarea cheltuielilor neeligibile într-un singur act normativ.
- Timpi scurți de evaluare pentru proiectele depuse și semnarea rapidă a contractelor de finanțare.
- Monitorizarea atentă a fiecărui proiect, prin introducerea funcției de ofițer de monitorizare în AM-uri.
- Introducerea opțiunii de costuri simplificate: rate forfetare și bareme-standard pentru costurile unitare.
- Simplificarea procedurilor pentru autorizațiile de construire a proiectelor de interes național, prevăzute în master planul general de transport, respectiv eliberarea autorizațiilor de construire fără elaborarea și aprobarea prealabilă a unei documentații de amenajarea teritoriului sau de urbanism, dar fără a afecta prevederile referitoare la calitatea și disciplina în construcții.

În **iunie 2019**, în cadrul **Summit-ului pentru Simplificarea accesării fondurilor UE de la Sibiu**, s-a adoptat Declarația pentru Simplificare de la Sibiu, care conține o serie de propuneri:

- Simplificarea procedurilor de accesare și implementare a fondurilor publice inclusiv fondurile structurale ca prioritate numărul unu care nu mai poate fi amânată.
- Nevoia unei dezvoltări teritoriale echilibrate, între mediul rural și urban, între orașe mici și orașe mari, între județe și între regiuni, cu ajutorul investițiilor din fonduri publice, inclusiv fonduri UE.
- Redefinirea relației dintre autoritățile locale și județene cu autoritățile centrale și Instituțiile Europene pe baza principiului participativ pentru a produce maximul de efect pentru cetățeni prin resursele alocate prin fondurile UE.
- Procesul de programare al fondurilor structurale și de investiții europene trebuie să includă asocierea activă a asociațiilor beneficiarilor publici și privați în toate fazele de negociere ale acordului de parteneriat, programelor operaționale, a ghidurilor și a planificării apelurilor introducând un veto pentru nivelul local.
- Asigurarea unei transparențe totale, rapiditatea selecției proiectelor și regularitatea apelurilor de proiecte. Autoritățile de management și ministerele care gestionează fondurile europene trebuie să asigure o transparență totală față de documentele negociate cu Comisia Europeană, asupra deciziei de elaborare a acordului de parteneriat, a programelor operaționale, a ghidurilor beneficiarilor, a

⁴ <https://www.fonduri-structurale.ro/stiri/20694/bilantul-fondurilor-europene-la-iulie-2018-masuri-de-simplificare-si-debirocratizare>

selecției proiectelor și a elaborării calendarului apelurilor de proiecte. De asemenea, trebuie analizată posibilitatea ca autoritățile de management să fie gestionate de mediul asociativ sau privat conform regulamentelor europene pentru a crește eficiența gestionării sistemului de management.

- Obiectivele investiționale din cadrul programelor operaționale trebuie corelate cu nevoile de investiție la nivel local, județean, regional și național. Eligibilitatea cheltuielilor nu trebuie restrânsă mai mult decât cere regulamentul european. De asemenea, este nevoie de programe specifice pentru orașele din zonele și fostele zone miniere și industriale care au nevoi specifice.
- Asigurarea celui mai eficient mod de utilizare a fondurilor UE urmărind rezultatul, impactul calitativ și performanța care trebuie să devină criteriile principale pentru implementarea fondurilor publice și fondurilor UE în România. Criteriul absorbției care nu reflectă calitatea investițiilor, trebuie înlocuit cu cel al eficienței, eficacității și impactului. O alocare semnificativă trebuie să aibă loc prin axele dedicate autorităților locale care includ municipii, orașe, comune și consilii județene, precum și celor dedicate grupurilor de acțiune locală conform regulamentelor europene.
- Decizia locală trebuie să fie un principiu orizontal de jos în sus care înseamnă că nevoia de investiție este identificată la nivelul unde se realizează aceasta în urma căreia se alocă resursele bugetare necesare și nu invers, adică să fie alocate bugete înainte de identificarea nevoilor reale de investiții.
- Atragerea de surse noi și ieftine de finanțare pentru a acoperi toate nevoile de investiții la nivel local, județean, regional și național prin combinarea granturilor cu instrumentele financiare și atragerea de instrumente ieftine de garantare.
- Fondurile structurale nu acoperă toate nevoile de investiții din România, iar creditele bancare au dobânzi mult mai mari decât media țărilor europene.

Ca măsuri legislative de simplificare și debirocratizare, amintim:

Prin OUG nr. 41/2016 privind stabilirea unor măsuri de simplificare la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare:

- Măsuri privind simplificarea procedurilor administrative la nivelul administrației publice centrale;

Prin OUG nr. 7/2016 privind unele măsuri pentru accelerarea implementării proiectelor de infrastructură transeuropeană de transport, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative:

- simplificarea procedurilor de avizare a proiectelor de infrastructură de transport

Prin OUG nr. 17/2018 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 40/2015 privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare 2014-2020:

- a fost modificat mecanismul de prefinanțare prin acordarea de tranșe de până la 10% din valoarea proiectului pentru a asigura beneficiarilor lichiditățile necesare implementării;
- au fost extinse categoriile de cheltuieli ce pot fi incluse în cererile de plată (salarii, subvenții, burse);
- s-au creat premisele supracontractării până la 300%, în funcție de Programul Operațional.

Prin OUG nr. 30/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul fondurilor europene și pentru completarea unor acte normative:

- au fost asigurate sumele necesare, prin bugetul Ministerului Sănătății, pentru sprijinirea spitalelor publice care nu își puteau asigura cofinanțarea proiectelor.

Prin OUG nr. 43/2018 pentru adoptarea unei măsuri privind reducerea riscului de dezangajare a fondurilor europene:

- a fost creat un mecanism de decontare din fonduri europene a investițiilor demarate de autoritățile publice centrale și locale și plătite din alte surse (buget de stat/local sau împrumuturi).

Prin HG nr. 1/2018 pentru aprobarea condițiilor generale și specifice pentru anumite categorii de contracte de achiziție aferente obiectivelor de investiții finanțate din fonduri publice:

- au fost create modele standard de contacte de lucrări (proiectare și execuție).

Prin HG nr. 325/2018 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind stabilirea condițiilor de înființare a posturilor în afara organigramei și a criteriilor pe baza cărora se stabilește procentul de majorare salarială pentru activitatea prestată în proiecte finanțate din fonduri europene nerambursabile:

- a fost creată posibilitatea recrutării, în afara organigramei, pe o perioadă determinată, a unor experți externi care să sprijine instituțiile implementarea proiectelor (plătiți din fonduri europene).

Inițiative în domeniul simplificării procesului de absorbție au tot existat pe parcursul programării 2014 – 2020, însă eforturile au fost punctuale și nu concentrate sau au vizat rezolvarea unor limitări punctuale apărute pe anumite programe operaționale. Un demers concentrat și comprehensiv în acest sens este necesar inclusiv pentru a valorifica experiența anterioară pe noua perioadă de programare 2021 - 2027.

De asemenea, politica publică alternativă propusă răspunde Obiectivului general III: Debirocratizare și simplificare pentru cetățeni, mediul de afaceri și administrație din cadrul **Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 (SCAP)**.

Acordul de Parteneriat România 2014RO16M8PA001.1.2 ce relevă necesitatea unor schimbări în cadrul juridic, instituțional și procedural pentru perioada de programare 2014-2020, de ex: simplificarea orientarilor pentru solicitanți, reducerea cerințelor privind documentația, uniformizarea procedurilor de lucru etc., proiectul propus venind în sprijinul eforturilor României de a obține o rată de absorbție superioară.

Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC)

Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului.

Regulamentul FEDR

Regulamentul (UE) nr. 1301/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind Fondul european de dezvoltare regională și dispozițiile specifice aplicabile obiectivului referitor la investițiile pentru creștere economică și locuri de muncă și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006.

Regulamentul FSE



Regulamentul (UE) nr. 1304/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind Fondul social european și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1081/2006 al Consiliului.

Regulamentul CTE

Regulamentul (UE) nr. 1299/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind dispoziții specifice pentru sprijinul din partea Fondului european de dezvoltare regională pentru obiectivul de cooperare teritorială europeană.

Regulamentul privind Fondul de coeziune

Regulamentul (UE) nr. 1300/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1084/2006.

Regulamentul FEADR

Regulamentul (UE) nr. 1305/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului.

Regulamentul FEPAM

Regulamentul (UE) nr. 508/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 mai 2014 privind Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 2328/2003, (CE) nr. 861/2006, (CE) nr. 1198/2006 și (CE) nr. 791/2007 ale Consiliului și a Regulamentului (UE) nr. 1255/2011 al Parlamentului European și al Consiliului

4. SECȚIUNEA 2: Scopul și obiectivele propunerii de politică publică

IV.1. Scopul propunerii de politică publică

Optimizarea procesului de implementare a Programelor finanțate prin FESI 2014 – 2020

IV.2. Obiectivele generale

- O.G.1** - Optimizarea cadrului de reglementare al FESI 2014 – 2020;
- O.G.2** - Optimizarea cadrului procedural al FESI 2014 – 2020;
- O.G.3** - Optimizarea cadrului instituțional al FESI 2014 – 2020;
- O.G.4** - Optimizarea comunicării în cadrul sistemului de management și control al FESI 2014 – 2020.

V.3. Obiectivele specifice

- O.S.1.1** Rezolvarea deficiențelor actelor juridice, cu precădere terțiare care reglementează FESI 2014 - 2020 până în martie 2020;

38 / 56



Dezvoltarea capacității sectorului ONG de formulare a politicilor publice în vederea optimizării procesului de implementare a Programelor Operaționale finanțate prin fondurile europene structurale și de investiții (FESI) 2014-2020



O.S.1.2 Asigurarea accesului la o bază de date cu caracter legislativ pentru tot personalul implicat în derularea FESI 2014 – 2020, până în martie 2020;

O.S.2.1 Asigurarea predictibilității lansărilor de proiecte și a cadrului de implementare

O.S.2.2 Simplificarea și uniformizarea documentației necesare pentru accesarea și implementarea proiectelor până în martie 2020;

O.S.3.1 Dezvoltarea capacității administrative a AM/OI(R) în vederea gestionării implementării Programelor finanțate din FESI 2014 – 2020 în momentele de supra-aglomerare;

O.S.4.1 Permanentizarea și eficientizarea procesului de consultare cu părțile interesate relevante și asigurarea predictibilității lansărilor de proiecte și a cadrului de implementare;

O.S.4.2 Organizarea unei surse complete și unitare de comunicare/informare pentru solicitanții / beneficiarii privind Programele finanțate prin FESI 2014 – 2020, până în martie 2020.

5. SECȚIUNEA 3: Descrierea opțiunilor de soluționare a problemei / problemelor identificate

V.1. Opțiunea 1 - “Status quo”

Ca primă opțiune a fost aleasă cea în care este păstrată situația actuală, ca referință pentru analiza de impact prin metode specifice, prin compararea impacturilor estimate în acest caz, cu cele obținute prin întreprinderea anumite acțiuni, realizate pentru soluționarea problemelor existente. Opțiunea 1 se constituie ca varianta de referință.

Structura problemelor și incidența lor reprezintă nivelul de referință față de care se vor calcula beneficiile obținute prin aplicarea Opțiunilor 2 și 3 soluționare a acestora.

Este evident că Opțiunea 1 perpetuează problemele existente, prin menținerea actualului cadru de reglementare, procedural și instituțional, dar și a modalității și nivelului de comunicare. Lipsa măsurilor ar menține deficiențe privitoare la:

CADRUL DE REGLEMENTARE

- Cadrul legislativ aplicabil procesului de implementare a Programelor finanțate prin FESI 2014-2020 este incomplet și insuficient de clar, modificat în mod frecvent și insuficient cunoscut de către experții autorităților implicați în managementul programelor, ceea ce generează interpretări diferite ale ofițerilor de proiect pentru spețe similare;
- Lipsa accesului la o sursă de informații și documente cu caracter legislativ pentru personalul implicat în implementarea Programelor finanțate prin FESI 2014-2020; ceea ce generează întâzieri în verificarea documentației tehnice și a cererilor de rambursare;
- Lipsa predictibilității cadrului de implementare a Programelor finanțate prin FESI 2014-2020; ceea ce generează întâzieri în implementare și nemulțumirea beneficiarilor.

Implementarea proiectelor finanțate din FESI 2014-2020 se realizează greoi, cu un efort atât din partea experților implicați în managementul acestora, cât și din partea consultanților, respectiv a solicitanților/beneficiarilor (documentație amplă, aspecte birocratice, durate mari de timp pentru evaluarea proiectelor și a cererilor de rambursare).

CADRUL PROCEDURAL

39 / 56

- a. Autoritățile de Management sunt acreditate, sistemul de proceduri este stabilit și pus în practică;
- b. Există demersuri ce vizează simplificarea procesului de accesare și implementare a proiectelor finanțate prin FESI 2014-2020;
- c. Este necesară eficientizarea procesului de consultare cu părțile interesate relevante.

Deși s-au făcut o serie de pași în direcția stabilirii și simplificării procedurilor de implementare, sunt necesare în continuare acțiuni susținute pentru creșterea eficacității și eficienței procesului de accesare și implementare a fondurilor ESI.

CADRUL INSTITUȚIONAL (management, resurse umane, organizare)

- a. Schimbările organizatorice dese ale cadrului instituțional de management al programelor de finanțare au generat întârzieri în implementare, modificări ale cadrului de reglementare și au creat un sentiment de neîncredere și insatisfacție în rândul beneficiarilor, dar și al angajaților structurilor de implementare;
- b. Existența unui nucleu de personal cu expertiză din perioada anterioară de programare a contribuit la diseminarea de bune practici și lecții învățate printre noii angajați;
- c. Capacitatea limitată a personalului de a gestiona implementarea programelor a generat întârzieri în implementare;
- d. Existența de personal cu pregătire insuficientă pentru derularea în condiții optime a activităților necesare a generat întârzieri în implementare, rezultate inegale în evaluare și verificare, nemulțumirea atât a angajaților cât și a beneficiarilor de proiecte FESI.

Desele schimbări instituționale au afectat negativ implementarea FESI. Personalul FESI implicat în implementarea programelor are nevoie în continuare de pregătire și de transfer de cunoștințe de la angajații cu mai multă vechime și experiență.

CADRUL DE COMUNICARE (interinstituțională, internă, cu beneficiarii/ potențialii beneficiari, alte părți interesate)

- a. Absența unei surse complete și unitare de informare pentru solicitanții/beneficiarii Programelor finanțate prin FESI 2014-2020 a generat nemulțumiri în rândul beneficiarilor și potențialilor beneficiari, care nu dispun de o sursă unică și de încredere cu privire la implementarea FESI;
- b. Absența unui sistem unitar de comunicare între solicitanți/ beneficiari și responsabilii de implementarea Programelor finanțate prin FESI 2014-2020. Help desk-ul unic de la nivel MFE a generat întârzieri în furnizarea unor răspunsuri utile, beneficiarii apelând de cele mai multe ori la persoane din interiorul AM/OI pentru a primi răspunsurile.

Comunicarea, atât cu beneficiarii/potențialii beneficiari de finanțare, dar și a fondurilor ESI în general necesită îmbunătățiri din toate punctele de vedere.

Fără a fi un scop în sine, ci doar un mijloc de a obține rezultate, capacitatea de absorbție reflectă capacitatea României de a cheltui în mod eficient și eficace resursele financiare care i-au fost alocate, cu scopul atingerii obiectivelor de politică UE și naționale.

Păstrarea situației actuale în domeniu și menținerea unui proces de absorbție al Fondurilor Europene greoi va duce în mod clar la o rată finală de absorbție inferioară altor State Europene și pe cale de consecință va limita dezvoltarea socio – economică de tip european a României și reducerea decalajelor față de Uniunea Europeană.

La data de 30 iunie 2019, România avea o **performanță modestă** comparativ cu majoritatea statelor membre în ceea ce privește absorbția fondurilor, găsimu-se alături de Slovenia, Grecia, Italia, Slovacia, Croația și Spania pe ultimele poziții, cu rate sub 30% (**România – 27%, respectiv 10,02 miliarde de euro din cele 36,7 disponibile**).

Chiar dacă performanța României s-ar îmbunătăți considerabil și țara noastră ar ajunge la o rată de absorbție finală (sume încasate de la CE - inclusiv prefinanțări) pentru FESI 2014-2020 de peste 90 %, similară cu rata de absorbție finală din perioada de programare 2007 – 2013, **aceasta ar însemna o pierdere de peste 3,5 miliarde de euro, bani ce ar putea fi folosiți în beneficiul dezvoltării**.

V.2. Opțiunea 2 (opțiunea selectată)

Opțiunea 2 care presupune o acțiune rapidă prin intervenția asupra câtorva puncte strategice generând un impact mare asupra sistemului, este considerată a fi cea mai potrivită momentan, pentru soluționarea problemelor de reglementare, procedurale, instituționale și de comunicare identificate care vor duce la „Optimizarea procesului de implementare a Programelor finanțate prin FESI 2014 - 2020”.

Obiectivele specifice și cele operaționale stabilite în cadrul Opțiunii 2 sunt detaliate în continuare. Atingerea acestora se va face prin aplicarea unor măsuri care sunt detaliate în Secțiunea 5 Selectarea opțiunii.

Obiective Generale

- O.G.1 - Optimizarea cadrului de reglementare al FESI 2014 – 2020;
- O.G.2 - Optimizarea cadrului procedural al FESI 2014 – 2020;
- O.G.3 - Optimizarea cadrului instituțional al FESI 2014 – 2020;
- O.G.4 - Optimizarea comunicării în cadrul sistemului de management și control al FESI 2014 – 2020.

Obiectivele specifice

- O.S.1.1 Rezolvarea deficiențelor actelor juridice, cu precădere terțiare care reglementează FESI 2014 - 2020 până în martie 2020;
- O.S.1.2 Asigurarea accesului la o bază de date cu caracter legislativ pentru tot personalul implicat în derularea FESI 2014 – 2020, până în martie 2020;
- O.S.2.1 Asigurarea predictibilității lansărilor de proiecte și a cadrului de implementare
- O.S.2.2 Simplificarea și uniformizarea documentației necesare pentru accesarea și implementarea proiectelor până în martie 2020
- O.S.3.1 Dezvoltarea capacității administrative a AM/OI(R) în vederea gestionării implementării Programelor finanțate din FESI 2014 – 2020 în momentele de supra-aglomerare;
- O.S.4.1 Permanentizarea și eficientizarea procesului de consultare cu părțile interesate relevante și asigurarea predictibilității lansărilor de proiecte și a cadrului de implementare;
- O.S.4.2 Organizarea unei surse complete și unitare de comunicare/informare pentru solicitanții / beneficiarii privind Programele finanțate prin FESI 2014 – 2020, până în martie 2020.

Așa cum se poate observa, această opțiune nu își propune o abordare prin care să se intervină asupra tuturor problemelor identificate ci presupune o acțiune rapidă prin intervenția în câteva puncte strategice dar care să genereze un impact mare asupra sistemului.

Astfel, Opțiunea 2 se concentrează pe intervenții asupra a **patru mari domenii: reglementare, procedural, instituțional și comunicare și propune un set de măsuri care pot fi aplicate rapid dar care generează un impact mare, pozitiv, asupra sistemului.**

V.3. Opțiunea 3

Opțiunea a 3 o reformă totală a sistemului cu măsuri ample și de durată, presupune inițiative care să rezolve totalitatea problemelor care generează piedici în calea unei absorbții superioare a fondurilor europene implementate în România prin Programelor finanțate din FESI 2014-2020.

Această opțiune presupune ample modificări ale legislației la toate nivelurile (legislație primară, secundară și terțiară) modificări fundamentale ale sistemului de management și control al FESI 2014 – 2020, o amplă reformă administrativă care să ducă la întărirea capacității administrative, o regândire a sistemului MYSMIS și nu în ultimul rând un efort deosebit de simplificare și digitalizare a sistemului.

Este evident că această opțiune nu se poate implementa rapid (condiție primordială dat fiind momentul în care ne aflăm) fiind una de durată cu riscuri mari de blocaje care riscă să ducă la blocarea totală a sistemului, cu risc sporit de dezangajare a unor sume importante.

6. SECȚIUNEA 4: Identificarea și evaluarea impactului

Semnificația valorilor din tabel:

0 = fără impact

1 = impact slab și/sau generat indirect

2 = impact mare și/sau generat direct

	OPȚIUNEA 1	OPȚIUNEA 2	OPȚIUNEA 3
Impactul economic și asupra mediului de afaceri			
impactul asupra investițiilor publice	0	2	2
impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat	0	2	2
impactul asupra mediului de afaceri	0	1	0
impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii	0	2	2
impactul asupra serviciilor publice furnizate de	NA	NA	NA

	OPȚIUNEA 1	OPȚIUNEA 2	OPȚIUNEA 3
instituțiile administrației publice centrale și locale			
cuantumul beneficiilor economice	0	2	1
cuantumul costurilor economice	0	1	2
Impactul bugetar și financiar			
costurile și veniturile generate de inițiativă asupra bugetului de stat, precum și impactul, plus/minus, rezultat	0	2	2
costurile și veniturile generate de inițiativă asupra bugetelor locale, precum și impactul, plus/minus, rezultat	NA	NA	NA
Impactul social			
impactul asupra grupurilor-țintă identificate	NA	NA	NA
impactul asupra grupurilor vulnerabile așa cum sunt definite de art. 6 lit. p) din Legea asistenței sociale nr. 292/2011, cu modificările ulterioare	NA	NA	NA
impactul asupra serviciilor sociale	NA	NA	NA
Impactul asupra mediului înconjurător			
impactul asupra utilizării resurselor naturale	NA	NA	NA
impactul asupra speciilor protejate, habitatelor naturale, ariilor protejate și peisajelor	NA	NA	NA
impactul asupra calității mediului	NA	NA	NA

7. SECȚIUNEA 5: Selectarea opțiunii

Opțiunea de politică publică selectată pentru ”Optimizarea procesului de implementare a Programelor finanțate prin Fondurile Europene Structurale și de Investiții (FESI) 2014 - 2020” o reprezintă

43 / 56

Opțiunea 2, care este considerată a fi cea mai potrivită pentru soluționarea problemelor de reglementare, procedurale, instituționale și de comunicare identificate.

Prin adoptarea acestei variante de propunere de politică, se acționează asupra câtorva puncte strategice iar rezultatul generat are un impact mare asupra sistemului ducând la **”Optimizarea procesului de implementare a Programelor finanțate prin Fondurile Europene Structurale și de Investiții (FESI) 2014 - 2020”**.

Obiective generale și obiective specifice

O.G.1 - Optimizarea cadrului de reglementare al FESI 2014 - 2020

O.S.1.1 Rezolvarea deficiențelor actelor juridice, cu precădere terțiare care reglementează FESI 2014 - 2020 până în martie 2020;

O.S.1.2 Asigurarea accesului la o bază de date cu caracter legislativ pentru tot personalul implicat în derularea FESI 2014 – 2020, până în martie 2020.

O.G.2 - Optimizarea cadrului procedural al FESI 2014 – 2020

O.S.2.1 Asigurarea predictibilității lansărilor de proiecte și a cadrului de implementare;

O.S.2.2 Simplificarea și uniformizarea documentației necesare pentru accesarea și implementarea proiectelor până în martie 2020.

O.G.3 - Optimizarea cadrului instituțional al FESI 2014 – 2020

O.S.3.1 Dezvoltarea capacității administrative a AM/OI(R) în vederea gestionării implementării Programelor finanțate din FESI 2014 – 2020 în momentele de supra-aglomerare.

O.G.4 - Optimizarea comunicării în cadrul sistemului de management și control al FESI 2014 – 2020

O.S.4.1 Permanentizarea și eficientizarea procesului de consultare cu părțile interesate relevante și asigurarea predictibilității lansărilor de proiecte și a cadrului de implementare;

O.S.4.2 Organizarea unei surse complete și unitare de comunicare/informare pentru solicitanții / beneficiarii privind Programele finanțate prin FESI 2014 – 2020, până în martie 2020.

Plan de acțiune pentru implementarea obiectivelor specifice

O.S.1.1 Rezolvarea deficiențelor identificate în cadrul actelor juridice, cu precădere terțiare care reglementează FESI 2014 - 2020 până în martie 2020;

Cadrul legislativ reprezintă un factor important care generează efecte semnificative în implementarea Programelor finanțate prin FESI 2014-2020.

Aspectele problematice privind cadrul legislativ existent apar din cauza faptului că legislația aplicabilă nu este suficient de clară, nu este completă sau este insuficient cunoscută la nivelul persoanelor implicate în implementarea programelor de finanțare (ex: personal AM/OI(R), solicitanți/beneficiari, consultanți etc.). În plus, frecvențele modificări legislative, adesea efectuate fără studii de impact (de ex: OUG nr. 114/2019 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene), afectează negativ implementarea Programelor finanțate prin FESI 2014-2020, conduc la întârzieri în derularea proiectelor finanțate sau chiar la rezilierea unor contracte de finanțare.

Un alt aspect este legat de interpretări diferite ale prevederilor legislative care indică lipsa unor norme de aplicare sau a unei înțelegeri comune. Un astfel de exemplu este Legea nr. 346/2004 care generează interpretări diferite cu impact semnificativ asupra proiectelor. În această privință, în cadrul POR 2014-2020 a fost pusă la dispoziția solicitanților o anexă la Ghidul Solicitantului care oferă informații suplimentare privind interpretarea prevederilor Legii nr. 346/2004, însă chiar și acest document lasă în continuare aspecte nelămurite, impunând condiții suplimentare raportat la prevederile legii, condiții care fac mai restrictivă interpretarea încadrării întreprinderilor în categoriile IMM.

Măsuri de implementare a obiectivului specific O.S.1.1:

M.1.1.1 Constituirea unui Comitet Mixt de Coordonare a modificărilor legislative propuse cu precădere la nivel terțiar (ordine, instrucțiuni, precizări, decizii sau altele asemenea)
Comitetul de Coordonare va fi format din reprezentanți ai AM/OI(R), ai consultanților/ asociațiilor profesionale/societății civile relevante și ai beneficiarilor.

M.1.1.2 Identificarea actelor juridice (cu precădere terțiare) care reglementează FESI 2014 – 2020 și necesită îmbunătățiri

Propunerile de modificare, în situații excepționale, pot include nivelul de legislație secundară și pot avea în vedere Hotărâri ale Guvernului sau acte ale organismelor cu atribuții de reglementare și care sunt emise în aplicarea legilor și/sau a ordonanțelor Guvernului.

M1.1.3 Operarea modificărilor legislative

Pentru a avea o legislație compactă și ușor de citit, se recomandă luarea în calcul a operării tuturor modificărilor printr-un singur act normativ la nivel de Program.

O.S.1.2 Asigurarea accesului la o bază de date cu caracter legislativ pentru tot personalul implicat în managementul FESI 2014 – 2020, până în martie 2020

Măsuri de implementare a obiectivului specific O.S.1.2:

M.1.2.1. Identificarea deficiențelor cu privire la accesul la bazele de date cu caracter legislativ al personalului implicat în derularea FESI 2014 – 2020

M.1.2.2. Încheierea unor contracte de servicii privind furnizarea accesului la baze de date extinse cu caracter legislativ pentru personalul implicat în derularea FESI 2014 – 2020

Accesul la bazele de date extinse (cu elemente de practică) este necesar pentru fiecare persoană implicată în derularea FESI 2014 – 2020, pentru rezolvarea problemelor operative legate de managementul proiectelor.

Se recomandă luarea în considerare a atribuirii unui singur contract de achiziție a serviciilor de acces la o bază de date extinsă legislativă, la nivel transversal, pentru toate Programele, eventual finanțat din POAT 2014-2020, pentru a constitui o sursă unică și unitară de documentare pentru toți cei implicați în sistem.

O.S.2.1 Asigurarea predictibilității lansărilor de proiecte și a cadrului de implementare

Măsuri de implementare a obiectivului specific O.S.2.1:

M.2.1.1. Planificarea realistă pe cel puțin 12 luni a lansărilor de apeluri de proiecte

Stabilirea unui termen limită asumat (de exemplu 31 ianuarie) până la care pe fiecare Program să fie anunțate și publicate pe site-ul MFE, toate apelurile de proiecte ce urmează a fi lansate în anul respectiv.

M.2.1.2. Instituirea obligativității pentru toate Autoritățile de Management, ca actualizarea calendarului apelurilor de proiecte să nu poată fi făcută decât cel mult o dată pe an

M.2.1.3. Instituirea obligativității de păstrare a condițiilor de accesare (criterii de eligibilitate, criterii de selecție) a finanțării pe un orizont de timp rezonabil (de ex. minim 2 ani)

O.S.2.2 Simplificarea și uniformizarea documentației necesare pentru accesarea și implementarea proiectelor până în martie 2020

Măsuri de implementare a obiectivului specific O.S.2.2:

M.2.2.1. Centralizarea propunerilor de simplificare a documentației aferente accesării și implementării proiectelor (Ghiduri, proceduri de implementare etc.) și operarea acestora până în martie 2020

Între propunerile de simplificare a documentației aferente accesării și implementării proiectelor, se impun cel puțin următoarele:

- Urgentarea obținerii avizelor/ autorizațiilor/ certificatelor pentru lucrări de infrastructură mare;
- Inter-operabilitatea bazelor de date de la nivelul instituțiilor publice ale statului pentru accesul direct la documente și informații care se obțin de la instituții/autorități publice. În consecință, implementarea principiului: o autoritate publică/ instituție publică nu poate să solicite unui (potențial) beneficiar să depună un act emis de o altă autoritate publică/ instituție publică;
- Uniformizarea procedurilor de achiziții valabile pentru beneficiarii privați pe toate programele finanțate din FESI 2014 – 2020;
- Reducerea poverii administrative a beneficiarilor prin simplificarea procedurilor și documentației necesare accesării și implementării proiectelor etc.

Majoritatea beneficiarilor sunt nemulțumiți de povara administrativă cu care se confruntă în procesul de accesare și implementare a FESI 2014-2020. E nevoie de o comasare și centralizare a regulilor existente, o limitare a numărului de instrucțiuni de implementare și o **standardizare și uniformizare a tuturor documentelor.**

M.2.2.2. Îmbunătățirea MySMIS prin finalizarea și optimizarea modulelor, eliminarea obligativității completării informațiilor inutile (ex. adresa și codul poștal al Universității absolvite de reprezentantul legal, conform CV-ului acestuia, etc.)

Introducerea acestei aplicații a fost strict necesară pentru derularea FESI 2014 – 2020, însă se impune eliminarea redundanțelor în datele introduse manual față de documentele încărcate în sistem, inclusiv o mai bună sistematizare a datelor și informațiilor cerute.

M.2.2.3. Introducerea opțiunilor de utilizare a costurilor simplificate, a decontării pe bază de sume forfetare / bareme standard de costuri unitare pentru optimizarea decontărilor

Se recomandă introducerea posibilității de utilizare a costurilor simplificate prin: stabilirea de costuri unitare/costuri standard; stabilirea de sume maxime (ex. procente din cheltuieli directe) pentru anumite linii

bugetare (ex. costurile cu resursele umane); negocierea de sume forfetare pentru anumite activități –(ex. transport, evenimente).

Aplicarea acestor opțiuni va conduce la importante economii de timp pentru solicitanți și pentru finanțator și va determina o creștere a eficienței derulării proiectelor atât în faza de elaborare, cât și în faza de implementare.

O.S.3.1 Dezvoltarea capacității AM/OI(R) în vederea îmbunătățirii gestionării implementării Programelor finanțate prin FESI 2014 – 2020

Unul dintre principalele aspecte problematice reieșite din discuțiile cu reprezentanții AM/OI(R), cu privire la managementul resurselor umane a fost numărul insuficient de personal din AM/OI(R), mai ales în perioadele de supra-aglomerare.

Astfel, există perioade de timp în care încărcarea personalului depășește capacitatea existentă, personalul existent dovedindu-se insuficient. Procedura de angajare a personalului pe perioadă limitată de timp este greoaie și generează întârzieri în asigurarea disponibilității experților atunci când este nevoie în derularea activităților necesare (ex: procesul de evaluare a propunerilor de proiecte, verificare cereri de rambursare etc.).

Măsuri de implementare a obiectivului specific O.S.3.1

M.3.1.1 Elaborarea de urgență a unui act normativ, cu caracter transversal, privind încadrarea pe perioadă determinată, în condițiile Legii nr. 53/2003 - Codul Muncii (republicată), cu modificările și completările ulterioare, de personal pentru ocuparea unor posturi de natură contractuală în afara schemei de personal
O măsură alternativă sau complementară o reprezintă constituirea unui Corp Profesional de Experți specializat în evaluarea, implementarea și monitorizarea proiectelor finanțate prin FESI 2014-2020 la nivelul fiecărei Autorități implicate în procesul de management al Fondurilor Europene. Scopul constituirii acestui Corp de Experți este de a asigura suplimentarea numărului de experți din cadrul AM în perioade de maximă încărcare. Acești experți trebuie să parcurgă programe de instruire periodic, astfel încât să poată fi integrați atunci când este necesară implicarea lor în proces.

M.3.1.2. Revizuirea Regulamentelor-cadru pentru stabilirea procedurii de ocupare a posturilor în afara organigramei în cadrul proiectelor finanțate din fonduri europene nerambursabile în cadrul instituțiilor publice implicate în procesul de management și control al FESI 2014-2020

M.3.1.3 Continua perfecționare a angajaților AM/OI(R), atât în domeniul legislativ și al regulamentelor europene și naționale privind implementarea FESI 2014 - 2020, cât și în practici de lucru cu beneficiarii de finanțare, comunicare, management al timpului

O.S.4.1 Eficientizarea procesului de consultare cu părțile interesate relevante până în ianuarie 2020

Întregul sistem de implementare a fondurilor FESI 2014 – 2020 nu poate funcționa la parametri înalți fără o consultare permanentă și eficientă între toți actorii parte ai acestui sistem: AM/OI(R) asociații profesionale, organizații neguvernamentale, patronate, sindicate -- beneficiari.

Propunem implementarea unui sistem de consultare permanent și flexibil, astfel:

M.4.1.1 Consultarea să fie obligatorie pentru toate Programele, înainte de planificarea lansărilor de proiecte, înainte de lansarea fiecărui apel de proiecte și pe parcursul implementării proiectelor înainte de emiterea unor instrucțiuni de către AM/OI(R)

M.4.1.2 Implementarea unui mecanism de consultare flexibil care să permită accesul/ exprimarea părerilor celor implicați prin mijloace moderne electronice, ceea ce ar face organizarea acestui proces foarte rapid și eficient

O.S.4.2 Organizarea unei modalități complete și unitare de comunicare cu solicitanții / beneficiarii și de informare pentru aceștia privind Programele finanțate prin FESI 2014 – 2020, până în martie 2020

Una dintre cerințele Acordului de Parteneriat 2014-2020 a fost realizarea unui sistem unitar de comunicare cu beneficiarii/solicitanții de proiecte. Din luna martie 2019, s-a lansat noul site MFE (www.mfe.gov.ro), care, deși a suferit îmbunătățiri considerabile, rămâne în continuare relativ greoi, informația nefiind așezată într-un mod atractiv vizual. În plus, acest site este concentrat pe PO gestionate de MFE – POIM, POCU, POC, POAD, POAT.

De asemenea, întreg sistemul de help-desk centralizat, este greoi ceea ce duce la întârzieri în obținerea de informații în tip util, prin respectarea termenului legal cu privire la transmiterea de informații cu caracter public – 30 zile.

Astfel, pe lângă continuarea eforturilor de îmbunătățire a site-ului MFE (www.mfe.gov.ro), sunt absolut necesare următoarele măsuri fundamentale pentru buna funcționare a sistemului de implementare a Fondurilor Europene:

M.4.2.1. Crearea la nivel centralizat a bazei de date cu spețe apărute în procesul de implementare, management și control al Fondurilor Europene, cu acces atât din partea experților din cadrul AM/OI(R), cât și din partea solicitanților/beneficiarilor

M.4.2.2. Revitalizarea de urgență a sistemului HELP-DESK, prin alocarea de personal dedicat procesului de comunicare pentru fiecare program

M.4.2.3. Asigurarea accesului la informațiile existente pe website-urile autorităților implicate în gestionarea programelor FESI 2014 – 2020 și într-o altă limbă de circulație internațională (de ex. engleză). Acest aspect va permite transparentizarea tuturor informațiilor pentru stakeholderii străini, potențiali investitori, organizații profesionale ale investitorilor și ale furnizorilor de echipamente, bunuri, agenții guvernamentale, ambasade, alte entități publice și private străine care sunt interesate de derularea programelor de finanțare derulate prin FESI 2014 – 2020.

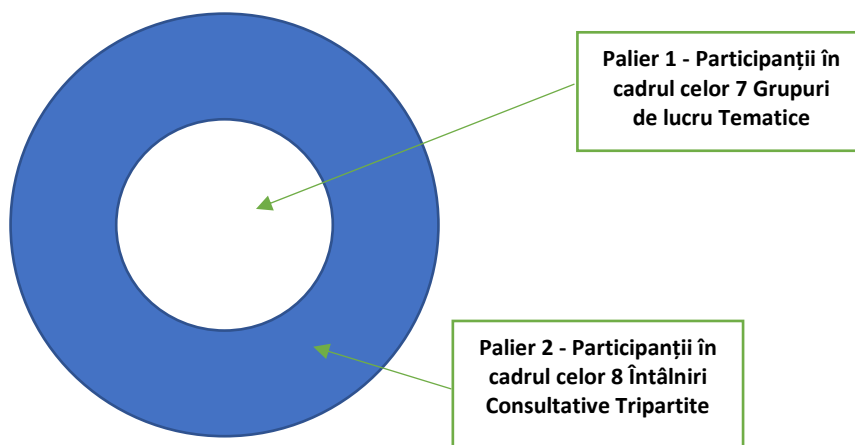
Este evident că păstrarea “Status quo-ului” (Opțiunea 1) sau o schimbare fundamentală cu ample modificări ale legislației la toate nivelurile (legislație primară, secundară și terțiară), modificări ale sistemului de management și control al FESI 2014 – 2020, o amplă reformă administrativă care să ducă la întărirea capacității administrative, o regândire a sistemului MYSMIS și nu în ultimul rând un efort deosebit de simplificare și digitalizare a sistemului (Opțiunea 2) generează riscuri mari de blocaje care duc la blocarea

48 / 56

totală a sistemului, cu risc sporit de dezangajare a unor sume importante. Din aceste considerente **Opțiunea 2**, prin care se acționează asupra câtorva puncte strategice generând un impact mare asupra sistemului, este considerată a fi cea mai potrivită pentru soluționarea problemelor de reglementare, procedurale, instituționale și de comunicare identificate care vor duce la **”Optimizarea procesului de implementare a Programelor finanțate prin Fondurile Europene Structurale și de Investiții (FESI) 2014 - 2020”**.

8. SECȚIUNEA 6: Procesul de consultare publică

Propunerea de politică publică alternativă „**Optimizarea procesului de implementare a Programelor Operaționale finanțate prin Fondurile Europene Structurale și de Investiții (FESI) 2014 - 2020**”, formulată în cadrul acestui proiect a parcurs un amplu proces de consultare publică, organizat pe două paliere diferite și complementare, după cum urmează:



1) Un prim palier foarte specializat format din membrii celor 7 Grupuri de Lucru Tematice

Acest demers a presupus înființarea a 7 Grupuri de Lucru Tematice (GLT Capital Uman, GLT Competitivitate, GLT Infrastructura, GLT Dezvoltare Regională, GLT Capacitate Administrativă, GLT Dezvoltare Rurală, GLT Cooperare Transfrontalieră) din care au făcut parte reprezentanți ai membrilor ACRAFE, persoanele instruite în ceea ce privește modul de elaborare a Politicilor Publice și Management Strategic.

În perioada 19.08.2019 – 06.09.2019, au fost organizate în București un număr de 35 de întâlniri ale Grupurilor de Lucru Tematice câte 5 pentru fiecare GLT. În cadrul Grupurilor de Lucru Tematice au participat **peste 105 de consultanți**, această participare la scară largă fiind facilitată și de modul modern de organizare ce a dat posibilitatea participării și prin mijloace electronice.

2) Un al doilea palier format din participanții la cele 8 Întâlniri Consultative Tripartite

În procesul de elaborare a politicii publice s-a avut în vedere o abordare de tip bottom-up/top-down, fapt pentru care, pentru a aduce valoare adăugată draft-ului de propunere publică elaborată și pentru a se asigura o consultare publică reală, au fost organizate **8 Întâlniri Consultative Tripartite** la care au participat un număr de 224 reprezentanți ai instituțiilor relevante în procesul de coordonare, gestionare și control al

fondurilor ESI 2014-2020 din România, reprezentanți ai societății civile și beneficiari/potențiali beneficiari de Fonduri Europene etc.

Locul de desfășurare	Galați	Iași	Cluj – Napoca	Alba Iulia	Timișoara	Craiova	Ploiești	București
Data	22.07.2019	23.07.2019	24.07.2019	25.07.2019	30.07.2019	31.07.2019	01.08.2019	10.09.2019
Participanți	28	30	32	31	28	19	21	35

De asemenea, în procesul de consultare publică, **a fost lansat un sondaj de opinie în rândul membrilor Grupurilor de Lucru Tematice și al altor experți în domeniu** cu privire la identificarea unor propuneri de simplificare și eficientizare ce răspund nevoilor actuale privind accesarea programelor de finanțare nerambursabilă, precum și cu privire la prioritizarea propunerilor de simplificare identificate în prealabil. La sondajul de opinie au participat un număr de **44 persoane** din toate cele 7 Grupuri de Lucru Tematice constituite și alți experți din cadrul membrilor ACRAFE.

Au fost supuse opțiunii membrilor celor 7 Grupuri de Lucru Tematice următoarele **6 măsuri de simplificare**, prezentate mai jos în ordinea importanței, conform percepției respondenților:

- 1. Extinderea utilizării costurilor standard, a bazelor de date cu prețuri de referință ca măsura de simplificare a decontării cheltuielilor;**
- 2. Utilizarea formularelor on line pentru obținerea avizelor și autorizațiilor ca măsura de simplificare a procedurilor de obținere;**
- 3. Obținerea avizelor/certificatelor/altor documente care nu sunt prevăzute expres de legislația în vigoare pentru investiții să fie făcută direct de autoritățile contractante de la autoritățile competente;**
4. Crearea de modele/exemple de documentații specifice accesării și implementării proiectelor (ex: contracte standard pentru achizițiile, modelele documentații de achiziții, modele comune de cereri de finanțare etc.);
5. Eliminarea din documentația aferentă depunerii proiectelor a avizelor/acordurilor/autorizațiilor care sunt obligatorii conform legislației în vigoare și păstrarea acestora ca sarcină a solicitantului / beneficiarului;
6. Simplificarea procedurilor pentru angajarea de personal suplimentar, pe o perioadă limitată de timp, în perioadele de vârf.

Au fost supuse opțiunii membrilor celor 7 Grupuri de Lucru Tematice următoarele **6 propuneri de eficientizare**, prezentate mai jos în ordinea importanței, conform percepției respondenților:

- 1. Creșterea inter-operabilității la nivelul instituțiilor pentru accesul direct la documente;**
- 2. Creșterea nivelului de stabilitate și predictibilitate a cadrului de implementare al Programelor;**
- 3. Eficientizarea sistemului de help-desk pentru îmbunătățirea comunicării cu solicitanții / beneficiarii;**
4. Schimb de bune practici între instituțiile care gestionează Programele Operaționale și PNDR;
5. Îmbunătățirea comunicării la nivel interinstituțional, intern, cu beneficiarii, cu publicul larg, cu mass-media;
6. Utilizarea unor mecanisme eficiente de consultare cu părțile interesate relevante.

Rezultatele desfășurării acestor activități au asigurat o fundamentare adecvată a variantelor de soluționare propuse, asigurând totodată un suport tehnic la care s-a făcut în mod constant apel pe parcursul dezbaterilor care au precedat elaborarea prezentului document de politică publică alternativă.

9. SECȚIUNEA 7: Măsurile postadoptare

Plan de acțiune pentru implementarea propunerii de politică publică alternativă

Obiectiv	Măsură / Act normativ în vederea implementării PPPA	Instituție/ Direcție responsabilă	Termen de realizare	Rezultat	Buget	Indicator
Scop: Optimizarea procesului de implementare a Programelor finanțate prin FESI 2014 - 2020						
O.G. 1. Optimizarea cadrului de reglementare al FESI 2014 - 2020						
O.S.1.1 Rezolvarea deficiențelor actelor juridice, cu precădere terțiare care reglementează FESI 2014 - 2020 până în martie 2020;	<p>M.1.1.1 Constituirea unui Comitet Mixt de Coordonare a modificărilor legislative propuse cu precădere la nivel terțiar (ordine, instrucțiuni, precizări, decizii sau altele asemenea);</p> <p>M.1.1.2 Identificarea actelor juridice (cu precădere terțiare) care reglementează FESI 2014 - 2020 și necesită îmbunătățiri;</p> <p>M.1.1.3 Operarea modificărilor legislative.</p>	<p>Ministerul Fondurilor Europene (MFE)</p> <p>Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației (MLPDA)</p> <p>Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR)</p> <p>Comitet Mixt de Coordonare (AM/OI(R) – consultanți/ asociații profesionale – beneficiari)</p>	Martie 2020	Radiografierea cadrului legislativ care necesită actualizare și optimizarea cadrului de reglementare		<p>Nr. acte juridice identificate pentru a fi îmbunătățite</p> <p>Nr. acte juridice îmbunătățite</p>
O.S.1.2 Asigurarea accesului la o bază de date cu caracter legislativ pentru tot personalul implicat în derularea FESI 2014 - 2020, până în martie 2020.	<p>M.1.2.1. Identificarea deficiențelor cu privire la accesul la bazele de date cu caracter legislativ al personalului implicat în derularea FESI 2014 - 2020;</p> <p>M.1.2.2. Încheierea unor contracte de servicii privind furnizarea accesului la baze de date extinse cu caracter legislativ pentru personalul implicat</p>	<p>Ministerul Fondurilor Europene (MFE)</p> <p>Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației (MLPDA)</p> <p>Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR)</p>	Martie 2020	Acces asigurat la baze de date extinse cu caracter legislativ pentru tot personalul implicat în derularea FESI 2014 - 2020		<p>Nr. locații în care este necesar acces la baze de date cu caracter legislativ</p> <p>100% din personalul implicat în derularea FESI 2014 - 2020 are acces la baze de date cu caracter legislativ</p>

Obiectiv	Măsură / Act normativ în vederea implementării PPPA	Instituție/ Direcție responsabilă	Termen de realizare	Rezultat	Buget	Indicator
	în derularea FESI 2014 – 2020.					
O.G. 2 - Optimizarea cadrului procedural al FESI 2014 – 2020						
O.S.2.1 Asigurarea predictibilității lansărilor de proiecte și a cadrului de implementare;	<p>M.2.1.1. Planificarea realistă pe cel puțin 12 luni a lansărilor de apeluri de proiecte;</p> <p>M.2.1.2. Instituirea obligativității pentru toate Autoritățile de Management, ca actualizarea calendarului apelurilor de proiecte să nu poată fi făcută decât cel mult o dată pe an;</p> <p>M.2.1.3. Instituirea obligativității de păstrare a condițiilor de accesare (criterii de eligibilitate, criterii de selecție) a finanțării pe un orizont de timp rezonabil (de ex. minim 2 ani)</p>	<p>Ministerul Fondurilor Europene (MFE)</p> <p>Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației (MLPDA)</p> <p>Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR)</p>		<p>O planificare realistă, anunțată într-un termen rezonabil, care să permită solicitanților pregătirea documentațiilor necesare.</p> <p>Asigurarea predictibilității și a unei competiții reale între proiecte.</p>		<p>Nr. de calendare de lansare a proiectelor publicate pe site-ul Ministerului Fondurilor Europene</p> <p>Nr. de calendare de apeluri de proiecte actualizate mai mult decât odata pe an</p> <p>Nr. de Ghiduri în care condițiile de accesare (criterii de eligibilitate, criterii de selecție) a finanțării sunt menținute pe un orizont de timp rezonabil (de ex. minim 2 ani)</p>
O.S.2.2 Simplificarea și uniformizarea documentației necesare pentru accesarea și implementarea proiectelor până în martie 2020.	M.2.2.1. Centralizarea propunerilor de simplificare a documentației aferente accesării și implementării	<p>Ministerul Fondurilor Europene (MFE)</p> <p>Ministerul Lucrărilor</p>	Martie 2020	Lista cu propuneri de simplificare a documentației aferente accesării și implementării		Documentații aferente accesării și implementării proiectelor finanțate prin FESI 2014 –

Obiectiv	Măsură / Act normativ în vederea implementării PPPA	Instituție/ Direcție responsabilă	Termen de realizare	Rezultat	Buget	Indicator
	<p>proiectelor (Ghiduri, proceduri de implementare etc.) și operarea acestora până în martie 2020;</p> <p>M.2.2.2. Îmbunătățirea MySMIS prin finalizarea și optimizarea modulelor, eliminarea obligativității completării informațiilor inutile (ex. adresa și codul poștal al Universității absolvite de reprezentantul legal, conform CV-ului acestuia, etc.);</p> <p>M.2.2.3. Introducerea opțiunilor de utilizare a costurilor simplificate, a decontării pe bază de sume forfetare / bareme standard de costuri unitare pentru optimizarea decontărilor.</p>	<p>Publice, Dezvoltării și Administrației (MLPDA)</p> <p>Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR)</p>		<p>proiectelor generate de părțile interesate relevante, pe programe de finanțare aflate în derulare;</p> <p>Un sistem de raportare MySMIS 100% funcțional și prietenos cu utilizatorul</p> <p>Decontarea mai rapidă a cheltuielilor</p> <p>Creșterea mai accelerată a gradului de absorbție, simplificarea sarcinii administrative</p>		<p>2020 simplificată</p> <p>0 (zero) module nefuncționale</p> <p>Scăderea cu min 30% a timpului necesar introducerii unui proiect prin eliminarea obligativității unor secțiuni irelevante</p> <p>Opțiuni de utilizare a costurilor simplificate disponibile pentru toate programele FESI 2014-2020</p>
O.G. 3 - Optimizarea cadrului instituțional al FESI 2014 – 2020						
O.S.3.1 Dezvoltarea capacității AM/OI(R) în vederea îmbunătățirii gestionării implementării Programelor finanțate prin FESI 2014 – 2020 în perioada de supra – aglomerare.	M.3.1.1 Elaborarea de urgență a unui act normativ, cu caracter transversal, privind încadrarea pe perioadă determinată, în condițiile Legii nr. 53/2003 - Codul Muncii (republicată), cu modificările și completările	<p>Ministerul Fondurilor Europene (MFE)</p> <p>Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației (MLPDA)</p>	Martie 2020	Eliminarea blocării sistemului în perioada de supra - aglomerare		Nr. de acte normative privind încadrarea pe perioadă determinată, de personal pentru ocuparea unor posturi de natură contractuală în afara

Obiectiv	Măsură / Act normativ în vederea implementării PPPA	Instituție/ Direcție responsabilă	Termen de realizare	Rezultat	Buget	Indicator
	<p>ulterioare, de personal pentru ocuparea unor posturi de natură contractuală în afara schemei de personal.</p> <p>M.3.1.2. Revizuirea Regulamentelor-cadru pentru stabilirea procedurii de ocupare a posturilor în afara organigramei în cadrul proiectelor finanțate din fonduri europene nerambursabile în cadrul instituțiilor publice implicate în procesul de management și control al FESI 2014-2020.</p> <p>M.3.1.3 Perfecționarea continuă a angajaților AM/OI(R), atât în domeniul legislativ și al regulamentelor europene și naționale privind implementarea FESI 2014 - 2020, cât și în practici de lucru cu beneficiarii de finanțare, comunicare, management al timpului.</p>	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR)				<p>schemei de personal elaborate</p> <p>Nr. de Regulamente-cadru pentru stabilirea procedurii de ocupare a posturilor în afara organigramei în cadrul proiectelor finanțate din fonduri europene nerambursabile în cadrul Instituțiilor Publice implicate în procesul de management și control al Fondurilor Europene, revizuite</p>
O.G. 4 - Optimizarea comunicării în cadrul sistemului de management și control al FESI 2014 – 2020						
O.S.4.1 Eficientizarea procesului de consultare cu părțile interesate relevante până în ianuarie 2020;	M.4.1.1 Consultarea să fie obligatorie pentru toate Programele, înainte de	Ministerul Fondurilor Europene (MFE)	Ianuarie 2020	Îmbunătățirea actelor emise de Instituțiile Publice implicate în		Număr de ședințe consultative organizate

Obiectiv	Măsură / Act normativ în vederea implementării PPPA	Instituție/ Direcție responsabilă	Termen de realizare	Rezultat	Buget	Indicator
	planificarea lansărilor de proiecte, înainte de lansarea fiecărui apel de proiecte și pe parcursul implementării proiectelor înainte de emiterea unor instrucțiuni de către AM/OI(R). M.4.1.2 Implementarea unui mecanism de consultare flexibil care să permită accesul/ exprimarea părerilor celor implicați prin mijloace moderne electronice, ceea ce ar face organizarea acestui proces foarte rapid și eficient.	Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației (MLPDA) Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR)		sistemul de management al FESI și PNDR 2014-2020 Un proces consultare permanentă și eficientă între toți actorii parte ai acestui sistem: AM/OI(R) – consultanți – beneficiari.		Număr de participanți la ședințele consultative organizate Nr. de documente supuse consultării Calitatea documentelor rezultate în urma consultării
O.S.4.2 Organizarea unei modalități complete și unitare de comunicare cu solicitanții / beneficiarii și de informare pentru aceștia privind Programele finanțate prin FESI 2014 – 2020, până în martie 2020.	M.4.2.1. Crearea la nivel centralizat a bazei de date cu spețe apărute în procesul de implementare, management și control al Fondurilor Europene, cu acces atât din partea experților din cadrul AM/OI(R), cât și din partea solicitanților/beneficiarilor M.4.2.2. Revitalizarea de urgență a sistemului HELP-DESK, prin alocarea de personal dedicat procesului de comunicare	Ministerul Fondurilor Europene (MFE) Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației (MLPDA) Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR)	Martie 2020	Mai bună informare a potențialilor beneficiari și a beneficiarilor de finanțări Degrevarea personalului implicat în formularea răspunsurilor la întrebări repetitive Reducerea întârzierilor în obținerea de informații în timp util, accelerarea		Modalitate simplificată de acces la informații, introdusă

Obiectiv	Măsură / Act normativ în vederea implementării PPPA	Instituție/ Direcție responsabilă	Termen de realizare	Rezultat	Buget	Indicator
	<p>pentru fiecare program</p> <p>M.4.2.3. Asigurarea accesului la informațiile existente pe website-urile autorităților implicate în gestionarea programelor FESI 2014 – 2020 și într-o altă limbă de circulație internațională (de ex. engleză)</p>			procesului de absorbție		

Problemele identificate pe parcursul elaborării acestei propuneri alternative de politică publică, atât în faza de elaborare a “Analizei diagnoză instituțională la nivelul instituțiilor implicate în procesul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI 2014-2020”, în faza de consultări tripartite (instituții publice – consultanți/asociații profesionale – beneficiari) și în cadrul Grupurilor Tehnice de Lucru inițiate dar și în cadrul altor întâlniri pe care experții ACRAFE implicați le-au avut cu o serie de stakeholderi **au reliefat o multitudine de probleme foarte eterogene care generează piedici în unei absorbții superioare a fondurilor europene implementate în România prin Programelor finanțate din FESI 2014-2020.**

Așadar, susținem și recomandăm analizarea și implementarea și a altor propuneri cuprinse în cadrul “Analizei diagnoză instituțională la nivelul instituțiilor implicate în procesul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI 2014-2020” cu anexele ei, parte integrantă a propunerii de politică publică alternativă (anexată acestui document).