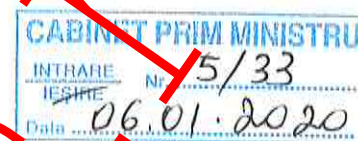




NR. MLR/012/453/06.01.2020

CABINET MINISTRU



CĂTRE: DL. LUDOVIC ORBAN, PRIM-MINISTRU

DE LA: DL. ION ȘTEFAN, MINISTRUL LUCRARILOR PUBLICE, DEZVOLTĂRII
REGIONALE ȘI ADMINISTRAȚIE



PUNCT DE VEDERE MDLPA PRIVIND ARHITECTURA INSTITUȚIONALĂ DE
GESTIONARE A FONDURILOR EUROPENE AFERENTĂ
POLITICII DE COEZIUNE 2021-2027

Având în vedere sarcina trasată în sedința de guvern din data de 30 decembrie 2019 privind transmiterea de observații de către ministerele interesate, precizăm că un prim aspect se referă la nerespectarea procedurii de aprobare de către Guvern a acestui tip de document – memorandum. Astfel, în conformitate cu prevederile art. 10 alin. (2) din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 561/2009, cu modificările ulterioare - **"Memorandumul poate fi elaborat și în cazul în care este necesară o decizie a Guvernului într-o anumită problemă. Memorandumul va fi avizat de instituțiile implicate și va cuprinde descrierea respectivei probleme și propuneri pentru rezolvarea acesteia."**

Având în vedere teza a doua a art. 10 alin. (2) din actul normativ anterior menționat, semnalăm faptul că, în conformitate cu prevederile art. 7 și art. 12 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 68/2019, în calitate sa de continuator al Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației este instituție implicată în derularea programelor finanțate de Uniunea Europeană. Astfel, **proiectul de memorandum inițiat de către Ministerul Fondurilor Europene, supus deciziei Guvernului, trebuie avizat de toate autoritățile administrației publice centrale implicate în gestionarea fondurilor ESI, inclusiv de către Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației.**



Prezentăm mai jos, o sinteză a riscurilor identificate (punctul A în cadrul documentului), analiza detaliată a memorandumului propus de MFE, precum și alternativa propusă de MLPDA (punctul B al documentului).

A. RISCURI SINTEZĂ IDENTIFICATE CARE CONDUC LA IMPOSIBILITATEA PUNERII ÎN APLICARE A PROPUNERII MFE ÎN FORMA PREZENTATĂ

- Timpul insuficient pentru crearea cadrului legislativ și instituțional pentru realizarea tuturor transformărilor propuse prin memorandumul MFE
- Întârzierea procesului de acreditare a noului sistem de management și control, fără de care Comisia Europeană nu face rambursări, iar în condițiile noii reguli N+2, duce la riscul de dezangajare a fondurilor cel puțin pentru anul 2023, primul an cu țintă de decommitere (precizăm că pentru actualul sistem de implementare acreditarea s-a realizat după 3 ani de la începutul perioadei de programare)
- Risc legislativ/ constituțional - este necesară acordarea statutului de ordonator principal de credite actualelor Agenții de Dezvoltare Regională ce funcționează ca ONG-URI, care potrivit prevederilor legale nu poate fi stabilit decât pentru instituții publice, caz în care este necesară și o reformă constituțională pentru noile autorități de management propuse, fiind obligatorie o împărțire administrativ - teritorială a României la nivel de regiune;
- Compromiterea actualei perioade de programare din care au mai rămas 4 ani de implementare și miliarde de euro care trebuie solicitate la rambursare Comisiei Europene (numai în cazul POR este vorba de 6,5 mld euro), având în vedere propunerea de migrare a personalului cu experiență din actuala autoritate de management către noile structuri și programe propuse;

B. DETALIEREA RISCURILOR IDENTIFICATE ȘI A MĂSURILOR PROPUSE DE CĂTRE MDLPA

Abordarea prezentată în cele ce urmează se bazează pe prevederile din propunerea de Regulament General pentru perioada 2021 – 2027, negocierile purtate cu Comisia Europeană până în acest moment, pe necesitatea unei coordonări adecvate a programelor ce urmează a fi finanțate în perioada următoare de programare și implicit asigurarea unei absorbții ridicate a fondurilor europene.

I. Propunerea MLPDA - AMPOR pentru implementarea descentralizată a Programului Operațional Regional în perioada de programare 2021-2027

Luând în considerare *programul de guvernare* care prevede *descentralizarea implementării programelor de finanțare și adaptarea lor nevoilor locale și regionale, precum și a faptului* că descentralizarea deciziei la nivel regional reprezintă o preocupare, căreia îi este acordată o atenție deosebită la nivelul AMPOR, stabilirea modalității de gestionare și implementare a fondurilor destinate dezvoltării regionale pentru perioada 2021-2027 ar trebui să țină cont de o serie de principii și elemente, cum ar fi:

- experiența și lecțiile învățate din implementarea POR în două perioade de programare;
- cerințele regulamentelor europene și arhitectura instituțională în România, precum și posibilitatea modificării cadrului legislativ într-o perioadă scurtă de timp;
- capacitatea administrativă a instituțiilor implicate în gestionarea fondurilor europene destinate programului regional;
- facilitarea tranziției sistemului de management și control în noua perioadă de programare astfel încât să se evite întârzieri în cheltuirea fondurilor europene;
- asigurarea unei corelări și complementarități reale a investițiilor din fondurile europene cu programele naționale de finanțare (ex. PNDL, eficiență energetică în clădiri rezidențiale, etc.).

Având în vedere cele prezentate mai sus, vă comunicăm propunerile MLPDA/AM POR:

- **Mentținerea coordonării POR în varianta descentralizată la nivelul MLPDA** inclusiv pentru respectarea obligației de **sincronizare cu o altă măsură din Programul de guvernare - reformarea Programului Național de Dezvoltare Locală - PNDL și cuplarea lui la mecanismul fondurilor europene, privind asigurarea pregătirii proiectelor, a supracontractării și preluării finanțării proiectelor europene în care apar deficiențe în implementare** - respectiv **includerea reprezentanților AM POR/MLPDA în grupurile de lucru și decizionale de la nivelul MFE** (cu participare directă la toate discuțiile și întâlnirile cu CE/DG Regio), care va avea în continuare atribuțiile de coordonator național.
- **Aprobarea ca soluție pentru perioada 2022-2027 a unei variante care nu este afectată de nici unul dintre riscurile prezentate**, prin intervenții minime legislative, păstrând însă fondul, **descentralizarea. Aceasta ar urma să aibă doar o componentă de management contractual**, printr-o delegare efectivă de atribuții către ADR-uri, care își păstrează și pentru următoarea perioadă de programare statutul de OI. Se va avea în vedere stabilirea **alocării în funcție de nevoile diferențiate la nivel de regiune**, raportată la nivelul de dezvoltare și careia să îi fie asociată inclusiv componenta deciziei și responsabilitatea asupra acesteia (cel puțin **în ceea ce privește funcția de selecție, precum și cea de verificare mult simplificată**; la nivel de AM, urmează să rămână doar funcția de gestiune, control și monitorizare, **păstrând tendința de simplificare, prin verificare eșantionată** a modului de îndeplinire a atribuțiilor delegate, la nivel de autorizare, la nivel de constatare a neregulilor/stabilire a eligibilității cheltuielilor și de recuperare a creanțelor bugetare).

II. Sistemul de management și control al fondurilor europene la nivelul României

Propunerea de Regulament General pentru perioada 2021 – 2027 – *Titlul VI – Management și control* facilitează tranziția către următoarea perioadă de programare, nemaifiind obligatorie recreditarea sistemului de management și control al programelor operaționale **cu condiția păstrării celui existent** în perioada 2014 - 2020.

Accreditarea sistemului de management și control presupune descrierea funcțiilor îndeplinite, conform cerințelor din regulamentele europene, de fiecare structură din cadrul autorității de management și al organismelor intermediare, pe baza

organigramei stabilite și a statutului de funcții, a procedurilor de lucru, precum și semnarea de protocoale cu instituțiile relevante pentru implementarea fondurilor europene cum ar fi: Autoritatea de certificare (MFP), Autoritatea de audit (Curtea de Conturi), DLAF, ANI, ANAF, ANAP, ISC, etc. Aprobarea procedurilor de lucru este condiționată de corelarea cu realizarea sistemului informatic și finalizarea procedurilor celorlalte instituții relevante: Autoritatea de Certificare și Autoritatea de Audit.

Desemnarea autorităților de management are loc după auditarea sistemului de management și control efectuată de către Autoritatea de audit.

Până la momentul desemnării, autoritățile de management nu pot transmite declarații de cheltuieli către Comisia Europeană. Rambursarea cheltuielilor către beneficiari până la momentul desemnării se suportă din bugetul de stat, în cazul în care prefinanțarea stabilită de către CE prin regulamente este insuficientă (de avut în vedere că pentru perioada de programare 2021-2027 procentul de prefinanțare stabilit de către CE este semnificativ mai mic).

În actuala perioadă de programare sunt desemnate și acreditate 6 autorități de management cu relevanță pentru implementarea politicii de coeziune în perioada de programare 2021-2027, după cum urmează:

- Autoritatea de management pentru Programul Operațional Regional;
- Autoritatea de management pentru Programul Operațional Competitivitate;
- Autoritatea de management pentru Programul Operațional Capacitate Administrativă;
- Autoritatea de management pentru Programul Operațional Capital Uman;
- Autoritatea de management pentru Programul Operațional Infrastructură Mare;
- Autoritatea de management pentru Programul Operațional Asistență Tehnică.

Acreditarea acestor autorități de management și a organismelor intermediare corespunzătoare s-a realizat la jumătatea anului 2017, deși programele operaționale au fost aprobate până la jumătatea anului 2015. Procesul a avut o perioadă de desfășurare de aproape 3 ani, în condițiile în care noile programe au fost atribuite aceluiași autorități de management din perioada de programare 2007-2013.

III. Arhitectură instituțională de gestionare a fondurilor europene aferente Politicii de Coeziune 2021-2027 propusă prin memorandum

Sistemul de management și control pentru perioada 2021 – 2027 propus prin memorandum este radical schimbat comparativ cu perioada actuală de programare, prin:

- înființarea unei autorități de management pentru Programul operațional Transport la Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor, în contextul în care aceasta a fost desființată în perioada 2014-2020;
- translatarea programului operațional regional prin înființarea a 8 autorități de management la nivelul Agențiilor de Dezvoltare Regională;
- stabilirea unor programe operaționale noi care includ și 3 programe multifond finanțate din FEDR și FSE pentru care lipsește corespondența cu actualele autorități de management și pentru gestionarea cărora se presupune că se vor înființa alte autorități de management. Această presupunere se bazează pe prevederea conform căreia personalul angajat în cadrul actualelor autorități de management va migra către alte autorități de management;
- translatarea gestionării programelor operaționale de cooperare la nivelul Ministerului Fondurilor Europene.

Astfel, conform arhitecturii instituționale propuse, numai Ministerul Fondurilor Europene, Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor (programul de transport) și Agențiile de Dezvoltare Regională (programele regionale) vor gestiona programe operaționale îndeplinind funcția de autoritate de management.

Toate aceste propuneri presupun recreditarea sistemului de management și control la nivelul României și asigurarea capacității administrative reale la nivelul noilor structuri, cu consecințele întârzierii începerii implementării perioadei de programare 2021-2027 cu cel puțin 3 ani de zile, având în vedere experiența din perioada de programare 2014-2020. Este de menționat că unul dintre principiile de bază pentru Comisia Europeană este asigurarea continuității și mai mult, valorificarea expertizei și experienței în implementarea fondurilor, principiu care este profund afectat de către noua arhitectură propusă.

Nu este de neglijat faptul că anul 2023 este primul an care va avea stabilită o țintă de absorbție la nivelul tuturor programelor din perioada 2021-2027, respectiv alocarea anului 2021, iar prin întârzierea începerii implementării programelor există riscul dezangajării masive a fondurilor UE.

Este evident că această propunere din cadrul memorandumului creează premisele neatingerii Țintelor de absorbție la nivelul programelor în curs și transformării României din beneficiar de fonduri UE într-un net contribuitor la bugetul UE, fără niciun beneficiu sau cu prea puține.

De asemenea, **Autoritatea de Audit a atras atenția MFE** (în întâlnirea AA-MFE-MLPDA din 19.11.2019, dar și în întâlnirea din 5 decembrie) cu privire la faptul că potrivit proiectului de Regulament, prevederi care se regăsesc și în actualul Regulament 1303/2013, durata minimă de acreditare nu poate fi luată în discuție decât în eventualitatea menținerii actualului sistem de management și control. Mai mult, termenele necesare unei proceduri birocratice pentru reacreditarea unui nou sistem de management și control vor avea o durată considerabil mai mare decât cea pentru actualul cadru financiar din România, în condițiile în care au fost realizate doar modificări formale (MFE a fost constituit ca minister după acreditarea perioadei 2007 – 2013 și doar prin preluarea structurilor autorităților de management de la ministerele de linie).

De asemenea, sunt necesare schimbări legislative majore într-un timp scurt pentru crearea arhitecturii instituționale propuse pentru dezvoltare regională. De exemplu, structurilor instituționale de la nivel regional (**Agențiile de Dezvoltare Regională**) le lipsesc statutul și atribuțiile necesare pentru îndeplinirea rolului de autoritate de management, fiind necesare modificări ale unor legi specifice, prin schimbarea unor prevederi care în prezent funcționează bine în forma actuală (ex. Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, eventual Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională, etc.). În realitate, noua arhitectură instituțională în viziunea MFE, obligă la **modificări de substanță ale sistemului de management și control**, pornind de la simplul fapt că anumite atribuții și competențe, potrivit cadrului legal și constitutional actual, nu pot fi exercitate decât la nivel de autoritate publică – autorizarea plăților, controlul și recuperarea - ceea ce se traduce în **schimbarea de statut al ADR-urilor din ONG în instituții publice**.

Pentru modificările legislative necesare este nevoie în primul rând și de susținere parlamentară. Iar primul risc poate apărea chiar de la **modificarea legii dezvoltării regionale**, care poate genera inclusiv **rediscutarea delimitării teritoriale a regiunilor (Legea 315/2014)**, pentru reîmpărțirea centrelor de influență conferite de mirajul noilor puteri primite. Nu este exclusă nici oportunitatea **UDMR** de a formula noi cereri cu privire la autonomia Ținutului Secuiesc, pe care o va putea folosi ca **instrument de negociere și presiune** asupra unui guvern cu o susținere

parlamentară firavă. Acest instrument de negociere și presiune va fi folosit nu doar de UDMR, ci de toate partidele care acordă sprijin parlamentar actualului guvern.

Prezumând finalizarea procedurilor de adoptare a cadrului legislativ necesar, următoarea piedică va fi Curtea Constituțională, care va avea la dispoziție atât un instrument tehnic, cât și politic pentru a stabili o decizie de anulare a oricăror măsuri de reformă propuse de PNL. Fiind vorba despre PSD, ar trebui anticipată o strategie care, folosind pârghiile unor instituții pe care încă le controlează, poate dinamita practic activitatea guvernării cu avantajul demonstrării unei incompetențe ori al invocării grelei moșteniri, atunci când va reveni la guvernare.

Astfel, plecând de la faptul că modelul arhitecturii instituționale este cel polonez (aceeași analiză este valabilă pentru oricare dintre modelele care presupun descentralizare regională), minima diligență a unei căutări utilizând mijloace informatice actuale (google, wikipedia) ar fi condus la descoperirea că Polonia are organizarea teritorială a țării stabilită la nivel de regiuni¹ (16 voievodate).

Mai mult, există numeroase păreri avizate că fără o reformă constituțională care să împartă și administrativ România în regiuni, nu este posibilă crearea de instituții regionale potrivit viziunii MFE. Nu trebuie ignorant nici faptul că această idee de descentralizare POR a circulat și pentru această perioadă de programare, doar că la pachet cu modificările constituționale propuse de USL prin legea descentralizării din anul 2014.

Există deci riscul unui blocaj instituțional, o primă condiție fiind reforma constituțională care să conducă la reorganizarea teritorială, din forma actuală a împărțirii administrative pe județe, într-o abordare regională.

Dar nu doar problema organizării teritoriale ridică probleme de constitutionalitate, ci lipsa oricărei analize de impact² în condițiile în care, la acest moment, avem doar schițată propunerea de arhitectură instituțională a noului sistem de management și control.

¹https://ro.m.wikipedia.org/wiki/Organizarea_administrativ%C4%83_a_Poloniei?fbclid=IwAR2Qkr_6Hd-Y7g-AqU9tbJ30WM0ehkSHVCFq7z0Aw2l6A3wbh2kD2yi6gFA

²Decizia CCR nr.1 din 2014, pct.96, 100, asupra legii descentralizării, declarată neconstituțională în ansamblul ei, inclusive pe fond.

Totodată se intenționează desemnarea ca autorități de management a unor instituții care nu au suficientă capacitate administrativă pentru a gestiona programe operaționale complexe, cu investiții acoperind toate obiectivele de politică propuse. **Agențiile de Dezvoltare Regională, propuse să îndeplinească rolul de autorități de management pentru programele operaționale regionale, nu au capacitate suficientă de a gestiona aceste programe,** în actuala perioadă ADR-urile având delegate, în calitate de organisme intermediare, doar o parte din funcțiile autorității de management. Spre exemplu, ADR-urile au capacitate limitată în ceea ce privește elaborarea și negocierea cu Comisia Europeană a programului operațional, elaborarea schemelor de autor de stat, elaborarea ghidurilor, investigarea neregulilor identificate în implementarea proiectelor și soluționarea contestațiilor acestora, elaborarea declarațiilor de cheltuieli, realizarea verificărilor de management, reprezentarea în instanță și asigurarea unor provizioane din bugetul de stat, în cazul unor pierderi în instanță sau a unor cheltuieli neeligibile la nivelul programului, etc.

Sistemul administrativ național și statutul juridic al regiunilor și al organismelor stabilite la nivel regional este, în momentul de față, inadecvat pentru gestionarea de programe operaționale la nivel regional, întrucât multe dintre aspectele de implementare ale unui program operațional necesită atribuții de putere publică de nivel central și/ sau ordonator principal de credite:

- **Îndeplinirea condițiilor favorizante,** care se vor aplica la nivelul programelor operaționale regionale, **însemnând condiții prealabile propice implementării cu succes a acestora,** este gestionată în România de către ministerele de linie responsabile. Îndeplinirea condițiilor favorizante va fi monitorizată pe toată perioada de programare. În cazul în care Comisia Europeană constată că o condiție nu mai este îndeplinită în timpul implementării, costurile asociate cu această condiție nu vor mai fi incluse în declarațiile de cheltuieli. *Agențiile de Dezvoltare Regională (în calitatea lor de ONG-uri) au capacitate limitată de negociere cu ministerele de linie responsabile de implementarea acestor condiții favorizante.*
- **Probleme privind coordonarea și complementaritatea investițiilor.** Având în vedere că în România prevalează *politicile naționale sectoriale gestionate la nivel central de ministerele de linie,* este nevoie de efort suplimentar din partea instituțiilor de a asigura coordonarea și complementaritatea investițiilor cu Agențiile de Dezvoltare Regională. În perioada de pregătire este absolut necesar sprijinul MLPDA pentru asigurarea unei abordări unitare a principiilor de implementare a programelor operaționale și a regulilor de

cheltuire a fondurilor europene. Ulterior este necesară analizarea oportunității corelării, la nivel național, a criteriilor de implementare și a relațiilor dintre programele operaționale regionale și programele operaționale sectoriale.

- **Există riscul accentuării discrepanțelor de dezvoltare între regiuni în viitor.** În condițiile unei capacități administrative diferite între regiunile de dezvoltare ale României, dar și a gradului de dezvoltare și nevoilor de finanțare variate, implementarea a opt programe operaționale regionale poate contribui la adâncirea disparităților de dezvoltare regională în România. **De asemenea, există State Membre din estul Europei, care tradițional au implementat fondurile europene utilizând o arhitectură descentralizată, bazată în principal pe programe operaționale regionale (Cehia, Polonia) și care după evaluarea rezultatelor și impactului implementării acestora, de-a lungul perioadei 2004-2018, tind să opteze în perioada 2021-2027 pentru utilizarea unei arhitecturi mai centralizate, cu mai multe programe/fonduri gestioante la nivel național.** *Principala cauză constă în evaluările recente care au demonstrat că modelul descentralizat (regional) a determinat o difuzie a resurselor FESI pe obiective și priorități local/regionale, de regulă sectoriale, cu un nivel relativ scăzut de integrare atât la nivel regional, dar mai ales la nivel național, ceea ce a diminuat în final posibilitatea de a exploata la maxim oportunitățile de dezvoltare și în special de creștere a competitivității, atât la nivel regional, cât și la nivel agregat, național.*
- **Este necesară reconfigurarea sistemului financiar,** în condițiile în care, la nivelul agențiilor de dezvoltare regională trebuie să existe capacitate financiară **pentru asigurarea fluxului de fonduri de la bugetul de stat care să acopere rambursările către beneficiari până la plata cererilor de fonduri de către CE (propunerile de regulamente europene pentru perioada 2021 – 2027 stabilesc transmiterea doar a 4 cereri de plată către Comisia Europeană, în condițiile în care prefinanțarea inițială, dar și cele anuale sunt mult diminuate față de perioada actuală de programare).**

Decizia ca rolul de AM să fie acordat actualelor ADR-uri nu a fost luată în baza unor indicatori de performanță. Experiența managerială invocată de actualul ministru al fondurilor europene, poate fi relevantă, dar în nici un caz suficientă. Nu poate lipsi din această analiză, lipsa de responsabilitate de la nivelul ADR, fără diferențiere, prin pasarea deciziilor sensibile de la OI la AM, fiind de notorietate că a fost și este nevoie de implicarea politică de la „minister” pentru ca lucrurile să evolueze. În

plus, cum va funcționa decizia în interiorul regiunilor, cine valege între nevoile județene și locale, diversificate din punct de vedere politic?

Propunerea de descentralizare a AM POR în 8 AM regionale, este una de bun augur, însă are ca inspirație mult lăudatul *model polonez* – la care însă Polonia renunță! În acest context, trebuie exclusă abordarea pripită, efect al unui entuziasm contextual aparent favorabil unor decizii revoluționare. Trebuie precizat că deși prevăzută în actualul program de guvernare, măsura este **în fapt o preluare/continuare a fostei guvernări, în acest context se impune din principiu o abordare prudentă.**

Plecând de la principiile unui management sănătos, orice decizie instituțională, cu atât mai mult una cu impact, nu doar bugetar, major, nu poate fi luată în lipsa unei analize profunde, care să reducă riscurile până la eliminarea lor. Or în cazul în vorbim despre anticiparea unor certitudini, variantele la dispoziție sunt fie reorientarea spre variante alternative, fie renunțarea/amânarea.

Astfel, nu poate fi ignorată lipsa de experiență de un anumit nivel minim obligatoriu pentru rolul clamat de MFE materializată în tot felul de experimente neinspirate de aplicare a unor reglementări unitare în cazul funcționării tuturor PO-urilor, fără a ține cont de specificitatea fiecăruia, care au contribuit în cel puțin egală măsură la haosul actual de stabilire a condițiilor de accesare și de implementare a fondurilor europene, concretizate în constatări ale Comisiei Europene³ chiar pentru programele gestionate de către MFE.

O analiză comparativă a POR în perioada anterioară când nu s-a “bucurat” de coordonarea MFE, va scoate în evidență confruntarea cu probleme mult mai puține pentru zona de reglementare și implementare, cel mai mult afectate până în prezent.

În același timp, Ministerul Fondurilor Europene nu are capacitatea de a gestiona programe de cooperare teritorială, programe cu un specific aparte și gestionate în ambele perioade de programare de către Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației.

Considerăm că propunerii MFE îi lipsește abordarea unitară și coerentă în privința coordonării structurilor de management, cu o schimbare radicală a sistemului de

³ Programul Operațional Competitivitate - În urma auditului realizat de către CE pentru cuantificarea și monitorizarea indicatorilor din cadrul POC, programul a primit nota 4, ceea ce a determinat inițierea procedurii de presuspendare. A fost necesară rescrierea aproape în totalitate a programului operațional, în condițiile în care pentru autoritățile de management din cadrul MFE elaborarea programelor 2014 – 2020 s-a realizat de către Direcția Generală de Programare și Coordonare fără implicarea autorităților de management

management și control care implică modificări legislative majore într-un timp scurt.

De asemenea, trebuie identificate răspunsuri la următoarele întrebări:

- A cui experiență a fost utilizată? Cu cine au fost făcute consultările?
- De ce modelul polonez și nu modelul spaniol? sau francez? sau italian? sau croat⁴?
- Care sunt analizele de risc, scenariile inclusiv calendarul pentru crearea cadrului instituțional aplicării deciziei? Au fost discutate cu CE/DG Regio aceste aspecte ale unui scenariu cu cel puțin două variante? Inclusiv pentru actuala perioadă de programare aflată abia în prima parte a perioadei de implementare efectivă? (au fost încheiați doar primii doi ani financiari, urmînd alți 4 în care țintele de dezangajare vor crește de la an la an)
- De ce doar POR și nu și alte programe operaționale, spre exemplu POCU sau PCTE ?⁵
- De ce transformarea celor 8 ADR-uri în AM-uri? Ce analiză de capacitate s-a făcut la nivelul fiecărei ADR? Au toate ADR-urile avantajul performanțelor obținute⁶?
- De ce preluarea coordonării de la MLPDA la MFE?⁷
- Cum a fost gândită folosirea experienței instituționale a actualului POR, în contextul separării de POR 2014-2020?⁸

Gestionarea programului operațional regional în forma propusă de MFE compromite noțiunea de descentralizare în sine, schimbările ar trebui serios planificate și realizate etapizat, cu armonizarea din timp a cadrului legislativ și cu creșterea capacității administrative a Agențiilor de Dezvoltare Regională.

Implementarea propunerii MFE încă din perioada de programare 2021-2027, insuficient pregătită și într-un timp foarte scurt, poate compromite atât sistemul de management și control al POR 2014 – 2020, cât și procesul de descentralizare

⁴ Italia și Croația revin și ele la abordarea centralizată!

⁵ În programul de guvernare este prevăzută *descentralizarea reală a tuturor programelor care implementează proiecte cu beneficiari locali*;

⁶ Nici o ADR nu și-a atins ținta pentru întregul exercițiu financiar 2007-2013; Mai mult, **nici pentru anul 2018, nici unul dintre cele 8 ADR nu și-ar fi atins ținta de dezangajare** fără condițiile create și negociate de AM. Situația se repetă pentru 6 din cele 8 ADR-uri și în 2019!

⁷ potrivit VPM Turcan, MFE urma să fie desființat, iar **AM-urile descentralizate la ministerele de resort**, poziție inclusiv a ministrului Boloș, exprimată din poziția de SS la Min.Transporturilor în 2016

⁸ A nu se uita că **AM POR a fost singura AM care s-a opus OUG 114/2017**, urmare căreia transferul controlului ex-ante de la ANAP la AM, introdus expres de fostul ministru Plumb direct în ședința de guvern, a dus la blocarea tuturor achizițiilor publice în primele 3 luni ale acestui an, și astfel, la întâzieri în implementarea proiectelor de infrastructură ale POR, respectiv la riscurile de neatingere a țintei anuale de dezangajare?

a gestionării fondurilor europene benefic pentru comunitățile locale, cu repercusiuni asupra absorbției fondurilor europene la nivel național, în ambele perioade de programare (2014 – 2020, respectiv 2021 - 2027).

IV. Influența noii arhitecturi instituționale propuse prin memorandum asupra implementării actualei perioade de programare 2014-2020

Sistemul de management și control propus pentru noua perioadă de programare va periclita absorbția fondurilor europene din actuala perioadă de programare.

Dizolvarea structurii autorităților de management existente, prin "migrarea personalului" în alte structuri va conduce la imposibilitatea reorganizării actualului sistem de management și control pentru îndeplinirea funcțiilor stabilite de regulamentele europene și asigurarea unei absorbții ridicate a fondurilor alocate. Fără perspectiva unui viitor profesional este de așteptat un transfer masiv al forței de muncă din actualele autorități de management către noile structuri și programe propuse. Trebuie avut în vedere că și noile structuri ce urmează a fi constituite trebuie desemnate și acreditate pe baza unei organigrame și a unui număr minim de posturi ocupate.

Pe de altă parte, un proces rapid de descentralizare în cazul Programului Operational Regional, respectiv schimbarea/ anularea atribuțiilor unor structuri deja implicate în managementul fondurilor, a personalului deja format în acest sens pe parcursul a cel puțin două perioade de programare, dar și în preaderare (inclusiv PHARE), în condițiile în care în memorandum se propune "migrarea personalului", va conduce la pierderea expertizei formate atât în activități specifice fișei postului, cât și prin programe de training, formare specializată finanțată masiv din fonduri publice (fonduri europene și de la bugetul de stat).

Totodată există pericolul ca expertiza personalului care va rămâne să implementeze actuala perioadă de programare să nu mai poată fi valorificată în condițiile ocupării posturilor din noile structuri propuse.

Această situație este aplicabilă tuturor programelor operaționale din perioada de programare 2014-2020, mai puțin pentru programele operaționale capital uman și asistență tehnică și o parte a programului operațional infrastructură mare, unde se propune asigurarea unei continuități.

Trebuie avut în vedere că la nivelul programelor operaționale actuale va fi o presiune foarte mare în perioada 2020 – 2023 pentru atingerea țintelor anuale de absorbție. Aceste ținte au o rată crescătoare, ajung în cazul POR 2014 – 2020 la 2,5 miliarde euro FEDR pentru anul 2023.



În cazul specific al dezvoltării regionale, propunerea de suprapunere a două sisteme de implementare diferite (un AM - 8 OI-uri regionale versus 8 AM-uri regionale) va conduce la întârzieri și sincope în implementarea actualului program, în condițiile în care efortul actualelor OI-ADR-uri se va concentra pe realizarea demersurilor de elaborare a programelor operaționale și lansare de apeluri de proiecte în cadrul noile programe și mai puțin pentru continuarea implementării și închiderea actualului program POR 2014-2020.

V. Propuneri privind managementul fondurilor europene în perioada de programare 2021-2027

Având în vedere discuțiile din cadrul negocierilor informale cu reprezentanții Comisiei Europene, prin care s-a atras atenția asupra unei mai mari responsabilizări a ministerele de linie, care stabilesc politici naționale implementate cu ajutorul fondurilor europene, precum și necesitatea creșterii capacității administrative a tuturor actorilor implicați în procesul de implementare a fondurilor, ar trebui luate în considerare următoarele principii pentru stabilirea cadrului instituțional pentru perioada 2021-2027:

- ✓ O mai mare descentralizare a implementării programelor de finanțare, în concordanță cu cadrul instituțional din România și atribuțiile diferitelor ministere de linie, inclusiv redefinirea cadrului instituțional pentru coordonarea gestionării și implementării fondurilor europene;
- ✓ **Finanțarea politicilor publice de la bugetul de stat sau din fonduri europene** în domenii punctuale socio-economice **trebuie asigurată coordonat și complementar** cu ajutorul expertizei dobândite în managementul fondurilor europene, dar și al **expertizei tehnice de la nivelul ministerelor de linie**;
- ✓ **Coordonarea implementării programelor operaționale** aferente politicii de coeziune **este un aspect care trebuie îmbunătățit în perioada 2021-2027**, iar arhitectura instituțională pentru 2021-2027 trebuie să aibă în vedere un departament/minister de coordonare a intervențiilor la nivel național și de asumare a rolului de coordonator. Însă, nu trebuie neglijată și **necesitatea responsabilizării ministerelor de linie pentru gestionarea și cofinanțarea politicii de coeziune** în scopul creării unei mai bune coordonări cu politicile naționale. În plus, sunt o serie de condiții favorizante a căror îndeplinire cade în sarcina ministerelor de linie și care, astfel, trebuie co-interesate, implicate și responsabilizate în procesul de absorbție a fondurilor europene. Necesitatea complementarității și coordonării investițiilor din

fonduri naționale și fonduri europene este un aspect pe care Comisia Europeană l-a subliniat constant în procesul de negociere pentru perioada 2021-2027. Această premisă este creată deja prin propunerea cuprinsă în memorandum, de înființare a unei autorități de management în cadrul Ministerului Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor. Acest exemplu, ar putea fi extins și pentru alte programe operaționale, prin **stabilirea autorităților de management în cadrul ministerelor de linie**. Transferul unor autorități de management la ministerele de linie nu presupune re acreditarea sistemului de management și control al acestora, dacă nu se modifică structura care asigură gestionarea programului.

- ✓ Programele operaționale și structura instituțională de gestionare nu trebuie fie substanțial diferită, luându-se în considerare perioada de timp îndelungată pentru modificări radicale a sistemului de management și control și re acreditarea acestuia. Perioada aceasta ar trebui utilizată pentru **îmbunătățirea sistemului deja existent, prin simplificarea procedurilor și operaționalizarea integrală a sistemului informatic – SMIS**.

VI. Experiența AMPOR în gestionarea fondurilor europene

Analiza și propunerile formulate sunt rezultatul experienței acumulate de AM POR în implementarea fondurilor europene de preaderare și post aderare, incomparabilă cu a oricărei alte autorități de management.

Astfel, în perioada **1999 – 2011**, actuala Autoritate de management pentru Programul Operațional Regional, prin Agenția de Implementare PHARE, a gestionat **10 Programe PHARE Național – Coeziune Economică și Socială** implementând 3209 proiecte în valoare totală 1,45 miliarde euro (din care contribuția UE de 852 milioane euro), realizând un grad de absorbție de 87,15% și un număr de 15 Programe PHARE CBC cu o valoare alocată de 129,29 milioane euro (din care contribuția UE de 98 milioane euro).

După aderarea României la Uniunea Europeană, AM POR a gestionat Programul Operațional Regional 2007 – 2013, cu un buget final alocat de **3,966 miliarde de euro FEDR**. Au fost implementate 5.164 contracte de finanțare în valoare totală de 7,91 miliarde Euro, din care contribuția FEDR reprezenta 4,80 miliarde Euro (cea ce a reprezentat un grad de contractare de 121,1%). Sumele deja rambursate de CE sunt de 3,37 miliarde euro FEDR (**85% rata de absorbție**) iar valoarea ultimei declarații de cheltuieli încă neincluse în calcul este de 331,90 milioane euro (**cu ultima declarație în curs de analiza la CE rata de absorbție poate fi de 93%**).



Până în prezent, în cadrul Programul Operațional Regional 2014 – 2020 (alocare totală de **8,39 miliarde euro**) au fost semnate 4.957 contracte de finanțare în valoare de 7,11 mld. Euro FEDR, reprezentând 103% % din alocarea FEDR a POR. Plățile efectuate sunt în sumă de 1,677 miliarde euro (FEDR și bugetul de stat), din care 1,438 miliarde euro FEDR. Pana la 15 decembrie 2019 **au fost finalizate** tehnic **1477** proiecte finanțate prin Programul Operațional Regional 2014-2020 din cadrul priorităților de investiții adresate IMM-urilor, eficienței energetice a clădirilor rezidențiale si publice, îmbunătățirii mediului urban și conservării, protecției și valorificării durabile a patrimoniului cultural, îmbunătățirii infrastructurii rutiere si dezvoltării infrastructurii de sănătate. Valoarea eligibilă a acestor proiecte este de 538,92 milioane euro.

Personalul cu atribuții în gestionarea fondurilor europene de preaderare (gestionate înainte de 2007) și a fondurilor europene structurale (gestionate începând cu anul 2007) a fost în proporție de mai mult de 85% același. Stabilitatea personalului care gestionează fonduri europene in cadrul DG POR, precum și experiența acumulată atât în perioada de preaderare, dar și de implementare a Programului Operațional Regional a fost menționat și apreciat inclusiv în rapoartele de evaluare externe privind implementarea programului.

Rata de fluctuație a personalului la nivelul AMPOR nu a fost mai mare de 8% de-a lungul perioadei de implementare, ceea ce a determinat crearea unei memorii instituționale care favorizează identificarea celor mai bune soluții pentru implementarea programelor gestionate.

La nivelul AMPOR numărul persoanelor care au gestionat Programul Operațional Regional in perioada 2014 - 2015 a fost de 168 (dintr-un număr de 186 de posturi). În prezent, numărul de persoane care lucrează în AM POR este 156 (dintr-un număr de 177 de posturi), în condițiile în care alocarea 2014 – 2020 care trebuie gestionată este de aproximativ 2 ori mai mare față de perioada 2007 – 2013, iar două dintre Programele PHARE CES și POR 2007-2013 nu sunt încă închise de către CE.

Pentru obținerea acreditării sistemului de management și control pentru perioada 2014 – 2020, **AMPOR a pus la dispoziția celorlalte autorități de management desemnate procedurile de lucru utilizate. Fără aceste proceduri nu ar fi fost posibilă acreditarea celorlalte autorități de management.**

Totodată, prezența constantă a Autorității de Management POR in cadrul MLPDA a facilitat implementarea proiectelor destinate autorităților publice locale prin colaborarea permanentă cu direcțiile de specialitate din minister și oferirea de soluții tehnice adecvate în timp real în domeniul dezvoltării regionale.