


Anexa
la propunerea de politică publică alternativă:
„Optimizarea procesului de implementare a
Programelor finanțate prin Fondurile Europene
Structurale și de Investiții (FESI) 2014 – 2020”



Analiza diagnoză instituțională la nivelul
instituțiilor implicate în procesul de coordonare,
gestionare și control al fondurilor ESI 2014-2020

Proiect „*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/MYSMIS2014: 161/111446

Contract de finanțare nr. 190 data 16.07.2018

CUPRINS

1. SCOP	4
1.1 Contextul elaborării analizei diagnoză	4
1.2 Obiectivele analizei diagnoză	5
1.3 Metodologie	6
2. CONTEXTUL LEGISLATIV ȘI DEFINIȚII APLICATE	9
2.1 Legislația aplicată	9
2.2 Termeni și definiții	11
3. LISTA DE ACRONIME UTILIZATE	14
4. DESCRIEREA SITUAȚIEI EXISTENTE	16
4.1 Analiza situației actuale	16
4.1.1 Analiza cadrului instituțional	16
4.1.2 Analiza procesului de planificare și lansare a apelurilor de proiecte	22
4.1.3 Analiza procesului de evaluare a cererilor de finanțare.....	28
4.1.4 Analiza privind implementarea, monitorizarea și controlul proiectelor	34
4.2 Analiza SWOT la nivelul fiecărei instituții analizate implicată în managementul FESI	37
4.2.1 Analiza SWOT la nivelul PO Cooperare Teritorială	37
4.2.2 Analiza SWOT la nivelul PNDR	38
4.2.3 Analiza SWOT la nivelul POC.....	39
4.2.4 Analiza SWOT la nivelul POCA	40
4.2.5 Analiza SWOT la nivelul POCU	41
4.2.6 Analiza SWOT la nivelul POIM	42
4.2.7 Analiza SWOT la nivelul POR.....	43
5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	44
5.1 Concluzii	44
5.1.1 Concluzii cu caracter de reglementare	45
5.1.2 Concluzii cu caracter procedural	47
5.1.3 Concluzii cu caracter instituțional (management, resurse umane, organizare).....	49
5.1.4 Concluzii cu caracter de comunicare (interinstituțională, internă, cu beneficiarii/ potențialii beneficiari)	50



UNIUNEA EUROPEANĂ



5.2	Recomandări	51
5.2.1	Recomandări cu caracter de reglementare	52
5.2.2	Recomandări cu caracter procedural	52
5.2.3	Recomandări cu caracter instituțional (management, resurse umane, organizare).....	53
5.2.4	Recomandări cu caracter de comunicare (interinstituțională, internă, cu beneficiarii/ potențialii beneficiari).....	53



1. SCOP

1.1 Contextul elaborării analizei diagnoză

Asociația Consultanților din România pentru Accesarea Fondurilor Europene (ACRAFE) implementează în perioada 16.07.2018 – 15.11.2019 proiectul „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/MYSMIS2014: 161/111446, Contract de finanțare nr. 190 data 16.07.2018.

Obiectivul general al proiectului constă în creșterea capacității administrative a ACRAFE în vederea elaborării unei politici publice cu impact asupra optimizării procedurilor de lucru existente la nivelul instituțiilor implicate în coordonarea, gestionarea și controlul fondurilor ESI 2014-2020, integrată în mod coerent în politicile existente și care să contribuie la îmbunătățirea și accelerarea procesului de absorbție a fondurilor europene în România.

Obiectivele specifice ale proiectului

OS 1 Îmbunătățirea cunoștințelor și abilităților a 100 reprezentanți ai ACRAFE, prin organizarea de sesiuni de instruire în domenii care să le asigure o capacitate crescută de implicare în procesul de formulare și promovare de politici publice alternative în domeniul fondurilor europene.

OS 2 Consolidarea capacității membrilor ACRAFE de a elabora și promova o politică publică alternativă la politicile publice inițiate de Guvern cu privire la simplificarea, uniformizarea și armonizarea procedurilor de lucru de la nivelul instituțiilor implicate în coordonarea, gestionarea și controlul fondurilor ESI 2014-2020.

În cadrul acestui proiect a fost prevăzută activitatea de *elaborare și promovare a unei politici publice alternative în domeniul gestionării fondurilor europene cu impact asupra simplificării, uniformizării și armonizării procedurilor de lucru de la nivelul instituțiilor implicate în coordonarea, gestionarea și controlul fondurilor ESI 2014-2020 (Activitatea A4).*

În acest context, a fost propusă **subactivitatea A 4.1** *Realizarea unei Analize diagnoză instituțională la nivelul fiecărei structuri implicate în procesul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI 2014-2020.*

Prezentul raport de evaluare reprezintă **rezultatul final** al activității de analiză diagnoză instituțională 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.

1.2 Obiectivele analizei diagnoză

Obiectul acestei analize îl reprezintă radiografierea și analiza procedurilor de implementare ale Programelor Operaționale, 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.

Prezenta documentație urmărește:

- Realizarea unei analize a procedurilor de implementare a Programelor Operaționale, a procedurilor interne de lucru aplicabile la nivelul autorităților de management și organismelor de implementare, precum și a legislației corelative;
- Rezumarea concluziilor și identificarea de recomandări care să conducă la revizuirea sistemelor și procedurilor de implementare a Programelor Operaționale, a procedurilor interne de lucru privind procesul de management și coordonare a instrumentelor structurale, în sensul simplificării, uniformizării și armonizării acestora.

Din punct de vedere metodologic, analiza diagnoză a abordat două paliere:

- Analiza instrumentelor de implementare a Programelor Operaționale și
- Analiza activităților derulate pentru implementarea programelor de finanțare și a rezultatelor atinse, sub aspectul eficienței și funcționalității.

Obiectivele vizate de analiza diagnoză au fost:

- Analiza instrumentelor de implementare a Programelor Operaționale prin realizarea unei analize comparative la nivelul Autorităților de Management ale POCU, POC, POIM, POR, POCA, PNDR și PO Cooperare Teritorială dar și la nivelul Organismelor Intermediare ale PO, acolo unde a fost cazul;
- Analiza rezultatelor instituționale obținute în urma implementării Programelor Operaționale - cu o defalcare adecvată pe structura instituțională;
- Analiza activităților realizate pentru implementarea Programelor Operaționale sub aspectul eficienței, funcționalității și coerenței;
- Identificarea blocajelor și a cauzelor deficiențelor de performanță - evidențierea cauzelor de natură instituțională (organizare, management, resurse umane);
- Identificarea de soluții și propuneri privind revizuirea procedurilor de lucru utilizate în implementarea Programelor Operaționale în sensul simplificării, uniformizării și armonizării acestora.

1.3 Metodologie

În continuare este prezentată succint metodologia aplicată pentru realizarea analizei diagnoză, cu accent pe tehnicile și instrumentele utilizate pentru colectarea datelor necesare fundamentării concluziilor și recomandărilor.

Metodologia a fost creată pornind de la cerințele identificate în cererea de finanțare aprobată a proiectului cod SIPOCA/MYSMIS2014: 161/111446 și presupune parcurgerea următoarelor faze:

Faza 1: Pregătirea analizei diagnostic (prediagnoza)

În cadrul acestei faze, a fost clarificată aria de diagnoză, a fost mobilizată echipa responsabilă de efectuarea diagnozei și au fost selectate metodele și instrumentele necesare realizării acesteia. De asemenea, au fost stabilite mijloacele de comunicare, calendarul întâlnirilor și instrumentele pentru realizarea analizei diagnoză.

Au fost derulate următoarele etape:

- **Etapă 1** – Analiza factorilor interesați din cadrul instituțiilor implicate în procesul de management și coordonare a instrumentelor structurale:
 - În cadrul acestei etape au fost identificați factorii interesați (autorități implicate în procesul de management și coordonare a instrumentelor structurale), au fost identificate persoanele cheie din fiecare autoritate, au fost stabilite contacte și modalități de comunicare și a fost realizat un calendar de comunicare.
- **Etapă 2** – Pregătirea instrumentelor metodologice de analiză.
 - În această etapă, a fost stabilită metodologia de cercetare, inclusiv instrumentele și fișele de lucru utilizate în analiză.

Faza 2: Investigație și analiză

În această fază a derulării analizei, au fost parcurse următoarele etape:

- **Etapă 3** – Colectarea informațiilor necesare de la nivelul fiecărei instituții implicate în gestionarea fondurilor ESI 2014-2020
 - A fost realizată o analiză documentară a actelor legislative care guvernează managementul instrumentelor structurale și a prevederilor din strategiile din domeniu și planurile de acțiune aferente care susțin îmbunătățirea managementului și implementării fondurilor structurale și de investiții și simplificarea procedurilor și a actului administrativ legat de fondurile ESI 2014-2020. De asemenea, au fost analizate procedurile de la nivelul fiecărei AM și legislația aferentă, precum și modelul de aplicare a acestora, problemele întâmpinate în respectarea duratelor prevăzute în cadrul procedurilor

pentru fiecare funcție îndeplinită de către experții implicați în strânsă corelare cu analiza gradului de încărcare cu sarcini a personalului.

- **Etapa 4 – Analiza de birou a informațiilor obținute**
 - Informațiile colectate, legislația incidentă, procedurile interne și normele de lucru au fost centralizate și prelucrate pentru a răspunde cerințelor de documentare ale analizei diagnoză realizate.
 - Au fost consultate surse legislative care dau cadrul organizării și funcționării instituțiilor analizate, regulamente, proceduri și informații documentate colectate. Pentru analiza procedurilor documentate consultate în această etapă a fost utilizat un formular de analiză (**Anexa A.1. Fișe sintetice ale programelor operaționale**).
- **Etapa 5 – Planificarea și susținerea interviurilor semi-structurate la nivelul fiecărui AM/OI vizat**
 - La nivelul autorităților care au răspuns solicitării ACRAFE, au fost realizate interviuri semi-structurate, în funcție de structura și mărimea autorității respective, cu persoane implicate direct în procesul de management al Programelor Operaționale finanțate prin FESI 2014-2020 (ex: informare și publicitate, comunicare, evaluare și selecție, contractare, monitorizare, financiar, verificare cereri de finanțare și achiziții etc).
 - Pentru interviurile derulate cu reprezentanții AM/OI, au fost stabilite o serie de teme de interes, conform **Planului de discuții (Anexa A.2.)**. În urma desfășurării interviurilor s-au întocmit **Rapoarte de întâlnire (Anexa A.3.)**.
- **Etapa 6 – Analiza informațiilor colectate**
 - S-a urmărit identificarea principalelor puncte critice ale diferitelor procese (procesul de lansare a cererilor de propuneri de proiecte, procesul de elaborare a Ghidurilor Solicitantului, procesul de evaluare și selecție, contractare, implementare, monitorizare și control). A fost efectuată analiza datelor și a informațiilor colectate prin intermediul interviurilor, coroborate cu informațiile colectate în urma analizării documentelor, rezultând datele de intrare utilizate în cadrul analizei diagnoză.
- **Etapa 7 – Realizarea analizei diagnoză instituționale**
 - Etapa de realizare a analizei diagnostic instituționale pe baza datelor colectate în etapele anterioare a urmărit evidențierea simptomelor semnificative, a punctelor tari și a disfuncționalităților, iar pe baza concluziilor rezultate au fost sintetizate recomandările pentru reducerea punctelor slabe și exploatarea oportunităților.

Subetapa 7.1 Evidențierea simptomelor semnificative

În cadrul acestei sub-etape, s-a realizat evidențierea simptomelor semnificative care reprezintă cele mai mari diferențe sesizabile între standardul de performanță dorit / așteptat la nivel instituțional și din derularea programului operațional (*ceea ce se așteaptă să se realizeze*) și performanța propriu-zisă (*ceea ce se realizează în realitate*) la nivelul fiecărui program operațional analizat. În acest context, au fost analizate Fișele sintetice aferente fiecărui program de finanțare, analiză efectuată la nivelul POCU, POC, POIM, POR, POCA, PNDR și PO Cooperare Teritorială și **rezumată în cadrul capitolului 4.**

Descrierea situației existente.

Subetapa 7.2 Evidențierea punctelor forte și a disfuncționalităților

Evidențierea punctelor forte și a disfuncționalităților a fost realizată pe baza datelor colectate din interviurile semi-structurate și din consultarea documentelor și informațiilor colectate. Au fost prelucrate datele culese în raport cu temele transversale urmărite în analiză, identificându-se disfuncționalitățile și punctele forte. Identificarea disfuncționalităților a avut ca scop realizarea legăturii dintre simptomele semnificative și cauzele primare care le generează. Evidențierea punctelor forte a fost necesară pentru a identifica procesul care a condus la apariția lor ca puncte forte, respectiv înțelegerea factorilor sau contextului care a favorizat apariția punctului forte. Aceste aspecte au fost rezumate în **subcapitolul 5.1 Concluzii**. Analiza SWOT la nivelul fiecărei instituții este prezentată în **subcapitolul 4.2 Analiza SWOT**.

Subetapa 7.3 Elaborarea recomandărilor pentru eliminarea disfuncționalităților și exploatarea oportunităților

Recomandările au fost formulate pornind de la analiza efectuată anterior, unele aplicându-se la nivelul tuturor programelor de finanțare, altele fiind aplicabile punctual, la nivel de program.

Această activitate s-a bazat pe punctele forte ale procedurilor de implementare a programelor de finanțare evidențiate anterior, în vederea valorificării bunelor practici identificate și în alte programe de finanțare și folosirii acestora drept puncte de sprijin în cadrul procesului de eficientizare a sistemului actual, pentru îmbunătățirea punctelor slabe sau rezolvarea disfuncționalităților. Recomandările sintetizate sunt prezentate în cadrul **subcapitolului 5.2. Recomandări**.

Subetapa 7.4 Postdiagnoza

Această activitate a condus la finalizarea redactării raportului de analiza diagnoză, activitate care va fi urmată de dezbaterile concluziilor și definitivarea recomandărilor în cadrul unor workshop-uri la care vor participa principalele părți interesate de optimizarea procesului de implementare a programelor operaționale, în vederea formulării de politici publice alternative la cele formulate de Guvern.

2. CONTEXTUL LEGISLATIV ȘI DEFINIȚII APLICATE

2.1 Legislația aplicată

Principalele acte normative care reglementează gestionarea fondurilor europene pentru perioada de programare 2014-2020 sunt prezentate în continuare.

Legislația românească:

- Ordonanță de Urgență a Guvernului nr. 40/2015 privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare 2014-2020, cu modificările și completările ulterioare
- Hotărârea Guvernului nr. 399/2015 privind regulile de eligibilitate a cheltuielilor efectuate în cadrul operațiunilor finanțate prin Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune 2014-2020
- Hotărârea Guvernului nr. 398/2015 pentru stabilirea cadrului instituțional de coordonare și gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții și pentru asigurarea continuității cadrului instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale 2007-2013
- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 34/2015 privind reglementarea unor măsuri pentru stimularea absorbției fondurilor externe nerambursabile
- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 1/2018 pentru aprobarea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative
- Hotărârea Guvernului nr. 52/2018 privind organizarea și funcționarea Ministerului Fondurilor Europene
- Decizia primului-ministru nr. 120/2018 privind constituirea Grupului de lucru interministerial pentru simplificarea administrativă, creșterea gradului de absorbție, a eficienței și impactului implementării fondurilor europene structurale și de investiții
- Ordonanța de Urgență a Guvernului 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
- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 30/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul fondurilor europene și pentru completarea unor acte normative
- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 43/2018 pentru adoptarea unei măsuri privind reducerea riscului de dezangajare a fondurilor europene

- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 47/2018 privind stabilirea unor măsuri de urgentare a absorbției fondurilor europene
- Hotărârea Guvernului nr. 1/2018 pentru aprobarea condițiilor generale și specifice pentru anumite categorii de contracte de achiziție aferente obiectivelor de investiții finanțate din fonduri publice
- Hotărârea Guvernului 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
- Hotărârea Guvernului nr. 422/2018 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 40/2015 privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare 2014-2020, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 93/2016
- Ordinul nr. 418/2018 privind procedura de avizare a structurilor și personalului care gestionează asistența financiară nerambursabilă europeană, prevăzute la art. 7 alin. (7) și art. 9 alin. (1) din Hotărârea Guvernului nr. 29/2018 pentru stabilirea criteriilor pe baza cărora se aplică majorarea prevăzută la art. 17 alin. (1) și (2) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice

Legislație europeană

- Regulamentul (UE) nr. 679/2016 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor)
- 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 (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 (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 (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 delegat (UE) nr. 1268/2012 al Comisiei din 29 octombrie 2012 privind normele de aplicare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii
- Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) Nr. 1605/2002 al Consiliului Regulamentul 1268/2012 Normele de aplicare a Regulamentului 966/2012

2.2 Termeni și definiții

În prezentul document au fost utilizați o serie de termeni specifici ale căror definiții sunt prezentate în continuare:

Termen	Definiție
acord de parteneriat	Un document pregătit de un stat membru cu implicarea partenerilor, în conformitate cu abordarea bazată pe governanța pe mai multe niveluri, care stabilește strategia, prioritățile și modalitățile statului membru în ceea ce privește utilizarea fondurilor ESI într-un mod efektiv și eficient, astfel încât să urmeze strategia Uniunii privind creșterea inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii; acordul de parteneriat este aprobat de Comisie în urma unei evaluări și a unui dialog cu statul membru în cauză; (RDC Art. 2)
ajutor de stat	Ajutorul care intră sub incidența articolului 107 alineatul (1) din TFUE care, în scopul prezentului regulament, se consideră că include și ajutorul <i>de minimis</i> în sensul Regulamentului (CE) nr. 1998/2006 al Comisiei (1), al Regulamentului (CE) nr. 1535/2007 al Comisiei (2) și al Regulamentului (CE) nr. 875/2007 al Comisiei (3); (RDC Art. 2)
beneficiar	Un organism public sau privat și, exclusiv în scopul regulamentului privind FEADR și al regulamentului FEPAM, o persoană fizică responsabilă pentru inițierea sau care inițiază și implementează operațiunile; În contextul sistemelor de ajutor de stat: organismul care primește ajutorul; În contextul instrumentelor financiare de la partea a II-a, titlul IV din RDC: Organismul care implementează instrumentul financiar sau fondul de fonduri; (RDC Art. 2)

Termen	Definiție
	O persoană fizică sau o entitate cu sau fără personalitate juridică cu care s-a semnat un acord de grant; (Reg. UE, Euratom 2018/1046, Art. 2)
bună gestiune financiară	Execuția bugetului în conformitate cu principiile economiei, eficienței și eficacității; (Reg. UE, Euratom 2018/1046, Art. 2)
categorie de regiuni	Clasificarea regiunilor ca „regiuni mai puțin dezvoltate”, „regiuni de tranziție” sau „regiuni mai dezvoltate”, în conformitate cu articolul 90 alineatul (2) (RDC Art. 2)
condiționalitate ex ante aplicabilă	Un factor critic concret predefinit cu exactitate, care reprezintă o condiție prealabilă și are o legătură directă și reală și un impact direct asupra îndeplinirii eficace și eficiente a obiectivului specific al unei priorități de investiții sau al unei priorități a Uniunii; (RDC Art. 2)
cheltuială publică	Orice contribuție publică la finanțarea unor operațiuni, care provine de la bugetul autorităților naționale, regionale sau locale, bugetul Uniunii alocat fondurilor ESI, bugetul unor organisme de drept public sau bugetul unor asociații de autorități publice sau organisme de drept public și, pentru calcularea ratei de cofinanțare pentru programele FSE sau priorități, poate include orice resurse financiare la care contribuie în mod colectiv angajatorii și lucrătorii; (RDC Art. 2)
control	Orice măsură luată pentru a furniza o asigurare rezonabilă cu privire la eficacitatea, eficiența și economia de operațiuni, fiabilitatea informațiilor, protecția activelor și a informațiilor, prevenirea, depistarea și corectarea fraudelor și neregulilor și monitorizarea acestora, precum și buna gestionare a riscurilor legate de legalitatea și regularitatea tranzacțiilor aferente, avându-se în vedere caracterul multianual al programelor, precum și natura plăților respective. (Reg. UE, Euratom 2018/1046, Art.2)
dezangajare	O operațiune prin care ordonatorul de credite competent anulează total sau parțial rezervarea creditelor efectuată anterior printr-un angajament bugetar; (Reg. UE, Euratom 2018/1046, Art. 2)
instrument financiar	O măsură a Uniunii de sprijin financiar acordat de la buget în vederea atingerii unuia sau mai multor obiective de politică specifice ale Uniunii care poate lua forma unor investiții de capital sau cvasicapital, împrumuturi, garanții sau alte instrumente de partajare a riscurilor și care poate fi, după caz, combinată cu alte forme de sprijin financiar, cu fonduri cu gestiune partajată sau cu fonduri din Fondul european de dezvoltare (FED); (Reg. UE, Euratom 2018/1046, Art. 2)
MySMIS2014	Un sistem de schimb electronic de date între beneficiari și o autoritate de management, organisme intermediare, o autoritate de certificare, o autoritate de audit. Sistemul permite beneficiarilor să prezinte, într-o singură transmitere, toate informațiile necesare sistemelor de gestiune și control ale programelor operaționale, conform prevederilor din RDC - art. 122, alin. 3.

Termen	Definiție
neregulă	Orice încălcare a dreptului Uniunii sau a dreptului național în legătură cu aplicarea sa care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic implicat în implementarea fondurilor ESI, care are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului Uniunii prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare bugetului Uniunii; (RDC Art. 2)
obiectivul specific	Rezultatul la care contribuie o prioritate de investiții sau o prioritate a Uniunii într-un context național sau regional specific prin acțiuni sau măsuri luate în cadrul unei astfel de priorități; (RDC Art. 2)
organism intermediar	Un organism public sau privat care acționează sub responsabilitatea unei autorități de management sau de certificare sau care îndeplinește sarcini în numele unei astfel de autorități în raport cu operațiunile implementate de beneficiari; (RDC Art. 2)
prioritate	„Axa prioritară” pentru FEDR, FSE și Fondul de coeziune, și „Prioritatea Uniunii” menționată în regulamentul FEPAM și în Regulamentul privind FEADR; (RDC Art. 2)
programare	Procesul de organizare, de luare a deciziilor și de alocare a resurselor financiare în mai multe etape, cu implicarea partenerilor în conformitate cu articolul 5, care vizează punerea în aplicare, pe o bază multianuală, a acțiunii comune a Uniunii și a statelor membre pentru realizarea obiectivelor strategiei Uniunii pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii; (RDC Art. 2)
program	Un „program operațional” astfel cum este menționat în partea a treia sau în partea a patra din prezentul regulament și în regulamentul FEPAM și un „program de dezvoltare rurală” astfel cum este menționat în Regulamentul privind FEADR; (RDC Art. 2 Definiții)
strategie de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității	Un set coerent de operațiuni cu scopul de a răspunde obiectivelor și nevoilor locale și care contribuie la îndeplinirea strategiei Uniunii pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii și care este conceput și realizat de un grup de acțiune local; (RDC Art. 2)
solicitant	O persoană fizică sau o entitate cu sau fără personalitate juridică care a depus o cerere în cadrul unei proceduri de atribuire de granturi sau al unui concurs cu premii; (Reg. UE, Euratom 2018/1046, Art. 2)
verificare	Verificarea unui aspect specific al unei operațiuni de venituri sau cheltuieli. (Reg. UE, Euratom 2018/1046, Art. 2)

3. LISTA DE ACRONIME UTILIZATE

Acronimele utilizate în cadrul prezentului raport de evaluare:

Abreviere	Termenul abreviat
ACRAFE	Asociația Consultanților din România pentru Accesarea Fondurilor Europene
ANCSI	Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică și Inovare
ADR	Agenție pentru Dezvoltare Regională
AM	Autoritate de Management
AP	Axă Prioritară
AT	Asistență Tehnică
CCMAP	Comitetul pentru Coordonarea și Managementul Acordului de Parteneriat
CDI	Cercetare, Dezvoltare și Inovare
CM	Comitet de Monitorizare
CNCISCAP	Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice
CE	Comisia Europeană
DG	Direcția Generală
DLRC	Dezvoltare Locală sub Responsabilitatea Comunității
ENI	Instrumentul European de Vecinătate
FC	Fondul de Coeziune
FEADR	Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FEPAM	Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime
FESI	Fondurile Structurale și de Investiții Europene
FSE	Fondul Social European
GLF	Grup de Lucru Funcțional
GTL	Grupuri Tehnice de Lucru
HG	Hotărârea Guvernului
IPA II	Instrumentul de asistență pentru preaderare 2014 – 2020
MADR	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale
MCI	Ministerul Cercetării și Inovării
MCSI	Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale
MDRAP	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice

Abreviere	Termenul abreviat
MDRAPFE	Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene
MEN	Ministerul Educației Naționale
MFE	Ministerul Fondurilor Europene
MT	Ministerul Transporturilor
OI	Organism Intermediar
OIPSI	Organismul Intermediar pentru Promovarea Societății Informaționale
OIR	Organism Intermediar Regional
OG	Ordonanță de Guvern
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
PO	Program Operațional
POC	Programul Operațional Competitivitate
PO CT	Program Operațional Cooperare Teritorială
POCA	Programul Operațional Capacitate Administrativă
POCU	Programul Operațional Capital Uman
POIM	Programul Operațional Infrastructură Mare
POR	Programul Operațional Regional
PNDR	Programul Național de Dezvoltare Rurală
RDC	Regulamentul privind Dispozițiile Comune 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013
ROF	Regulament de Organizare și Funcționare
SCS	Sub-Comitet Sectorial
SCT	Subcomitet de Coordonare Tematică
TIC	Tehnologia Informației și Comunicării
UE	Uniunea Europeană

4. DESCRIEREA SITUAȚIEI EXISTENTE

4.1 Analiza situației actuale

Analiza situației actuale a pornit de la analiza cadrului instituțional, urmată de analiza derulării programelor operaționale finanțate prin FESI. În derularea PO au fost avut în vedere următoarele procese: procesul de planificare și lansare a cererilor de propuneri de proiecte, procesul de evaluare a cererilor de finanțare și procesul de implementare, monitorizare și control al proiectelor.

4.1.1 Analiza cadrului instituțional

În privința cadrului instituțional s-a urmărit analiza structurii de organizare a instituțiilor cu rol în implementarea Programelor Operaționale finanțate prin FESI 2014-2020, inclusiv din punctul de vedere al stabilității acestei structuri. De asemenea, au mai fost avute în vedere atât funcționarea Comitetelor de Monitorizare a Programelor Operaționale, cât și mecanismul de coordonare instituțională, având în vedere rolul decizional strategic pe care îl joacă acestea în procesul de implementare a Programelor Operaționale.

Structura de organizare a instituțiilor responsabile cu implementarea programelor operaționale

Pe parcursul perioadei parcurse de la lansarea Programelor Operaționale finanțate prin FESI 2014-2020 și până la redactarea acestei analize, **structura cadrului instituțional pentru implementarea acestora în România a suferit mai multe modificări, reorganizări și ajustări.**

Prin HG nr. 398 din 27 mai 2015 pentru stabilirea cadrului instituțional de coordonare și gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții și pentru asigurarea continuității cadrului instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale 2007-2013, au fost definite următoarele roluri:

- Ministerul Fondurilor Europene (MFE) cu rol de:
 - coordonator al implementării și gestionării instrumentelor structurale 2007-2013;
 - autoritate de management pentru Programul Operațional Sectorial "Creșterea competitivității economice", Programul Operațional Sectorial "Dezvoltarea resurselor umane", Programul Operațional Sectorial "Transport", Programul Operațional Sectorial "Mediu" și Programul operațional "Asistență tehnică";
 - coordonator al implementării și gestionării fondurilor ESI, coordonator cu rol în desemnarea autorităților și organismelor cu rol în gestionarea FEDR, FSE, FC, FEPAM, IPA II și ENI;
 - autoritate de management pentru Programul Operațional "Infrastructură mare", Programul Operațional "Capital Uman", Programul Operațional "Competitivitate", Programul Operațional "Asistență tehnică";

- Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), ca:
 - autoritate de management pentru Programul Operațional Regional, Programul Operațional "Dezvoltarea capacității administrative", Programul de Cooperare Teritorială;
 - autoritate de management pentru Programul Operațional Regional, Programul Operațional «Capacitate administrativă», Programul Operațional «Inițiativa pentru IMM-uri», Programul Interreg V-A România-Bulgaria, Programul Interreg V-A România-Ungaria, Programul INTERREG IPA de Cooperare Transfrontalieră România-Serbia, Programul Operațional Comun România-Ucraina 2014-2020, Programul Operațional Comun România-Republica Moldova 2014-2020 și Programul Operațional Comun Bazinul Mării Negre 2014-2020;
- Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR), ca autoritate de management pentru Programul Național de Dezvoltare Rurală și pentru Programul operațional "Pescuit și afaceri maritime";
- Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale (AFIR), ca agenție de plată pentru Programul Național de Dezvoltare Rurală;
- Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică și Inovare (ANCSI) și Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale (MCSI), au fost numite organisme intermediare pentru Programul Operațional "Competitivitate" și Ministerul Transporturilor (MT) organism intermediar pentru Programul Operațional «Infrastructură mare».

Prin OUG nr. 1 / 2017 pentru stabilirea unor măsuri în domeniul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative, s-a consfințit preluarea MFE și a structurilor din subordine de către MDRAP și formarea MDRAPFE. Astfel, se înființează Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene (MDRAPFE) prin reorganizarea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și prin preluarea activității și personalului de la Ministerul Fondurilor Europene (art. 12).

După un an, prin OUG nr. 1/2018 pentru aprobarea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative, se revine la structura MFE inițială, restabilită prin HG nr. 52/2018 privind organizarea și funcționarea MFE: MFE devine autoritatea pentru coordonarea instrumentelor structurale 2007-2013, coordonarea fondurilor europene structurale și de investiții 2014-2020. În același timp, MDRAPFE se reorganizează și își schimbă denumirea în MDRAP. MFE preia de la Ministerul Muncii și Justiției Sociale activitatea, personalul și un număr de 19 posturi ale Organismului Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman.

Astfel, în decurs de 3 ani, au avut loc modificări semnificative de structură, însoțite de schimbări de responsabilități și de subordonare, care au încetinit semnificativ procesul de absorbție.

În tot acest timp, MADR a rămas stabil ca AM pentru PNDR și POPAM, cu o singură modificare a APDRP care s-a transformat în AFIR, prin OUG nr. 41 / 2014 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției pentru Finanțarea Investițiilor Rurale (AFIR) prin reorganizarea Agenției de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit (APDRP), aprobată prin Legea 43 din 17 martie 2015.

În prezent, rolurile de Autoritate de Management și Organisme de Implementare, respectiv structuri teritoriale, sunt asumate de:

Program de finanțare	Autoritate de management	Organism Intermediar / Structuri Teritoriale
POC	MFE	OIPSI din cadrul MCSI pentru TIC AP2 OI Cercetare din MCI pentru AP 1 - CDI
POCU	MFE	OI MEN OIR – DG in cadrul MFE: <ul style="list-style-type: none"> • OIR POSDRU Nord-Est • OIR POSDRU Sud-Est • OIR POSDRU Sud Muntenia • OIR POSDRU Sud-Vest Oltenia • OIR POSDRU Vest • OIR POSDRU Nord-Vest • OIR POSDRU Centru • OIR POSDRU București Ilfov
POIM	MFE	OI Transport din Ministerul Transporturilor pentru AP 1 și AP2.
POCA	MDRAP	-
PO CT	MDRAP	Direcția Generală Cooperare Teritorială Europeană
POR	MDRAP	Agențiile de Dezvoltare Regională, aferente celor 8 regiuni de dezvoltare: <ul style="list-style-type: none"> • Agenția pentru Dezvoltare Regională Nord-Est (ADR Nord-Est) • Agenția pentru Dezvoltare Regională Sud-Est (ADR Sud-Est) • Agenția pentru Dezvoltare Regională Sud Muntenia (ADR Sud Muntenia) • Agenția pentru Dezvoltare Regională Sud-Vest Oltenia (ADR SV Oltenia) • Agenția pentru Dezvoltare Regională Vest (ADR Vest) • Agenția pentru Dezvoltare Regională Nord-Vest (ADR Nord-Vest) • Agenția pentru Dezvoltare Regională Centru (ADR Centru) • Agenția pentru Dezvoltare Regională București Ilfov (ADR Bucuresti Ilfov)

Program de finanțare	Autoritate de management	Organism Intermediar / Structuri Teritoriale
PNDR	MADR	Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale (AFIR) este formată din 13 direcții specializate la nivel central, din 8 Centre Regionale și 41 de Oficii Județene.

Funcționarea Comitetelor de Monitorizare (CM)

În termen de trei luni de la data notificării statului membru privind decizia Comisiei de adoptare a unui program, statul membru instituie, în conformitate cu propriul cadru instituțional, juridic și financiar, un Comitet de Monitorizare (CM) a implementării programului, în acord cu Autoritatea de Management (Art. 47 (1) din RDC).

Comitetul de Monitorizare a Programului Operațional este **structura națională de tip partenerial**, fără personalitate juridică, **cu rol decizional strategic în procesul de implementare a Programului Operațional**. Un stat membru poate institui un singur comitet de monitorizare care să acopere mai multe programe cofinanțate din fondurile ESI. La nivelul României, a fost constituit câte un comitet de monitorizare pentru fiecare Program Operațional. Până în prezent, pe Programele Operaționale analizate, au avut loc între una și trei reuniuni anuale ale Comitetelor de Monitorizare.

Fiecare comitet de monitorizare stabilește și adoptă propriul regulament de procedură în conformitate cu cadrul instituțional, juridic și financiar al statului membru în cauză.

Funcțiile Comitetului de Monitorizare

CM se reunește cel puțin de două ori pe an și examinează implementarea PO și progresele înregistrate în îndeplinirea obiectivelor acestuia, examinând toate aspectele care afectează evoluția programului, inclusiv concluziile evaluării performanței. CM este consultat și, dacă consideră că este cazul, emite un aviz cu privire la orice modificare a programului propusă de Autoritatea de Management.

CM poate adresa observații Autorității de Management în ceea ce privește implementarea și evaluarea programului, incluzând acțiuni legate de reducerea sarcinii administrative pentru beneficiari. CM monitorizează acțiunile întreprinse ca urmare a observațiilor sale.

Funcțiile specifice ale CM vizează abilitatea de a examina în mod special problemele care afectează evoluția PO, progresele în implementarea Planului de evaluare, precum și în aplicarea în practică a recomandărilor evaluărilor, modul de implementare a strategiei de comunicare, stadiul implementării Planurilor de acțiune comune, modalitatea de promovare a egalității de șanse, a egalității dintre femei și bărbați, a nediscriminării, promovarea dezvoltării durabile, stadiul îndeplinirii condiționalităților ex-ante, dacă este cazul, instrumentele financiare.

În plus, CM examinează și aprobă metodologia și criteriile pentru selecția operațiunilor, rapoartele de implementare anuale și finale, planul de evaluare și modificările acestuia, modificări ale PO propuse de AM.

Componența Comitetului de Monitorizare

Componența CM se stabilește prin ROF, cu respectarea principiilor parteneriatului și reprezentativității. CM este alcătuit din președinte, membri și observatori. CM este condus de un președinte cu rang de ministru sau secretar de stat, care coordonează activitatea AM a PO. Membrii sunt titulari sau supleanți.

Autoritățile publice/instituțiile/organizațiile ai căror reprezentanți sunt membri titulari și respectiv supleanți în cadrul CM, sunt prevăzute în la Regulament. De asemenea, autoritățile publice/instituțiile/organizațiile ai căror reprezentanți au rol de observatori sunt prevăzute în anexă la ROF.

Membrii CM respectă prevederile Codului de conduită, care este parte integrantă din Regulament. CM examinează cazurile de încălcare a Codului de conduită (anexă la ROF) și de absentare nemotivată a membrilor CM și poate recomanda revocarea calității de membru a persoanelor vizate.

Obligații și responsabilități ale membrilor CM

- Se consultă anterior reuniunii CM cu autoritatea/instituția/organizația pe care o reprezintă pe marginea punctelor din agendă și a materialelor primite, studiază și formulează propuneri și observații privind documentele primite înaintea reuniunii CM;
- Urmăresc îndeplinirea deciziilor CM;
- Informează CM asupra evoluțiilor legate de implementarea POCA, între sesiunile CM, în domeniul de competență;
- Informează autoritatea/instituția/organizația pe care o reprezintă asupra principalelor subiecte discutate în reuniunea CM;
- Participă la acțiunile de instruire organizate de AM POCA, conform planului de formare, precum și la orice alte acțiuni de promovare/informare POCA, conform competențelor.

Activitatea CM este asistată de un Secretariat tehnic/permanent, asigurat de AM. Orice solicitare de informații cu privire la activitatea CM se adresează Secretariatului tehnic, fie pe cale electronică, fie pe suport de hârtie.

Reuniunile CM nu au caracter public. La începutul fiecărei reuniuni se adoptă minuta precedentei reuniuni a CM. La sfârșitul fiecărei reuniuni se stabilește data viitoarei reuniuni a CM, pe baza calendarului anual orientativ.

În cadrul CM se pot constitui Grupuri tehnice de lucru - GTL, temporare sau permanente, formate din reprezentanți la nivel de experți ai entităților membre CM cu rol de sprijinire a activității prin furnizarea de

consultanță de specialitate. GTL se constituie la propunerea justificată a Președintelui sau a unei treimi din numărul membrilor CM. Rezultatele lucrărilor GTL sunt aduse la cunoștința membrilor CM și sunt supuse dezbaterilor în cadrul reuniunii CM.

CM deliberază în mod valabil dacă la reuniuni participă cel puțin jumătate plus unu din numărul membrilor. Modul de adoptare a deciziilor în CM variază de la un program operațional la altul:

- CM POCA: deciziile se iau prin consens, iar CM adoptă hotărâri prin votul a minimum două treimi din numărul membrilor cu drept de vot prezenți;
- CM POR: CM adoptă hotărâri prin votul majorității simple a membrilor cu drept de vot, în caz de paritate, votul președintelui este decisiv;
- CM POCU: CM deliberază în mod valabil dacă la reuniune participă jumătate plus unu din membri (cu drept de vot). Deciziile CM POCU se iau prin consens, în lipsa consensului, președintele CM POCU va proceda la vot. Aprobarea se realizează cu votul a cel puțin două treimi din numărul membrilor prezenți;
- CM POIM: deciziile se iau prin votul majorității membrilor prezenți;
- CM POC: deciziile se iau prin votul a cel puțin două treimi din numărul membrilor prezenți;
- Deciziile CM PNDR se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consesul, deciziile se adoptă prin votul a jumătate plus unu din numărul membrilor cu drept de vot prezenți.

Activitatea CM este sprijinită de sub-comitete sectoriale (SCS) sau grupuri tehnice de lucru, constituite pe sectoare / tematici relevante. Deciziile și minutele reuniunilor CM sunt publice și se postează pe site-ul PO. La unele PO este foarte dificil să se găsească informațiile referitoare la componența, reuniunile și deciziile CM. Cu foarte mici diferențe cu privire la modul de luare a deciziilor, ROF CM ale PO 2014-2020 sunt similare.

Mecanismul de coordonare instituțională

Prin Acordul de Parteneriat 2014-2020, România a asumat înființarea unui mecanism de coordonare cu structuri pe trei niveluri (strategic, interinstituțional tematic, operațional) pentru a asigura coerența intervențiilor, complementarităților și sinergiilor între diferitele programe, care să asigure comunicarea dintre experți, personalul operațional, factorii de decizie din cadrul autorităților de management/organismelor intermediare, precum și factorii de decizie din alte instituții responsabile de politicile la nivel național și partenerii socio-economici. Cele trei niveluri sunt¹:

- Comitetul pentru Coordonarea și Managementul Acordului de Parteneriat (CCMAP) reprezintă primul nivel de coordonare la nivel strategic pentru asigurarea managementului Acordului de Parteneriat, respectiv a coerenței intervențiilor și sinergiile în toate fazele implementării Fondurilor ESI.

¹ <http://www.fonduri-ue.ro/acord-parteneriat>

- Operaționalizarea CCMAP a fost inițiată în octombrie 2014, pe baza unei proceduri transparente de selecție a membrilor;
- Din 2015 și până în prezent, au avut loc patru reuniuni ale CCMAP.
- Subcomitetele de Coordonare Tematice (SCT) reprezintă al doilea nivel de coordonare, cu rol în identificarea evoluțiilor/schimbărilor din cadrul diverselor domenii de politică și a impactului acestora asupra strategiei AP și PO
 - Subcomitetele sunt constituite potrivit celor cinci provocări de finanțare naționale identificate prin Acordul de Parteneriat: 1. promovarea competitivității economice și a dezvoltării locale; 2. îmbunătățirea capitalului uman prin creșterea ratei de ocupare a forței de muncă și politici mai bune privind incluziunea socială și educația; 3. dezvoltarea infrastructurii moderne pentru creștere și locuri de muncă; 4. optimizarea utilizării și protecției resurselor naturale și activelor; 5. modernizarea și consolidarea administrației naționale și a sistemului judiciar.
- Grupurile de Lucru Funcționale (GLF) reprezintă al treilea nivel de coordonare, care acoperă atât nivelul strategic și tematic (pentru CCMAP și SCT), cât și cel operațional (pentru CM pentru Coordonarea Fondurilor ESI și CM ale PO).
 - Operaționalizarea GLF-urilor, pe baza unei Proceduri generale de organizare și funcționare, este în acord cu zonele orientative de interes indicate în Acordul de Parteneriat, coordonarea fiind asigurată de direcțiile din cadrul MFE relevante pentru domeniul/ problematica abordată de GLF.

4.1.2 Analiza procesului de planificare și lansare a apelurilor de proiecte

Procesul de planificare și lansare a apelurilor de proiecte a fost analizat prin prisma coerenței în planificarea cererilor de propuneri de proiecte și a modalității de interacțiune cu solicitanții și beneficiarii.

Aprobarea programelor operaționale s-a realizat începând cu decembrie 2014 (în cazul POC) și a continuat pe parcursul anului 2015, când au fost lansate și primele apeluri de selecție².

Această întârziere în lansarea primelor apeluri a fost determinată de mai multe **cauze**:

- Modificarea cadrului legislativ european în domeniu, introducerea unor regulamente noi, necesitatea consolidării legislației aplicabile în domeniu;

² NOTĂ privind programele 2014-2020 și apelurile de proiecte lansate - <http://www.fonduri-ue.ro/presa/anunturi-finantari?limit=6&start=60> și www.afir.info

- Modificări frecvente în structura administrativă a Ministerelor coordonatoare – MFE-MDRAPFE-MFE-MDRAP și a Autorităților de Management;
- Capacitatea redusă în ceea ce privește pregătirea programelor operaționale, cu documentarea ex-ante aferentă;
- Întârzierea acreditării autorităților de management ale programelor operaționale³ - desemnarea tuturor AM s-a finalizat la începutul lunii august 2017⁴, la 3,5 ani de la începerea perioadei de finanțare; până la acreditare, nu s-au putut transmite cereri de plată către CE;
- Obligativitatea existenței unui sistem informatic unitar care să permită implementarea tuturor programelor operaționale⁵;
- Necesitatea îndeplinirii condiționalităților ex-ante⁶.

Pentru a se asigura o bună absorbție și pentru evitarea dezangajărilor bugetare, buna practică cere lansarea cât mai multor apeluri la începutul perioadei de programare și supra-contractare. De altfel, prin OUG nr. 40/2015 privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare 2014-2020, se reglementează cadrul legal necesar lansării unor apeluri de proiecte în limita a 200% din alocare, astfel: a) în limita a 100% pentru AM POR și AM POC; b) în limita a 200% pentru AM POIM; c) în limita a 50% pentru AM POCU, AM POCA și AM POAT; d) în limita a 20% pentru AM POAD. În ceea ce privește PNDR, procentul de

³ 13 iulie 2017, au fost finalizate cu succes misiunile de audit pentru următoarele AM care gestionează: POCA 2014 – 2020, POIIMM și POAT 2014-2020; <http://www.fonduri-ue.ro/presa/comunicate/2253-trei-autoritati-de-management-acreditate-de-autoritatea-de-audit>; Programul IPA de cooperare transfrontalieră România – Republica Serbia 2014 – 2020; desemnarea AM pentru Programul de cooperare INTERREG V-A România – Bulgaria s-a finalizat în luna ianuarie 2017

⁴ MDRAPFE anunță că s-a finalizat procesul de acreditare și pentru autoritățile care gestionează: POIM, POC, POR 2014-2020 și POCU; <http://www.fonduri-ue.ro/presa/comunicate/2267-toate-autoritatile-implicate-in-gestionarea-si-controlul-programelor-operationale-2014-2020-au-fost-acreditate>

⁵ În 12 aprilie 2017 se notifica faptul că MySMIS2014 utilizat de MDRAPFE poate fi folosit de către solicitanții de fonduri europene, inconveniențele de accesare fiind înlăturate; <http://www.fonduri-ue.ro/presa/comunicate/2206-informare-privind-remediarea-deficientelor-de-validare-a-datelor-personale-in-mysmis2014>

⁶ NOTĂ privind stadiul îndeplinirii condiționalităților ex-ante asumate prin Acordul de parteneriat - <http://www.fonduri-ue.ro/presa/anunturi-finantari?limit=6&start=60>; CE a notificat oficial România în ceea ce privește ridicarea condiționalității tematiche ex-ante 9.3 privind *Existența unui cadru strategic de politică națională sau regională pentru sănătate în limitele articolului 168 din TFUE, care asigură sustenabilitate din punct de vedere economic*; Ridicarea acestei condiționalități este premisa pentru lansările de apeluri de proiecte pentru finanțarea investițiilor în infrastructura de sănătate din cadrul POR 2014-2020; <http://www.fonduri-ue.ro/presa/comunicate/2268-conditionalitatea-cu-privire-la-sanatate-a-fost-ridicata>; 19 dec 2017 - CE a notificat oficial România în ceea ce privește ridicarea condiționalității tematiche ex-ante privind transporturile (7.1 - Drumuri, 7.2 – Cai ferate și 7.3 – Alte tipuri de transport); <http://www.fonduri-ue.ro/presa/comunicate/2352-conditionalitatea-cu-privire-la-transporturi-a-fost-ridicata>

supra-contractare a variat de la 200%, la 150% sau 120% în funcție de sub-măsuri și experiența înregistrată pe sesiunile anterioare.

PO Ro-Bg are la acest moment supracontractare și nu are alte apeluri de proiecte deschise. O situație similară este și la PO Comun Bazinul Marea Neagră.

PO Transport are contractare 200%, în timp ce POIM se situează la 84,1%.

POCU are contracte în valoare de 64,9% din alocare, iar POC 62,5%.

POCA publică calendare de apeluri de proiecte actualizate cel puțin o dată pe an. Contractarea POCA la acest moment este 53,23%.

În ceea ce privește POR, lansările de apeluri de proiecte nu au fost previzionate/planificate în mod riguros⁷, neexistând un calendar estimativ pentru perioada de programare pe baza căruia beneficiarii să poată realiza o planificare a activităților preliminare necesare pentru pregătirea propunerilor de proiecte.

În general, deși au fost publicate calendare de lansare apeluri de proiecte pe site-ul MFE, acestea nu au putut fi respectate din motive de îndeplinire a condiționalităților ex-ante, a operaționalizării funcționării sistemului MySMIS, a armonizării cadrului legislativ/elaborării și adoptării de strategii în domeniu.

Nerespectarea calendarelor de apeluri a fost generată și de modificările cadrului instituțional, mai ales în ceea ce privește PO aflate în subordinea MFE.

Principalele disfuncționalități identificate în etapa de planificare și lansare a apelurilor de proiecte sunt listate în continuare, împreună cu o serie de propuneri de îmbunătățire a situației actuale:

Disfuncționalitate	Propuneri de îmbunătățire
<ul style="list-style-type: none">Lipsa de predictibilitate în ceea ce privește lansarea apelurilor de proiecte. <p>Efectul constă în faptul că solicitanții nu își pot realiza o planificare a activităților preliminare necesare pentru pregătirea propunerilor de proiecte (documentații cadastrale, expertize tehnice, studii de fezabilitate). Ulterior, pentru proiectele care vizează investiții, aceste documentații sunt realizate sub presiunea timpului, scăzând calitatea acestora și generând riscul de a apărea dificultăți în implementarea proiectelor.</p>	<ul style="list-style-type: none">Planificarea sesiunilor de depunere pe baze realiste, prin consultare cu potențialii beneficiari, inclusiv prin valorificarea grupurilor de lucru, pe un orizont de timp realist (ex. minim 2 ani).

⁷<http://www.fonduri-ue.ro/calendar-lansari>

Disfuncționalitate	Propuneri de îmbunătățire
<p>Pentru proiectele de tip soft, care vizează rezolvarea unor probleme pentru care a fost efectuată o analiză preliminară, analizele respective ajung să nu mai fie de actualitate.</p>	
<ul style="list-style-type: none">• Prelungirea termenelor limită pentru depunerea proiectelor ca și consecință a faptului că solicitanții nu au avut suficient timp pentru pregătirea proiectelor, astfel încât nu a fost acoperit disponibilul de finanțare. <p>Dincolo de intenția pozitivă, o astfel de decizie presupune lipsă de echitate în ceea ce privește timpul acordat tuturor beneficiarilor pentru a pregăti un proiect.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Corelarea termenelor limită cu timpul realist necesar pentru pregătirea unui proiect, în funcție de complexitatea acestuia.
<ul style="list-style-type: none">• Modificarea condițiilor de finanțare de la un apel la altul (ex. în cadrul PNDR), uneori chiar semnificative, determină o lipsă de predictibilitate în ceea ce privește condițiile aplicabile accesării finanțărilor. <p>Efectul constă în lipsa de încredere a solicitanților în a pregăti din timp documentația necesară, așteptând momentul publicării condițiilor finale pentru accesarea finanțării dorite.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Păstrarea condițiilor de accesare (criterii de eligibilitate, criterii de selecție) a finanțării pe un orizont de timp rezonabil (ex. minim 2 ani).

Informațiile despre programele operaționale se regăsesc pe mai multe site-uri, care nu conțin întotdeauna informațiile cele mai recente: al ministerului care administrează PO, al autorităților de management și al Organismelor Intermediare.

Un site care concentrează informațiile aferente tuturor programelor operaționale este site-ul www.fonduri-ue.ro iar informațiile actualizate privind activitatea MFE cu relevanță publică se găsesc pe noul site www.mfe.gov.ro (începând cu luna aprilie 2019). Spre deosebire de site-ul www.fonduri-ue.ro, site-ul www.mfe.gov.ro furnizează informații numai cu privire la PO cu AM din cadrul MFE.

Informații cu privire la restul PO se găsesc pe site-urile ministerelor corespunzătoare: MDRAP pentru POR, POCA și PO CT, MADR pentru PNDR și POPAM și pe site-urile fiecărui PO în parte.

Centrul unic de informare FESI, care a funcționat în perioada anterioară finanțat dintr-un Program Operațional (POAT 2007-2013) nu a mai fost funcțional, din cauza încheierii finanțării. Licitările ulterioare pentru stabilirea și funcționarea unui site unic, la nivel național, nu s-au finalizat cu selectarea unui câștigător.

Sursele de informare aferente programelor de finanțare sunt:

Program de finanțare	Site informații generale	Site dedicat programului de finanțare
POCU	www.fonduri-ue.ro http://mfe.gov.ro	www.fonduri-ue.ro ; http://mfe.gov.ro/am-pocu/
POC	www.fonduri-ue.ro http://mfe.gov.ro/	http://mfe.gov.ro/am-poc/ http://fonduri.mcsi.ro (OIPSI) http://www.poc.research.gov.ro (OI POC)
POIM	www.fonduri-ue.ro http://mfe.gov.ro	http://mfe.gov.ro/am-poim/ https://www.facebook.com/InfrastructuraMare/ http://www.mt.gov.ro
POR	www.fonduri-ue.ro www.mdrap.ro	www.inforegio.ro site-uri ADR-uri: www.inforegionordest.ro www.adrse.ro www.adrmuntenia.ro www.adroltenia.ro www.adrvest.ro www.nord-vest.ro www.adrcentru.ro www.adrbi.ro
POCA	www.fonduri-ue.ro www.mdrap.ro	www.poca.ro
PNDR	www.madr.ro http://www.madr.ro/pndr-2014-2020.html	www.afir.info www.pndr.ro
Cooperare Teritorială	www.mdrap.ro	http://www.interregrobg.eu/ro/ http://blacksea-cbc.net/ https://interreg-rohu.eu http://www.romania-serbia.net www.ro-ua.net http://ro-md.net

Organizarea informațiilor nu este întotdeauna realizată într-o manieră care să permită regăsirea ușoară, pentru un public care nu este familiarizat cu programul de finanțare.

Spre exemplu, o sinteză a tuturor apelurilor de proiecte lansate din fonduri ESI, cu numărul de proiecte depuse, eligibile, contractate și aflate în diverse stadii de implementare nu a putut fi realizată cu informațiile disponibile în mediul online.

O astfel de încercare apare abia pe noul site al MFE - <http://mfe.gov.ro/rezultate/>. Informațiile publicate sunt utile, dar forma de prezentare nu este foarte prietenoasă.

În general, informațiile se regăsesc dispersat și nu sunt prezentate într-un mod unitar și consistent. Se simte nevoia unei organizări unitare a informației, astfel încât să se poată accesa cu ușurință informații similare pentru PO diferite: de exemplu: o secțiune dedicată pentru ghiduri publicate în variante editabile pentru facilitarea căutării de informații, o secțiune pentru apeluri de proiecte cu calendar de lansări și termene limită, o secțiune privind stadiul accesării bugetului disponibil, o secțiune pentru instrucțiuni și manuale de implementare organizate pe versiuni aferente sesiunilor de depunere etc. De multe ori, atunci când unele apeluri sunt închise, accesul la informații privind documentele (ghiduri, anexe, instrucțiuni etc.) este dificil.

Comunicarea cu potențialii beneficiari și cu beneficiarii este esențială pentru implementarea în bune condiții a programelor de finanțare și presupune atât *comunicare interinstituțională* pentru a stabili un cadru eficient de colaborare între instituțiile implicate în buna derulare a programelor de finanțare, cât și *comunicare internă* la nivelul instituției sau instituțiilor cu responsabilități în implementarea fiecărui Program Operațional, precum și *comunicarea cu beneficiarii sau potențialii beneficiari*.

Comunicarea interinstituțională este influențată de agenda fiecărei instituții. Cadrul acestei comunicări este asigurat prin comitete și parteneriate, dar și prin canalele clasice de comunicare dintre instituțiile implicate. Totuși, diferența dintre prioritățile diferitelor instituții implicate sau lipsa informațiilor despre activitatea și prioritățile instituțiilor implicate conduc la dificultăți în comunicare.

Comunicarea interinstituțională, deși se poate realiza atât prin intermediul CM, dar și al CCMAP – GLF și SCT, este la nivel formal, fără consecințe directe. Grupurile de lucru sunt un instrument util de consultare, însă nu sunt cu adevărat funcționale, decât la câteva PO, un exemplu de bună practică fiind PNDR.

În ceea ce privește *comunicarea internă*, experiența și cerințele privind întocmirea procedurilor de lucru pentru derularea programelor de finanțare au condus la crearea unui cadru eficient pentru comunicarea internă la nivelul instituțiilor care implementează programele operaționale. Comunicarea internă diferă, în funcție de organizarea AM/OI, dar, de cele mai multe ori, este deficitară. Dificultăți mai apar în situațiile în care structurile implicate sunt localizate în instituții (ministere) și locații diferite.

Comunicarea cu beneficiarii și potențialii beneficiari este asigurată prin servicii de tip help-desk (care necesită o mai bună organizare pentru a fi mai eficiente) sau prin sesiuni de informare.

4.1.3 Analiza procesului de evaluare a cererilor de finanțare

În analiza procesului de evaluare a cererilor de finanțare, un element de evaluare al performanței îl reprezintă durata evaluării. Alte elemente care au fost analizate în cadrul acestui proces de evaluare țin de transparența procesului, modalitatea de evaluare (cu implicarea evaluatorilor proprii sau a celor externi) sau de procedurile propriu-zise care implică mai multe verigi de verificare a cererilor de finanțare.

Metodologia de depunere și evaluare a proiectelor este documentată în Ghidurile și procedurile de lucru aferente programelor operaționale, documente care sunt publicate pe site-urile specializate, în vederea pregătirii și depunerii proiectelor. Majoritatea acestor proceduri indică o durată estimativă a procesului de evaluare, durată care este, de regulă, depășită.

Procesul de evaluare acoperă următoarele **etape**, cu particularități specifice fiecărui program în parte:

- Etapa de verificare a conformității administrative
- Etapa de verificare a eligibilității solicitantului și proiectului
- Etapa de evaluare tehnico – economică a propunerii de proiect, respectiv de acordare de punctaje pe baza criteriilor din grila de selecție.

Modalitatea de organizare a procesului de evaluare

Verificarea conformității administrative și a eligibilității solicitantului și proiectului se efectuează, de regulă, intern, în cadrul AM sau OI, după caz. În funcție de structura organizatorică a instituției care gestionează tipul programului operațional și tipul de proiecte, evaluarea este realizată cu experți interni sau experți externi. Proiectele majore sunt evaluate la Comisia Europeană.

Un rezumat succint al acestor abordări prin prisma avantajelor și dezavantajelor este detaliat în continuare:

Abordare	Avantaje	Dezavantaje
Evaluarea cu experți interni	<ul style="list-style-type: none">• Expertiza dobândită de experți este valorificată în continuare în cadrul instituției• Disponibilitatea experților este controlată de instituția responsabilă cu evaluarea proiectelor	<ul style="list-style-type: none">• Expertiza este limitată la experiența programului pe care îl administrează• Capacitatea de evaluare este limitată la resursele disponibile, ceea ce generează supra-aglomerare în situațiile suprapunerii mai multor apeluri sau neutilizarea capacității disponibile în perioade mai puțin încărcate
Evaluarea cu experți externi	<ul style="list-style-type: none">• Expertiză variată și adaptată specificului proiectelor evaluate;• Experții externi conduc la transferul de cunoștințe și expertiză între AM/OI-uri.	<ul style="list-style-type: none">• Se consumă timp suplimentar pentru procedurile de selecție și instruire a experților cooptați• Nu se câștigă experiență intern

Procesul de evaluare și calitatea aplicațiilor primite sunt influențate în măsură foarte mare de calitatea documentației programelor operaționale, a ghidurilor și instrucțiunilor aferente.

Se remarcă o permanentă preocupare pentru îmbunătățirea documentației specifice programelor operaționale, atât ghiduri ale solicitanților, instrucțiuni privind implementarea proiectelor, cât și proceduri de evaluare a cererilor de finanțare sau de rambursare. Sursele de informare care generează propunerile și nevoile de îmbunătățire sunt:

- Experiența programelor similare de finanțare derulate în perioada de programare 2007 – 2013 sau analiza derulării apelurilor de proiecte din actuala perioadă de programare;
- Discuțiile purtate în grupurile tematice de lucru formate în cadrul CM;
- Analiza motivelor de respingere a dosarelor cererilor de finanțare, analiza contestațiilor.

În cadrul ultimei reuniuni a CCMAP din 15 noiembrie 2018 au fost propuse o serie de măsuri de accelerare a implementării PO⁸:

- ✓ cadru de implementare cât mai predictibil, care să sprijine beneficiarii pe tot parcursul procesului de accesare a fondurilor europene;
- ✓ renunțarea la listele de cheltuieli eligibile pentru a flexibiliza/ simplifica modul de elaborare a propunerilor de proiecte în corelare cu cerințele regulamentelor europene;
- ✓ dezvoltarea sistemului informatic MySMIS 2014 – prin intermediul căruia toate documentele circulate între beneficiari și autorități sunt în format electronic;
- ✓ reducerea termenelor de evaluare și încadrarea în acestea pentru semnarea cu celeritate a contractelor de finanțare;
- ✓ introducerea în structurile AM/OI a funcției de ofiter de monitorizare pentru fiecare proiect;
- ✓ monitorizarea programelor și realocarea de fonduri, între axele unui program sau între programe diferite, vizându-se, astfel, sectoarele performante cu potențial maxim de absorbție;
- ✓ introducerea de opțiuni de costuri simplificate precum utilizarea unor rate forfetare sau introducerea unor bareme-standard pentru costurile unitare – decontarea cheltuielilor se efectuează în funcție de rezultatele obținute;
- ✓ simplificarea procedurilor pentru autorizațiile de construire în cazul proiectelor de interes național, prevăzute în Master planul general de transport, prin eliberarea autorizațiilor de construire fără elaborarea și aprobarea prealabilă a unei documentații de amenajarea teritoriului sau de urbanism;

⁸ www.fonduri-ue.ro/images/files/documente-relevante/2018/CCMAP_nov_2018/PREZENTAREReuniune15nov2018.ppt

- ✓ crearea de modele standard de contracte de lucrări - proiectare și execuție;
- ✓ crearea unui mecanism de decontare din fonduri europene a cheltuielilor efectuate pentru lucrările executate în regie proprie în cadrul POIM, pentru situațiile excepționale în care beneficiarii, în anumite condiții, asumă finalizarea proiectelor de infrastructură, cu un stadiu fizic de realizare de min. 80%, care au fost abandonate de către constructori;
- ✓ îmbunătățirea continuă a cadrului legal, prin modificările aduse OUG nr. 40/2015 privind gestionarea financiară a fondurilor europene:
 - ✓ mecanismul de pre-finanțare asigură beneficiarilor lichiditățile necesare implementării (prin acordarea, în general, de tranșe de până la 10% din valoarea proiectului și de până la 40%, cu respectarea unor condiții, în cazul beneficiarilor cărora li se aplică regulile ajutorului de stat/minimis);
 - ✓ categoriile de cheltuieli ce pot fi incluse în cererile de plată (salarii, subvenții, burse) au fost extinse;
 - ✓ premisele supracontractării până la 200% au fost create în funcție de programul operațional;
 - ✓ sumele necesare pentru sprijinirea spitalelor publice, care nu își puteau asigura cofinanțarea proiectelor, au fost asigurate prin bugetul Ministerului Sănătății;
 - ✓ decontarea din fonduri europene a investițiilor demarate de autoritățile publice centrale/locale și plătite din alte surse (buget de stat/local sau împrumuturi);
- ✓ reducerea timpului de verificare a documentelor în procesul de contractare, inclusiv prin asigurarea accesului direct al AM/OI la diferite baze de date pentru obținerea de informații privind:
 - ✓ certificatul de atestare fiscală (protocol MFE/ANAF pentru utilizarea sistemului informatic PATRIMVEN)
 - ✓ statut și act juridic de înființare a instituției, certificat de înregistrare la Registrul Comerțului; certificat constatator/extras de la Registrul Comerțului cu informații despre acționari, capital social (protocol MFE/ONRC pentru acces la informațiile furnizate prin serviciul RECOM ONLINE)
 - ✓ cazierul judiciar – (inițiat protocol MFE/MAI pentru acces la sistemul informatic ROCRIIS - etapa de avizare internă la nivelul MAI)
- ✓ Simplificarea orientărilor pentru solicitanți:
 - ✓ elaborarea și aplicarea aceluiași reguli la întocmirea unui proiect, indiferent de programul operațional din care acesta este finanțat

- ✓ reducerea semnificativă a sarcinii administrative la nivelul potențialilor beneficiari/beneficiarilor, concomitent cu furnizarea unui instrument eficient de monitorizare și management la nivelul AM, prin utilizarea sistemului electronic MySmis 2014/SMIS 2014+
- ✓ înființarea unui helpdesk pentru beneficiari
- ✓ elaborarea de forme îmbunătățite ale manualului beneficiarului, cuprinzând informații clare și complete privind toate etapele derulării unui proiect
- ✓ publicarea spre consultare a Ghidurilor Solicitantului – Condiții Specifice în cadrul cărora pot fi formulate observații/ propuneri în vederea îmbunătățirii conținutului acestora, precum și asigurarea unei perioade de timp rezonabile între momentul lansării efective a unei cereri de propuneri de proiecte și data limită de depunere a aplicațiilor de finanțare
- ✓ abordare unitară pentru toate programele cu privire la nivelul co-finanțării private la maxim 2% pentru beneficiarii/partenerii persoane juridice de drept privat fără scop patrimonial, înființate conform legislației în vigoare, inclusiv universități, sindicate și patronate - prin Legea nr. 240/2017
- ✓ sprijinirea autorităților locale - prin adoptarea OUG nr. 27/2017, unitățile/subdiviziunile administrativ-teritoriale au putut solicita, inclusiv pentru asociațiile de dezvoltare inter-comunitară, de la MFP, în cursul anului 2017, contractarea de împrumuturi din venituri din privatizare, în limita sumei de 500.000 mii lei, pentru asigurarea pre-finanțării și/sau co-finanțării proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile din perioada 2014-2020, inclusiv pentru cheltuielile neeligibile asociate proiectelor; măsura a fost prelungită și pentru 2018-2019 prin OUG nr. 11/01.03.2018 pentru adoptarea unor măsuri bugetare.

În privința metodelor aplicate pentru evaluarea proiectelor, se disting câteva abordări, a căror analiză este detaliată mai jos:

Abordare	Descriere	Avantaje	Dezavantaje
1. Evaluare pe criteriul primul venit – primul servit	Proiectele care respectă criteriile de eligibilitate garantează intrarea la finanțare până la epuizarea fondurilor disponibile, cu o marjă de supracontractare pentru a acoperi riscurile de retragere sau necontractare a proiectelor	<ul style="list-style-type: none"> • Termenul scurt de comunicare a rezultatului evaluării din perspectiva solicitantului 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultăți în atingerea indicatorilor de program, obiectiv care poate fi atins prin introducerea de criterii de selecție • Finanțarea unor proiecte mai slabe care au fost pregătite și depuse mai repede
2. Evaluare competitivă cu termen limită de depunere a proiectelor	Proiectele se depun oricând, până la termenul limită anunțat. Evaluarea se realizează după atingerea termenului limită de depunere. Selecția proiectelor se face în ordinea descrescătoare a punctajelor obținute, cu o marjă de siguranță pentru a acoperi riscurile de retragere sau necontractare a proiectelor selectate (ex. POCU, POCA)	<ul style="list-style-type: none"> • Sunt finanțate cu prioritate proiectele cele mai bune prin prisma criteriilor de acordare a punctajului 	<ul style="list-style-type: none"> • Termenul de răspuns este ridicat, deoarece, pentru realizarea selecției, trebuie finalizată evaluarea tuturor proiectelor depuse și se așteaptă și rezolvarea contestațiilor • Pot apărea intervale mari de timp când nu sunt deschise apeluri de proiecte
3. Evaluare lunară pe baza pragurilor de calitate / scor minim	Proiectele care respectă pragul de calitate al punctajelor de selecție pot fi depuse în sesiuni lunare, sunt evaluate lunar și intră la finanțare în ordinea descrescătoare a punctajelor, până la epuizarea fondurilor disponibile, cu o marjă de supracontractare de +50% / 100% pentru a acoperi riscurile de retragere sau necontractare a proiectelor selectate (ex. PNDR)	<ul style="list-style-type: none"> • Termen mediu de comunicare a rezultatului evaluării din perspectiva solicitantului, comparativ cu primele 2 abordări • Sunt finanțate cu prioritate proiectele care obțin punctajul cel mai ridicat în fiecare sesiune lunară 	<ul style="list-style-type: none"> • Criteriile de „calitate” trebuie coroborate cu valorile indicatorilor pe fiecare linie de finanțare/ măsură

Principalele *disfuncționalități* în etapa de depunere și evaluare a proiectelor sunt listate în continuare, împreună cu posibilele soluții de îmbunătățire a situației actuale:

Disfuncționalitate	Posibilități de soluționare
<ul style="list-style-type: none"> Durata mare a procesului de evaluare, respectiv lipsa de predictibilitate în ceea ce privește primirea rezultatelor, respectiv posibilitatea solicitanților de a estima momentul în care vor putea demara investiția/activitățile proiectului. Consecința este afectarea activității curente a solicitantului, schimbarea condițiilor privind capacitatea de cofinanțare a proiectului și creșterea neîncrederii în accesarea programelor operaționale. <i>Posibile cauze identificate la nivelul autorităților: resurse umane insuficiente sau insuficient pregătite, suprapunerea mai multor tipuri de activități în care sunt implicați aceiași experți</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Planificarea sesiunilor de depunere să țină cont de resursele umane existente pentru evaluare (proprii sau asigurate prin contracte cadru de evaluare), astfel încât să se poată asigura respectarea termenelor de finalizare; Evaluări lunare ale proiectelor depuse, cu respectarea pragurilor de calitate; Contractarea de experți externi în perioadele de supraîncărcare.
<ul style="list-style-type: none"> Criterii de evaluare aplicate neunitar, având ca efect selectarea unor proiecte necorespunzătoare și/ sau nemulțumirea solicitanților și depunerea de contestații. <i>Posibile cauze identificate: neclarități în documentație/ metodologia de evaluare; cerințe interpretabile ale Ghidului Solicitantului; interpretarea diferită a legislației în vigoare; evaluatori insuficient pregătiți sau parțiali în aprecieri.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Îmbunătățirea comunicării la nivelul structurilor implicate în managementul unui program operațional, în vederea asigurării unei abordări unitare, indiferent de regiunea de implementare. Analiza situațiilor care au generat depunerea de contestații pentru îmbunătățirea procedurilor de evaluare și a procedurilor de selecție evaluatori
<ul style="list-style-type: none"> Calitatea slabă a experților evaluatori În etapa de evaluare, cele mai multe probleme apar din procedura de selecție a evaluatorilor. Aceste probleme au condus la selectarea unor echipe de evaluatori care au nemulțumit atât AM cât și solicitanții. <i>Posibile cauze identificate: modul de formulare a criteriilor de selecție pentru echipele de evaluatori și aplicarea, cu prioritate, a criteriului prețul cel mai scăzut.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Utilizarea contractelor cadru și eliminarea propunerilor cu preț foarte scăzut Contractarea directă de evaluatori de către autorități, dintr-o selecție anterioară, realizată pe baza unor criterii unanim acceptate Construirea unei baze de date cu experți evaluatori, pe specialități, cu posibilitatea acordării unor punctaje, în funcție de criterii de performanță (nr de contestații primite, nr de contestații admise, nr de proiecte evaluate, nr de „concilieri” cu evaluatorii parteneri etc.)

4.1.4 Analiza privind implementarea, monitorizarea și controlul proiectelor

Implementarea proiectelor are la bază un Manual al Beneficiarului și/sau instrucțiuni de implementare emise de AM și aduse la cunoștința beneficiarilor de proiecte prin Contractul de finanțare și pe parcursul implementării.

Monitorizarea proiectelor finanțate este în sarcina angajaților direcțiilor/ serviciilor de monitorizare/ implementare din AM/OI. Pentru PO de Cooperare Teritorială, monitorizarea și legătura cu beneficiarii este realizată de Birourile teritoriale, iar pentru PNDR de către Centrele Regionale/ Oficiile Județene ale AFIR.

Pe parcursul implementării proiectelor, de regulă, fiecărui proiect îi este alocat un ofițer / expert care gestionează notificările și solicitările de acte adiționale, precum și un ofițer/ expert care asigură monitorizarea implementării proiectului, verifică și gestionează cererile de rambursare/ plată aferente proiectelor. Nu toate PO au adoptat această modalitate și de cea MFE chiar a identificat acest neajuns și are în plan introducerea în structurile AM/OI a funcției de ofițer de monitorizare pentru fiecare proiect⁹.

Monitorizarea implementării proiectelor se realizează prin următoarele tipuri de verificări, realizate, de cele mai multe ori, prin sondaj:

- Verificări administrative (documentare) efectuate asupra fiecărei cereri de rambursare emise de beneficiar
- Vizite de monitorizare la fața locului cu ocazia unor evenimente din cadrul proiectului
- Verificări la fața locului ale operațiunilor supuse decontării, verificarea bunurilor și serviciilor achiziționate, verificarea respectării regulilor privind publicitatea UE.

Termenele de soluționare ale cererilor de plată/rambursare variază între 30 și 90 de zile.

Un proiect se consideră a fi încheiat după implementarea tuturor activităților prevăzute, după îndeplinirea rezultatelor și indicatorilor estimați și după rambursarea sumei finale aferente finanțării nerambursabile, în limita duratei de timp alocate conform contractului de finanțare.

Cu toate acestea, beneficiarul precum și partenerii acestuia, dacă este cazul, au răspunderea asupra asigurării sustenabilității proiectului, pentru o anumită perioadă de timp (de regulă 3-5 ani) prin:

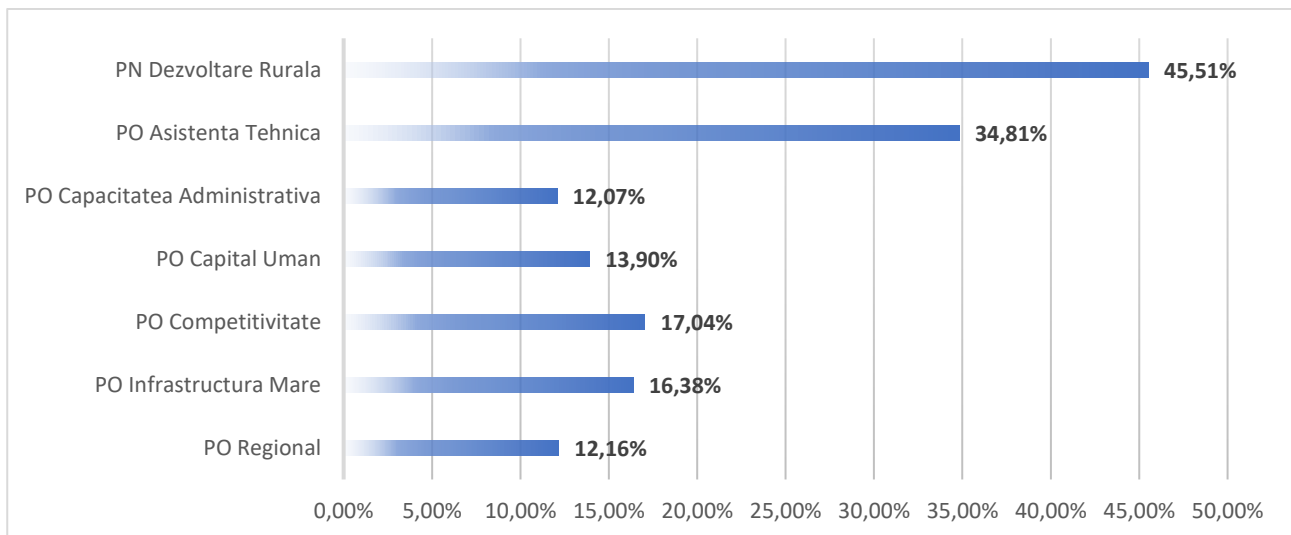
- menținerea destinației și a utilizării bunurilor achiziționate prin proiect;
- păstrarea naturii proprietății bunurilor achiziționate prin proiect;
- utilizarea/menținerea rezultatelor după finalizarea implementării proiectului;

⁹ www.fonduri-ue.ro/images/files/documente-relevante/2018/CCMAP_nov_2018/PREZENTAREReuniune15nov2018.ppt

- păstrarea/arhivarea documentelor proiectului, atât în format hârtie cât și în format electronic.

Rezultatele obținute în urma implementării PO se reflectă în rata de absorbție efectivă (rambursările efective de la Comisia europeană), sintetizate în graficul următor (mai puțin programele de Cooperare Teritorială).

Figură 1 – Rata de absorbție efectivă (rambursări de la CE)



Sursa: <http://mfe.gov.ro/situatia-fondurilor-europene-la-31-mai-2019/>

Dificultățile întâmpinate de beneficiarii de finanțare pe parcursul implementării proiectului duc la întâzieri în implementare, neutilizarea integrală a bugetului aprobat, neîndeplinirea indicatorilor asumați, frecvente modificări ale bugetului, echipei de proiect, calendarului de activități.

Principalele *dificultăți întâmpinate de beneficiari* pe parcursul implementării proiectelor se împart, după sursa care le generează, în două categorii:

- cauze interne, care țin de beneficiar și de capacitate acestuia de implementare a proiectului:
 - dificultăți în asigurarea capacității de (co)-finanțare sau de cash-flow pentru implementarea proiectului;
 - dificultăți în derularea procedurilor de achiziții;
 - numărul mare de notificări / solicitări de modificare/acte adiționale care trebuie depuse pentru a corela proiectul inițial cu realitatea din momentul implementării;
 - resurse umane insuficiente sau insuficient pregătite în raport cu necesarul și tipul proiectului;

- capacitate managerială scăzută;
- parteneriate slabe, inclusiv contractarea unor servicii ieftine și necalitative;
- lipsa de asumare a răspunderii, lipsa de interes a conducătorului instituției pentru proiect;
- cunoașterea insuficientă a legislației aplicabile.
- cauze externe, care nu țin de beneficiar:
 - dificultăți în obținerea diverselor avize/acorduri/autorizații de construire etc;
 - necesitatea de a emite notificări de modificare/acte adiționale pentru aproape orice schimbare necesară de-a lungul implementării proiectului;
 - schimbări ale regulilor față de cele aplicabile la momentul depunerii proiectului;
 - impredictibilitatea legislativă (desele schimbări ale cadrului legislativ național);
 - impredictibilitatea fiscală (schimbări cu caracter economico-financiar);
 - modificări cu caracter administrativ în managementul FESI;
 - grad ridicat de birocrație (solicitarea multor documente împovărătoare și inutile);
 - cantitatea semnificativă a documentelor care trebuie furnizate autorităților;
 - controale repetate din partea autorităților;
 - calitatea slabă a documentațiilor elaborate de furnizori (ex. studii de fezabilitate, documentații de avizare a lucrărilor de intervenții, proiecte tehnice elaborate fără vizite la locul investiției, proiecte subevaluate etc).

4.2 Analiza SWOT la nivelul fiecărei instituții analizate implicată în managementul FESI

Analizele SWOT prezentate în capitolele următoare au la bază analiza efectuată asupra fiecărui program de finanțare și interviurile derulate cu reprezentanții AM și OI.

4.2.1 Analiza SWOT la nivelul PO Cooperare Teritorială

<i>Puncte tari</i>	<i>Puncte slabe</i>
Structura funcțională și operațională aproape neschimbată încă de la începutul perioadei anterioare de programare.	Alocare bugetară redusă ca mărime pentru programele gestionate și proiecte relativ mici implementate.
Fluctuație redusă a personalului conferă continuitate și stabilitate activităților derulate.	Diferențele de limbă și cultură în raport cu partenerii de proiect pot ridica probleme de comunicare și conduce la întârzieri în derularea implementării proiectelor.
Existența unui sistem electronic pentru gestionarea proiectelor, atât în faza de depunere, cât și în faza de implementare.	
Introducerea și utilizarea în practica curentă a unor instrumente de simplificare a proiectelor (ex: costuri simplificate pentru cheltuieli indirecte și salarii).	
Comunicare bună cu solicitanții/beneficiarii prin intermediul paginii de internet proprii și prin prezența activă în social media.	
<i>Oportunități</i>	<i>Amenințări</i>
Cooperarea teritorială reprezintă un subiect de interes pentru statele membre și pentru Uniunea Europeană.	Instabilitatea politică și legislativă, atât din România, cât și din statele partenere, generează probleme și întârzieri în derularea proiectelor.
Relații deja existente între autoritățile/instituțiile/ companiile/ ONG-urile din statele partenere din zona de frontieră eligibilă	

4.2.2 Analiza SWOT la nivelul PNDR

<i>Puncte tari</i>	<i>Puncte slabe</i>
Utilizarea portalului www.afir.info , prin modulul online dedicat utilizatorilor înregistrați pentru toate etapele de la depunerea unui proiect, contractare, depunere dosare de achiziții și dosare de plată.	Lipsa posibilității de anticipare a momentului lansării sesiunilor de depunere proiecte și termenele reduse ca durată între data anunțării apelurilor de proiecte și demararea depunerii.
Atitudine proactivă continuă orientată spre îmbunătățirea și simplificarea procedurilor de lucru.	Întârzieri în respectarea termenelor de evaluare estimate.
Mecanism de consultare foarte eficient, prin operaționalizarea grupurilor tehnice de lucru din cadrul CM	Slabă colaborare cu alte AM-uri în vederea schimbului de experiență pentru derularea programelor.
Introducerea unor instrumente concrete de simplificare: utilizarea bazei de prețuri de referință pentru simplificarea achizițiilor de echipamente, utilizarea costurilor standard.	Aplicare neunitară a condițiilor de finanțare sau privind evaluarea / implementarea proiectelor la nivel teritorial.
Structură organizatorică cu experți proprii, cu experiență inclusiv la nivel teritorial (regional și județean).	Nu există o legătură strânsă cu direcțiile din minister care elaborează politicile sectoriale, în vederea angrenării acestor structuri în elaborarea politicilor.
Existența unei bune expertize a personalului în derularea activităților specifice implementării programului de finanțare.	
Buna organizare și actualizare periodică a portalul dedicat programului.	
<i>Oportunități</i>	<i>Amenințări</i>
Disponibilitatea fondurilor ESI pentru perioada 2014 – 2020, ca principal instrument de politică de investiții al UE.	Cadrul politic și legislativ aflat în continuă schimbare induce instabilitate în cadrul mediului economic.
Cererea de produse agricole de calitate produse local este în creștere.	Lipsa fondurilor pentru co-finanțarea investiției de către potențialii beneficiari îngreunează procesul de absorbție.
Digitalizarea informațiilor cu caracter public la nivelul altor instituții publice implicate în derularea proiectelor.	

4.2.3 Analiza SWOT la nivelul POC

Puncte tari	Puncte slabe
Menținerea unui nucleu de personal cu experiență relevantă din perioada anterioară de programare.	Necorelarea liniilor de finanțare din cadrul programului cu strategiile specifice fiecărui domeniu.
Nivel ridicat al fondurilor disponibile pentru finanțarea proiectelor în cadrul liniilor de finanțare gestionate în cadrul programului.	Lipsa de personal cu nivelul de pregătire și performanță impus de specificul liniilor de finanțare gestionate, aspect datorat inclusiv unei politici de personal deficitare și greoaie.
Gestionarea Axelor Prioritare de către Organisme Intermediare care operează în cadrul instituțiilor publice de resort adecvate în funcție de specificul fiecărei Axe.	Lipsa de transparență și absența unei politici de comunicare cu potențialii solicitanți și beneficiarii.
	Din punct de vedere administrativ conexiunile între AM și OI-uri sunt deficitare, inclusiv datorită faptului că acestea operează din locații diferite și în cadrul unor instituții publice distincte.
	Întârzieri în derularea activităților specifice depunerii și implementării proiectelor gestionate.
	Lipsa axei de AT proprii, asistența tehnică este asigurată prin POAT
Oportunități	Amenințări
Disponibilitatea fondurilor ESI pentru perioada 2014 – 2020, ca principal instrument de politică a UE în domeniul C&D și competitivității.	Instabilitatea legislativă și politică conduce la reducerea interesului investitorilor pentru accesarea oportunităților de finanțare.
Interes crescut al beneficiarilor privați pentru accesarea liniilor de finanțare ale programului.	Accent pus în mass-media pe aspectele negative în ceea ce privește rezultatele programului de finanțare
Definirea între obiectivele strategiei Europa 2020 în domeniul C&D ca % din PIB indică interesul crescut pentru acest domeniu.	

4.2.4 Analiza SWOT la nivelul POCA

<i>Puncte tari</i>	<i>Puncte slabe</i>
Menținerea mecanismului de apeluri non-competitive pentru selectarea proiectelor în vederea finanțării.	Întârzieri în îndeplinirea condiționalităților ex-ante aplicabile POCA.
Existența și funcționarea grupului de lucru tehnic, cu caracter temporar, pentru simplificarea procedurilor care vizează solicitanții și beneficiarii POCA.	Întârzieri în evaluarea cererilor de finanțare și în implementarea proiectelor; rata de contractare scăzută.
Posibilitate facilă de a prelua lecțiile învățate din implementarea PODCA 2017-2013, ca urmare a păstrării structurii de management a PO, dar și a beneficiarilor vizați.	Lipsa de claritate a documentației de achiziții și a procedurilor de evaluare a condus la calitatea slabă a evaluărilor realizate de evaluatorii independenți.
Organizarea de reuniuni bilaterale de către AM cu solicitanții/ beneficiarii pentru creșterea ratei de depunere și contractare.	
Existența unui mecanism de colaborare între CNCISCAP și AM POCA pentru a se asigura coerența intervențiilor susținute din POCA privind finanțarea măsurilor de reformă cuprinse în SCAP și pentru a putea fi identificate dificultățile întâmpinate în implementarea lor și a posibilelor soluții de remediere.	
Buna organizare, interfață prietenoasă și actualizare periodică a portalul dedicat.	
Mobilizarea de resurse umane și de timp suplimentare pentru diminuarea efectelor problemei de operaționalizare întârziată a MySMIS.	
<i>Oportunități</i>	<i>Amenințări</i>
Disponibilitatea fondurilor ESI pentru perioada 2014 – 2020 ca instrument al UE de dezvoltare a capacității administrative.	Cadrul politic și legislativ aflat în continuă schimbare induce instabilitate, inclusiv la nivelul instituțiilor care sunt beneficiarii POCA.
Includerea ca și condiționalitate ex-ante a consolidării capacității administrative, împreună cu SCAP	Existența riscului de dezangajare a fondurilor alocate POCA ca urmare a neutilizării acestora conform cadrului de performanță stabilit.
Lipsa fondurilor proprii pentru dezvoltare internă a structurilor administrației publice	Circuitul intern greoi al documentelor în cadrul instituțiilor beneficiari publici

4.2.5 Analiza SWOT la nivelul POCU

<i>Puncte tari</i>	<i>Puncte slabe</i>
Existența unor resurse umane bine pregătite la nivel de AM/OI, datorită experienței acumulate în perioada anterioară de implementare.	Personal insuficient pentru numărul și complexitatea proiectelor gestionate, atât la nivelul AM, cât și la nivelul OIR-urilor responsabile.
Introducerea unor instrumente concrete de simplificare: utilizarea ratei forfetare pe apelurile competitive, utilizarea standardelor de cost pe anumite DMI-uri.	Sistem de raportare extrem de complex și consumator de resurse.
Existența unui sistem de tip help-desk la nivelul AM care funcționează bine.	Dificultăți generate de introducerea și actualizarea sistemului MySMIS pe parcursul derulării actualei perioade de programare.
Comunicare bună cu solicitanții și beneficiarii prin organizarea de întâlniri consultative și instruire în vederea clarificării aspectelor potențial problematice.	
Alocarea unui ofițer de monitorizare pentru fiecare proiect, desemnat atât pentru perioada de implementare, cât și pentru cea de durabilitate/sustenabilitate.	
<i>Oportunități</i>	<i>Amenințări</i>
Disponibilitatea fondurilor ESI pentru perioada 2014 – 2020 ca instrument de politică europeană în domeniul resurselor umane, incluziunii sociale și educației.	Cadrul legislativ, politic și economic instabil generează incertitudine la toate nivelurile societății și economiei, cu efecte negative în ceea ce privește condițiile de derulare a implementării proiectelor.
Includerea între obiectivele Strategiei Europa 2020 a unor obiective cu privire la incluziunea socială, reducerea abandonului școlar, formarea profesională continuă, rata ocupării forței de muncă, creșterea numărului de absolvenți de studii superioare.	
Existența unei tendințe de creștere a cererii de forță de muncă calificată la nivelul economiei românești are un efect stimulator asupra dezvoltării și perfecționării resurselor umane.	

4.2.6 Analiza SWOT la nivelul POIM

<i>Puncte tari</i>	<i>Puncte slabe</i>
Menținerea structurii instituționale și a personalului formate pe parcursul perioadei de programare anterioare 2007-2013, atât pentru transport, cât și pentru mediu.	AM localizat în alt minister și în altă locație față de OI Transport.
Asistență tehnică disponibilă prin Jaspers pentru pregătirea proiectelor majore.	Lipsa de transparență în relația cu mediul public, atât la nivelul informațiilor disponibile public, cât și la nivelul răspunsurilor la solicitările primite.
Beneficiarii sunt mari instituții/autorități publice, cu resurse financiare și umane adecvate, cu capacitate de administrare a proiectelor mari de infrastructură.	Capacitatea slabă de promovare în exterior a realizărilor programului
Comunicarea bună cu beneficiarii prin organizarea de întâlniri periodice cu aceștia.	
<i>Oportunități</i>	<i>Amenințări</i>
Disponibilitatea fondurilor ESI pentru perioada 2014 – 2020.	Legislația nefavorabilă în domeniul achizițiilor publice, achiziției de terenuri pentru construcția de drumuri etc.
Obiectivele Strategiei Europa 2020 în domeniul reducerii emisiilor de CO2, surselor regenerabile de energie, eficiența energetică și reducerea consumului de energie	Instabilitatea legislativă, politică și economică are un impact semnificativ asupra capacității de implementare a proiectelor finanțate, generând întâzieri semnificative și putând conduce chiar la rezilierea contractelor de finanțare semnate.
	Existența riscului de dezangajare a fondurilor disponibile în condițiile nerespectării indicatorilor de performanță asumați.
	Accent pus în mass-media pe aspectele negative în ceea ce privește rezultatele programului de finanțare.

4.2.7 Analiza SWOT la nivelul POR

<i>Puncte tari</i>	<i>Puncte slabe</i>
Existența unei singure Autorități de Management a PO, ceea ce facilitează gestionarea strategică a programului	Lipsa unei abordări unitare la nivelul AMPOR și al tuturor OIR-urilor, pentru unele dintre aspectele privind evaluarea, contractarea și implementarea proiectelor
Utilizarea platformei informatice MySMIS pentru gestionarea unor porțiuni semnificative din viața propunerilor de proiecte gestionate	Lipsa unui mecanism de consultare publică transparent, cu excepția consultărilor publice efectuate la publicarea ghidurilor specifice.
Realizarea decontărilor în termene relativ scurte, în condițiile în care nu există termene clar asumate de către AM/OIR.	Lipsa comunicării publice a unei planificări a lansării și derulării apelurilor de proiecte, nepermițând realizarea de către potențialii beneficiari a unei planificări a etapelor anterioare necesare întocmirii propunerilor de proiecte.
Existența de structuri regionale care gestionează relativ independent portofoliul propriu de proiecte - ADR.	Lipsa unor termene asumate de către AMPOR/OI pentru derularea diferitelor etape (evaluare, selecție, contractare, decontare etc).
	Lipsa unor instrucțiuni/modele explicite privind aspecte problematice întâmpinate de către solicitanți/beneficiari (ex: încadrarea potențialilor beneficiari privați în categoriile IMM; interpretarea prevederilor normative privind derularea achizițiilor de către beneficiarii privați, în condițiile în care realizarea achizițiilor reprezintă principalul motiv de aplicare a corecțiilor financiare.
	Absența unei surse unitare/ centralizate de informații utile coerent organizate pentru solicitanți/ beneficiari disponibilă public.
<i>Oportunități</i>	<i>Amenințări</i>
Interesul crescut pentru accesarea oportunităților de finanțare din partea potențialilor beneficiari publici și privați.	Instabilitatea legislativă și politică conduce la reducerea interesului investitorilor pentru accesarea oportunităților de finanțare.
Disponibilitatea fondurilor ESI pentru perioada 2014 – 2020. ca instrument de politică de investiții al UE	Dezangajarea fondurilor alocate POR ca urmare a neutilizării conform cadrului de performanță.

5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

5.1 Concluzii

Analiza diagnoză instituțională la nivelul instituțiilor implicate în procesul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI 2014-2020 a identificat o serie de **aspecte relevante pentru stadiul actual al derulării procesului de implementare a Programelor Operaționale** finanțate prin FESI 2014-2020.

În continuare, aceste aspecte relevante sunt prezentate grupate în funcție de încadrarea lor în una din următoarele categorii: concluzii cu caracter de reglementare, concluzii cu caracter procedural, concluzii cu caracter instituțional și concluzii cu caracter de comunicare.

Figura 2 – Concluzii rezultate în urma analizei diagnostic instituționale

Reglementare	Procedural	Instituțional	Comunicare
<ul style="list-style-type: none">• Cadru legislativ instabil, incomplet, neclar și insuficient cunoscut de către experții implicați în managementul FESI• Lipsa acces experți la informații privind legislația• Implementare greoaie a proiectelor finanțate prin FESI• Lipsa predictibilității cadrului de implementare a PO	<ul style="list-style-type: none">• AM-uri acreditate și proceduri stabilite• Existența unor demersuri de simplificare a procesului de accesare și implementare (ex: costuri simplificate)• Lipsa unei abordări unitare privind modul de elaborare al Ghidurilor, instrucțiunilor, procedurilor de lucru pentru toate PO	<ul style="list-style-type: none">• Nucleu de personal cu expertiză relevantă• Capacitate limitată pentru perioadele de supra-aglomerare• Personal insuficient pregătit la nivelul cerințelor, fără acces la surse de informare relevante, mai ales în domeniul legislativ	<ul style="list-style-type: none">• Absența unei surse complete și unitare de informare pentru solicitanți/beneficiari• Absența sistem unitar de comunicare cu beneficiarii FESI

5.1.1 Concluzii cu caracter de reglementare

- 1. Cadrul legislativ aplicabil procesului de implementare a Programelor Operaționale 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**
- 2. Lipsa accesului la o sursă de informații și documente cu caracter legislativ pentru experții implicați în implementarea Programelor Operaționale**
- 3. Implementarea proiectelor finanțate din FESI se realizează greoi, cu un efort atât din partea experților implicați în managementul FESI, cât și din partea solicitanților/beneficiarilor (documentație amplă, aspecte birocratice, durate mari de timp pentru evaluarea proiectelor)**
- 4. Lipsa predictibilității cadrului de implementare a PO**

Cadrul legislativ reprezintă un factor important care generează efecte semnificative în implementarea PO finanțate prin FESI 2014-2020. În urma analizei derulate, au fost identificate mai multe aspecte problematice ce țin de cadrul de reglementare relevant pentru implementarea PO finanțate prin FESI 2014-2020.

Aspectele problematice privind cadrul legislativ existent se datorează 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/beneficari, consultanți etc).

În plus, frecvențele modificări legislative, adesea efectuate fără studii de impact (ex: OUG nr. 114/2019), afectează negativ implementarea PO finanțate prin FESI 2014-2020, conduc la întâzieri în derularea proiectelor finanțate sau chiar rezilierea unor contracte de finanțare.

Câteva exemple de probleme generate de interpretarea legislației sau modificarea acesteia sunt prezentate sintetic în rândurile următoare:

- cadrul legislativ relevant nu este complet sau nu este integrat și necesită modificări pe parcursul implementării proiectelor, cu impact asupra derulării acestora:
 - modificarea legislației în domeniul construcțiilor (ex: OUG nr. 114/2018);
 - modificarea legislației în domeniul sanitar (ex: Ordinul MS nr. 119/2014 modificat în 2018);
 - modificarea legislației în ceea ce privește funcționarea cooperăției agricole (ex: Legea nr. 566/2004 modificată în 2016 și în 2019)
- cadrul legislativ aplicabil nu este suficient de clar sau este insuficient cunoscut/înțeles la nivelul persoanelor implicate în implementarea PO, atât din perspectiva instituțiilor

responsabile, cât și din perspectiva solicitanților/beneficiarilor, generând interpretări diferite sau omisiuni la nivelul proiectelor.

Lipsa accesului la baze de date cu caracter legislativ pentru personalul AM/OIR îngreunează procesul, generează contestații și întârzieri în implementarea PO.

Un exemplu de bună practică ce vine în sprijinul clarificării cadrului legislativ îl constituie portalul ANAP ce conține un Ghid de achiziții publice - <https://achizitiipublice.gov.ro/matrix> - portal care a fost finanțat printr-un proiect POCA și care furnizează informații cu privire la documentele necesare pentru achiziții finanțate din FESI, modele de documentații, contracte și altele.

Pe lângă aspectele semnalate privind legislația existentă, stadiul curent al implementării PO finanțate prin FESI 2014-2020 ne conduce la concluzia conform căreia, în continuare, se simte nevoia unor reglementări care să faciliteze implementarea proiectelor finanțate din FESI 2014-2020, ca de exemplu: facilitarea obținerii avizelor/ autorizațiilor/ certificatelor pentru lucrări de infrastructură mare, inter-operabilitatea la nivelul instituțiilor pentru accesul direct la documente și informații, reducerea poverii administrative a beneficiarilor prin simplificarea procedurilor și documentației necesare accesării și implementării proiectelor etc.

Lipsa predictibilității în ceea ce privește cadrul de implementare este o altă piedică în procesul de implementare a PO finanțate prin FESI. Se simte nevoia unei planificări strategice riguroase și a unor instrumente adecvate pentru a susține și accelera întregul proces, de la elaborarea strategiilor sectoriale care fundamentează PO, la elaborarea ghidurilor și lansarea spre consultare a acestora, la planificarea lansării apelurilor de proiecte și respectarea calendarelor de lansare, inclusiv respectarea termenelor de evaluare.

Deși la nivelul instituțiilor implicate în procesul de implementare a PO finanțate prin FESI 2014-2020 au fost conștientizate problemele, fiind identificate o serie de măsuri de accelerare a implementării PO, punerea în practică a acestor măsuri încă se realizează greu.

5.1.2 Concluzii cu caracter procedural

- 5. Autorități de Management acreditate, sistem de proceduri stabilit și pus în practică**
- 6. Existența unor demersuri ce vizează simplificarea procesului de accesare și implementare a proiectelor finanțate prin FESI 2014-2020**
 - ✓ **Utilizarea parțială a unor opțiuni de costuri simplificate**
 - ✓ **Simplificarea documentației necesare pentru accesarea și implementarea proiectelor**
- 7. Necesitatea eficientizării procesului de consultare cu părțile interesate relevante**

La momentul actual, nu există factori interni majori care să împiedice implementarea PO finanțate prin FESI 2014-2020, autoritățile de management fiind acreditate, iar sistemul de proceduri stabilit și procedurile puse în practică.

Un aspect care trebuie avut în vedere îl reprezintă experiențele diferite ale Autorităților de Management în abordarea unor aspecte privind implementarea PO finanțate prin FESI 2014-2020, ceea ce impune ca recomandabilă culegerea de exemple/modele de bune practici de la AM/OI-uri și comunicarea către toate instituțiile implicate în procesul de coordonare, gestionare și control al fondurilor ESI 2014-2020 în cadrul unor sesiuni de informare/instruire periodice, acestea putând fi finanțate din POAT 2014-2020.

În urma discuțiilor purtate cu reprezentanții AM/OI, dar și din experiența beneficiarilor de FESI 2014-2020, cele mai frecvente abordări cu caracter procedural, care urmăresc simplificarea implementării proiectelor FESI 2014-2020, sunt:

- Introducerea opțiunilor de costuri simplificate pentru ușurarea raportării, dar și a monitorizării proiectelor finanțate din FESI, variantele pentru care există experiență practică fiind:
 - Decontarea cheltuielilor raportate la o unitate de referință pe baza unor “costuri standard” stabilite în prealabil, indiferent de valoarea plătită efectiv de beneficiar. Este necesară o cunoaștere aprofundată a costurilor aferente tipurilor de bunuri sau de lucrări pentru care se aplică astfel de costuri standard (PNDR, POCU);
 - Crearea unei baze de date cu prețuri de referință, astfel încât achiziționarea mașinilor, utilajelor și echipamentelor specializate să poată fi realizată fără parcurgerea vreunei alte proceduri de achiziție. Baza de date este creată pe baza informațiilor furnizate de producător / importator / dealer / reprezentanță (PNDR);
 - Aplicarea unor costuri simplificate în limita unui procent stabilit în contractul de finanțare, pentru cheltuieli indirecte și/sau pentru salarii, pe baza unei proceduri agreată înainte de lansare, a căror decontare se realizează fără a se verifica niciun document (Cooperare Teritorială, POCU);

- Simplificarea documentației necesare accesării și implementării FESI, dar și a raportărilor în vederea reducerii poverii administrative a beneficiarilor (PNDR);
- Conștientizarea caracterului de colaborare în relația beneficiar de proiect în implementare/ofițer de monitorizare (toate PO).

În continuare, se remarcă nevoia unui set de măsuri cu caracter procedural care să continue demersul eficientizării implementării PO finanțate prin FESI 2014-2020, precum:

- Simplificarea documentației necesare accesării și implementării FESI, dar și a raportărilor în vederea reducerii poverii administrative a beneficiarilor (ex. revizuirea condițiilor de întocmire a actelor adiționale);
- Extinderea conceptului de prețuri de referință, pentru toate PO, eventual prin realizarea unei platforme / baze de date on-line;
- Simplificarea procedurilor și documentației în strânsă concordanță cu realizarea unui caracter unitar privind modul de prezentare și de realizare a ghidurilor, documentațiilor, cerințelor de accesare și de implementare, dar și a sustenabilității proiectelor.

Aceste demersuri pot fi susținute și accelerate prin existența unor mecanisme eficiente de consultare cu părțile interesate relevante (potențiali beneficiari, asociații profesionale etc). În acest sens, se remarcă necesitatea de eficientiza întâlnirile grupurilor tehnice de lucru prin introducerea unor instrumente de facilitare a comunicării (ex. pregătirea moderatorilor, introducerea unor mijloace de comunicare de tipul platformelor online etc).

5.1.3 Concluzii cu caracter instituțional (management, resurse umane, organizare)

- 8. Schimbări organizatorice dese ale cadrului instituțional de management al PO finanțate prin FESI**
- 9. Existența unui nucleu de personal cu expertiză din perioada anterioară de programare**
- 10. Capacitate limitată a personalului de a gestiona implementarea Programelor Operaționale în momentele de supra-aglomerare**
- 11. Existența de personal cu pregătire insuficientă pentru derularea în condiții optime a activităților necesare**

În urma analizei diagnostic instituționale derulate este remarcată existența unui nucleu de personal cu o bună expertiză, provenită din perioada anterioară de implementare, ceea ce a creat un cadru pentru îmbunătățirea permanentă a procedurilor de lucru și a documentației necesare accesării și implementării PO finanțate prin FESI 2014-2020.

Pe de altă parte, chiar dacă a existat o experiență anterioară din implementarea perioadei 2007-2013, schimbările de regulamente și procedurale efectuate de Comisia Europeană, dar și dese schimbări organizatorice ale cadrului instituțional de management al PO finanțate prin FESI 2014-2020 din România și-au pus amprenta pe performanța generală a resurselor umane implicate.

Una dintre cauze ar putea fi chiar cererea foarte mare de personal de la începutul perioadei, care a dus la angajarea de persoane care nu sunt suficient pregătite pentru sarcinile alocate. Acest aspect se poate rezolva prin furnizarea de instruire sau prin valorificarea bugetului de AT în sensul angajării de personal suplimentar în perioadele de vârf.

Principalele aspecte problematice reieșite din discuțiile cu reprezentanții AM/OI, cu privire la managementul resurselor umane sunt:

- numărul insuficient de personal din AM/OI, mai ales în perioadele de vârf;
- pregătirea neuniformă a personalului (cunoștințe de specialitate, cunoștințe cu caracter legislativ etc.);
- dificultatea în angajarea de personal extern pe durată determinată (proceduri complicate și de durată care necesită aprobarea ministrului);
- dificultăți în aplicarea managementului bazat pe performanță în administrarea resurselor umane din AM/OI.

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.).

Deși, aparent, numărul persoanelor implicate în administrarea FESI 2014-2020 a crescut considerabil de la perioada 2007-2013, iar condițiile salariale au devenit mai atractive, acest aspect revine în continuare în discuțiile atât cu reprezentanții AM/OI, dar și cu beneficiarii FESI.

5.1.4 Concluzii cu caracter de comunicare (interinstituțională, internă, cu beneficiarii/ potențialii beneficiari)

12. Absența unei surse complete și unitare de informare pentru solicitanții/beneficiarii PO finanțate prin FESI 2014-2020

13. Absența unui sistem unitar de comunicare între solicitanți/beneficiari și responsabilii de implementarea PO finanțate prin FESI 2014-2020

Una dintre cerințele Acordului de Parteneriat 2014-2020 a fost realizarea unui sistem unitar de comunicare FESI – beneficiari. Până la acest moment nu s-a realizat acest lucru, multiplele tentative de acordare a contractului au eșuat din diverse motive (ex: insuficienta reprezentativitate la nivel teritorial a candidaților, cum ar fi Camera de Comerț a României).

Până la redactarea acestei analize, site-ul www.fonduri-ue.ro concentra totalitatea informațiilor cu privire la fondurile ESI, precum și despre modul de a obține informații de accesare. Site-ul unic www.fonduri-ue.ro, după ce se îmbunătățise și devenise suficient de accesibil celor interesați, nu a mai fost actualizat de la 31 ianuarie 2019. Din martie 2019, s-a mai lansat un site MFE, prin introducerea mesajului *“Toate informațiile actualizate privind activitatea MFE cu relevanță publică se găsesc pe noul site mfe.gov.ro”*, fără o altă comunicare mai detaliată cu privire la motivație și la destinația sau gradul de actualizare al informațiilor de pe vechiul site. Comunicarea oficială a acestei tranziții, inclusiv a intenției de dezvoltare a unei noi platforme web, s-a realizat în iunie 2019¹⁰.

Noul site www.mfe.gov.ro nu este foarte prietenos, este greoi, iar informația nu este așezată într-un mod atractiv vizual. Unele link-uri duc la vechiul site www.fonduri-ue.ro. Datele de contact sunt foarte sumare, help-desk-ul centralizat întârzie obținerea de informații în tip util. Termenul utilizat este cel legal cu privire la transmiterea de informații cu caracter public – 30 zile. În cazul informațiilor cu privire la finanțări, unde uneori 30 de zile este termenul maxim pentru depunerea unui proiect, acest termen este total necorespunzător.

Față de perioada 2007-2013, se remarcă o lipsă de transparență crescută în accesul la informații referitoare la fondurile ESI disponibile și modalități de accesare. În perioada actuală, s-a mutat centrul de greutate privind comunicarea cu beneficiarii de la AM către OI(R). Dat fiind modul diferit

¹⁰ <http://mfe.gov.ro/reuniune-de-lucru-la-mfe-pentru-imbunatatirea-comunicarii-cu-beneficiarii-de-fonduri-europene-si-stabilirea-unui-mecanism-de-consultare/>

de organizare și pregătirea diferită a personalului, modul de relaționare cu beneficiarii diferă de la un Program Operațional la altul.

Se simte nevoia unei organizări unitare a informației, astfel încât să se poată accesa cu ușurință informații similare pentru PO diferite.

Se remarcă, de asemenea, nevoia de a îmbunătăți comunicarea interinstituțională dintre AM-uri și ministerele de resort, pentru clarificarea aspectelor care țin de legislația specifică, inclusiv de aplicarea acesteia.

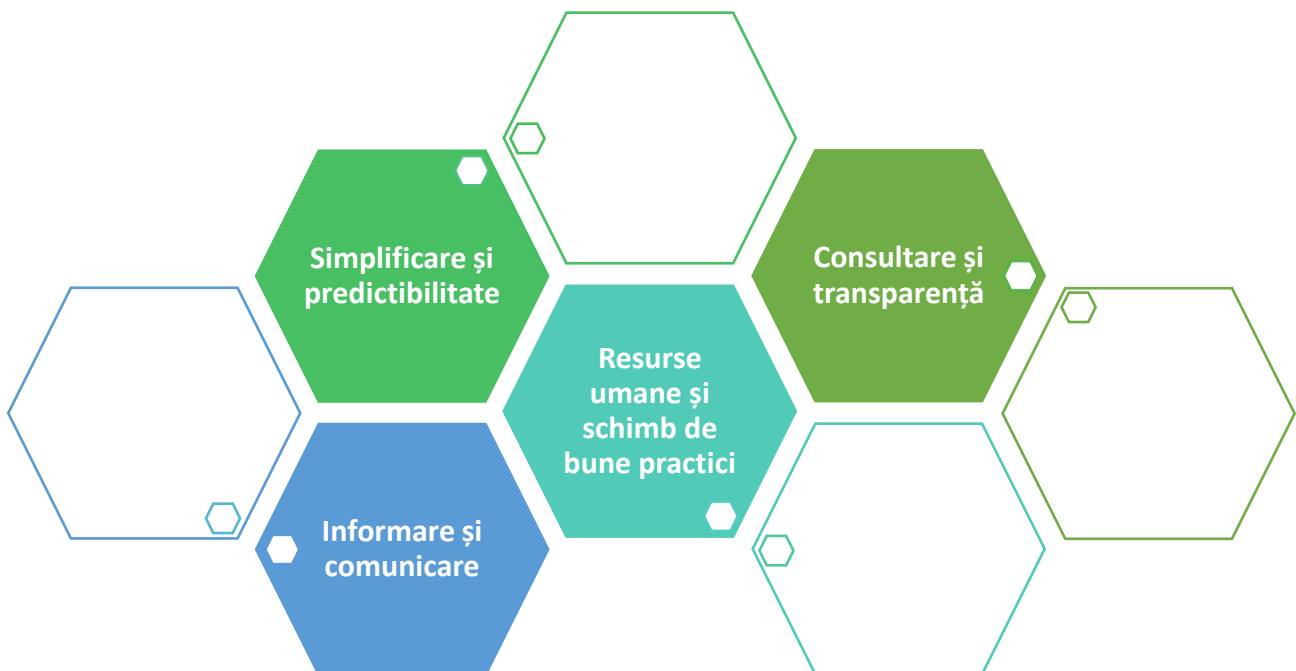
De asemenea, se simte nevoia unei predictibilități în ceea ce privește lansarea apelurilor de proiecte.

Se remarcă o comunicare slabă cu presa (cu unele excepții: POR) cu privire la realitățile referitoare la implementarea PO, mai ales cu privire la aspectele pozitive, care sunt surclasate de câteva aspecte negative, dar cu impact la public, preluate de mass-media.

5.2 Recomandări

Pe baza informațiilor culese și a concluziilor rezultate în urma analizei diagnostic realizate, au fost sintetizate o serie de recomandări pentru îmbunătățirea procesului de implementare a Programelor Operaționale finanțate în cadrul FESI 2014-2020, grupate în mod similar cu concluziile prezentate anterior.

Figura 3 – Sinteza recomandărilor identificate în urma realizării analizei diagnostic



5.2.1 Recomandări cu caracter de reglementare

1. Identificarea și centralizarea problemelor legislative și soluționarea acestora până la momentul următoarei perioade de programare
2. Asigurarea accesului la o bază de date cu caracter legislativ pentru tot personalul implicat în derularea fondurilor FESI
3. Implementarea măsurilor pentru simplificarea implementării proiectelor finanțate prin FESI
 - Creșterea inter-operabilității la nivelul instituțiilor pentru accesul direct la documente (ex. certificate privind lipsa datoriilor, extrase de carte funciară, acte juridice de înființare a organizațiilor neguvernamentale) și informații (îndeplinirea obligațiilor legale de funcționare precum autorizațiile de funcționare etc);
 - Simplificarea procedurilor pentru obținerea avizelor și autorizațiilor necesare pentru elaborarea și implementarea proiectelor finanțate prin FESI.
4. Identificarea și implementarea de măsuri pentru creșterea nivelului de stabilitate și predictibilitate a cadrului de implementare al Programelor Operaționale, cum ar fi:
 - Realizarea planificării lansării sesiunilor de proiecte pe un orizont de timp mediu (ex: min. 2 ani);
 - Păstrarea cerințelor și condițiilor de aplicare pentru accesarea finanțărilor disponibile constante de la un apel de proiecte la altul;
 - Crearea de modele/exemple de documentații specifice accesării și implementării proiectelor (ex: contracte standard pentru achizițiile, modele documentații de achiziții etc).

5.2.2 Recomandări cu caracter procedural

5. Continuarea demersurilor de simplificare administrativă pe baza experienței acumulate până în prezent
6. Utilizarea unor mecanisme eficiente de consultare cu părțile interesate relevante (ex: valorificarea oportunității de a discuta în cadrul grupurilor tehnice de lucru aferente Comitetului de Monitorizare pentru anticiparea impactului adus de modificările propuse în cadrul programelor de finanțare)

5.2.3 Recomandări cu caracter instituțional (management, resurse umane, organizare)

7. Simplificarea procedurilor pentru angajarea de personal suplimentar, pe o perioadă limitată de timp, în perioadele de vârf (ex. crearea unei baze de date cu experți externi ar putea asigura acoperirea necesarului în perioadele de supraaglomerare)
8. Furnizarea de instruire a personalului din axele de AT sau prin POAT
9. Schimb de bune practici între instituțiile care gestionează Programele Operaționale pe anumite domenii unde se înregistrează progrese (ex: costuri simplificate la Ro-Bg, modul de lucru cu aplicații și comunicarea de la PNDR, modul de lucru cu beneficiari organizați în parteneriat de la POCU etc)

5.2.4 Recomandări cu caracter de comunicare (interinstituțională, internă, cu beneficiarii/ potențialii beneficiari)

10. Crearea unei surse complete și unitare de informare pentru solicitanții / beneficiarii PO finanțate prin FESI
11. Eficientizarea sistemului de help-desk pentru îmbunătățirea comunicării cu solicitanții / beneficiarii PO finanțate prin FESI
12. Organizarea unitară a informațiilor privind PO finanțate prin FESI;
13. Îmbunătățirea comunicării la nivel interinstituțional, intern, cu beneficiarii, cu publicul larg, cu mass-media.