

ANEXE

RAPORT FINAL TEMA 7

„Analiza sistemului de implementare PR Centru”

Cuprins

Anexa 1. Analize detaliate.....	3
1.1. Analiza capacității administrative.....	3
1.2. Analiza cadrului legislativ.....	18
1.3. Provocările sistemului de implementare generate de propunerile de regulamente și propunerile pentru cadrul financiar multianual 2028-2034	39
1.4. Analiză sisteme și instrumente	42
1.4.1. Lecții învățate din procesul de simplificare și nevoi actuale.....	42
1.4.2. Aspecte sistemice ce influențează simplificarea.....	45
1.4.3. Analiza ghidurilor apelurilor și a grilelor de evaluare.....	47
Anexa 2. Rezultatele sondajelor	52
2.1. Sondajul aplicat personalului AM	52
2.2. Sondaj aplicat beneficiarilor PR Centru 2021–2027.....	87
2.3. Sondaj membrii CRP, CRI CM	102
Anexa 3. Sinteza datelor colectate prin interviuri.....	118
3.1. Metodologia desfășurării interviurilor.....	118
3.2. Date colectate prin interviuri	119
Anexa 4. Sinteza rezultatelor activităților de validare	129
4.1. Metodologia desfășurării activităților de validare.....	129
4.2. Sinteza tematică a concluziilor din etapa de validare.....	130
Anexa 5. Studii de caz	141
5.1. Metodologia de selecție a beneficiarilor incluși în Studiile de Caz	141
Studiu de caz beneficiari - Comune	143
Studiu de caz beneficiari - Orașe	151
Studiu de caz beneficiari – Municipii	160
Anexa 6. Analiza literaturii de specialitate	170

Anexa 1. Analize detaliate

Acest capitol include analize ale constatărilor care fundamentează răspunsul la întrebările de evaluare, permițând astfel o prezentare succintă și ușor de citit a raportului de evaluare.

1.1. Analiza capacității administrative

Capacitatea administrativă este o preocupare majoră nu doar în sistemul de implementare al PRC ci în întregul sistem de implementare al Politicii de Coeziune. Această preocupare este reflectată și de decizia autorităților de implementare a programelor Politicii de Coeziune din România de a elabora Foi de parcurs pentru întărirea capacității administrative.

Întărirea capacității administrative este un **obiectiv asumat la nivelul ADR Centru** și vizează "toate entitățile implicate în procesul de programare, implementare și monitorizare a fondurilor europene".

"**Obiectivul general** este reprezentat de crearea mecanismelor necesare pentru a dezvolta capacitatea administrativă a Autorității de Management a Programului Regiunea Centru 2021- 2027, a beneficiarilor și a partenerilor relevanți, pentru o mai bună implementare a Programului Regiunea Centru 2021-2027."

Foaia de parcurs a fost abordată etapizat cu un prim plan de demarare pentru primii doi ani 2024-2025 urmat de o revizuire și extindere pe perioada următoare. În tabelul de mai jos este sintetizată abordarea multidimensională.

Nivel	Focus	Rezultate așteptate
Individual	- Schimbarea atitudinilor și comportamentelor - Dobândirea de cunoștințe noi - Dezvoltarea abilităților și competențelor profesionale	- Personal mai bine pregătit profesional - Creșterea capacității de a lua decizii și de a contribui la procesele organizaționale - Îmbunătățirea participării în activități de învățare și schimb de cunoștințe
Instituțional	- Optimizarea funcționării organizaționale - Consolidarea proceselor și capacităților operaționale - Clarificarea și fluidizarea rolurilor și responsabilităților	- Organizație mai eficientă și mai adaptabilă - Procese interne mai coerente și performante - Capacitate crescută de implementare și coordonare a programelor
De sistem	- Îmbunătățirea cadrului politic, legislativ și de guvernare - Interacțiunea între instituții și mediul extern - Coerență între instrumente și politici	- Un mediu instituțional favorabil implementării - Predictibilitate și stabilitate pentru actori - Sinergie și aliniere între instituții și niveluri de guvernare

Metodologia utilizată pentru elaborarea Foii de parcurs s-a bazat pe **cadrul OCDE pentru dezvoltarea capacității administrative**, structurat în cinci piloni (resurse umane, organizație, planificare strategică, relația cu beneficiarii și condiții-cadru), combinat cu un proces **participativ intern** în cadrul ADR Centru. Aceasta a inclus analiza documentară (proceduri, rapoarte, studii sociologice, feedback de la beneficiari), consultări și întâlniri ale grupului de lucru, precum și integrarea concluziilor din evenimentele și instruirile organizate la nivel național și european. Procesul a fost structurat pe două dimensiuni – **evaluarea situației actuale („as is”)** și definirea **situației vizate („to be”)** – care au permis formularea unui plan de acțiune concret, cu măsuri, responsabili și rezultate așteptate, orientat către îmbunătățirea capacității administrative în implementarea PR Centru.

Acțiunile propuse în Foaia de parcurs vizează consolidarea capacității administrative a AM PR Centru prin **intervenții structurate pe cei cinci piloni OCDE** - formarea și dezvoltarea personalului,

îmbunătățirea proceselor interne și a fluxurilor organizaționale, întărirea mecanismelor de planificare și monitorizare, creșterea calității comunicării cu beneficiarii și alinierea la schimbările din cadrul legislativ. Aceste măsuri includ instruirii periodice, actualizarea procedurilor, organizarea de întâlniri și grupuri de lucru, dezvoltarea portofoliului de proiecte, publicarea ghidurilor și manualelor pentru beneficiari, colectarea sistematică de feedback și participarea activă la consultări naționale. Schimbarea așteptată constă într-o administrație regională mai profesionistă, mai coerentă și mai eficientă, capabilă să gestioneze programele și proiectele europene cu un nivel mai ridicat de performanță, transparentă și orientare spre rezultate, precum și într-o relație mai clară și mai predictibilă cu beneficiarii și partenerii programului.

Vedere generală asupra "intervenției" foi de parcurs

Pilon	Provocarea	Situația vizată	Soluția identificată	Obiectiv	Activități	Rezultate	Impact (exact din Roadmap)
Pilon I – Resurse umane	Capacitate relativ redusă a resurselor umane; Fluctuație de personal; Lipsa instruirilor adecvate; Distribuire dezechilibrată a sarcinilor	Resurse umane instruite, motivate, implicate și capabile să asigure implementarea eficientă	Sprijinirea adecvată a resurselor umane și dezvoltarea abilităților necesare	Creșterea competențelor și performanței personalului	Plan anual de instruire; instruire interne; colectarea feedbackului; sistem de management al performanței	Planul de instruire elaborat; salariați instruiți; raport anual realizat	Abordare unitară în activitatea desfășurată; Sarcini de lucru distribuite echitabil; Rată scăzută a erorilor umane; Personal angajat în activități în mod eficient/ Eficiență în activitate.
Pilon II – Organizație	Proceduri neclare; Lipsă de coordonare internă; Procese neuniforme	Structuri interne eficiente, proceduri clare și coordonare unitară	Simplificarea, actualizarea și standardizarea procedurilor	Optimizarea proceselor interne	Întâlniri interne regulate; diseminarea noutăților legislative; îmbunătățirea mecanismelor de gestionare a cunoștințelor	Personal informat; proceduri actualizate; propuneri pentru eficientizare	Personal angajat în activități în mod eficient / Eficiență în activitate.
Pilon III – Planificare strategică	Lipsa unei viziuni comune; Planificare strategică insuficientă; Coordonare slabă între componentele SMC	Coordonare adecvată și structură clară de planificare la nivelul PR Centru	Sprijinirea planificării strategice, coordonării și comunicării	Creșterea eficienței mecanismelor de coordonare	Participare la întâlniri RIS3; focus-grupuri; actualizarea SMC; elaborarea ghidurilor și instrucțiunilor	Participare la întâlniri; documente actualizate; rapoarte de monitorizare și evaluare	Decizii elaborate; Eficiență și eficacitate în utilizarea resurselor; Structură coerentă a aspectelor privind gestionarea și implementarea sistemului de management și control; Documente actualizate; Reuniuni ale CM PR Centru organizate; Rapoarte de evaluare anuală a performanței; Îmbunătățirea abilității de a alinia obiectivele naționale și europene.
Pilon IV – Beneficiari și parteneri relevanți	Comunicare insuficientă; Nevoia de informare și sprijin adecvat; Proceduri greu de înțeles	Beneficiari informați, sprijiniți și implicați	Informare adecvată, colectare feedback, implicare activă	Creșterea calității interacțiunii cu beneficiarii	Sesiuni de informare; publicarea informațiilor; manualul beneficiarului; colectarea feedbackului	Număr de informații publicate; participanți; feedback colectat	Creșterea calității și eficienței interacțiunii cu beneficiarii/partenerii relevanți; Număr mai redus de erori la documentațiile depuse; Creșterea încrederii beneficiarilor în AM PR Centru.

Pilon	Provocarea	Situația vizată	Soluția identificată	Obiectiv	Activități	Rezultate	Impact (exact din Roadmap)
Pilon V – Condiții cadru favorabile	Schimbări legislative frecvente; Interpretări neunitare; Lipsa coerenței între niveluri	Cadrul legislativ coerent, predictibil și aplicat unitar	Abordare unitară între AM-uri; poziții comune în consultări	Influențarea cadrului extern	Poziții comune; participare la consultări legislative; inițiative legislative comune	Propuneri susținute unitar; inițiative comune	Asigurarea unui nivel mai ridicat de coerență cu noile cerințe legislative; Reducerea vulnerabilităților și a dificultăților ce pot afecta negativ implementarea PR Centru.

Analiză sintetică a implementării acțiunilor de întărire a capacității administrative

[illegible]

Provocarea	Situația vizată	Soluția identificată	Obiectiv	Activități	Rezultate	Acțiuni planificate și implementate	Nevoi și provocări 2025
Comunicare insuficientă; nevoia de informare și sprijin adecvat; proceduri greu de înțeles	Beneficiari informați, sprijiniți și implicați	Informare adecvată, colectare feedback, implicare activă	Creșterea calității interacțiunii cu beneficiarii	Sesiuni de informare; publicarea informațiilor; manualul beneficiarului; colectarea feedbackului	Număr de informații publicate; participanți; feedback colectat	Sprijin beneficiari - informare și instruire Implicare beneficiari – valorificare feedback	Noi forme de comunicare, noi mesaje pentru întărirea sentimentului de proprietate asupra programului și implicare Dezvoltarea competențelor noi - Viziune strategică a dezvoltării teritoriale - Orientare spre rezultate și impact
Pilon V – Condiții cadru favorabile							
Schimbări legislative frecvente; interpretări neunitare; lipsa coerenței între niveluri	Cadrul legislativ coerent, predictibil și aplicat unitar	Abordare unitară între AM-uri; poziții comune în consultări	Influențarea cadrului extern	Poziții comune; participare la consultări legislative; inițiative legislative comune	Propuneri susținute unitar; inițiative comune	Promovare acte normative, consultări acte normative	Cadru mai flexibil al implementării politicii de coeziune Reforma administrativă Reforma sistemului de verificare și control pentru echilibrarea controlului între răspunderea pentru cheltuieli și rezultate.

Foaia de parcurs 2024–2025 reprezintă prima etapă a unui demers multianual, care acoperă întreaga perioadă de programare 2021–2027 (cu implementare efectivă până în 2029). Această etapă inițială a fost construită într-un context instituțional nou, în care AM PR Centru funcționează pentru prima dată ca structură de nivel regional în cadrul ADR Centru. În consecință, acțiunile planificate au urmărit stabilirea și consolidarea proceselor de bază necesare pentru ca mecanismele de implementare să fie operaționalizate și să funcționeze eficient.

Prin design, Foaia de parcurs permite, în anul 2026, o extindere și o aprofundare a intervențiilor, orientate către îmbunătățirea mecanismelor existente, introducerea de abordări noi și adaptarea mai eficientă la provocările emergente. Totodată, această evoluție pregătește instituția pentru perioada post-2027. Cu alte cuvinte, implementarea Foi de parcurs în intervalul 2024–2025 creează fundamentul necesar pentru acțiuni viitoare, care vor aborda probleme și provocări de fond, importante pentru maturizarea și consolidarea funcționării AM PR Centru.

Pilonul I și II

Foaia de parcurs 2024–2025 a generat rezultate instituționale importante, contribuind la consolidarea funcționării AM PR Centru într-o etapă inițială de maturizare. Sistemul de management și control este funcțional, structura organizațională a fost operaționalizată, responsabilitățile au fost asumate la nivelul echipelor, procedurile au fost actualizate, iar planurile de instruire și de evaluare au fost elaborate și au început să fie implementate. De asemenea, au fost dezvoltate mecanisme de feedback și de comunicare internă, care susțin procesele de învățare instituțională.

Datele colectate arată că o serie de provocări persistă. Acestea derivă în principal din **complexitatea sistemului de implementare, volumul și dinamica sarcinilor, cadrele de reglementare complicate și în schimbare**, precum și din **contextul socio-economic și instituțional în continuă evoluție**. Persistența acestor provocări indică faptul că acțiunile implementate au consolidat baza instituțională, dar sunt necesare intervenții suplimentare pentru a crește agilitatea organizațională și capacitatea de adaptare a AM PR Centru în perioada următoare.

Totuși, datele din sondaje și interviuri confirmă că provocările structurale persistă. Suprasarcina operațională este larg resimțită (75% dintre manageri și 67% dintre executanți), resursele umane sunt percepute ca insuficiente și neuniform pregătite, iar procesele interne suferă încă de fragmentare, standardizare incompletă și volum mare de muncă repetitivă. Problemele de motivare (doar 4% percep o recunoaștere adecvată), fluctuația personalului și dificultățile de aplicare practică a cadrului normativ complicat accentuează presiunile asupra echipelor.

În ansamblu, Foaia de parcurs a consolidat baza instituțională, însă contextul complex al implementării PR Centru — caracterizat de cerințe administrative ridicate, schimbări legislative frecvente și dinamica pieței muncii — necesită, în 2025, trecerea către o etapă de modernizare profundă, agilitate organizațională și profesionalizare avansată.

Pilonul III

Implicarea actorilor regionali în structurile de guvernanță ale programului rămâne neuniformă. Intervențiile din interviuri indică faptul că partenerii justifică participarea limitată prin volumul ridicat și complexitatea documentelor suport, pe care nu le pot parcurge în condițiile unui timp redus și al capacităților administrative variabile. Sondajele confirmă existența unor diferențe marcante între capacitatea și disponibilitatea actorilor de a contribui activ.

Deși AM PR Centru depune eforturi constante pentru a facilita consultarea – prin sinteze, prezentări și materiale explicative – acest sprijin nu este suficient pentru a compensa constrângerile de timp și resurse ale actorilor.

Problema fundamentală este o nepotrivire structurală între complexitatea informațiilor și capacitatea reală a actorilor de a le procesa.

Soluțiile propuse includ: materiale diferențiate pe tipuri de actori, sinteze ultra-scurte, instrumente vizuale, sesiuni de briefing scurte, calendar predictibil de consultare, grupuri tematice și platforme digitale pentru contribuții asincrone.

Datele colectate prin sondaje, interviuri și studii de caz arată că, deși există progrese în mecanismele regionale de planificare, **capacitatea de planificare strategică a UAT-urilor din Regiunea Centru rămâne inegală**, cu diferențe majore între municipii, orașe mici și comune.

Municipiile dispun de personal numeros și specializat, în timp ce orașele mici și comunele au echipe reduse, multifuncționale și suprasolicitate. Lipsa strategiilor teritoriale integrate, calitatea variabilă a documentelor strategice locale, dependența de consultanți și absența asocierii între UAT-uri conduc la portofolii de proiecte fragmentate și la incapacitatea de a fundamenta intervenții complexe.

Problema centrală este aceea că **UAT-urile nu dețin încă capacitatea necesară pentru a opera într-un model de finanțare bazat pe strategii integrate**, ceea ce reprezintă o provocare majoră pentru regiune în perioada 2026–2029.

Pilonul IV sprijin pentru beneficiari

Sprijinul acordat beneficiarilor, centrat în mod tradițional pe înțelegerea procedurilor, conformitatea documentațiilor și prevenirea erorilor sau neregulilor, reprezintă doar o parte a nevoilor reale identificate în implementarea PR Centru. Pentru a crește calitatea și impactul proiectelor, acest sprijin procedural trebuie completat cu un sprijin orientat spre dezvoltare strategică, conceperea unor intervenții integrate și susținerea soluțiilor inovative. Astfel, rolul AM nu se limitează la a asigura conformitatea administrativă, ci se extinde către facilitarea capacității beneficiarilor de a formula proiecte relevante, coerente, cu valoare adăugată reală pentru dezvoltarea teritoriilor.

Această abordare duală – **procedurală și strategic-inovativă** – permite beneficiarilor să înțeleagă atât *cum* să aplice corect regulile, cât și *cum* să utilizeze finanțarea pentru a produce rezultate semnificative, durabile și aliniate strategiilor locale și regionale. Completarea sprijinului tehnic cu sprijin strategic contribuie la o mai bună articulare a nevoilor locale, la dezvoltarea unor proiecte integrate și la stimularea inovării, facilitând tranziția beneficiarilor de la simple procese administrative la o implicare activă în dezvoltarea regională.

Diferențe foarte mari de capacitate între municipii, orașe mici și comune

Studiile de caz evidențiază un decalaj major de capacitate între diferitele tipuri de UAT-uri din Regiunea Centru, cu implicații semnificative pentru capacitatea de planificare, programare și implementare a proiectelor finanțate prin PR Centru.

Municipiile mari dispun de echipe specializate, structuri funcționale și resurse suficiente pentru a gestiona portofolii complexe de proiecte. Acestea au consolidat competențe în achiziții, management financiar, monitorizare și comunicare, ceea ce le permite să finalizeze proiecte integrate și să reacționeze rapid la oportunități de finanțare. Capacitatea lor avansată reduce riscurile de implementare și le permite dezvoltarea unui portofoliu coerent, aliniat strategiilor locale.

Orașele mici prezintă capacitate administrativă limitată, echipe reduse numeric și suprasolicitate, competențe fragmentare și dificultăți în gestionarea simultană a funcțiilor tehnice, financiare și de achiziții. Absența unor strategii locale solide, lipsa timpului pentru pregătirea proiectelor, calendarul imprevizibil al apelurilor și exemplele de proiecte respinse pentru aspecte tehnice minore arată că aceste UAT-uri operează într-un regim reactiv, cu o capacitate redusă de planificare strategică și de validare tehnică a documentațiilor. Ele resimt profund diferența de „șanse reale” față de municipii și au nevoie de sprijin adaptat.

Comunele funcționează la nivelul cel mai scăzut de capacitate, cu echipe extrem de mici, adesea cu o singură persoană (primarul), fără manageri de proiect, economiști sau specialiști în achiziții. Activitățile

de planificare strategică sunt minime sau inexistente, depind aproape complet de consultanți, iar capacitatea de a derula proiecte integrate este redusă. Această situație generează un risc sistemic de implementare, în special în proiectele complexe.

În ansamblu, comparația arată că beneficiarii publici din Regiunea Centru operează într-un sistem cu capacitate profund inegală, corelată puternic cu mărimea și resursele UAT-ului. Această inegalitate afectează capacitatea regiunii de a dezvolta portofolii de proiecte integrate, orientate spre strategii teritoriale și spre impact real.

Pentru a trece la un model de finanțare bazat pe strategii integrate, este necesară consolidarea semnificativă a capacității UAT-urilor mici și a comunelor, în paralel cu dezvoltarea de mecanisme de asociere intercomunală, sprijin tehnic adaptat și calendar predictibil al apelurilor. Fără aceste măsuri, riscul este ca doar municipiile mari să beneficieze pe deplin de oportunitățile PR Centru, în timp ce orașele mici și comunele vor continua să manifeste dificultăți în planificare, elaborare și implementare.

Lipsa strategiilor teritoriale integrate și a portofoliilor de proiecte coerente

Interviurile cu experți subliniază: „Lipsa strategiilor integrate, bine fundamentate și construite participativ afectează calitatea portofoliilor de proiecte și logica investițiilor.” Pentru multe UAT-uri:

- strategiile sunt formale, nu ghidate de date,
- nu integrează tematic urban–rural,
- nu susțin proiecte cu impact teritorial.

Constatările din interviurile cu beneficiarii confirmă această situație. Beneficiarii descriu strategii care „urmează finanțarea”, nu strategii care ghidează investițiile, cu dificultăți în anticiparea apelurilor, lipsa resurselor pentru pregătirea proiectelor mature și absența colaborărilor între UAT-uri. De asemenea, multe nevoi reale nu sunt acoperite de program, ceea ce reduce relevanța strategiilor și împiedică formarea unor portofolii coerente.

Consultanții și experții intervievați confirmă aceeași problemă: strategiile sunt adesea declarative, necorelate cu dinamica teritorială, slab adaptate contextelor locale și rar construite participativ. De aici rezultă un portofoliu fragmentat, orientat mai degrabă de constrângerile eligibilității și capacității administrative decât de o viziune strategică integrată asupra teritoriului.

Lipsa asocierii reale între UAT-uri și alți actori pentru dezvoltarea unor strategii comune

Experți regionali: „*Funcționarea parteneriatului este afectată profund de absența asocierii reale între UAT-uri (...) sistemul continuă să favorizeze finanțarea granulară, orientată spre proiecte mici, fragmentate, dezvoltate individual.*” UAT-urile nu lucrează împreună pentru proiecte integrate, sunt obișnuiți să lucreze în izolare, iar solicitările de portofolii de proiecte la demararea planificării îi încurajează să conceapă în continuare în izolare proiectele de dezvoltare.

Interviurile și rezultatele sondajului aplicat beneficiarilor converg spre aceeași concluzie: **parteneriatele sunt utilizate foarte rar, iar colaborarea interinstituțională rămâne slab dezvoltată în rândul UAT-urilor, în special al comunelor și orașelor mici.** Majoritatea respondenților din sondaj declară că **nu au dezvoltat parteneriate** nici în etapa depunerii, nici în implementarea proiectelor, confirmând percepția beneficiarilor intervievați, care afirmă că parteneriatele sunt „greu de gestionat”, birocratice și dificil de sincronizat cu capacitatea redusă a administrațiilor locale.

Pentru beneficiarii care au dezvoltat parteneriate, sondajul evidențiază provocări recurente: **adaptarea partenerilor la nevoile concrete ale proiectului**, dificultăți în **respectarea termenelor**, consum ridicat de resurse (timp, comunicare, coordonare) – mai ales în colaborări transfrontaliere. Beneficiarii semnalează și dificultăți în **armonizarea procedurilor și obiectivelor între actori cu statut juridic diferit** (public–privat), precum și în **corelarea calendarului de activități cu resursele limitate disponibile**. Aceste probleme reflectă observațiile din interviuri, unde UAT-urile menționează că nu

dispun de personal și timp pentru a gestiona procese complexe de colaborare și evită parteneriatele din cauza riscului perceput de corecții, întârzieri și birocrație suplimentară.

În paralel, câteva exemple pozitive – precum parteneriatele cu un Digital Innovation Hub sau colaborarea cu o zonă UNESCO din Italia – arată că **parteneriatele pot funcționa eficient atunci când există capacitate administrativă adecvată, obiective comune clare și mecanisme de comunicare bine structurate**. Totuși, acestea rămân excepții, nu practici curente.

Per ansamblu, atât datele calitative, cât și cele cantitative arată că **UAT-urile continuă să funcționeze preponderent individual**, în logica proiectelor proprii, în timp ce **colaborările intercomunitare, proiectele comune și abordările teritoriale integrate sunt aproape absente**, în ciuda potențialului lor pentru eficiență și impact la nivel regional.

Capacitate redusă de a fundamenta proiecte complexe

Beneficiarii din orașe mici și comune semnalează lipsa expertizei pentru proiecte complexe (achiziții, indicatori, logică de intervenție) și dependența de consultanți aleși pe criteriul „prețului cel mai mic”, ceea ce afectează calitatea documentațiilor. Aceasta face ca portofoliile de proiecte să nu fie strategice, ci oportuniste.

Calendar imprevizibil al apelurilor → dificultăți în planificare locală

Beneficiarii semnalează că lipsa unui calendar predictibil al apelurilor îngreunează semnificativ procesul de planificare strategică. În interviuri, aceștia afirmă că perioadele scurte dintre publicarea ghidurilor și termenul de depunere („*avem nevoie de cel puțin șase luni între ghid și depunere*”) nu le permit să coreleze strategiile locale cu oportunitățile de finanțare.

În plus, UAT-urile sunt expuse simultan unui adevărat „tsunami” de oportunități provenite din multiple surse de finanțare (PR, PNRR, AFM, programe naționale, alte programe europene), ceea ce amplifică presiunea asupra echipelor locale deja suprasolicitate. Nu doar capacitatea administrativă proprie este o limitare, ci și capacitatea furnizorilor de servicii de proiectare și consultanță, care sunt la rândul lor supraîncărcați într-un context de cerere foarte ridicată.

Un reprezentant al unui UAT mărturisea în interviu că „sunt atât de multe lansări de apeluri încât ne este greu să le urmărim chiar și calendarele publicate”, semnalând dificultatea de a gestiona simultan fluxuri informaționale mari, în condițiile în care resursele locale sunt reduse.

Astfel, chiar și în situațiile în care există interes și disponibilitate, UAT-urile întâmpină obstacole reale în alinierea proiectelor la strategii coerente, din cauza suprapunerii apelurilor, a constrângerilor de timp și a capacității limitate de pregătire tehnică și strategică

Lipsă de capacitate în analiză, date și monitorizare

Experții semnalează de asemenea „Lipsa datelor statistice relevante la nivel regional și local limitează capacitatea de a măsura schimbarea reală generată de proiecte.” Mai mult decât atât, puține UAT-uri au instrumente pentru planificare bazată pe evidențe.

Concluzie

Capacitatea de planificare strategică la nivelul UAT-urilor din Regiunea Centru este inegală și adesea insuficientă, în special în orașele mici și comune, ceea ce afectează capacitatea acestora de a formula strategii teritoriale coerente, de a dezvolta portofolii integrate de proiecte și de a se alinia cu mecanismele de finanțare ale PR Centru.

Această lacună structurală produce:

- proiecte mici, fragmentate,
- lipsa integrării teritoriale,

- calitate tehnică variabilă a documentațiilor,
- dependență ridicată de consultanți,
- capacitate redusă de a gestiona intervenții strategice.

O opinie larg împărtășită a fost aceea că aceste proiecte mici fragmentate cu calitate variabilă fac ca finanțarea programului să fie prea dispersată într-un mediu cu nevoi mari ("ploaie în deșert" citând unul dintre experții participanți la panel) pentru a putea contribui la un impact regional observabil.

Provocarea strategică pentru regiune

Provocarea majoră pentru perioada 2026–2029 este **trecerea de la finanțarea de proiecte individuale la finanțarea pe bază de strategii teritoriale integrate**, ceea ce presupune:

- creșterea capacității UAT-urilor de a elabora strategii bine fundamentate, coerente și orientate spre rezultate;
- dezvoltarea portofoliilor integrate de proiecte (nu proiecte „stand-alone”), bazate pe probleme reale și date;
- reducerea decalajului structural între municipii, orașe mici și comune în ceea ce privește competențele, resursele și instrumentele de planificare;
- stimularea asocierii UAT-urilor în zone funcționale și proiecte comune;
- sprijin consistent pentru UAT-urile mici în analiza datelor, formularea intervențiilor și scrierea proiectelor.

Pilonul V

Cadrul legal este foarte complex, fragmentat și greu de operat

Analiza cadrului legislativ arată că, deși arhitectura juridică pentru fondurile 2021–2027 este formal completă și coerentă, ea este percepută ca supradimensionată și greu de gestionat în practică:

- acumulare de regulamente UE, OUG, HG, ordine, instrucțiuni, scheme de ajutor de stat etc.;
- multe reglementări sunt modificate „din mers”, inclusiv în timpul implementării apelurilor, ceea ce creează discontinuități și blocaje operaționale ;
- aplicarea coerentă între instituții este dificilă (AM, ANAP, Autoritatea de Audit, ACP, MIPE), ducând la interpretări diferite.

Provocare: un cadru normativ care, în loc să sprijine, tinde să rigidizeze sistemul – accentuând cultura de conformare și prudență excesivă, în detrimentul orientării către rezultate.

Instabilitate legislativă și „valuri” de modificări în timpul programării

Interviurile și analiza arată că modificările legislative apărute în timpul derulării programului au generat:

- necesitatea rescrierii procedurilor și ghidurilor în timp ce programul era deja în implementare (ex. menționarea OUG 23/2023 ca „simplificare” care, de fapt, adaugă complexitate) ;
- riscul de discontinuitate: reguli noi aplicate unor proiecte deja în curs, cu efort administrativ suplimentar pentru AM și beneficiari;
- nevoia de „traducere” permanentă a noutăților legislative pentru personal și beneficiari.

Provocare: lipsa de predictibilitate legislativă – îngreunează planificarea strategică, programarea apelurilor și stabilitatea procedurilor.

Statut juridic hibrid al ADR-urilor ca AM – clarificat târziu și cu „costuri de rodaj”

Analiza cadrului instituțional arată că:

- ADR-urile au fost inițial ONG-uri de utilitate publică, fără prerogative de putere publică;
- abia prin OUG 122/2020, OUG 88/2022 și decizia CCR 721/2020 li s-a clarificat rolul de Autorități de Management, cu dreptul de a emite acte administrative, titluri de creanță etc.

Această tranziție a produs:

- perioadă de incertitudine juridică și operațională (ce pot face, ce nu pot face ADR-urile ca AM);
- efort administrativ intensiv pentru armonizarea legislației conexe (OUG 66/2011 privind neregulile, OUG 133/2021 privind fluxurile financiare, Legea 315/2004 etc.) .

Provocare: sistemul a intrat în perioada 2021–2027 cu un cadru legal „în construcție”, ceea ce a întârziat operaționalizarea completă a AM-urilor regionale și a încărcat instituțiile cu muncă normativă, în paralel cu implementarea.

Achizițiile publice – principalul nod critic de reglementare

Din analiză și interviuri reies mai multe probleme sistemice:

- legislația achizițiilor publice este percepută ca rigidă, complexă și greu de interpretat unitar;
- beneficiarilor li se cere o documentație „stufoasă” chiar și pentru contracte mici;
- interpretările diferă între ANAP, AM, Autoritatea de Audit și Curtea de Conturi;
- practica „prețului cel mai mic” duce la consultanți și proiectanți de slabă calitate, ceea ce afectează direct calitatea cererilor de finanțare și a proiectelor implementate .

Provocare: un cadru de achiziții construit mai degrabă pentru control și evitare a riscurilor, decât pentru eficiență și calitate – care trage în jos capacitatea de a implementa proiecte bune, în special în orașele mici și comune.

Supraîncărcare administrativă și „cultura fricii de control”

Experții și interviurile arată că:

- teama de corecții financiare și de reacțiile Curții de Conturi / Autorității de Audit determină supra-documentare și verificări multiple;
- chiar și acolo unde ar putea fi folosite costuri simplificate sau abordări proporționale, actorii preferă să ceară mai multe documente, „să fie acoperiți”;
- indicatorii sunt bine definiți pe hârtie, dar greu de utilizați în evaluarea impactului din lipsă de date, ceea ce accentuează cultura de bifat proceduri, nu de urmărit rezultate .

Provocare: o cultură administrativă în care prioritatea devine „să nu greșim”, nu „să obținem rezultate” iar cadrul de reglementare întărește această tendință.

Lipsă de coerență între nivelurile de politică și suprapuneri între programe

Analiza și interviurile semnalează:

- necorelări între politicile regionale și cele naționale (ex. proiecte care pot fi finanțate atât regional, cât și prin programe naționale – sănătate, educație, infrastructură), cu risc de suprapuneri sau goluri de finanțare;
- lipsa unui mecanism rapid și clar pentru realocări între programe și pentru ajustarea strategiilor în funcție de evoluția nevoilor ;
- dificultăți în coordonarea între MIPE, ministerele de linie, ACP și ADR-uri.

Provocare: cadrul de reglementare nu este suficient de adaptat pentru a sprijini o guvernare multi-nivel fluidă, ceea ce limitează coerența intervențiilor și flexibilitatea sistemului.

Eșec parțial al „simplificării” în practică

Deși regulamentele UE și unele OUG-uri românești vorbesc despre simplificare (costuri simplificate, digitalizare, reducerea indicatorilor etc.), în practică:

- costurile simplificate sunt percepute ca riscante și complicate;
- digitalizarea (MySMIS) a transferat birocrăția în online, fără să o reducă în mod substanțial;

- OUG-uri adoptate cu intenția de simplificare au fost resimțite ca „adăugând straturi” (ex. OUG 23/2023) .

Provocare: decalaj între discursul de simplificare și realitatea din teren – ceea ce erodează încrederea actorilor în reformele anunțate.

Condiții-cadru și propuneri pentru perioada 2028–2034: presiune suplimentară de transformare

Propunerile de regulamente pentru CFM 2028–2034 aduc noi schimbări:

- mai multă integrare, digitalizare și orientare pe rezultate;
- reducerea numărului de programe și indicatori;
- sisteme unice de monitorizare și portaluri unice;
- condiționarea plăților de atingerea jaloanelor (milestones) .

Sistemul regional trebuie să se adapteze din nou – într-un context în care încă se luptă cu „moștenirile” cadrului actual. Aceasta pune presiune pe toate instituțiile (AM, beneficiari, structuri centrale) să își crească viteza de învățare și flexibilitatea.

Promovarea unor abordări noi în implementarea politicii de coeziune presupune o schimbare de paradigmă la nivel de sistem, în care accentul se mută de la controlul procedural la orientarea clară spre rezultate. În acest sens, AM-urile regionale pot avansa **poziții comune de simplificare**, însoțite de un **dialog structurat cu MIPE, ANAP și Autoritatea de Audit** pentru a asigura interpretări unitare și predictibilitate normativă. Reforma ar trebui să urmărească **reducerea granularității apelurilor**, creșterea flexibilității în definirea intervențiilor și adoptarea unor **verificări proporționale și bazate pe rezultate**, în locul controlului excesiv al proceselor. În paralel, este necesar un cadru clar pentru **instrumente financiare și costuri simplificate**, inclusiv aplicarea unor mecanisme bazate pe performanță (de exemplu, grant acordat firmelor după atingerea rezultatelor, nu după validarea fiecărei facturi). O direcție importantă este eliminarea „micro-managementului” din regulamente, prin definirea unor obiective strategice generale și transferarea responsabilității implementării către beneficiari, în locul normelor foarte detaliate. Pentru ca acest model să devină funcțional, este esențială **reducerea rezistenței centrale la descentralizare**, printr-un efort coordonat de lobby al regiunilor, astfel încât să se creeze o „masă critică” de instituții dispuse să sprijine schimbarea. În perspectivă, implementarea coerentă a politicii de coeziune necesită **integrarea fondurilor europene, bugetului național și investițiilor private într-o abordare holistică**, orientată spre impact real, nu doar spre absorbție.

Contextul sistemului de implementare este influențat de un cadru legal și de reglementare al fondurilor UE robust, dar excesiv de complex, instabil și orientat predominant spre control la nivel de resurse și procese. Acest sistem solicită foarte mult instituțiile și beneficiarii, fără să ofere instrumente suficiente pentru a lucra simplu, proporțional și orientat spre rezultate.

Pentru Regiunea Centru, în contextul descentralizării, asta înseamnă:

- AM PR Centru trebuie să gestioneze un volum mare de cerințe normative, în timp ce construiește și consolidează capacitatea internă;
- UAT-urile – mai ales orașele mici și comunele – sunt copleșite de complexitatea regulilor și calendarul instabil, într-un context cu resurse umane și tehnice limitate;
- riscul ca sistemul să producă multe proiecte mici, conforme, dar cu impact redus, rămâne ridicat.

Recomandări pentru Foaia de parcurs etapa 2 2026-2029

Foaia de parcurs – etapa a doua – trebuie să acopere orizontul 2026–2029, respectiv finalul implementării Programului 2021–2027, integrând totodată direcții relevante pentru nevoile tranziția către noua perioadă de programare 2028–2034. Ca document strategic, aceasta indică direcția de acțiune, tranziția și schimbarea, menținând flexibilitatea necesară pentru a se adapta evoluțiilor

instituționale și legislative. Fără a substitui procesul participativ de elaborare, propunem mai jos o serie de obiective și direcții de acțiune care pot servi drept punct de plecare pentru analiză și consultări cu părțile interesate.

Obiectivul general pentru 2029 este crearea unui sistem regional de implementare adaptiv și emergent, în care AM PR Centru, beneficiarii, partenerii teritoriali și instituțiile centrale funcționează integrat, pe baza învățării continue, a proceselor flexibile și a orientării spre rezultate.

Pentru atingerea acestui obiectiv, transformarea până în 2029 presupune, în primul rând, **întărirea capacității tuturor actorilor din ecosistemul de implementare**, astfel încât beneficiarii să proiecteze și să implementeze intervenții integrate și orientate spre impact, partenerii teritoriali (CJ, municipii, orașe mici, GAL-uri) să funcționeze ca noduri de coordonare locală, AM-urile regionale să acționeze în rețea pentru armonizare și standardizare, iar autoritățile centrale să asigure un cadru normativ mai clar, predictibil și simplificat.

În al doilea rând, este necesară **dezvoltarea unui sistem adaptiv la nivel regional**, în care mecanismele de lucru sunt flexibile, actualizabile și proporționale cu riscul, procedurile și regulile pot fi ajustate rapid prin dialog interinstituțional, iar monitorizarea continuă și buclele de învățare (feedback, adaptare, îmbunătățire) sunt integrate în funcționarea curentă. Un astfel de sistem crește capacitatea de reacție la schimbări legislative, nevoi operaționale și dificultăți întâmpinate de beneficiari.

În paralel, transformarea implică **dezvoltarea unui sistem emergent prin colaborare**, capabil să genereze soluții noi și relevante. Acest lucru presupune identificarea și testarea de soluții inovatoare la nivel local și regional, dezvoltarea de practici noi în managementul proiectelor și în relația AM–beneficiari, precum și operaționalizarea laboratoarelor teritoriale și a comunităților de practică, ce pot produce modele replicabile. **Apariția soluțiilor trebuie să rezulte natural din interacțiunea actorilor, nu doar din cerințe impuse prin reglementări.**

În final, este necesară o **orientare sistemică spre rezultate și impact**, în care proiectele sunt evaluate prioritar prin efecte și valoare adăugată, verificările sunt diferențiate și proporționale cu riscul, iar indicatorii sunt utilizați efectiv pentru adaptarea intervențiilor și îmbunătățirea calității implementării. Sprijinul autorităților centrale, printr-un cadru normativ coerent și orientat spre rezultate, rămâne esențial pentru consolidarea acestui sistem.

Piloni	Direcții de acțiune	Acțiuni prioritare recomandate
Pilon I – Resurse umane Pilon II – Organizație (procese, structură, sisteme)	Creșterea agilității și profesionalizării personalului AM PR Centru și al UAT-urilor pentru a gestiona intervenții complexe și integrate. Simplificarea și modernizarea proceselor interne ale AM pentru eficiență operațională și reducerea poverii administrative.	Program multianual de formare continuă, cu <i>learning by doing</i> , mentorat, comunități de practica interne și expunere internațională și expunere internațională. Soft skills, viziune nouă privind abordări integrate, simplificate, flexibilitate Leadership adaptiv pentru coordonatori (training, coaching).• Automatizarea sarcinilor repetitive și digitalizare internă.
Pilon III – Planificare strategică	Trecerea de la proiecte individuale la strategii teritoriale integrate și planificare pe bază de evidențe.	Program regional de sprijin pentru elaborarea strategiilor integrate UAT (municipii, orașe mici, comune).• Crearea de zone funcționale urban–rural și laboratoare teritoriale pentru portofolii integrate. Colectare și utilizare sistematică a datelor (indicatori teritorializați).

Pilon IV – Beneficiari și parteneri	Consolidarea rolului AM ca facilitator strategic, oferind sprijin diferențiat și servicii integrate pentru beneficiari (publici și privați).	One-stop-shop regional pentru beneficiari (granturi + instrumente financiare + sprijin tehnic). Sprijin dual: procedural + strategic (design de proiecte integrate, orientate spre impact).• Materiale diferențiate pe tipuri de beneficiari (municipii, orașe, comune, IMM).• Rețele de învățare și comunități de practică (peer learning).• Promovarea PPP pentru proiecte sociale și comunitare. Feedback „cu efect”: comunicarea clară a schimbărilor rezultate din consultări.
Pilon V – Condiții-cadru (legal, politic, reglementare)	Susținerea reformei sistemului de implementare și orientarea cadrului normativ către rezultate, simplificare și flexibilitate.	Poziții comune ale AM-urilor regionale privind simplificarea și interpretarea unitară a legislației. Dialog structurat cu MIPE, ANAP, AA privind reformarea controlului (orientare pe rezultate, nu proces). Reducerea granularității apelurilor și creșterea flexibilității în definirea intervențiilor. Introducerea instrumentelor financiare bazate pe performanță (grant dacă rezultatul e atins). Eliminarea „micro-managerialității” din ghiduri și orientarea către obiective generale. Advocacy pentru integrarea fondurilor UE, a bugetului național și a investițiilor private într-o abordare holistică post-2027.

1.2. Analiza cadrului legislativ

Cadrul legislativ și contextul administrativ al procesului de descentralizare a gestionării fondurilor europene

1. Cadrul legislativ

România a parcurs un proces complex de aliniere la cerințele Uniunii Europene în domeniul fondurilor europene încă din anii 2000. Fondurile europene structurale și de investiții (FESI) reprezintă principalul instrument financiar al Uniunii Europene pentru reducerea decalajelor de dezvoltare regională și sectorială. Pentru ca România să beneficieze de aceste fonduri, a fost necesară crearea unui cadru legislativ și instituțional adecvat, aliniat cerințelor europene, care să stabilească modul de coordonare, gestionare și control al acestor fonduri. Începutul noii perioade de programare 2021–2027 a adus din nou schimbări semnificative în cadrul legislativ al FESI. La nivel european, noile regulamente (precum Regulamentul (UE) 2021/1060 privind dispozițiile comune pentru fondurile europene) au pus accent pe simplificare, orientarea către rezultate și pe o mai mare flexibilitate în alocarea fondurilor. România a trebuit să își adapteze rapid legislația internă la aceste cerințe. Un pas major l-a reprezentat descentralizarea gestionării Programului Operațional Regional: în locul unui singur Program Operațional Regional național, pentru perioada 2021–2027 au fost create 8 Programe Regionale, câte unul pentru fiecare regiune de dezvoltare, iar Agențiile pentru Dezvoltare Regională (ADR) au fost investite oficial cu rolul de Autorități de Management pentru programele regionale. Această schimbare de paradigmă, decisă prin Ordonanța de urgență nr. 122/2020 (aprobată ulterior prin lege în Parlament), a conferit ADR-urilor atribuții și responsabilități sporite, fiind pentru prima dată când gestionarea efectivă a unei părți semnificative din fondurile structurale este realizată la nivel regional. În paralel, MIPE și-a păstrat rolul de coordonator național pentru celelalte programe operaționale (infrastructură, educație, competitivitate etc.), asigurând coerența strategică la nivel național. Implementarea noilor structuri a necesitat și acte normative subsecvente. De exemplu, în anul 2023 Guvernul a adoptat o hotărâre prin care a definit cadrul instituțional pentru coordonarea și gestionarea fondurilor europene în noul ciclu (actualizând legislația anterioară pentru a reflecta existența noilor Autorități de Management regionale și noile programe). Au fost necesare protocoale și modificări legislative pentru a transfera către ADR-uri resursele umane, financiare și logistice necesare îndeplinirii noilor funcții. Totodată, s-a urmărit și o modernizare a proceselor de lucru: s-a dezvoltat sistemul informatic MySMIS2021+ pentru gestionarea online a proiectelor, iar legislația a încurajat utilizarea instrumentelor electronice și a simplificării procedurale (exemplu: extinderea aplicării opțiunilor simplificate de cost și a evaluării proiectelor pe bază de punctaj automatizat). Scopul declarat al acestei reforme a fost aducerea deciziei mai aproape de beneficiari, creșterea flexibilității și adaptarea investițiilor la nevoile specifice fiecărei regiuni. Totodată, descentralizarea urmărește transferul unor competențe administrative și financiare de la nivel central către nivel regional, împreună cu resursele necesare exercitării acestora.

Această transformare promite avantaje importante, însă a scos la iveală și numeroase **limitări ale sistemului administrativ**. Trecerea ADR-urilor în postura de Autorități de Management a impus ajustări legislative, consolidarea capacității instituționale și o coordonare mai strânsă între actori. În continuare, vom analiza în profunzime aceste limitări – de la cadrul legal și instituțional, la constrângeri operaționale, financiare, de resurse umane, de interoperabilitate IT și de coordonare cu implicații asupra **absorbției fondurilor, calității deciziei, echității interregionale**.

Legislația a avut rolul de a **depăși constrângerile legale inițiale**. În absența OUG 122/2020 și OUG 88/2022, ADR-urile (constituite conform Legii 315/2004 ca ONG-uri de utilitate publică) nu ar fi avut autoritatea formală să emită decizii obligatorii sau să gestioneze direct fonduri publice. Prin aceste ordonanțe, **agențiile au fost asimilate instituțiilor publice** pe aspectele legate de funcția de AM, actele lor fiind asimilate actelor administrative supuse controlului judecătoresc. Astfel, s-a creat baza legală ca **deciziile ADR (de evaluare, selecție, plăți, constatare de nereguli etc.) să aibă forță juridică obligatorie** pentru solicitanți și beneficiari. Totodată, a fost modificată Legea 315/2004,

precizându-se explicit rolul ADR-urilor de Autorități de Management pentru Programele Regionale, „în condițiile legii”. **Lacunele legislative în acest domeniu au atât implicații juridice, cât și administrative majore.** Juridic, orice neclaritate în statutul sau competențele ADR-urilor ca Autorități de Management poate genera incertitudine privind **legalitatea actelor emise, autoritatea deciziilor** luate și **posibilitatea contestării lor** în instanță. Administrativ, lipsa unui cadru coerent poate duce la **proceduri greoaie, întârzieri** în luarea deciziilor și dificultăți în cooperarea dintre nivelul central și cel regional. În anii 2021–2022, Guvernul și Parlamentul au recunoscut aceste riscuri și au intervenit pentru a completa cadrul normativ, tocmai pentru a evita **întârzieri în demararea programelor regionale și riscul dezangajării fondurilor europene alocate.**

Un exemplu de implicație juridică a fost necesitatea de a **clarifica regimul deciziilor și actelor emise de ADR-uri.** Până la modificările legislative din 2022, ADR-urile erau constituite ca organizații **de drept privat, nonprofit, de utilitate publică**, conform Legii dezvoltării regionale (315/2004). Acest statut ridica întrebarea: poate o entitate de drept privat să emită acte cu putere administrativă (de autoritate publică)? Răspunsul a fost **da**, dar numai după ce legea a conferit explicit ADR-urilor prerogative de putere publică. În octombrie 2020, **Curtea Constituțională a României**, prin Decizia nr. 721/2020, a constatat că este constituțional ca ADR-urile să exercite funcția de AM, sub condiția ca legislația să le acorde acest rol. S-a subliniat că, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, **sunt asimilate autorităților publice persoanele juridice de drept privat** care au statut de utilitate publică și sunt autorizate să presteze un serviciu public în regim de putere publică. Cu alte cuvinte, din punct de vedere juridic exista posibilitatea ca ADR-urile să acționeze ca autorități publice, însă era nevoie de norme pozitive clare pentru a transforma această posibilitate în realitate. Absența acestor clarificări ar fi însemnat că deciziile ADR-urilor (de exemplu, aprobarea sau respingerea unor proiecte, aplicarea de corecții financiare, rezilierea contractelor de finanțare etc.) ar fi fost vulnerabile din punct de vedere legal – beneficiarii putând contesta caracterul lor obligatoriu sau regimul de atac al acestor decizii.

Implicațiile administrative ale lacunelor s-au manifestat prin **incertitudinea instituțională** în prima fază de operaționalizare a noilor programe regionale. ADR-urile, neavând inițial experiența completă a rolului de AM, s-au confruntat cu întrebări precum: Ce proceduri de control pot aplica direct? Cum se integrează în sistemul național de management financiar? Cine le supervizează și cum se realizează auditul? Lipsa de claritate legislativă a impus un efort suplimentar de **coordonare între ministere** (MIPE – Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, MDLPA – Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, Ministerul Finanțelor ș.a.) și ADR-uri pentru a elabora norme metodologice și acorduri de implementare. În esență, acolo unde legea era tăcută sau ambiguă, a fost nevoie de **instrucțiuni, memoranduri sau protocoale** administrative ad-hoc, lucru care a consumat timp și a amplificat povara administrativă în anii de început ai perioadei 2021–2027.

În concluzie, lacunele legislative au avut potențialul de a submina atât **siguranța juridică** a acțiunilor ADR-urilor, cât și **eficiența administrativă** a gestionării fondurilor. Conștient de aceste implicații, legiuitorul a intervenit în 2022 cu modificări substanțiale, analizate în secțiunile următoare, menite să elimine ambiguitățile și să armonizeze legislația relevantă.

Adoptarea cadrului legislativ a fost o cerință esențială, însă nu suficient. În continuare vom analiza **limitările practice și instituționale** cu care se confruntă atât ADR-urile, cât și celelalte componente ale sistemului administrativ (MIPE, Ministerul Finanțelor, Autoritatea de Audit, mecanismele de coordonare) în implementarea descentralizării.

Statutul juridic al ADR-urilor și prerogativele de putere publică

În formula inițială prevăzută de Legea dezvoltării regionale nr. 315/2004, **ADR-urile erau definite ca organisme neguvernamentale, nonprofit, de utilitate publică** (asociate consiliilor județene din regiunea respectivă). Acest statut hibrid (nici instituție publică în sens clasic, dar nici entitate privată obișnuită) a generat incertitudini cu privire la **capacitatea legală a ADR-urilor de a acționa ca Autorități de Management.** Ambiguitatea principală era legată de **exercitarea prerogativelor de**

autoritate publică: poate o entitate de drept privat să emită acte administrative și să impună obligații beneficiarilor de fonduri? Inițial, legea nu conținea o prevedere explicită în acest sens, ceea ce constituia o lacună importantă.

Situația a fost remediată prin Ordonanța de urgență nr. 88/27.06.2022, care a modificat atât OUG 122/2020, cât și Legea 315/2004, **consacrând explicit statutul ADR-urilor ca autorități publice în exercitarea rolului de AM**. Conform OUG 88/2022, s-a reglementat faptul că **ADR-urile acționează în regim de putere publică și sunt asimilate instituțiilor publice** pe durata exercitării atribuțiilor de Autoritate de Management, **iar actele pe care le emit în această calitate sunt asimilate actelor administrative**. De asemenea, ordonanța prevede că aceste acte pot fi contestate în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. Această clarificare era esențială pentru a da forță juridică deciziilor luate de ADR-uri și a le supune aceluiași regim de control judiciar ca orice act administrativ al unei autorități publice locale sau centrale.

Exemplu: Înainte de 2022, dacă un beneficiar era nemulțumit de o decizie a ADR (de exemplu, neacordarea finanțării sau aplicarea unei corecții), exista incertitudine dacă putea ataca decizia direct la Curtea de Apel în contencios administrativ, deoarece nu era limpede dacă ADR-ul a emis un **act administrativ** în sensul legii. După OUG 88/2022, acest lucru este fără echivoc: **„Deciziile luate de către ADR în procesul de gestionare și control al programelor operaționale regionale au forță juridică obligatorie... ADR-urile emit acte administrative cu caracter individual... Aceste acte sunt asimilate, din punct de vedere juridic, actelor administrative definite în Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ”**. Astfel, beneficiarii au drept de contencios, iar ADR-urile au obligația să respecte procedurile și rigorile actului administrativ (motivare, comunicare, posibilitatea suspendării executării etc.). Această schimbare elimină ambiguitatea anterioară și conferă securitate juridică întregului proces decizional.

De asemenea, Curtea Constituțională confirmase încă din 2020 (Decizia nr. 721) că legiuitorul poate conferi ADR-urilor asemenea atribuții, subliniind că **transferul unor competențe de putere publică la nivel regional este o opțiune legislativă permisă**. CCR a considerat că atât timp cât ADR-urile sunt declarate de utilitate publică și prestează un serviciu public, ele intră în categoria prevăzută de art.2 lit. b) din Legea 554/2004 (persoane juridice de drept privat asimilate autorităților publice). Așadar, baza constituțională exista, însă era necesară intervenția punctuală a Guvernului și Parlamentului pentru a **operaționaliza** această posibilitate, lucru care s-a întâmplat prin actele normative din 2021–2022.

În concluzie, **statutul juridic al ADR-urilor ca Autorități de Management a fost clarificat abia în 2022**, prin recunoașterea explicită a **prerogativelor de autoritate publică**. Până la acel moment, lipsa acestei precizări a reprezentat o lacună ce putea vulnerabiliza actul decizional regional. După modificări, ADR-urile au un dublu statut: deși rămân entități de drept privat (conform legii 315/2004 încă li se aplică regimul de ONG de utilitate publică), **în exercitarea atribuțiilor de AM ele funcționează ca instituții publice**. Această soluție hibrid a fost aleasă probabil pentru a menține flexibilitatea ADR-urilor (de exemplu în gestionarea personalului), dar în același timp a le supune obligațiilor și responsabilităților oricărei autorități publice atunci când gestionează fonduri europene.

O altă zonă cu prevederi inițial ambigue a fost cea referitoare la **capacitatea ADR-urilor de a efectua control și de a emite decizii/opinii în procesul de verificare a proiectelor**. În mod tradițional, Autoritățile de Management (ministere sau agenții naționale) au competența de a **verifica modul de implementare a proiectelor**, de a constata eventuale nereguli și de a emite acte prin care impun corecții financiare sau recuperează sume. Aceste acțiuni implică, în esență, **exercitarea autorității publice** asupra beneficiarilor (publici sau privați). Dacă legislația nu ar fi împuternicit clar ADR-urile cu aceste competențe, descentralizarea ar fi fost incompletă, deoarece decizia finală în materie de control ar fi trebuit să rămână la centru (la MIPE sau alte structuri).

Prin cadrul normativ adoptat în 2022, **ADR-urile au dobândit explicit capacitatea de verificare și control**, precum și puterea de a lua măsuri în urma constatării neregulilor. OUG 88/2022 enumeră

atribuțiile ADR-urilor care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, incluzând, între altele: **verificarea și controlul implementării operațiunilor** de către beneficiari, **constatarea abaterilor de la legislația aplicabilă și emiterea titlurilor de creanță** pentru recuperarea sumelor cheltuite, **rolul de furnizor de ajutor de stat** (în cadrul schemelor de finanțare ce presupun ajutoare de stat), precum și **încheierea contractelor de finanțare** cu beneficiarii. Toate aceste atribuții erau în mod tradițional asociate cu autoritățile publice centrale, iar transferul lor la ADR-uri a trebuit legiferat punctual.

În special, **emiterea titlurilor de creanță** și constatarea neregulilor reprezintă aspecte sensibile. Inițial, Ordonanța de urgență nr. 66/2011 (privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor) nu prevedea rolul ADR-urilor, deoarece acestea nu erau pe atunci nici Autorități de Management, nici ordonatori de credite în sistemul bugetar. Această necorelare legislativă a fost rezolvată abia în 2022, când **OUG nr. 97/29.06.2022 a modificat OUG 66/2011** pentru a acomoda noul cadru. Conform informării oficiale, OUG 97/2022 a actualizat legislația neregulilor astfel încât **ADR-urile, ca AM regionale, să poată preveni, constata și sancționa neregulile apărute în utilizarea fondurilor europene**. Practic, ADR-urile au fost integrate în mecanismele de control financiar și de audit la fel ca autoritățile naționale, în colaborare cu **Autoritatea de Audit** (structura din cadrul Curții de Conturi care auditează programele operaționale) și cu **Autoritatea de Certificare și Plată** (ACP din Ministerul Finanțelor).

Un capitol critic îl reprezintă **responsabilitățile financiare** ale ADR-urilor ca gestionare de fonduri publice. Aici intervin mai multe aspecte legislative: legea finanțelor publice (nr. 500/2002) și legislația bugetară, regulile de gestiune financiară a fondurilor europene (precum OUG 133/2021 și normele sale) și statutul patrimonial al ADR-urilor.

Lipsa de armonizare inițială constă în faptul că ADR-urile nu erau ordonatori de credite bugetare și nici instituții publice înrolate în sistemul bugetului de stat sau al bugetelor locale. Totuși, în calitate de AM regionale, ele urmau să gestioneze fonduri europene și cofinanțarea națională aferentă, ceea ce implica fluxuri financiare publice semnificative (plăți către beneficiari, cheltuieli de asistență tehnică etc.). Apăreau astfel întrebări: **Cum primesc ADR-urile resursele financiare pentru a efectua plățile?** În ce mod înregistrează aceste fonduri în contabilitate? Cine răspunde financiar pentru eventuale corecții sau pierderi de fonduri? Toate acestea necesitau ajustări legislative și procedurale.

Un prim pas a fost **adoptarea OUG nr. 133/2021 privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru 2021–2027**, care a stabilit cadrul general de flux financiar. Conform acestuia și normelor metodologice ulterioare (HG nr. 829/2022), **Ministerul Finanțelor, prin Autoritatea de Certificare și Plată, asigură alimentarea cu fonduri a programelor regionale**, iar **MIPE rămâne coordonator național** pentru politica de coeziune. ADR-urile, deși nu intră în mod clasic în bugetul de stat, primesc sume din fonduri externe nerambursabile și de la bugetul de stat (cofinanțarea) pentru a efectua plățile către beneficiari. A fost necesar așadar un mecanism de decontare și raportare financiară adaptat statutului lor special.

Prin OUG 88/2022 s-a introdus obligația ca, pentru sumele primite din fondurile de asistență tehnică (destinate funcționării lor ca AM), **ADR-urile să întocmească raportări contabile în condițiile stabilite de Ministerul Finanțelor**. Cu alte cuvinte, deși nu sunt instituții publice clasice, li se aplică reguli de contabilitate publică pentru banii publici administrați. De asemenea, **au fost încheiate acorduri de finanțare** între MIPE (sau ministerul de resort) și fiecare ADR, definind drepturile și obligațiile financiare ale părților. Aceste acorduri stipulează, de regulă, modul de transfer al fondurilor, responsabilitatea ADR de a utiliza banii conform destinației și obligația de a returna sumele neutilizate ori cheltuite incorect.

Un element important legat de responsabilitatea financiară este cel al **acoperirii riscurilor financiare în caz de nereguli sau corecții**. Dacă un beneficiar cheltuie incorect fonduri și ADR-ul constată târziu (sau nu constată) neregula, apare un prejudiciu ce trebuie acoperit. **Cine suportă acel prejudiciu?** În

sistemul centralizat, de regulă bugetul de stat (ordonatorul principal, ex. ministerul) acoperă temporar pierderea și încearcă recuperarea de la beneficiar sau de la cei vinovați. În noul sistem, statul român rămâne ultimul responsabil în raport cu Comisia Europeană (datoria față de UE este a statului membru), dar recuperarea internă trebuie reglementată. Lacuna legislativă ar fi fost dacă nu s-ar fi prevăzut clar că **ADR-urile au obligația de a recupera creanțele** de la beneficiari și, eventual, că răspund și ele însele în situația unui management defectuos. OUG 88/2022 acoperă parțial acest aspect, enumerând printre atribuții **recuperarea creanțelor stabilite** ca urmare a neregulilor. În practică, aceasta înseamnă că titlurile de creanță emise de ADR-uri devin titluri executorii prin care pot fi urmărite sumele de la beneficiari (eventual prin ANAF).

Totuși, răspunderea ADR-urilor ca organizații rămâne într-o zonă gri: fiind persoane juridice de drept privat, ele nu au **ordonatori de credite** sau **responsabili financiari** după normele bugetare, deci traseul răspunderii e diferit. Conducerea ADR (directorul general) și Consiliul pentru Dezvoltare Regională (format din șefii autorităților locale din regiune) sunt cei care aprobă bugetul ADR-ului și politicile sale. Legea 315 modificată a introdus o prevedere utilă la art. 9: ADR-urile trebuie să întocmească un **“program de măsuri pentru remedierea eventualelor lipsuri”** identificate în rapoartele privind neatingerea țintelor de absorbție, raport pe care îl transmit MIPE-ului, care la rândul său poate propune Guvernului măsuri legislative, instituționale sau procedurale necesare. Aceasta creează un lanț de responsabilitate: dacă un ADR nu performează (de ex. ratează absorbția anuală), trebuie să explice și să propună remedii, iar Guvernul poate interveni cu ajustări. Cu toate că nu este vorba de sancțiuni directe, este un mecanism al răspunderii introdus tocmai pentru a acoperi riscul lipsei de subordonare ierarhică directă a ADR față de Guvern.

În ansamblu, prevederile financiare au fost treptat armonizate astfel încât **ADR-urile să poată funcționa ca entități ce administrează fonduri publice**, însă menținându-și anumite particularități. Ambiguitățile privind statutul lor financiar au fost diminuate prin: includerea lor în circuitul raportărilor către Ministerul Finanțelor, definirea clară a rolurilor în fluxul banilor (prin OUG 133/2021 și normele HG 829/2022) și instituirea unor obligații de performanță și raportare (art. 9 al Legii 315/2004 modificat). **Rămâne în continuare un aspect de urmărit** modul în care Curtea de Conturi realizează **auditul** acestor entități: având în vedere că Autoritatea de Audit (din cadrul Curții de Conturi) oricum auditează programele operaționale, aceasta va verifica și ADR-urile ca AM. În plus, Curtea de Conturi are competența de a controla utilizarea fondurilor publice și la entități de drept privat dacă acestea gestionează fonduri publice. Astfel, auditabilitatea sistemului este asigurată (după cum vom discuta și la consecințe), deși formal ADR-urile nu figurează în Lista instituțiilor publice, ele fiind incluse implicit prin rolul lor de administratori de fonduri publice.

Un obstacol major în implementarea fluentă a descentralizării l-a constituit **necorelarea inițială între diferite reglementări interne**. Reformarea rolului ADR-urilor trebuia să țină cont de un întreg ansamblu legislativ: **legislația privind fondurile europene, legea finanțelor publice și a responsabilității fiscal-bugetare, legea achizițiilor publice, Codul administrativ**, precum și alte legi conexe (ex. legea ajutorului de stat, legea Curții de Conturi, statutul personalului etc.). În 2020–2021, aceste piese legislative nu erau armonizate cu noul statut al ADR-urilor, ceea ce a generat incertitudini și chiar contradicții. Vom trece în revistă principalele zone de nearmonizare și modul în care s-au adus corecții.

Legea finanțelor publice nr. 500/2002 și Legea responsabilității fiscal-bugetare defineau cadrul în care se derulează bugetele instituțiilor publice, ordonatorii de credite, trezoreria statului etc. ADR-urile, nefiind parte din administrația publică centrală sau locală, inițial **nu se încadrau în tipologia entităților reglementate de aceste legi**. Acest fapt ridica probleme, de exemplu:

Execuția bugetară și conturile de trezorerie: Instituțiile publice își derulează operațiunile financiare prin conturi deschise la Trezorerie și sunt supuse disciplinei bugetare. ADR-urile foloseau conturi bancare comerciale pentru derularea fondurilor proprii (în vechiul cadru, primeau finanțări de la bugete locale sau proiecte, operate prin bănci). Pentru fondurile europene însă, era necesară o metodă de a asigura trasabilitatea banilor publici. Soluția a fost ca fluxurile de plăți către beneficiari să fie efectuate

prin mecanismele gestionate de Ministerul Finanțelor – ACP. Astfel, în practică, **plățile către beneficiarii POR 2021–2027 se realizează fie direct de către ACP pe baza solicitărilor ADR (metoda centralized payment), fie prin alimentarea unor conturi speciale ale ADR-urilor din care acestea plătesc.** Normele adoptate (HG 829/2022) prevăd această procedură, asigurând că **banii nu ies din circuitul public:** decontarea se face cu verificarea Ministerului Finanțelor și cu raportare către acesta.

Încadrarea în bugetul de stat: Fondurile structurale de coeziune sunt incluse în bugetul general al statului la capitol de venituri externe și cheltuieli. Pentru exercițiul 2021–2027, a fost necesar să se prevadă bugete distincte pentru fiecare Program Regional, gestionate de ADR-uri, dar reflectate și în bugetul MIPE (care a avut rol de coordonare). Inițial, bugetul MIPE 2021–2022 nu prevedea credite de angajament și plată defalcate pe regiuni, ceea ce a trebuit ajustat ulterior. Ordonanța 133/2021 și actele subsecvente au adresat această chestiune, definind că MIPE poate transfera către ADR, pe bază de acord, sumele necesare, iar execuția se raportează consolidat.

Responsabilitatea ordonatorului de credite: O problemă conceptuală era cine este ordonatorul principal de credite pentru fondurile POR regionale. S-a optat pentru un **model de partajare:** MIPE (ordonator principal pe fonduri europene) delegă atribuțiile de ordonator secundar către ADR-uri, prin credite de angajament specifice. Practic, MIPE a rămas răspunzător în fața Parlamentului pentru execuția generală a fondurilor structurale, însă ADR-urile răspund în fața MIPE și a propriului Consiliu pentru sumele utilizate. Acest aranjament a necesitat actualizarea **legislației secundare** (inclusiv instrucțiuni ale Ministerului Finanțelor și MIPE).

În ansamblu, prin setul de OUG și HG din iunie 2022, aceste aspecte au fost armonizate. Guvernul a completat cadrul legal **“în vederea gestionării fondurilor europene nerambursabile destinate dezvoltării regionale”**, tocmai pentru ca ADR-urile să devină **“pe deplin funcționale în cel mai scurt timp”** și să evite blocajele birocratice. Cu toate acestea, implementarea noilor reguli a presupus un efort semnificativ de adaptare: ADR-urile au trebuit să își dezvolte capacitatea de a realiza raportări financiare ca o instituție publică, personalul a trebuit instruit în noile proceduri bugetare, iar MIPE și Ministerul Finanțelor au trebuit să monitorizeze îndeaproape modul în care noile Autorități de Management respectă disciplina financiară.

Legea achizițiilor publice nr. 98/2016 a fost gândită în principal pentru autorități contractante de stat (ministere, autorități locale, companii de stat etc.). ADR-urile, în calitatea lor originală de ONG-uri de utilitate publică, au fost dintotdeauna un caz aparte: pe de o parte, ele **administrează fonduri publice** (deci intră sub incidența principiilor de transparență), pe de altă parte **nu erau enumerate explicit** în categoriile de autorități contractante. Totuși, dat fiind că ADR-urile au fost și până acum implicate în implementarea programelor (ca Organisme Intermediare), ele au aplicat voluntar regulile de achiziții publice la propriile contractări, iar unele clarificări juridice le-au considerat „organisme de drept public” – deci subiect al legii achizițiilor.

Lipsa de armonizare în acest domeniu a constat în **incertitudinea privind statutul ADR ca autoritate contractantă.** Dacă ADR-ul achiziționa servicii sau echipamente din fonduri europene (de exemplu, pentru asistența tehnică a POR), era evident că trebuie să urmeze procedurile din legea 98/2016. Dar poziția sa neobișnuită (entitate privată cu fonduri publice) a creat uneori confuzii între ofertanți sau alte autorități cu privire la regimul aplicabil. Legislația nu a fost modificată explicit pe acest subiect în 2021–2022, însă **prin asimilarea ADR la instituții publice în exercitarea funcției de AM** (OUG 88/2022), se poate considera implicit că, pentru tot ce ține de gestionarea fondurilor, ADR-urile sunt obligate să respecte regimul juridic al instituțiilor publice, deci inclusiv **legislația achizițiilor.** Mai mult, din perspectiva dreptului UE, ADR-urile îndeplinesc criteriile unui **“organism de drept public”** (sunt înființate pentru satisfacerea unui interes general, fără scop comercial, și sunt finanțate majoritar din fonduri publice sau controlate de autorități publice). Astfel, chiar și fără o mențiune expresă în lege, ADR-urile pot fi încadrate la art. 4 lit. c) din Legea 98/2016, deci sunt autorități contractante.

Un aspect aparte îl constituie **achizițiile efectuate de beneficiarii programelor**: aici rolul ADR este de **organism care verifică respectarea legislației achizițiilor** la nivelul proiectelor finanțate. Legea achizițiilor (și legislația secundară a ANAP) nu au prevăzut inițial poziția ADR-urilor ca entități care emit avize sau puncte de vedere în controlul ex-ante sau ex-post al achizițiilor beneficiarilor. În trecut, această atribuție revenea fie AM-ului central, fie era delegată către ADR prin instrucțiuni ale AM. Odată cu descentralizarea, **ADR-urile au preluat integral și responsabilitatea verificării achizițiilor publice făcute de beneficiarii din regiune**. Lipsa unei armonizări normative însemna inițial lipsa unor proceduri standard recunoscute (există riscul de practici diferite între regiuni). Pentru a remedia situația, MIPE și ANAP au trebuit să colaboreze la **ghiduri comune și instruirea personalului ADR** pentru a aplica uniform regulile achizițiilor. În plus, trebuie menționat că eventualele **contestații** ale procedurilor de achiziție nu implică direct ADR-ul (care nu este parte contractantă la procedura beneficiarului), dar constatările ADR pot fi contestate de beneficiar prin mecanisme de plângere administrativă sau contencios (după cum s-a clarificat că actele ADR sunt contestabile în instanță).

În concluzie, deși legea achizițiilor publice nu a fost neapărat modificată textual în această perioadă pentru ADR, **s-a realizat o armonizare de facto**: statutul ADR-urilor ca entități ce gestionează bani publici le obligă să respecte regimul de achiziții, iar procedurile de verificare a achizițiilor beneficiarilor au fost integrate în sistemul de management și control al POR (inclusiv prin acreditarea sistemelor de către Autoritatea de Audit, unde **separarea funcțiilor** și controlul achizițiilor au fost verificate cu atenție). Nu au fost semnalate blocaje majore pe această dimensiune, însă a existat un efort notabil de **formare și consiliere** pentru personalul ADR în domeniul achizițiilor, pentru a se asigura că interpretările legii sunt unitare și conforme cu cele ale ANAP (Agenția Națională pentru Achiziții Publice).

Codul administrativ (OUG 57/2019) este legea-cadru care reglementează organizația și funcționarea autorităților administrației publice (atât locale, cât și centrale), statutul funcționarilor publici, procedura actelor administrative, conflictul de interese în sectorul public etc. ADR-urile, nefiind nici autorități ale administrației publice centrale, nici locale, **nu sunt menționate în Codul administrativ**. Aceasta a generat o serie de probleme subtile de armonizare:

Statutul personalului. Angajații ADR nu sunt funcționari publici (ei au contracte de muncă conform Codului Muncii). Astfel, multe prevederi ale Codului administrativ legate de funcționarii publici (incompatibilități, regim disciplinar, obligativitatea declarării averilor la ANI etc.) nu li se aplică direct. Cu toate că ADR-urile și-au impus coduri etice interne și regulamente inspirate din legislația publică, există o diferență notabilă. De exemplu, conducătorii ADR (directori generali) nu sunt numiți de Guvern, ci sunt selecționați de Consiliul pentru Dezvoltare Regională și angajați de acesta; ei nu au statut de demnitar sau funcționar public. Această situație ridică întrebări de **răspundere disciplinară** sau penală: un director de ADR poate fi subiect al infracțiunilor de serviciu (ex. abuz în serviciu)? Conform Codului penal și legii anticorupție, da – pentru că este încadrat ca persoană care exercită un serviciu public (printr-o formulare din Legea 78/2000 și Codul penal ce include și persoanele care gestionează fonduri publice). Așadar, din punct de vedere al răspunderii penale, lacuna este acoperită de legislația penală. Dar administrativ, un **funcționar public** are un regim de sancțiuni și evaluare specific, pe când personalul ADR are regim privat (se aplică Codul Muncii, cu sancțiuni de la avertisment la concediere, dar fără incidența comisiilor de disciplină publice). Această necorelare nu a fost soluționată legislativ în perioada 2021–2027 – practic este rezultatul opțiunii de a nu transforma ADR-urile în instituții publice pure. Este un compromis care poate ridica probleme de **motivare și retenție a personalului** (angajații ADR nu beneficiază de unele avantaje ale funcționarilor publici, dar au și mai multă flexibilitate salarială, teoretic).

Conducerea și guvernarea ADR. Codul administrativ reglementează, de exemplu, modul de constituire și funcționare a consiliilor locale, județene, ministerelor, agențiilor guvernamentale etc., dar nu și a Consiliilor pentru Dezvoltare Regională (CDR) care coordonează ADR-urile. Legea 315/2004 prevede componența și rolul CDR, însă interacțiunea acestora cu structurile guvernamentale nu era

clară. În practică, CDR-urile sunt formate din președinții de consilii județene și reprezentanți ai municipiilor, orașelor și comunelor din regiune.

Regimul actelor administrative locale vs regionale. Codul administrativ detaliază emiterea actelor de către primării, consilii județene, prefecti etc., și contenciosul aferent. ADR-urile fiind entități regionale noi în peisajul decizional, nu se încadrau direct în acest tablou. Cum am menționat, s-a rezolvat prin asimilarea actelor ADR la actele administrative (prin OUG 88/2022), deci calea de atac e identică (contencios administrativ). Cu toate acestea, **Codul administrativ nu conține încă o referire explicită la ADR-uri** sau la modul în care acestea cooperează cu autoritățile centrale. O eventuală completare viitoare a Codului, prin introducerea unei secțiuni despre regiunile de dezvoltare și ADR, ar putea armoniza deplin situația. Între 2021–2027, acest lucru nu s-a realizat, așa că s-a operat prin legi speciale (precum OUG 122/2020 aprobată de Legea 277/2021, care ține loc de "lege specială" față de Codul administrativ).

Alte reglementări ce au necesitat armonizare includ **legea ajutorului de stat** (OUG 77/2014). Pentru ca ADR-urile să poată iniția și implementa scheme de ajutor de stat sub fondurile regionale, a trebuit clarificat dacă ele pot fi **"furnizori de ajutor de stat"** conform legii. OUG 88/2022 a enumerat explicit această calitate, iar interpretarea legală arată că **ADR-urile, administrând resurse publice și fiind asimilate instituțiilor publice, se încadrează în definiția de "furnizor" și "inițiator" de ajutor de stat**. Consiliul Concurenței a fost implicat în avizarea schemelor și a confirmat că schemele propuse de ADR-uri (ex. granturi pentru IMM, scheme de minimis regionale) sunt valide, tratând ADR-ul ca autoritate publică relevantă. Și în acest caz, deși legea 77/2014 nu a fost modificată textual pentru a include ADR, interpretarea coroborată a OUG 88/2022 și a definițiilor existente a fost suficientă.

În concluzie, **lipsa de armonizare între cadrul fondurilor europene și restul legislației a necesitat intervenții legislative punctuale și interpretări juridice coerente**. S-au făcut pași importanți în 2022 pentru alinierea acestor reglementări, însă Codul administrativ rămâne un document care, deocamdată, *nu reflectă formal noile realități regionale*. Practic, soluția a fost să se reglementeze prin legi speciale (OUG 122/2020, OUG 88/2022 etc.) tot ceea ce nu era prevăzut în legile-cadru. Acest lucru a funcționat pe termen scurt, însă persistă recomandarea ca, pe viitor, **legislația administrației publice să integreze nivelul regional** pentru a evita paralelisme și confuziile de interpretare.

Limitările la nivelul ADR-urilor ca Autorități de Management

Transferul rolului de Autoritate de Management către cele opt Agenții de Dezvoltare Regională a adus cu sine **provocări majore de capacitate instituțională** și organizațională.

Constrângeri de resurse umane și expertiză: Pentru a prelua integral funcțiile de AM (programare, evaluare și selecție proiecte, monitorizare, verificări la fața locului, raportare, constatare nereguli etc.), ADR-urile au trebuit să **angajeze și să pregătească personal suplimentar**. Procesul de recrutare nu a fost simplu: pe de o parte, agențiile nu fac parte din instituțiile bugetare centrale, având un statut aparte, ceea ce le oferă o anumită flexibilitate, dar pe de altă parte bugetele de salarii sunt limitate de fondurile de asistență tehnică disponibile. ADR Centru dar și alte agenții s-au confruntat cu **difficultăți în atragerea de specialiști** (în achiziții publice, IT, evaluare economică etc.), concurând cu ministerele sau sectorul privat. De asemenea, încărcarea bruscă a organigramelor a necesitat **programe de formare** accelerată. Evaluările realizate ulterior evidențiază că la nivelul beneficiarilor locali persistă **lipsa de personal calificat** pentru a implementa proiectele, ceea ce afectează indirect și activitatea ADR prin necesitatea de a oferi îndrumare suplimentară¹.

Capacitate administrativă variabilă și diferențe interregionale. Capacitatea ADR-urilor nu este uniformă. Istoric, agențiile din regiunile mai puțin dezvoltate (Nord-Est, Sud) au gestionat volume mai

¹ Raport de evaluare POCU (ACZ Consulting pentru MIPE, 2022) – *Povara administrativă ridicată și procedurile greoaie în implementare*

mari de fonduri și au avut echipe mai numeroase, pe când ADR-urile din Vest sau București-Ilfov au avut echipe mai mici, proporțional cu alocările mai reduse. Toate agențiile sunt **determinate și și-au asumat noile roluri**, colaborând în rețeaua ROREG (Asociația Agențiilor pentru Dezvoltare Regională din România) pentru a face schimb de bune practici. Cu toate acestea, **diferențele inițiale de capacitate** au impus un efort suplimentar de recuperare în cazul agențiilor subdimensionate, punând problema echității.

Provocări operaționale și procedurale. Preluarea funcției de AM a însemnat că ADR-urile au trebuit să elaboreze **proceduri operaționale noi**, ghiduri ale solicitantului, criterii de selecție și sisteme de control intern, practic să construiască de la zero sistemele de management și control pentru noile Programe Regionale. Acest proces a fost monitorizat și verificat de Autoritatea de Audit în cadrul procesului de **desemnare** (acreditare) a noilor AM. Ordonanța 88/2022 a listat explicit necesitatea ca ADR-urile să **aprobe procedurile operaționale** necesare bunei funcționări a sistemului de management și control și să încheie protocoale de colaborare cu alte entități, pentru buna gestionare a fondurilor. Întocmirea și aprobarea tuturor acestor proceduri a necesitat timp și consultări inter-instituționale. Până la stabilizarea cadrului procedural, s-au înregistrat **întârzieri în lansarea apelurilor de proiecte** la începutul perioadei de programare 2021–2027 (majoritatea apelurilor din Programele Regionale au început abia în 2023, după aprobarea formală a programelor de către CE la final de 2022). Evaluările interimare evidențiază în continuare **processe birocratice greoaie și întârzieri în evaluarea și contractarea proiectelor**, semn că procedurile pot fi încă optimizate. Un exemplu notabil: s-a observat o **durată lungă de evaluare** și presiune pe echipele de evaluatori în perioadele de vârf (cum ar fi când se apropie termenele limită ale apelurilor și se depun masiv proiecte în ultimele zile) – ceea ce indică încă nevoie de personal suficient și metode mai eficiente de gestionare a fluxului de proiecte.

Birocrație excesivă și sarcini administrative ridicate. Deși unul din obiectivele descentralizării este flexibilizarea, în practică ADR-urile au preluat și **toate rigorile birocratice** asociate gestiunii fondurilor UE. Beneficiarii și consultanții au semnalat că **procedurile administrative complexe, birocratia excesivă și lipsa de claritate în procedurile de accesare și raportare** rămân provocări majore. Faptul că acum există opt AM regionale a dus și la **potențiale variații procedurale**: chiar dacă există un cadru național comun, fiecare ADR își aprobă propriile ghiduri ale solicitantului și proceduri, ceea ce poate crea diferențe de interpretare și abordare. Pentru beneficiarii care operează în mai multe regiuni, acest lucru poate fi confuz. Se fac eforturi de armonizare prin coordonarea exercitată de MIPE și prin schimbul de experiență între ADR-uri, însă riscul unor **abordări neunitare** persistă. Birocrația continuă să fie resimțită ca povară atât de beneficiari, cât și de agenții, care trebuie să mențină un nivel ridicat de conformitate documentară pentru a satisface cerințele de audit.

Sisteme IT și interoperabilitate limitată. Gestionarea fondurilor europene se bazează pe platforme IT precum **MySMIS** (Sistemul informatic de management al fondurilor). MySMIS este un sistem centralizat (gestionat la nivel național) în care sunt înregistrate proiectele, cererile de finanțare, rapoartele de progres, cererile de rambursare etc. ADR-urile, ca AM, folosesc MySMIS pentru propriile programe, însă **complexitatea și rigiditatea platformei MySMIS** au fost adesea criticate. Evaluările arată că MySMIS, deși conceput pentru a digitaliza procesele, are interfață puțin intuitivă și **nu comunică eficient cu alte baze de date** naționale, necesitând introducerea manuală repetitivă a unor informații. Lipsa de interoperabilitate IT se manifestă și prin faptul că diferite instituții implicate (de exemplu, ADR, Ministerul Finanțelor, Autoritatea de Audit) folosesc module sau sisteme separate, iar schimbul de informații între ele nu este mereu fluid. Există **blocaje de comunicare** și întârzieri cauzate de transferul de date între platforme sau de necesitatea avizării manuale a documentelor electronice. În plus, **adaptarea MySMIS pentru noua perioadă 2021–2027** (introducerea noilor programe, priorități, indicatori, cerințe de raportare precum principiul DNSH – „do no significant harm”) a fost un proces complex. Orice deficiență sau întârziere în sistemul IT impactează direct eficiența ADR: de la evaluarea proiectelor (care se face prin modulul informatic) până la transmiterea declarațiilor de cheltuieli. ADR-urile depind de suportul tehnic oferit de nivelul central pentru IT, iar în anii 2021–2022

acest suport a fost suprasolicitat, întrucât același sistem IT trebuia adaptat și pentru Programele Naționale și pentru PNRR.

Necesitatea consolidării sistemelor de control intern. Ca noi Autorități de Management, ADR-urile trebuie să mențină sisteme robuste de management și control (SMC) conform cerințelor europene. În **Anexa XVI a Regulamentului (UE) 1060/2021** sunt detaliate elementele de SMC, iar agențiile au trebuit să demonstreze că le îndeplinesc (organigrame clare, separarea funcțiilor, proceduri de verificare, audit intern etc.). Procesul de **desemnare/auditare** inițial de către Autoritatea de Audit a scos probabil în evidență unele lacune, care au trebuit remediate înainte de prima declarare de cheltuieli. În plus, **calitatea de organisme neguvernamentale** ale ADR-urilor a impus adaptări de practici la rigorile din sectorul public: de exemplu, OUG 88/2022 prevede că ADR-urile, pentru sumele primite ca asistență tehnică, vor întocmi **raportări contabile conform normelor stabilite de Ministerul Finanțelor** – o cerință nouă pentru agenții, care a necesitat integrarea contabilității specifice fondurilor publice. Toate aceste schimbări **operaționale interne** au reprezentat un efort considerabil, în special în 2022, și au constituit potențiale puncte de blocaj (până la clarificarea și standardizarea lor completă).

Limitări la nivelul instituțiilor centrale implicate

Descentralizarea fondurilor structurale nu înseamnă eliminarea rolului central, ci transformarea lui. Ministere și autorități naționale cheie au acum mai degrabă rol de **coordonare, finanțare și control**, însă și ele se confruntă cu propriile limitări care pot afecta întregul sistem.

MIPE (succesorul Ministerului Fondurilor Europene) rămâne instituția responsabilă de coordonarea strategică a utilizării fondurilor de coeziune. În perioada 2021–2027, MIPE a avut sarcina de a negocia **Acordul de Parteneriat** cu Comisia Europeană și de a finaliza, împreună cu fiecare AM (inclusiv ADR-urile), **documentele programelor operaționale**. Practic, MIPE a asigurat coerența națională a programelor, evitând suprapuneri între Programele Regionale și cele naționale (ex: Programul Transporturi, Programul Educație și Ocupare, ș.a.). De asemenea, MIPE gestionează direct și unele Programe Operaționale naționale (ex. Programul Asistență Tehnică, Programul Tranziție Justă, Digitalizare etc.), astfel că **joacă un dublu rol**: de **coordonator** al întregului portofoliu de fonduri structurale, dar și de **Autoritate de Management** pentru anumite programe tematice. Limitările cu care se confruntă MIPE în acest context descentralizat includ:

- **Capacitate administrativă și sarcini multiple.** MIPE trebuie să coordoneze un număr mai mare de entități (8 ADR-uri + alte ministere de linie care gestionează programe naționale). Direcția de specialitate din MIPE – de exemplu, Direcția Generală Programare și Coordonare Sistem – trebuie să monitorizeze implementarea tuturor programelor, să asigure respectarea condițiilor orizontale și îndeplinirea ȋntelilor, precum și să reprezinte România în dialogul cu CE privind implementarea. Această activitate complexă poate fi îngreunată de **numărul limitat de personal** și de posibile deficiențe în **experiența specifică de coordonare** (personalul MIPE provenind în trecut mai degrabă din rolul de implementare directă a programelor decât din cel de coordonare a unor entități autonome). În plus, începând cu 2021, MIPE a preluat și **coordonarea PNRR**, Planul Național de Redresare și Reziliență, care este un mecanism separat, dar care concură pentru atenția și resursele ministerului. Gestionarea simultană a PNRR (cu cerințe și termene stricte) și a fondurilor structurale poate duce la **supraîncărcarea aparatului central** și la riscul ca unele aspecte (precum suportul metodologic pentru ADR-uri) să primească mai puțină atenție.
- **Rol instituțional ambiguu în raport cu ADR-urile.** Prin descentralizare, ADR-urile au dobândit autonomie decizională ca Autorități de Management. MIPE nu mai are un control ierarhic direct asupra lor (ADR-urile nu sunt în subordinea MIPE, ci sunt organizații de utilitate publică coordonate de consiliile pentru dezvoltare regională). Cu toate acestea, MIPE este **responsabil în fața Comisiei Europene** pentru buna funcționare a întregului sistem și, implicit, are interesul de a se asigura că ADR-urile performează. Acest lucru creează o **nevoie de**

coordonare și dialog permanent, însă mecanismele pentru aceasta au fost inițial informale. Limitarea apare dacă MIPE nu dispune de **pârghii clare** pentru a corecta disfuncționalități la nivelul ADR (în afara apelului la instrumente precum redirectionarea asistenței tehnice sau intervenția prin regulamente naționale). Practic, descentralizarea implică încredere în ADR-uri; dacă însă MIPE percepe riscuri (de exemplu, întârzierea unui ADR în absorbție), spațiul de manevră al ministerului este limitat la persuasiune, recomandări sau eventual realocări financiare între programe cu acordul CE. Această **fragmentare a autorității** poate fi o limitare dacă nu este compensată de un parteneriat strâns MIPE-ADR. Până în prezent, colaborarea a fost formalizată prin **comitete de monitorizare** (unde MIPE are reprezentanți) și prin grupuri de lucru tehnice. Totuși, există posibilitatea ca unele decizii strategice să necesite **consens între nivelul central și cel regional**, iar obținerea acestuia poate consuma timp.

- **Posibile întârzieri în emiterea cadrului metodologic unitar.** În calitate de coordonator, MIPE ar trebui să elaboreze ghiduri metodologice, modele de documente standardizate și îndrumări pentru toate Autoritățile de Management, inclusiv ADR. De exemplu, **Metodologia pentru selecția operațiunilor** sau **orientări privind evaluarea DNSH** ar trebui armonizate. Dacă MIPE nu furnizează la timp aceste îndrumări sau dacă acestea sunt neclare, fiecare ADR poate interpreta diferit regulile, ceea ce duce la neuniformitate. Până acum, MIPE a emis o serie de instrucțiuni generale, dar volumul de muncă a fost mare (elaborarea a 16 programe operaționale, normative financiare etc.), astfel încât **unele ghiduri au fost ajustate din mers**. Această situație este o limitare temporară, inerentă tranziției către noul sistem, dar care a afectat debutul implementării.
- **Stabilitate instituțională și coordonare politică.** Un alt aspect de menționat este schimbarea frecventă a conducerii ministerului sau a priorităților politice. De la pregătirea perioadei 2021–2027 și până în prezent, MIPE a trecut prin mai mulți miniștri și echipe de conducere, fiecare cu abordări posibil diferite. Continuarea reformei descentralizării a necesitat susținere politică constantă. Dacă la nivel guvernamental apar rezerve față de această descentralizare (de exemplu, temeri privind capacitatea regiunilor sau dorința de a controla de la centru anumite decizii), MIPE ar putea fi tentat să impună **proceduri birocratice suplimentare** sau aprobări paralele, ceea ce ar contrazice spiritul descentralizării. De exemplu, dacă MIPE ar solicita să aprobe el însuși anumite ghiduri sau liste de proiecte înainte de contractare, s-ar reinventa un filtru suplimentar. Până acum, nu există prevederi care să ceară o aprobare formală de la MIPE a deciziilor ADR (aceste decizii fiind autonome legal). Totuși, **coordonarea interministerială** poate aduce situații de dublă subordonare în practică. Limita aici este subțire: *cât de mult coordonează MIPE versus cât de mult controlează?* Găsirea echilibrului face parte din rodajul noului sistem.

În concluzie, MIPE se confruntă cu provocarea de a fi un **orchestrator eficient** al fondurilor, fără a centraliza excesiv. Limitările de personal, încărcarea cu multiple programe (inclusiv PNRR) și necesitatea de a colabora cu entități autonome fac din MIPE un actor-cheie care își adaptează încă rolul. Un semn pozitiv este că Guvernul și MIPE au conștientizat importanța consolidării capacității administrative: au fost inițiate **Foi de parcurs pentru creșterea capacității administrative** atât la nivel național, cât și regional, asumând un „*angajament colectiv*” pentru întărirea sistemului. MIPE, alături de ADR-uri, urmăresc implementarea acestor planuri, ceea ce indică recunoașterea limitărilor și dorința de a le adresa.

Ministerul Finanțelor (MF), prin structura sa specializată – **Autoritatea de Certificare și Plată (ACP)** – are rolul de a gestiona fluxurile financiare ale fondurilor europene. ACP centralizează declarațiile de cheltuieli primite de la fiecare Autoritate de Management, le verifică din perspectiva financiar-contabilă și transmite Comisiei Europene solicitările de rambursare. De asemenea, Ministerul Finanțelor asigură de la buget **prefinanțarea** plăților către beneficiari și **cofinanțarea națională** a proiectelor, conform normelor financiare în vigoare. În contextul descentralizării fondurilor regionale, limitările și constrângerile relevante la nivelul MF/ACP sunt:

- **Creșterea complexității fluxurilor financiare.** În loc să colaboreze cu un număr restrâns de AM (câte erau în perioada anterioară), ACP primește acum declarații de cheltuieli de la **16 programe operaționale** (incluzând cele 8 regionale). Fiecare program are propriul calendar de trimitere a cererilor de rambursare, propriile conturi de trezorerie și un volum substanțial de documente justificative. ACP trebuie să verifice agregat aceste declarații, să se asigure că sumele cerute sunt corect înregistrate și eligibile și apoi să le includă în aplicațiile de plată către CE. Dacă ACP nu are suficient personal sau un sistem informatic adecvat de **consolidare automată a datelor**, pot apărea **întârzieri** în transmiterea declarațiilor de cheltuieli. Orice întârziere la acest nivel se transmite în aval: fondurile UE intră cu întârziere în țară, ceea ce poate forța bugetul de stat să susțină mai mult timp plățile către beneficiari. În 2022–2023, accentul a fost pe finalizarea absorbției 2014–2020 și demararea simultană a 2021–2027, punând o presiune suplimentară pe ACP. Cu toate acestea, MF a emis normele metodologice necesare menite să **clarifice fluxurile financiare**.
- **Rigiditatea procedurilor financiare și impactul asupra beneficiarilor.** Sistemul de plăți al fondurilor UE în România funcționează astfel: beneficiarii realizează cheltuieli, depun cereri de rambursare la ADR (AM), care le verifică și le **autorizează** (aprobă) – apoi Ministerul Finanțelor (ACP) transferă banii către beneficiari (din conturile de prefinanțare naționale), urmând ca ulterior să recupereze aceste sume de la Comisia Europeană. O constrângere majoră aici este că MF operează după reguli stricte bugetare. De exemplu, **prefinanțările și fondurile de rambursat trebuie încadrate în limitele de credite bugetare aprobate anual**. Dacă, într-un an, ADR-urile reușesc să contracteze și să implementeze proiecte într-un ritm mai rapid decât anticipat, există riscul ca legea bugetului de stat să nu fi prevăzut credite suficiente la capitolul fonduri europene pentru plăți. Astfel de situații pot genera **întârzieri la plată** – beneficiarii ar aștepta până la rectificări bugetare sau anul următor pentru a-și primi banii, deși tehnic au cheltuieli eligibile efectuate. În sens opus, dacă implementarea e lentă, banii alocați pot rămâne necheltuiți temporar. Această *inelasticitate* bugetară este o limitare ce ține de coordonarea financiară interinstituțională (MIPE-MF) și de acuratețea prognozelor de absorbție.
- **Întârzieri la rambursare și povara asupra beneficiarilor.** Beneficiarii finali (autorități locale, IMM-uri, ONG-uri) resimt direct performanța sistemului financiar. Dacă verificările la ADR durează mult sau dacă ACP întârzie transferul sumelor rambursabile, beneficiarii rămân mult timp cu cheltuielile suportate din fonduri proprii. Evaluările indică faptul că **întârzierile în rambursarea fondurilor pun presiune pe beneficiari și afectează implementarea proiectelor**. Aceasta este o constrângere de ordin operațional-financiar ce derivă din lanțul lung de verificare și aprobare a plăților (beneficiar → AM (ADR) → ACP (MF) → CE și înapoi). Orice verigă ce funcționează sub optim prelungește termenul până la rambursare. MF are propriile proceduri de **inspecție financiară**: de exemplu, Serviciul de Inspecție Fonduri Europene din cadrul Direcției Generale de Inspecție Economico-Financiară (menționat ca observator în comitetele de monitorizare) verifică utilizarea fondurilor. Deși acest mecanism crește controlul, el poate adăuga **controale suplimentare** pe parcurs (inspectorii MF pot, de exemplu, să reverifice unele cheltuieli la beneficiari, independent de ADR sau de Audit). Acest potențial paralelism de control poate crea confuzie și întârzieri, dacă rolurile nu sunt bine delimitate între ce verifică ADR ca AM, ce verifică MF ca ACP și ce verifică Autoritatea de Audit.
- **Interoperabilitatea sistemelor financiare și IT.** O altă limitare este de natură tehnică. Sistemele Ministerului Finanțelor (de exemplu, Forexebug – sistemul de execuție bugetară) nu sunt neapărat integrate cu MySMIS-ul utilizat de ADR-uri. Astfel, atunci când ADR autorizează cheltuieli și vrea să trimită cererea de plată la ACP, datele trebuie convertite/introduse într-un format compatibil cu sistemul MF. S-au stabilit conturi distincte pentru Programele Regionale în trezorerie (prin Memorandumuri guvernamentale s-au creat conturi de disponibilități pentru fiecare program), însă comunicarea fluxurilor efective poate implica fișiere și proceduri offline, sporind riscul de erori sau omisiuni. MF, ca Autoritate de Certificare, trebuie să emită și rapoarte către CE privind sumele certificate; orice neconcordanță între evidențele ADR și evidențele MF

trebuie reconciliată, altfel se blochează procesul. Aici intervine importanța **normelor financiare unitare** adoptate care specifică modul de raportare contabilă unitară de către ADR-uri.

În contextul descentralizării, Autoritatea de Audit s-a confruntat cu **extinderea semnificativă a sferei de audit**: în loc de un singur Program Operațional Regional (cum era în 2014–2020), acum trebuie auditate **8 Programe Regionale separate**, fiecare cu propriul sistem (în linii mari similare, dar operând independent). Limitările și provocările la acest nivel includ:

- **Capacitatea limitată de auditare în paralel a numeroase structuri:** Autoritatea de Audit are un număr finit de auditori care, anual, trebuie să emită opinii de audit pentru fiecare program. Creșterea numărului de entități auditate (AM regionale, plus restul de AM centrale) solicită suplimentarea echipelor sau eficientizarea procesului. Dacă numărul de auditori nu a crescut proporțional, există riscul **întârzierii misiunilor de audit** sau al reducerii timpului alocat fiecărui program. Întârzieri în rapoartele de audit pot afecta fluxul financiar, deoarece Comisia Europeană se bazează pe aceste rapoarte pentru a autoriza plăți anuale (închiderea de an, calculul de rate de eroare etc.). De asemenea, **procesul de desemnare** (acreditare) inițială a ADR-urilor ca AM a fost realizat tot sub coordonarea Autorității de Audit: aceasta a trebuit să revizuiască **Descrierile Sistemelor de Management și Control** întocmite de fiecare ADR și să emită eventual recomandări de remediere. Până la finalizarea desemnării, ADR-urile nu puteau transmite declarații de cheltuieli oficiale către CE, deci acest pas era critic. Orice **întârziere sau neconformitate** identificată de auditori a trebuit rezolvată prompt pentru a evita blocaje. De exemplu, dacă un ADR nu avea suficient personal la unitatea de audit intern sau nu documentase suficient procedurile de verificare, a trebuit să ia măsuri rapide.
- **Standardizarea abordării și evitarea interpretărilor divergente:** Odată cu auditarea a opt structuri similare, apare provocarea menținerii unui **tratament unitar**. Autoritatea de Audit trebuie să se asigure că aplică aceleași standarde când verifică, de exemplu, procedurile de achiziții derulate de ADR Nord-Est și cele derulate de ADR Sud-Vest. Dacă apar inconsistențe – de exemplu, un auditor într-o regiune consideră eligibilă o anumită cheltuială, iar alt auditor în altă regiune consideră una similară neeligibilă – se creează **inechitate și confuzie** în sistem. Pentru a preveni asta, Autoritatea de Audit probabil a emis un **manual unitar de audit** și face periodic schimb de experiență între echipe. Totuși, riscul subzistă în special la interpretarea **regulilor naționale vs. regionale**. Spre exemplu, regula de suprapunere a finanțărilor: auditul trebuie să verifice că un beneficiar nu primește finanțare dublă pe aceeași cheltuială din două programe diferite. Cu opt programe regionale, posibilitățile de dublă finanțare între regiuni sau între un regional și un național cresc. Autoritatea de Audit trebuie să colaboreze cu toate AM pentru a depista astfel de situații. Orice scăpare descoperită ulterior poate duce la corecții financiare.
- **Tendința către supra-control și impactul asupra procesului de management:** Cunoscut fiind că în trecut auditul a semnalat nereguli (mai ales pe achiziții publice) care au generat corecții, AM-urile (inclusiv ADR-urile) pot deveni **prudente**, introducând niveluri adiționale de verificare internă „ca să fie sigure” în fața auditului. Aceasta nu este o limitare a Autorității de Audit per se, ci un efect de sistem: **frica de audit** poate duce la **exces de birocrație preventivă**. ADR-urile, de teamă să nu fie sancționate pentru erori, ar putea solicita beneficiarilor și mai multe documente decât strict necesar sau ar putea prelungi verificările. Limitarea aici rezidă în lipsa inițială de **experiență reciprocă**: ADR-urile sunt la primul ciclu ca AM, iar auditorii la primul ciclu în care auditează ADR-uri ca AM. Până se acumulează jurisprudență și ghidaj clar (inclusiv de la nivelul UE, prin **Orientările CE privind evitarea conflictelor de interese** și alte documente metodologice), există un **curbă de învățare** cu potențiale fricțiuni.

- **Resurse insuficiente și nevoia de specializare:** Autoritatea de Audit trebuie să fie independentă, dar și bine dotată². Dacă bugetul Curții de Conturi nu alocă suficiente fonduri pentru a angaja și menține auditori specializați pe fonduri structurale, atunci capacitatea de audit scade. Mai mult, auditarea aspectelor IT (de exemplu, securitatea și integritatea datelor din MySMIS) sau a proiectelor complexe (infrastructură mare) necesită competențe specifice, care nu sunt mereu ușor de găsit³. Fără aceste competențe, auditorii ar putea fie să rateze unele probleme, fie dimpotrivă să devină excesiv de precauți și să recomande măsuri generice care pot îngreuna sistemul.

Mecanisme de coordonare interinstituțională și interministerială

Odată cu descentralizarea, a devenit și mai importantă existența unor mecanisme de **coordonare orizontală** care să asigure alinierea deciziilor regionale cu politicile naționale și cooperarea între diversele ministere și agenții implicate. Limitările în acest domeniu includ:

- **Coordonarea strategică între programe.** Guvernul României trebuie să se asigure că investițiile finanțate prin programele regionale nu intră în conflict sau suprapunere cu cele finanțate prin programele naționale. De exemplu, un spital județean ar putea fi finanțat fie prin Programul Regional al regiunii respective, fie prin Programul Sănătate (gestionat la nivel central); dacă nu există coordonare, există riscul ca un județ să aștepte finanțare de la centru în timp ce regiunea are bani nefolosiți sau invers. **Comitetul de Monitorizare a Acordului de Parteneriat (CMAP)** este, teoretic, forul care aduce laolaltă toți actorii (ministere, ADR-uri, parteneri socio-economici) pentru a discuta progresul general și a realoca fonduri dacă e cazul. Dacă acest comitet nu funcționează eficient sau suficient de des, **sinergiile** dorite pot să nu se materializeze. Pe de altă parte, un **exces de centralizare** în decizii de realocare poate frustra nivelul regional. Găsirea unui proces clar și rapid de ajustare a alocărilor financiare (de exemplu, mutarea banilor între programe sau priorități) este esențială. Orice neclaritate aici e o limitare ce poate duce fie la **neutilizarea optimă a banilor**, fie la tensiuni instituționale.
- **Coordonarea tematică cu ministerele de linie.** Multe investiții regionale au legături cu politici naționale sectoriale. De exemplu, construirea de școli sau dotarea lor implică Ministerul Educației; modernizarea unui drum județean se leagă de strategia de transport a Ministerului Transporturilor; dezvoltarea unui incubator de afaceri se raportează la politicile Ministerului Economiei ș.a.m.d. În mod ideal, ministerele de linie ar trebui să fie implicate în **comitetele de monitorizare ale programelor regionale** – lucru care s-a și întâmplat: de exemplu, în Comitetul de Monitorizare al PR Sud-Est sunt prezenți ca membri sau observatori reprezentanți ai MIPE, ai Ministerului Dezvoltării, ai Ministerului Transporturilor (pentru infrastructură), ai Ministerului Mediului. Prezența lor asigură o **informare reciprocă**. Cu toate acestea, limitarea apare la nivel operativ: un ADR, când lansează un apel de proiecte, consultă ministerul de resort? În practică, au existat unele **protocoale de colaborare** semnate între ADR-uri și ministere pentru a coordona anumite intervenții (de exemplu, cu Ministerul Sănătății pentru lista de proiecte majore de spitale finanțabile regional, sau cu Ministerul Educației pentru conformitatea cu standardele în investițiile școlare). Dacă aceste protocoale lipsesc sau nu sunt efective, pot apărea **neconcordanțe**: proiecte finanțate regional care ulterior întâmpină probleme în a fi operaționalizate deoarece nu se încadrează în planurile naționale (de exemplu, un campus școlar nou, dar fără profesori repartizați de Minister, sau un centru de management al deșeurilor finanțat în regiune care nu se aliniază planului național de gestionare a deșeurilor).

² Curtea de Conturi, Raport public al Autorității de Audit pe anul 2023, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.curteadeconturi.ro/uploads/9019e4ef/dfaf8b38/e60ef146/c98a4186/2e19621d/f3a3bdde/d04c18b4/00850ee9/Raportul_public_al_Autoritatii_de_Audit_pe_anul_2023.pdf

³ Raport de evaluare Prioritatea 1: O regiune mai competitivă prin inovare, digitalizare și întreprinderi dinamice, Servicii privind Evaluarea intermediară timpurie a Programului Regional Sud-Est 2021-2027, Agenția Regională de Dezvoltare Sud-Est

Așadar, **comunicarea interministerială** reprezintă un potențial punct slab dacă nu este bine reglementată. De menționat că **Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (MDLPA)**, care anterior coordona politicile de dezvoltare regională, are și el un interes direct. MDLPA gestionează în continuare programe naționale de investiții (PNDL, CNI etc.) și programe de cooperare teritorială europeană; plus că președintele Consiliului Național de Dezvoltare Regională este, conform Legii 315, ministrul dezvoltării. În noul context, MDLPA trebuie să colaboreze strâns cu MIPE și ADR-urile. Dacă nu, există riscul unor **politici paralele**: investițiile naționale prin MDLPA versus cele europene prin ADR pot să nu fie corelate optim. Până acum, guvernul a încercat să sincronizeze aceste intervenții (de exemplu, evitând ca PNDL să finanțeze același tip de proiecte în aceleași localități ce au acces și la fonduri FEDR), dar acest lucru necesită un **schimb de date și planuri** constant.

- **Interoperabilitatea sistemelor de raportare și circulația informației:** Coordonarea eficientă presupune că există **informații actualizate și partajate** despre stadiul fiecărui program, proiecte, indicatori realizați etc. În practică însă, **sistemele IT** fragmentate fac dificil un tablou de ansamblu în timp real. MIPE adună date de la ADR-uri și alte AM în vederea rapoartelor către CE (ex. raportul anual de performanță). Dacă ADR-urile raportează cu întârziere sau neuniform, MIPE nu poate avea o imagine clară. Similar, Ministerul Finanțelor ar trebui să informeze MIPE/ADR-uri despre situația plăților și eventuale probleme financiare. Lipsa unui **hub informațional integrat** este o limitare care îngreunează coordonarea.
- **Foruri de coordonare formală sub-utilizate:** Pe lângă CMAP, în trecut existau mecanisme precum **Comitetul Interinstituțional pentru Acordul de Parteneriat** sau grupuri tehnice tematice cu reprezentanți ai tuturor AM. Dacă acestea nu se reunesc regulat sau nu au autoritate decizională clară, coordonarea rămâne la bunăvoința informală.

1.1. Constrângeri cheie identificate (legal, operațional, financiar, resurse umane, IT, coordonare)

Constrângeri de ordin legal și instituțional. Necesitatea modificării legilor și ordonanțelor pentru a permite ADR-urilor să acționeze ca autorități publice (ex. OUG 122/2020, OUG 88/2022) a fost un pas critic. Orice întârziere în adoptarea acestor acte (de exemplu, OUG 88/2022 a fost emisă abia la jumătatea lui 2022 pentru a completa cadrul) risca să întârzie startul programelor. De asemenea, statutul dual al ADR-urilor (organisme de drept privat cu atribuții publice) a necesitat ajustări legislative fine (inclusiv validarea CCR) – un aranjament legal inedit care trebuie urmărit în continuare pentru eventuale conflictualități. În plus, proliferarea de acte normative (metodologii, instrucțiuni) crește complexitatea – administrația a trebuit să absoarbă rapid un **volum mare de reglementări noi**, ceea ce nu întotdeauna s-a petrecut fără sincop.

Constrângeri operaționale. Procedurile lungi de evaluare și contractare, birocrația intensă în verificarea achizițiilor și a cererilor de rambursare, precum și **riscul de dublare a unor controale** (prin implicarea mai multor instituții) sunt aspecte operaționale ce limitează viteza și suplețea implementării. Sistemul de management și control rămâne unul complex, cu mai multe paliere, chiar dacă decizia primară e la ADR. S-au constatat în continuare **întârzieri în evaluarea și contractarea proiectelor și blocaje de comunicare** interinstituțională care îngreunează fluxul operațional. De asemenea, adaptarea rapidă la noutăți (de ex. integrarea cerințelor orizontale precum DNSH sau tranziția către sistemul de management electronic al documentelor) reprezintă provocări operaționale permanente.

Constrângeri financiare. Finanțarea inițială insuficientă a noilor structuri (lipsa resurselor până la aprobarea programelor) a fost un impediment major. În implementare, constrângerile financiare se manifestă prin **rigiditatea fluxurilor** (dependența de alocările bugetare anuale, proceduri de ordonanțare a cheltuielilor greoaie) și prin **întârzierile de rambursare** a cheltuielilor către beneficiari. De asemenea, **regulile naționale de cheltuieli** (ex. plafoane la achiziția unor bunuri impuse prin HG) pot fi mai restrictive decât nevoile locale, limitând uneori implementarea optimă. Constrângerile financiare includ și riscul de **dezangajare**: dacă procedurile târâgănite fac ca sumele să nu fie trase la timp, România riscă să piardă fonduri alocate – motiv pentru care legislația adoptată subliniază evitarea acestor întârzieri.

Constrângeri de resurse umane. Deficitul de personal calificat, fluctuația angajaților și capacitatea administrativă neuniformă sunt probleme cronice. La nivel central, MIPE și Autoritatea de Audit întâmpină dificultăți în a **atrage și reține experți** (adesea salarizarea publică fiind sub cea privată pentru competențe similare). La nivel regional, ADR-urile au trebuit să-și extindă aparatul într-un timp scurt, ceea ce a supus personalul existent la **suprasolicitare** până la completarea echipelor. Instruirea și schimbul de experiență sunt în desfășurare (inclusiv cu sprijinul **asistenței tehnice FEDR** – Prioritatea de asistență tehnică din fiecare Program Regional finanțează întărirea capacității administrative). Cu toate acestea, **lipsa de personal specializat la beneficiari** (în special în orașe mici sau comune) rămâne o constrângere notabilă, care se răsfrânge asupra performanței generale.

Constrângeri IT și de interoperabilitate. Platforma MySMIS, deși indispensabilă, este citată frecvent drept element limitativ din cauza interfeței sale greoaie și a lipsei de integrare cu alte sisteme. Utilizarea MySMIS a necesitat instruire, iar **problemele tehnice** (căderi ale sistemului, viteza redusă, erori) au dus uneori la prelungirea termenelor pentru depunerea proiectelor. Lipsa integrării cu bazele de date (ex: date financiare, registrul comerțului, SEAP pentru achiziții) înseamnă că beneficiarii și ADR-urile consumă timp cu introducerea manuală de informații care ar fi putut fi preluate automat – **eficiența scade** și apare frustrarea. Constrângerile IT includ și securitatea cibernetică: descentralizarea aduce mai mulți actori care accesează date, deci riscul de breșe crește dacă sistemele nu sunt uniform protejate. Până în prezent nu s-au raportat incidente majore, dar aceasta rămâne o preocupare. Pe scurt, **digitalizarea insuficient conectată** între instituții menține nivelul de efort administrativ ridicat.

Constrângeri de coordonare. Coordonarea deficitară sau greoaie – fie între nivel central și regional, fie între diferite domenii de politici – constituie un obstacol transversal. Lipsa unei **viziuni unitare** poate duce la alocări suboptimale (de exemplu, dacă o regiune nu folosește toți banii în timp util și altă regiune i-ar putea folosi, mecanismul de realocare trebuie să fie clar și acceptat de toți). Tot aici intră și potențialele **tensiuni politice**: de exemplu, competiția între regiuni pentru resurse sau diferende între un minister de linie și un ADR privind prioritățile de finanțare. În măsura în care nu există un **arbitru neutru** (posibil MIPE în rol de coordonator, sau primul-ministru), aceste situații pot degenera. Coordonarea interministerială insuficientă poate duce și la întârzieri legislative: spre exemplu, un ordin comun necesar (sănătate-finanțe pentru costurile standard în spitale) ar putea bloca lansarea unui apel dacă ministerele nu conlucrează prompt.

1.2. Implicații ale limitărilor asupra absorbției, deciziei, echității și bunei guvernante

Limitările sistemice identificate mai sus au un **impact direct asupra gradului și ritmului de absorbție** a fondurilor europene alocate României. În mod ideal, descentralizarea ar trebui să accelereze implementarea proiectelor, însă în practică problemele birocratice și de capacitate pot diminua acest avantaj. Implicațiile concrete sunt:

Întârzieri în lansarea și implementarea proiectelor. Fiecare zi de întârziere în lansarea unui apel de proiecte sau în evaluarea și contractarea acestora înseamnă mai puține șanse de a cheltui fondurile în timp util. Amânarea aprobării cadrului legal (până în 2022) și pregătirea greoaie a procedurilor au făcut ca primele contracte de proiecte pe Programele Regionale 2021–2027 să fie semnate abia în 2023. Acest **decalaj de doi-trei ani** de la începutul cadrului financiar (2021) până la demararea efectivă a proiectelor trebuie acum recuperat. Or, sistemul administrativ deja operează la limită, deci recuperarea întârzierilor este dificilă. Riscul de **dezangajare** (pierdere a sumelor necheltuite până la termenele N+2) devine real dacă implementarea nu se accelerează. Chiar documentele guvernamentale subliniază necesitatea adoptării rapide a măsurilor tocmai „*pentru a evita eventuale întârzieri... și riscul de dezangajare a fondurilor externe*”. În cazul în care unele regiuni nu reușesc să consume integral alocările, se poate ajunge la **realocări între programe** spre finalul perioadei – o soluție de avarie care însă ar indica un eșec parțial al descentralizării (regiunile rămase în urmă ar pierde fonduri în favoarea celor mai avansate sau a programelor centrale).

Scăderea ratei de absorbție din cauza capacității limitate a beneficiarilor. Limitările administrative (birocrația, cerințele complicate) pot **descuraja** anumiți beneficiari să acceseze fonduri. În special

comunele mici sau instituțiile cu personal puțin se pot simți copleșite de procedurile stufoase și renunță să mai aplice. Astfel, fondurile rămân neaccesate, deși nevoile există. Chiar și cei care aplică și obțin finanțare pot întârzia implementarea dacă nu primesc la timp plățile sau dacă se lovesc de obstacole administrative (ex: autorizații, avize, contestații la achiziții). Toate acestea reduc volumul cheltuielilor realizate și raportate către Comisie. În termeni simpli, un sistem administrativ ineficient **consume o parte din timp și resursele care ar trebui să se traducă în rezultate concrete**, făcând ca proiectele să avanseze mai lent și banii să stea nefolosiți mai mult timp.

Costuri de oportunitate și eficiență scăzută a cheltuiii fondurilor. Absorbția nu înseamnă doar procentaj de bani atrași, ci și *calitatea și momentul* în care banii produc efecte. Dacă un proiect de infrastructură majoră se realizează cu 2–3 ani întârziere din cauza procedurilor și întârzierilor administrative, oportunitatea de dezvoltare locală pe care trebuia să o faciliteze este întârziată similar. Economia și cetățenii resimt întârzierea sub formă de servicii neîmbunătățite, locuri de muncă necreate la timp, venituri nefăcute. În plus, pentru a evita pierderea banilor, există riscul ca spre final să se facă **cheltuieli de dragul absorbției** (de exemplu, contractarea în grabă a unor proiecte mai puțin mature sau cu impact redus, doar pentru a consuma bugetul). Astfel de decizii, forțate de timp, pot afecta **eficiența alocării** – banii se absorb, dar **impactul lor socio-economic e suboptimal**.

Presiune asupra bugetului național. O absorbție mai lentă înseamnă că bugetul de stat trebuie să pre-finanțeze mai mult timp unele cheltuieli (așteptând rambursarea UE) și să suporte costuri adiționale (de exemplu, majorări de preț la lucrări din cauza întârzierilor). De asemenea, dacă proiectele întârzie, beneficiarii pot cere extinderi și finanțări suplimentare, care uneori cad în sarcina bugetului național. Așadar, există și un cost fiscal al limitărilor administrative.

Pe de altă parte, trebuie spus că autoritățile cunosc aceste riscuri, iar instrumente precum **asistența tehnică și simplificarea procedurilor** sunt folosite pentru a le atenua. Evaluările interimare ale programelor scot în evidență recomandări precum „*reducerea birocrăției, optimizarea platformelor digitale și creșterea sprijinului pentru beneficiari*” tocmai pentru „*asigurarea unei implementări eficiente și sustenabile*”. Aceste acțiuni, dacă sunt implementate, pot îmbunătăți absorbția în anii următori. Momentan însă, efectele limitărilor se traduc într-un **demaraj prudent și sub potențial** al noului cadru financiar.

Calitatea deciziei și a procesului de programare/implementare

Calitatea deciziei se referă la măsura în care fondurile sunt alocate și folosite strategic, transparent și în timp util, pe proiecte relevante. Limitările administrative pot influența calitatea deciziilor astfel:

- **Decizii întârziate sau reactive.** Un aparat administrativ supraîncărcat și birocratizat are tendința de a fi **reactiv în loc de proactiv**. Asta înseamnă că multe decizii (de exemplu, lansarea unui nou apel focalizat pe o nevoie emergentă în regiune) pot veni târziu, după parcurgerea multor aprobări. Calitatea deciziei scade dacă nu se ia *la momentul potrivit*⁴. De exemplu, dacă o regiune identifică brusc nevoia de finanțare pentru infrastructură de sănătate (cum a fost cazul spitalelor COVID), procedurile greoaie pot face ca apelul dedicat să apară abia după ce momentul critic a trecut⁵.
- **Incapacitatea de a diferenția suficient intervențiile.** Unul dintre principiile enunțate ale descentralizării a fost posibilitatea de a aplica **politici și investiții diferențiate în funcție de tipul de teritoriu**, adaptate la nevoile locale. Totuși, dacă ADR-urile au constrângeri de personal și de expertiză, ele ar putea fi tentate să **copieze soluții standard** sau să păstreze

4 World Bank, *Raport privind evaluarea instituțiilor, procedurilor și legislației*, din cadrul contractului Acord de servicii de consultanță privind îmbunătățirea capacității de monitorizare și evaluare în contextul programelor finanțate de UE în România (2021–2027) (P174133)

5 Programul de Guvernare 2021–2024 (Hotărârea Parlamentului nr. 42/2021) – *Analiza provocărilor administrației publice*

criterii foarte generale, de teama să nu greșească. Calitatea deciziei strategice suferă dacă programele regionale nu inovează sau nu se particularizează acolo unde ar fi cazul, din cauza lipsei de capacitate de analiză. Pe de altă parte, colaborarea între agenții prin ROREG a încercat să uniformizeze acolo unde e necesar și să facă schimb de idei. Important e ca uniformizarea să nu se transforme în „uniformitate” excesivă, pierzându-se tocmai specificul regional.

- **Supraîncărcarea comitetelor de evaluare și riscul de erori.** Calitatea deciziei la nivel micro (de exemplu, selecția unui proiect) depinde de claritatea criteriilor și de discernământul evaluatorilor. Limitările de resurse umane au dus la perioade în care **evaluatori interni și externi** au avut de analizat un număr foarte mare de proiecte într-un timp scurt (mai ales către finalul unor apeluri cu multe depuneri simultane). Sub presiune, crește riscul de **erori în evaluare** sau de aplicare inegală a baremelor. Acest lucru poate duce la **contestații numeroase** din partea aplicanților nemulțumiți, ceea ce prelungeste și mai mult procesul și poate afecta încrederea în **echitatea deciziei**. Dacă beneficiarii percep procesul ca fiind arbitrar sau neunitar, reputația programelor are de suferit – ceea ce e în sine un element de calitate scăzută a guvernantei.
- **Transparență și participare limitată.** O decizie de calitate presupune și o bună informare și consultare a părților interesate. ADR-urile au încercat să implice actorii locali în proces (ex: consultări pentru ghiduri, întâlniri cu potențialii beneficiari). Totuși, **capacitatea lor de comunicare publică** variază. Unele agenții, cu resurse limitate, nu au reușit să mențină un dialog consistent cu societatea civilă sau mediul de afaceri, concentrându-se mai mult pe aspectele tehnice. Astfel, există riscul ca deciziile (ex: axele prioritare alese, tipurile de apeluri lansate) să nu reflecte pe deplin nevoile sau să nu fie cunoscute de toți potențialii beneficiari. Dacă anumite grupuri (de exemplu, întreprinderile mici din mediul rural) nu află la timp de oportunități sau nu sunt consultate, calitatea deciziei (măsurată prin relevanța și acceptarea intervențiilor) scade.
- **Flexibilitate redusă în gestionarea incertitudinii.** Un sistem administrativ greoi reacționează greu la situații neprevăzute (crize economice, dezastre naturale, pandemii). Calitatea deciziei ar însemna realocarea rapidă a fondurilor spre zonele critice. Deși Regulamentele UE permit anumită flexibilitate (ex: realocări de fonduri între priorități etc.), implementarea acestor schimbări cere oricum decizii la nivel național și regional care trebuie concertate. Or, dacă mecanismele de coordonare sunt slabe, reacția poate veni târziu. Un sistem descentralizat adaugă complexitate: trebuie acordul fiecărui Comitet de Monitorizare regional, plus avizul MIPE – ceea ce poate fi un proces greoi dacă nu e bine orchestrat.

Per total, limitările administrative pot duce la **decizii suboptimale**, întârziate și opace. În schimb, acolo unde aceste limitări sunt depășite (prin personal suficient, proceduri clare și consultări reale), decizia ar trebui să fie mai bună decât era în sistemul centralizat, pentru că e luată aproape de realitate. În prezent, ne aflăm într-o etapă intermediară, în care **calitatea deciziei variază**: sunt domenii unde descentralizarea a permis o mai bună focalizare (ex. fiecare regiune și-a definit mai clar intervențiile pe specializare inteligentă), dar sunt și situații unde procesul decizional e încă frânat de vechile metehne birocratice.

Echitatea interregională

Un obiectiv important al politicii de coeziune este **reducerea decalajelor de dezvoltare**. În contextul românesc, descentralizarea fondurilor ridică întrebarea: contribuie noul sistem la *mai multă echitate între regiuni* sau riscă să o afecteze? Limitările sistemului administrativ au următoarele implicații asupra echității interregionale:

Capacitate administrativă diferită, rezultate diferite. ADR-urile au pornit cu niveluri de capacitate variabile. Dacă aceste diferențe persistă, există riscul ca **regiunile mai slab administrate să rămână în urmă** la absorbție și implementare, în timp ce altele performează mai bine. De exemplu, dacă o regiune nu poate procesa suficient de repede proiectele sau nu atrage proiecte de calitate (poate din

lipsă de promovare), s-ar putea ca la mijlocul perioadei să aibă un grad de contractare mult mai mic comparativ cu alta. Asta poate duce la o **distribuție inegală de facto a beneficiilor fondurilor**: unele regiuni trag maximum din alocare, altele rămân cu bani neutilizați (care eventual sunt redistribuiți). Acest scenariu ar **accentua decalajele**, contrar obiectivului. Un exemplu este cazul ADR București-Ilfov, menționat anterior: având cei mai puțini bani alocați și cea mai mică echipă, riscul era de a realiza cel mai mic număr de proiecte. Deși BI este cea mai dezvoltată regiune și oricum primește mai puține fonduri, ar fi o problemă de echitate dacă nici măcar pe acelea nu le poate folosi integral. Din fericire, ADR-urile conștientizează acest risc și colaborează între ele, însă **soluția de fond** este alocarea resurselor suplimentare către agențiile mai slabe – lucru pe care statul l-a început (de exemplu, proiecte de asistență tehnică dedicate creșterii capacității administrative în regiunile rămase în urmă).

Alegerea proiectelor și distribuția intra-regională. Echitatea nu este doar între regiuni, ci și în interiorul regiunilor. Fiecare ADR gestionează fonduri ce ar trebui distribuite echilibrat între județele sau zonele din regiune. Limitările administrative pot influența și aici: de pildă, județele cu administrații locale mai puternice (capabile să scrie proiecte bune) vor atrage mai mulți bani. Zonele defavorizate, cu primării mai slabe, ar putea rămâne subreprezentate în portofoliul de proiecte finanțate. ADR-urile au datoria să urmărească echilibrul – unele și-au stabilit alocări teritoriale indicative sau punctaje suplimentare pentru zone mai slab dezvoltate. Dar dacă **presiunea de absorbție** devine mare (pentru a evita pierderea banilor), tentația poate fi să finanțeze proiectele *“gata de drum”*, care vin adesea din zonele mai dezvoltate ale regiunii. Astfel, fără măsuri corective, *inechitățile intraregionale* pot fi perpetuate sau chiar accentuate.

Mecanisme de solidaritate și intervenție de la centru. Un sistem descentralizat trebuie totuși să aibă *plase de siguranță* pentru echitate. Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, ca gestionar al Acordului de Parteneriat, poate propune realocări de fonduri între regiuni dacă vede discrepanțe mari de performanță. Însă un astfel de pas are și implicații politice (regiunea care pierde fonduri va fi nemulțumită). Dacă sistemul administrativ al regiunii respective a fost cauza (ex: lentoare administrativă), atunci formal se justifică redistribuirea, dar ca percepție poate genera tensiuni între regiuni. Un alt mecanism este *asistența mutuală*: agențiile mai avansate ar putea ajuta cele rămase în urmă (prin know-how, personal detașat temporar etc.). Până acum ROREG a facilitat schimburi de experiență, dar nu e clar dacă s-au făcut și *“împrumuturi”* de personal sau alte forme concrete de suport. Dacă nu, ar fi de considerat pentru a menține echitatea – practic, regiunile ar trebui să crească împreună, nu unele pe seama altora.

Condiționalități și criterii naționale uniforme vs. nevoi diferite. O altă fațetă a echității ține de **tratament egal acolo unde e cazul**. De exemplu, alocarea fondurilor către regiuni a ținut cont de PIB/locuitor, ceea ce e echitabil (regiunile mai sărace au primit mai mult). Însă în implementare, unele **criterii naționale uniforme** (ex: intensitatea maximă a ajutorului de stat, sau cofinanțarea minimă a beneficiarilor) se aplică la fel în toate regiunile. Acolo unde regiunile ar fi dorit să adapteze (de exemplu, să ceară cofinanțare locală mai mică pentru comunitățile foarte sărace din regiunea lor), s-ar putea să nu o poată face din cauza cadrului național. Astfel de constrângeri pot lovi mai tare exact în zonele care aveau nevoie de **acțiuni afirmative**. Echitatea interregională presupune să permiți fiecăruia să urce, eventual cu reguli diferențiate pozitiv; însă statul membru e limitat de regulile europene care impun un cadru general unitar (ex: rata de cofinanțare FEDR fixă pe categorie de regiune). Cu alte cuvinte, **marja de adaptare locală** are limite, ceea ce e o constrângere structurală ce ține și de nivelul UE, nu doar național. Dar aceasta se reflectă în percepția locală: dacă un primar dintr-o comună foarte săracă din Vaslui vede că trebuie 2% cofinanțare ca și primăria dintr-o comună înstărită din Cluj, va considera că nu e echitabil, deși la nivel macro regula are alt scop. Rolul ADR-ului este să identifice astfel de probleme și să vină cu soluții (ex: să ofere pregătire și sprijin suplimentar acelor comune, sau să propună scheme naționale de sprijin). Dacă nu o face, decalajele persistă.

Buna guvernanță și integritatea procesului

Buna guvernanta se refera la transparenta, responsabilitate, participare publica, stat de drept si eficacitate in gestionarea fondurilor. Limitarile sistemului administrativ influenteaza buna guvernanta astfel:

Transparența decizională. Cu opt Autorități de Management și multiple instituții implicate, există riscul de **transparență inegală**. Unele ADR-uri excelează în a publica informații detaliate (liste de proiecte depuse, rapoarte de evaluare, ghiduri în consultare, procese verbale ale comitetelor de monitorizare), altele mai puțin. Neavând un standard unic impus de MIPE pentru toate (decât prevederile generale din Regulamentele UE), practica diferă. Lipsa de transparență într-o regiune poate ascunde probleme sau genera suspiciuni de tratament preferențial. De exemplu, dacă publicarea rezultatelor evaluării proiectelor întârzie nejustificat sau se furnizează puține detalii, beneficiarii pot suspecta nepotism, chiar dacă nu e cazul. Prin contrast, publicarea promptă și explicită a criteriilor și punctajelor întărește **încrederea**. Așadar, o limitare administrativă (precum personal insuficient la comunicare publică) poate avea impact direct asupra percepției de integritate.

Responsabilitate și control democratic. În cadrul sistemului anterior, Ministerul Fondurilor avea o responsabilitate politică directă față de Parlament, inclusiv prin mecanisme formale precum interpelările, pentru modul de funcționare a programelor operaționale. În actuala arhitectură instituțională, responsabilitatea este distribuită diferit: ADR-urile sunt conduse de directori generali numiți cu aprobarea Consiliilor pentru Dezvoltare Regională (CDR), nu de actori politici la nivel național. CDR-urile sunt formate din președinții consiliilor județene și reprezentanți ai municipiilor, ceea ce creează un cadru de răspundere la nivel local și județean.

Integritatea și prevenirea corupției. Descentralizarea deciziei ridică și problema potențialului de **captură locală**. Dacă înainte alocarea proiectelor se făcea central, acum există temerea că la nivel local/grup restrâns s-ar putea exercita influențe necuvenite asupra selecției proiectelor. Comitetul de Monitorizare al fiecărui program are membri variați (inclusiv ONG-uri, mediul privat etc.), ceea ce oferă o oarecare garanție de pluralitate. Deciziile de finanțare sunt luate de evaluatori tehnici după criterii stabilite. Totuși, riscul există, mai ales în ceea ce privește **asistența tehnică** (fondurile cu care ADR se finanțează pe sine, unde deciziile nu trec prin competiție) sau **achizițiile făcute de beneficiari locali** (unde rețelele locale pot încerca să profite). Sistemul administrativ trebuie să aibă **controale interne** solide: ADR-urile au compartimente de audit intern și anticorupție, iar DLAF (Departamentul pentru Lupta Antifraudă) veghează de ansamblu. Limitările apar dacă aceste controale sunt doar formale. Buna guvernanta ar presupune și **publicarea tuturor contractelor, a achizițiilor, a beneficiarilor finali** în formate deschise – transparență totală reduce oportunitățile de corupție. Dacă administrația nu implementează astfel de practici (din lipsă de cultură a transparenței sau din motive tehnice), integritatea poate fi afectată.

Aplicarea neuniformă a regulilor și confuzia legislativă. Pentru bună guvernanta e esențial ca regulile să fie aplicate *egal și predictibil*. Limitările sistemului (ex: interpretări diferite la nivel de ADR, sau ghiduri revizuite de mai multe ori) pot duce la situații în care beneficiari din regiuni diferite sunt tratați diferit. De pildă, o cheltuială considerată eligibilă în Sud-Est să fie respinsă în Nord-Vest din cauza unei ghid local redactat diferit. Astfel de cazuri erodează principiul **statului de drept** (reguli clare și egale pentru toți). E drept, programele diferite pot alege priorități diferite, dar acolo unde regulile generale (ajutor de stat, achiziții, eligibilități de bază) sunt implicate, ar trebui uniformitate. MIPE încearcă să mențină asta, dar orice scăpare devine o problemă de guvernanta.

Implicarea publicului și partenerilor. Principiul parteneriatului stă la baza programelor UE – actorii locali trebuie implicați nu numai ca beneficiari, ci și în monitorizare și evaluare. Buna guvernanta suferă dacă implicarea e doar de fațadă. Limitările administrative (timp limitat, personal insuficient) pot face ca **procesul de consultare** să fie formal sau grăbit. De exemplu, ghidurile au fost adesea în consultare publică pe perioade scurte, uneori în paralel multe deodată, ceea ce a limitat capacitatea societății civile de a contribui. În comitetele de monitorizare regionale, reprezentanții societății civile sau mediului de afaceri sunt în minoritate față de cei guvernamentali; dacă nu li se acordă atenție reală, deciziile pot

ignora perspective importante. O administrație copleșită de sarcini va trata adesea parteneriatul ca pe o bifă, nu ca pe o oportunitate – acesta este un efect negativ al limitărilor de capacitate.

În privința **bunei guvernante**, se poate spune că descentralizarea a adus unele îmbunătățiri (decizii mai apropiate de cetățeni, potențial pentru mai multă transparență locală), dar numai în măsura în care fiecare ADR și instituțiile centrale și-au asumat principiile de guvernanta. Există exemple de bună practică – de pildă, ADR-urile au publicat coduri etice, au sesiuni de informare dese cu beneficiarii, au implementat mecanisme de alertă nereguli.

Evoluția cronologică a schimbărilor legislative:

Etapă	Act normativ	Tip act	Data1	Rol
I. Inițierea cadrului de descentralizare	OUG nr. 122/2020	Ordonanță	31 iulie 2020	Creează posibilitatea ca ADR să devină AM. Definește atribuții-cheie și relația cu ACP.
	HG nr. 936/2020	Hotărâre de Guvern	9 noiembrie 2020	Aprobă cadrul instituțional; desemnează ADR ca AM pentru PR.
	Legea nr. 277/2021	Lege	2 decembrie 2021	Aprobă OUG 122/2020 fără modificări esențiale.
II. Ajustări legislative pentru operaționalizare	OUG nr. 133/2021	Ordonanță	20 decembrie 2021	Reglementează fluxurile financiare, cofinanțarea, reconcilierii contabile.
	Legea nr. 315/2004	Lege	29 iunie 2004 (modificată în 2022)	Reglementează statutul ADR. A fost completată ulterior pentru a reflecta noul rol de AM.
	Decizia CCR nr. 721/2020	Decizie CCR	Octombrie 2020	Confirmă că ADR pot exercita atribuții de autoritate publică dacă există bază legală.
III. Clarificări și consolidări critice	OUG nr. 88/2022	Ordonanță	28 iunie 2022	Clarifică statutul ADR ca AM; actele lor devin acte administrative; definește atribuțiile principale.
	OUG nr. 97/2022	Ordonanță	29 iunie 2022	Modifică OUG 66/2011: ADR pot emite titluri executorii și constata nereguli.
IV. Cadrul european aplicabil	Regulamentul (UE) 2021/1060	Regulament UE	24 iunie 2021	Stabilește funcțiile AM, responsabilități pentru selecție, audit și control.

1.3. Provocările sistemului de implementare generate de propunerile de regulamente și propunerile pentru cadrul financiar multianual 2028-2034

Propunerile publicate în iulie 2025 ce vor face obiectul negocierilor cu Statele Membre aduc schimbări substanțiale față de Regulamentul (UE) 2021/1060 ("CPR") privind sistemul de management și control, evaluare, performanță și alte funcții esențiale ale gestiunii fondurilor, cu accent pe simplificare, eficiență și orientare spre rezultate concrete.

Astfel propunerile de regulamente vizează:

- Reducerea numărului de programe, eliminarea suprapunerilor, a raportărilor paralele și a cerințelor administrative redundante.
- Un portal centralizat pentru acces la oportunități de finanțare, raportare și monitorizare, reducând mult fragmentarea actuală și facilitând accesul beneficiarilor la informații și fonduri.
- Toate fondurile principale – coeziune, dezvoltare regională, agricultură – se vor implementa prin planuri integrate de parteneriat, cu obiective, reforme și investiții asumate comun și monitorizate pe baza jaloanelor de rezultat (similar cu modelul PNRR).
- În timp ce coordonarea strategică rămâne la nivel național, se consolidează decizia și implementarea la nivel regional/sectorial acolo unde este cazul, cu stabilirea explicită a rolurilor și responsabilităților între coordonator, autorități de management și autorități de audit.
- Implementarea și monitorizarea se realizează printr-un sistem digitalizat, interoperabil la nivel european, cu trasabilitate sporită pentru fiecare euro alocat sau cheltuit.
- Se va dezvolta un sistem unic de monitorizare și performanță. Se trece de la peste 5.000 de indicatori necorelabili la circa 900, agregabili la nivel de buget UE și program – ceea ce permite evaluare comparabilă și raportare sintetică la nivel european.
- Plățile și tranșele de finanțare vor fi condiționate de atingerea jaloanelor/milestone-urilor și rezultatelor clare (nu doar de conformitate procedurală). Accent deosebit pe auditarea și monitorizarea impactului concret, nu doar a documentației.
- Un singur raport anual de management și performanță va înlocui zeci de instrumente individuale de raportare, reducând munca birocratică și sporind transparența.
- Se instituie un mecanism de finanțare rapidă în caz de criză, cu fonduri alocate fără necesitatea modificării regulamentelor principale – pentru a reacționa prompt la urgențe sau priorități politice noi (ex: migrație, război, dezastre).
- O parte din alocările naționale vor rămâne neprogramate, putând fi mobilizate rapid pentru priorități sau crize apărute după aprobarea planurilor inițiale.
- Se definesc roluri și proceduri consolidate pentru prevenirea, identificarea și investigarea neregulilor și fraudelor; colaborare extinsă între OLAF, Parchetul European și autoritățile naționale.
- Plățile pot fi suspendate imediat în caz de încălcare sistemică a principiilor statului de drept, pe modelul Mecanismului de Reziliență și Redresare.
- Obligații mai stricte privind publicarea informațiilor despre beneficiari și utilizarea fondurilor, cu monitorizare publică centralizată.

Sistemele actuale ale statelor membre, chiar și cele ce funcționează eficient vor cunoaște modificări semnificative, conform noilor regulamente propuse pentru 2028-2034: de la gestiunea strict procedurală și extrem de birocratizată la un sistem integrat, digital, bazat pe performanță, evaluare unitară și adaptare rapidă la nevoile statelor membre și ale UE. Se mențin pilonii gestiunii partajate, însă cu responsabilități mai clare, proceduri mult simplificate și control pe rezultate, nu pe documentație, pe fondul unei transparențe sporite și a unei arhitecturi bugetare mai flexibile.

Aspecte cheie:

1. Poziționare și responsabilități în cadrul planurilor de parteneriat

- Autoritățile de management vor avea un rol central în cadrul noilor „planuri naționale și regionale de parteneriat”, care înlocuiesc arhitectura actuală cu programe operaționale separate. Astfel, vor coordona și monitoriza implementarea capitolelor regionale/sectoriale relevante, sub supravegherea coordonatorului național.
- Este introdusă o delimitare mai strictă între funcția de coordonare strategică (la nivel național) și responsabilitățile tehnico-administrative de selecție, contractare, plată, monitorizare și raportare la nivelurile de implementare. Rolurile sunt definite clar pentru a evita suprapunerile și ambiguitățile din trecut.

2. Simplificare și digitalizare

- Se prevede integrarea completă a autorităților de management într-un sistem digital unificat la nivel UE, inclusiv pentru raportare, monitorizare și verificarea proiectelor. Toate procedurile vor fi digitalizate, ceea ce va reduce semnificativ povara administrativă și riscul de erori sau întârzieri.
- Vor fi implementate portaluri unice pentru aplicații, contractare, plată și transparență, ceea ce va însemna o reducere a raportărilor paralele și a platformelor diferite folosite anterior.

3. Control și audit orientat pe rezultate

- Monitorizarea performanței și a rezultatului devine principala metodă de control: autoritățile de management vor raporta progresul pe baza unui set redus de indicatori (circa 900 la nivel UE), consolidați și comparabili, față de peste 5.000 folosiți anterior.
- Plățile către beneficiari și state membre vor depinde direct de atingerea jaloanelor și indicatorilor de rezultat, nu doar de depunerea documentațiilor sau de conformitatea birocratică.

4. Clarificarea și creșterea responsabilității

- Atribuțiile autorităților de management vor fi formalizate detaliat prin reglementări și instrucțiuni, pentru a elimina zonele gri și suprapunerile cu alte structuri (audit sau organisme intermediare).
- Există o componentă de descentralizare operațională, permițând ca deciziile de implementare să fie luate, unde este cazul, cât mai aproape de beneficiari (ex. la nivel regional/sectorial).

5. Sprijin sporit pentru capacitate administrativă

- Autorităților de management li se oferă instrumente suplimentare pentru dezvoltarea capacității administrative, inclusiv formare, suport digital și asistență pentru recrutarea personalului calificat.
- Se va insista pe recrutarea și retenția experților și pe dezvoltarea de competențe specifice în managementul proiectelor europene moderne.

6. Flexibilitate nouă și adaptare la crize

- Autoritățile de management vor putea realoca rapid fondurile la nivelul planului de parteneriat, în funcție de nevoile apărute sau de situații de criză, fără a necesita modificări majore aprobate la Bruxelles, ceea ce oferă viteză de reacție mai mare pe plan local/național.
- Sunt prevăzute mecanisme de finanțare rapidă în caz de urgențe, pe bază de criterii clare și proceduri accelerate.

7. Obligatoritate pentru transparență și comunicare

- Există cerințe sporite privind publicitatea fondurilor, a beneficiarilor și a rezultatelor obținute, cu informarea permanentă a publicului și facilitarea accesului la date în timp real.

Modificări cheie relevante pentru sistemul de gestiune și control sunt cele ce vizează funcția de audit, funcție ce va fi adaptată și modernizată, urmând tendințele de simplificare, digitalizare și orientare pe rezultate prevăzute de noile propuneri pentru Cadrul Financiar Multianual (CFM):

1. Simplificare și armonizare

Se va implementa un cadru unic, integrat de monitorizare și performanță la nivelul întregului buget UE. Acesta va simplifica indicatorii de performanță și va armoniza regulile de audit și control, reducând astfel raportările paralele și birocratice.

Auditul va fi susținut de sisteme digitale integrate, cu fluxuri de date și documente accesibile în timp real, facilitând verificările și trasabilitatea implementării fondurilor.

2. Orientare pe rezultate în audit

Auditul va fi centrat pe rezultate, nu doar pe conformitate. Verificările și controalele nu vor mai evalua exclusiv respectarea strictă a procedurilor, ci vor verifica în principal realizarea jaloanelor, indicatorilor de impact și rezultatelor asumate prin planurile de parteneriat naționale și regionale. Aceasta implică o schimbare de paradigmă, cu accent pe impactul efectiv al investițiilor.

Raportările și listele de verificare (check-list) vor fi unificate. Auditul va utiliza un sistem de raportare anuală unică, mult mai sintetică, care va înlocui instrumentele individuale folosite anterior pentru fondurile din gestiune partajată.

3. Claritate instituțională și responsabilitate

Delimitările funcționale vor fi mai clare și transparența sporită. Funcțiile de audit vor fi clar separate de cele de management și implementare, atât la nivel național/regional, cât și în relația cu Comisia Europeană.

Rezultatele, inclusiv sumele recuperate și observațiile principale, vor fi disponibile public, întărind dimensiunea de transparență și vizibilitate.

4. Flexibilitate și adaptare la riscuri

Auditul va fi proporțional cu riscul. Se va aplica un principiu diferențiat: sectoarele și proiectele cu risc ridicat vor fi supuse unor controale și audituri mai extinse, iar cele cu risc scăzut unor proceduri simplificate.

Sistemul de audit va fi capabil să răspundă rapid la crize sau la suspiciuni de nereguli/fraudă, inclusiv cu oprirea finanțării sau suspendarea plăților în caz de încălcare a statului de drept sau a regulilor UE.

5. Colaborare europeană sporită

Sunt prevăzute proceduri consolidate de colaborare OLAF, Curtea de Conturi, Parchetul European pentru prevenirea, detectarea și investigarea fraudelor și pentru recuperarea fondurilor necuvenite. Vor exista platforme de dialog anual între instituțiile UE și statele membre cu rol de orientare strategică asupra funcției de audit, contribuind la adaptarea rapidă a regulilor și la un control mai robust din partea Parlamentului European și Consiliului European.

1.4. Analiză sisteme și instrumente

1.4.1. Lecții învățate din procesul de simplificare și nevoi actuale

Perioada 2021–2027 a debutat cu o preocupare intensă pentru simplificare, materializată prin adoptarea *ordonanței de simplificare* și prin multiple inițiative la nivelul Autorităților de Management de a integra în proceduri opțiunile de costuri simplificate oferite de Regulamentele Politicii de Coeziune. Aceste intervenții au reprezentat un efort real de modernizare administrativă și au creat premisele unui sistem de gestionare mai eficient, în care sarcina documentară să fie redusă, procesele să fie accelerate, iar accentul să se mute de la verificarea excesivă a formalităților către calitatea și rezultatele proiectelor.

Totuși, analiza detaliată a implementării acestor măsuri arată că **simplificarea a avansat doar parțial**, iar multe dintre provocările structurale ale perioadei 2014–2020 se regăsesc, în forme adaptate, și în ciclul actual. Constatările extrase din interviuri, focus-grupuri, sondaje și studii de caz converg către ideea că, deși intenția și direcția au fost corecte, impactul efectiv al măsurilor de simplificare rămâne limitat de factori structurali, instituționali și operaționali care depășesc aria de control direct al AM-urilor.

Progresele realizate – actualizări de ghiduri, clarificări și îmbunătățirea comunicării – au fost insuficiente pentru a corecta problemele sistemice. Interviurile cu AM subliniază limitele generate de interpretările neunitare între instituțiile centrale (MIPE, ANAP, AA), iar sondajele și discuțiile cu beneficiarii arată că diferențele de capacitate administrativă între UAT-uri afectează sever capacitatea de a naviga proceduri complexe. De asemenea, beneficiarii raportează că schimbările aduse prin „ordonanța de simplificare” nu au avut un impact substanțial în reducerea sarcinii formaționale: aceste modificări sunt percepute fie ca tardive, fie ca prea tehnice pentru a influența munca reală de pregătire și implementare. În anumite interviuri există și opinia că ordonanța a creat noi neclarități, mai degrabă decât simplificare netă, mai ales în achiziții și verificări, unde suprapunerile persistă.

Experiența simplificării prin Ordonanța de simplificare

OUG 23/2023 a avut ca axă principală: simplificarea și digitalizarea gestionării fondurilor, mai ales prin Declarația Unică, definirea „activității de bază” și interoperabilitatea cu bazele de date publice. În ghidurile PR Centru, ordonanța este reflectată explicit în trei mari zone: (a) definirea activității de bază și separarea activităților conexe, (b) utilizarea Declarației Unice și (c) posibilitatea de a nu mai solicita anumite documente dacă există interoperabilitate cu registrele naționale.

Ghidurile preiau definiția din OUG 23/2023: activitatea de bază este activitatea sau pachetul de activități „principale sau de referință”, care contribuie direct și semnificativ la obiectivele proiectului, reprezintă minimum 50% din bugetul eligibil și exclude consultanța, managementul, publicitatea, auditul etc., care sunt definite ca „activități conexe”. Această structură apare, de exemplu, în ghidul pentru IMM digitale și în ghidul pentru soluții digitale în administrația locală, și este reluată în ghidurile de infrastructură (3.2, 3.3, 3.4, 4.2).

Ordonanța introduce Declarația Unică drept instrument prin care solicitantul își asumă îndeplinirea criteriilor de eligibilitate, iar verificarea de conformitate administrativă este realizată „automat” în MySMIS, pe baza acesteia. Ghidurile prevăd explicit că verificarea conformității administrative este complet digitalizată și că proiectele trec în ETF pe baza Declarației Unice, urmând ca documentele justificative să fie verificate în etapa de contractare.

OUG 23/2023 creează cadrul ca AM să nu mai solicite anumite documente dacă poate accesa direct bazele de date ale altor instituții. Ghidurile PR Centru preiau acest lucru în mai multe secțiuni: „În situația asigurării interoperabilității cu bazele de date administrate de alte instituții publice (...), AM nu va mai cere solicitantului să prezinte documentele și informațiile necesare în vederea confirmării realității informațiilor din Declarația Unică, pe care le poate obține în mod direct (...)”. Aceeași formulare apare repetat la condițiile de contractare (certificat fiscal, cazier fiscal, situații financiare etc.), cu trimitere explicită la OUG 23/2023.

În ansamblu, OUG 23/2023 a urmărit să mute o parte din efort de pe beneficiar pe instituții, prin digitalizare și preluarea datelor direct din registre. Pe hârtie, aceasta ar trebui să reducă cererile repetitive de documente, să simplifice eligibilitatea și să accelereze etapele de verificare.

Ce a funcționat bine - zone în care există percepția unui progres real

Declarația Unică este percepută ca un pas înainte în simplificare, dar impactul ei este încă limitat de modul în care este aplicată. Interviuurile cu personal AM și consultanți arată că Declarația Unică a redus formal numărul de verificări în etapa de conformitate administrativă – proiectele intră mai repede în ETF, iar „filtrul” detaliat se face la contractare. Beneficiarii confirmă că depunerea unui set unificat de declarații simplifică oarecum procesul față de perioadele anterioare. Totuși, mulți subliniază că, în practică, „câștigul” este erodat de faptul că se solicită în continuare o cantitate mare de documente la contractare, iar Declarația Unică este percepută mai degrabă ca o formalizare a responsabilității, nu ca o reducere efectivă a sarcinii.

Conceptul de „activitate de bază” a ajutat la clarificarea raportului dintre investiția propriu-zisă și activitățile de suport. Din interviuri reiese că, pentru AM, definirea activității de bază (minim 50% din buget) este utilă ca instrument de control: se asigură că proiectul nu este „artificial amplificat” cu consultanță, management și costuri conexe în detrimentul investiției. În acest sens, personalul AM consideră prevederile OUG 23/2023 utile pentru disciplinarea structurării bugetelor și pentru justificarea unor decizii de respingere a proiectelor „deghizate” în investiții, dar care sunt în fapt preponderent soft.

O parte dintre solicitanți remarcă o clarificare a regulilor, chiar dacă nu o reducere masivă a birocrăției. În sondaje și ateliere, unii beneficiari apreciază faptul că există acum o logică mai clară: activitate de bază, activități conexe, indicatori de etapă, Declarație Unică, ceea ce ajută la înțelegerea a „ce se dorește” de la un proiect. Este o îmbunătățire față de perioada 2014–2020, în care logica internă a criteriilor era mai puțin transparentă.

Ce NU a funcționat – sau a funcționat doar la nivel formal

Interoperabilitatea cu bazele de date și reducerea efectivă a documentelor nu s-au materializat pe scară largă. Deși ghidurile prevăd clar că AM „nu va mai cere documente” acolo unde există interoperabilitate, interviurile cu beneficiari și consultanți arată că, în practică, majoritatea documentelor sunt încă solicitate. Interviuurile cu AM confirmă că interoperabilitatea tehnică cu unele sisteme (ANAF, ONRC, alte registre) este doar parțial funcțională, iar riscurile de eroare sau de lipsă de date îi determină să păstreze cererea de documente de la beneficiar, pentru a nu se expune la riscuri de control ulterior. Concluzia general acceptată este că această prevedere a OUG 23/2023 are potențial, dar implementarea tehnică (SI, fluxuri, norme secundare) este încă incompletă.

Ordonanța a introdus și constrângeri noi, în special prin condiția ca activitatea de bază să reprezinte $\geq 50\%$ din buget. Beneficiarii, în special IMM-urile și UAT-urile care propun proiecte complexe (cu mix de investiții și activități soft), semnalează că regula de 50% poate fi rigidă. Din interviuri reiese că această constrângere îngreunează proiectele cu puternică componentă de inovare, formare sau intervenție socială, unde impactul nu se produce doar prin investiția „tare”. Unii intervievați consideră că intenția (limitarea costurilor de management) e bună, dar aplicarea uniformă la toate tipurile de intervenții este excesivă și nu reflectă diversitatea logicilor de schimbare.

Beneficiarii nu percep că OUG 23/2023 a redus călcâiul de Achile al sistemului: suprapunerea verificărilor și a clarificărilor. Focus-grupurile și studiile de caz arată că, în ciuda ordonanței, verificările continuă să fie multiple (AM, MIPE, ANAP, AA), iar „valorile de clarificări” nu s-au redus semnificativ. Beneficiarii relatează situații în care același aspect (de ex. încadrarea unei cheltuieli sau justificarea unui indicator) este discutat în faza de evaluare, apoi în contractare, apoi în vizite de monitorizare, uneori cu interpretări diferite. Din această perspectivă, simplificarea resimțită este mai degrabă mică și mai mult „cosmetică” decât structurală. Există percepția unei decalări între ambiția de simplificare din text și realitatea operațională.

Opinia dominantă din interviuri și focus-grupuri este că OUG 23/2023 este „un pas în direcția bună”, dar nu suficient. Beneficiarii văd în continuare:

- multe documente cerute de mai multe ori;
- criterii complexe (VNAE, fluxuri de numerar, analize tehnico-economice detaliate) aplicate și la proiecte de dimensiuni moderate;
- lipsa proporționalității pentru beneficiarii mici.

Pe de altă parte, o parte dintre actorii de la nivel central (inclusiv unii specialiști în management și control) subliniază că OUG 23/2023 a introdus instrumente utile (Declarația Unică, clarificarea activității de bază, baza legală pentru interoperabilitate) și că „timpul nu a fost suficient” pentru ca efectele să se vadă pe deplin în ciclul actual.

Există un consens larg că simplificarea era și rămâne necesară, iar OUG 23/2023 este un pas pozitiv, dar insuficient. Toate categoriile de actori – AM, UAT, IMM, experți – sunt de acord că:

- povara administrativă este mare;
- anumite prevederi ale ordonanței merg în direcția corectă (digitalizare, interoperabilitate, Declarație Unică);
- efectele pozitive se văd mai ales la nivel de claritate conceptuală, nu neapărat la reducerea reală a efortului.

Diferențele de perspectivă apar în evaluarea „amplitudinii” efectelor. Actorii instituționali (AM, în parte MIPE) tind să considere că s-a făcut un progres semnificativ „comparativ cu 2014–2020” și că blocajele actuale sunt mai degrabă de natură tehnică (platforme, registre, timp de implementare).

Beneficiarii (în special UAT mici și IMM-uri) consideră că schimbările nu au modificat fundamental experiența lor: continuă să resimtă documentație stufoasă, proceduri greoaie și termene lungi. Pentru ei, OUG 23/2023 nu a fost (încă) „ordonanța care a simplificat”.

Compararea tuturor acestor surse sugerează că ordonanța a creat cadrul pentru simplificare, dar nu a reușit, în perioada analizată, să producă simplificarea structurală dorită. Impactul pozitiv se vede mai ales în zona de clarificare conceptuală (activitate de bază, Declarație Unică) și în deschiderea formală către interoperabilitate, însă barierele de implementare, suprapunerea nivelurilor de control și lipsa proporționalității fac ca beneficiarii să resimtă încă sistemul ca fiind complex și solicitant.

Experiența introducerii opțiunilor de costuri simplificate (SCO din engleza Simplified Costs Options)

Experiența aplicării SCO a fost documentată printr-o varietate de instrumente de cercetare, precum interviuri, focus-grupuri, ateliere de lucru, sondaje și studii de caz, cu implicarea diverselor categorii de stakeholderi.

Introducerea costurilor simplificate a fost salutăată de respondenții din **interviuri și focus-grupuri cu personal din autorități de management și consultanți**, fiind percepută ca un cadru promițător pentru reducerea birocrăției. Cu toate acestea, din focus-grupuri și interviuri cu beneficiari, reprezentanți AM și consultanți, reiese că **impactul real a fost limitat, implementarea fiind mai dificilă decât se anticipa** și adesea asociată cu **preocupări privind auditul și controlul**.

Bariera principală a fost evidențiată atât în ateliere de lucru, cât și în interviuri cu personal din autorități, consultanți și beneficiari. Aceștia au semnalat că, în loc să simplifice procedurile, SCO au introdus noi incertitudini ca urmare a interpretărilor divergente ale instituțiilor de control și audit. Acest fapt a condus la reticență și la aplicarea prudentă a SCO.

De asemenea, interviurile cu beneficiari și reprezentanți ai autorităților de management au scos în evidență faptul că aplicarea neunitară la nivel regional și lipsa unei metodologii clare constituie surse majore de incertitudine pentru toți actorii implicați. Instrumentul chestionar aplicat personalului AM și beneficiarilor subliniază întârzieri și proceduri consumatoare de timp pentru obținerea avizului autorității de audit, adesea considerate ineficiente.

În interviuri participanții au menționat lipsa datelor consistente, necesare pentru fundamentarea SCO relevante și corelate cu realitățile pieței, fapt ce limitează adoptarea largă. Beneficiarii intervievați, precum și consultanții din ateliere, au exprimat temeri privind riscul de corecții la interpretări diferite din partea diferitelor entități de control, ceea ce a favorizat o abordare defensivă.

În mod constant, participanții la focus-grupuri și ateliere cu consultanți și factori de decizie au subliniat că SCO sunt valoroase teoretic, însă implementarea lor depinde mai degrabă de schimbarea mentalității instituționale decât de elemente pur tehnice. Acest lucru reiese din discuțiile cu personal AM, consultanți, beneficiari și experți în audit – toți accentuând nevoia de coerență, încredere și colaborare între părți pentru valorificarea reală a opțiunilor de costuri simplificate.

1.4.2. Aspecte sistemice ce influențează simplificarea

Un sistem de implementare bazat pe competiție de proiecte pentru finanțare generează costuri administrative fără a reuși să prioritizeze nevoile critice sau investițiile cu cel mai mare potențial transformativ. Analiza grilelor arată că selecția favorizează conformitatea documentară, maturitatea tehnică și capacitatea de a răspunde detaliilor procedurale, nu valoarea strategică. Interviuurile cu experții locali și personalul AM arată că proiectele cu adevărat transformative – de exemplu, mobilitate urbană integrată sau regenerare urbană complexă – sunt în mod frecvent depășite în competiție de proiecte bine redactate, dar cu impact redus. Beneficiarii au confirmat în sondaje că „proiectul mai bine scris, nu mai necesar”, tinde să câștige, ceea ce reduce relevanța procesului competițional.

Costul administrativ al competiției de proiecte este amplificat de gradul ridicat de fragmentare a finanțării. Fragmentarea apelurilor reprezintă una dintre cele mai importante surse de ineficiență atât pentru AM, cât și pentru beneficiari. În locul unor apeluri integrate, cu obiective largi, flexibilitate în implementarea acțiunilor și proceduri consolidate, sistemul actual funcționează prin multiple apeluri mici, separate pe teme (spații verzi, mobilitate, patrimoniu, educație, digitalizare, eficiență energetică etc.), fiecare având ghidurile și criteriile sale specifice.

Pentru AM, fragmentarea multiplică în mod direct sarcinile administrative: redactarea și actualizarea unui număr ridicat de ghiduri, gestionarea unui portofoliu mare de proceduri, evaluarea și contractarea unui volum crescut de proiecte mici, precum și creșterea semnificativă a activităților de clarificare și verificare. Personalul AM confirmă în interviuri că un proiect mic necesită aproape același volum procedural ca un proiect mare, fără a genera un impact proporțional, ceea ce reduce eficiența utilizării resurselor interne.

Pentru beneficiari, fragmentarea presupune participarea la multe apeluri – fiecare cu seturi diferite de documente, condiții tehnice și formulare. UAT-urile, în special cele mici, au relatat că sunt nevoite să pregătească simultan proiecte pentru mobilitate, spații verzi, educație, eficiență energetică, patrimoniu și turism, toate cu cerințe distincte. Această dispersie solicită intens capacitatea administrativă, produce documentații mai slabe calitativ și împiedică o planificare strategică coerentă.

Rezultatele sondajelor și ale focus-grupurilor susțin constant acest mesaj: beneficiarii consideră că trebuie „să alerge după prea multe apeluri” pentru a construi o intervenție urbană coerentă, iar consultanții atrag atenția că fragmentarea produce proiecte mici, dificil de gestionat și cu impact local modest. În același timp, personalul AM observă că numărul mare de apeluri face dificilă monitorizarea și corelarea intervențiilor la nivel regional. Studiile de caz ilustrează că, pentru același obiectiv de dezvoltare urbană, beneficiarii trebuie să depună 3–5 proiecte separate pe linii diferite (verde, educație, mobilitate, patrimoniu), fiecare cu cerințe proprii.

În ansamblu, **fragmentarea apelurilor amplifică atât volumul de muncă, cât și riscul de incoerență strategică**, limitând capacitatea programului de a finanța intervenții integrate și de a genera rezultate agregate la nivel regional. Beneficiarii din focus-grupuri, reprezentanții municipiilor și personalul AM au descris apelurile ca „multe, mici și tematice”, ceea ce duce la o încărcare administrativă disproporționată și la proiecte dispersate, fără impact regional vizibil. Rezultatele sondajelor confirmă că fragmentarea apare constant ca factor care complică accesarea finanțării, în special pentru UAT-urile mici.

Granularitatea finanțării limitează capacitatea de a genera rezultate agregate la nivel regional. Apelurile mici, tematice, cu bugete reduse, conduc la intervenții fragmentate și proiecte fără efect cumulativ. În interviurile cu UAT-uri, beneficiarii descriu situația în care „avem cinci proiecte mici în cinci bucăți ale orașului, dar niciun proiect mare și coerent”. Focus-grupurile cu AM au evidențiat că această granularitate crește volumul de muncă și complică monitorizarea și raportarea fără a produce un impact pe măsură.

Complexitatea procedurilor și verificările redundante cresc costurile și timpul de procesare, fără valoare adăugată. Beneficiarii au raportat cazuri în care același document este verificat de trei sau patru ori (AM – MIPE – ANAP – AA), iar studiile de caz confirmă aceste situații. Personalul AM a recunoscut în interviuri că numărul de clarificări este excesiv și că multe dintre acestea ar putea fi evitate dacă procedurile ar fi standardizate și criteriile digitalizate. Sondajele arată că „suprapunerea controalelor” este una dintre cele mai frustrante componente ale procesului.

Comunicarea procedurală neuniformă și valurile de clarificări generează incertitudine și întârzieri. Beneficiarii din focus-grupuri au menționat clarificări succesive și uneori contradictorii, iar AM a confirmat că lipsa unor clarificări consolidate pre-lansare duce la încărcare administrativă și la interpretări diferite. Această constatare este reflectată și în sondaje, unde beneficiarii solicită ghiduri vizuale, exemple aplicate și liste de verificare standardizate.

Lipsa standardizării între instituții produce confuzie și tratament neuniform. Atât AM, cât și beneficiarii au semnalat în interviuri că interpretările privind eligibilitatea cheltuielilor, achizițiile publice și justificarea costurilor variază între evaluatori și instituții. Sondajele arată aceeași problemă: beneficiarii percep că „răspunsul depinde de cine e evaluatorul”, ceea ce afectează predictibilitatea.

Documentația redundantă crește costurile administrative și timpul de lucru. Beneficiarii din interviuri au menționat că trebuie să furnizeze repetitiv documente accesibile deja în bazele naționale (INS, ANAF, ONRC). Personalul AM a recunoscut în focus-grupuri că multe dintre aceste documente ar putea fi eliminate sau preluate automat. Studiile de caz au arătat că beneficiarii mici sunt deosebit de afectați, uneori necesitând consultanță externă doar pentru a gestiona redactarea documentelor.

Digitalizarea este subutilizată în raport cu potențialul său de simplificare. Deși o parte dintre criterii sunt marcate drept „digitalizate”, beneficiarii și AM au afirmat în interviuri că platformele actuale sunt folosite în principal ca „depozite de documente”, fără funcții de automatizare a fluxului de lucru (workflow), notificări sau preluare automată de date. Sondajele confirmă că există o așteptare clară pentru digitalizare „reală”, nu doar pentru încărcare de fișiere PDF.

Principiul proporționalității nu este reflectat în cerințe, afectând în special UAT-urile mici și IMM-urile. Triangularea datelor arată că beneficiarii de dimensiuni mici se confruntă cu aceleași cerințe ca municipiile mari sau întreprinderile mature, deși au capacități administrative limitate. Interviurile cu comune și orașe mici, împreună cu sondajele, arată că acest lucru reprezintă o barieră majoră în pregătirea proiectelor.

Beneficiarii solicită sprijin explicativ, nu doar informativ. Interviurile și focus-grupurile indică în mod clar că beneficiarii au nevoie de ghiduri vizuale, modele, liste de verificare și exemple aplicate. AM confirmă această nevoie și subliniază importanța unui „manual al beneficiarului” clar și diferențiat pe tipuri de proiecte și capacități.

Toate sursele converg asupra faptului că simplificarea trebuie abordată în mod integrat și sistemic. Constatările din interviuri, studii de caz, focus-grupuri, sondaje și analiza ghidurilor arată că pentru a obține un sistem mai eficient, mai predictibil și orientat spre rezultate este necesară o reformă a proceselor, digitalizării, standardizării și comunicării. Lecțiile învățate în perioada 2021–2027 reprezintă o bază solidă pentru calibrările esențiale din perioada 2026–2029, în consonanță cu obiectivele Foii de Parcurș și cu principiile de eficiență ale politicii de coeziune.

Deși analiza evidențiază un set amplu de oportunități de simplificare, **doar o parte dintre aceste recomandări pot fi implementate în perioada rămasă a programului**. O parte semnificativă a problemelor sunt de natură structurală și derivă din modul în care este configurat **cadrul național de reglementare, arhitectura competițională a programelor europene și mecanismele centralizate de control și verificare**. Astfel, multe dintre recomandările care vizează reducerea poverii administrative, întărirea proporționalității sau standardizarea interpretărilor nu depind exclusiv de AM PR Centru, ci sunt condiționate de:

- **legislația națională privind investițiile publice**, inclusiv cerințele HG 907/2016 și normele privind verificările tehnico-economice;
- **normele și procedurile instituțiilor centrale** (MIPE, ANAP, AA), care determină nivelul detaliilor tehnice și modul de aplicare a controalelor de conformitate;
- **cadrul operațional al platformelor digitale naționale** (MySMIS, SIATD, SICAP), care limitează uneori posibilitatea AM de a digitaliza și automatiza procesarea;
- **modelul competițional al politicii de coeziune**, care impune structură pe apeluri tematice, criterii standard de selecție și reguli uniforme pentru toți solicitanții, indiferent de capacitate și dimensiune.

Analiza comparativă a datelor din interviuri, focus-grupuri și sondaje arată că **această dependență de nivelurile centrale este recunoscută de majoritatea actorilor**. Beneficiarii afirmă că multe dintre cerințele percepute ca împovărătoare (impactul asupra mediului, interpretarea regulamentelor privind măsurile asiguratorii de buna utilizare a finanțării, verificări privind calitatea unor documente ce sunt reglementate de alte instituții) nu sunt generate de AM PR Centru, ci sunt determinate de sistemul național de reglementare. La rândul său, personalul AM confirmă că există o marjă redusă de flexibilitate în adaptarea criteriilor sau procedurilor, în special acolo unde acestea sunt impuse de ghidurile-cadru sau de instituțiile de verificare.

Prin urmare, **simplificarea în perioada rămasă a programului poate viza doar măsurile aflate în controlul direct al AM PR Centru**, precum: clarificări consolidate, explicarea criteriilor, standardizarea documentelor, îmbunătățirea comunicării, utilizarea datelor pre-calculabile și reducerea cerințelor redundante. Recomandările cu impact sistemic mai larg – precum revizuirea criteriilor eliminatorii, reformarea fluxurilor de verificare, aplicarea proporționalității sau reducerea fragmentării apelurilor – necesită **intervenții la nivel de politici, coordonare interinstituțională și ajustări în cadrul de reglementare**, aspecte pe care le detaliem în analizele următoare.

Această distincție este esențială pentru a înțelege fezabilitatea reformelor pe termen scurt și mediu: **ce poate fi schimbat imediat și ce depinde de modificarea arhitecturii mai largi a implementării politicii de coeziune**, un spațiu care transcende mandatul operațional al AM PR Centru, dar în care regiunea poate avea un rol activ prin dialog și poziții comune.

1.4.3. Analiza ghidurilor apelurilor și a grilelor de evaluare

Analiza s-a făcut pe un set de ghiduri ale unor apeluri închise care a acoperit 8 mari tipuri de intervenții:

- Digitalizare IMM
- Eficiență energetică în clădiri publice
- Infrastructură verde și albastră – municipii
- Infrastructură verde și albastră – orașe
- Mobilitate urbană – municipii și orașe
- Drumuri județene și conectivitate TEN-T
- Educație (grădinițe, creșe, școli)
- Patrimoniu urban și patrimoniu UNESCO / clasa A (turism cultural)

Analiza transversală a ghidurilor solicitantului și a grilelor de evaluare utilizate în cadrul Programului Regiunea Centru a urmărit să identifice **barierele sistemice** care afectează **eficiența selecției**

proiectelor, eficiența implementării și gradul de încărcare administrativă asupra Autorității de Management și beneficiarilor.

În conformitate cu constatările evaluării, triangulate prin interviuri, focus grupuri, sondaje și analiza documentară, rezultă că actualul mecanism competițional și arhitectura apelurilor de proiecte generează efecte adverse care limitează impactul regional al intervențiilor.

Analiza detaliată a acestor mecanisme la nivelul fiecărui apel, împreună cu identificarea criteriilor redundante, disproporționate, excesiv de tehnice sau care pot fi digitalizate, este prezentată în anexa tehnică dedicată. Constatările sintetizate în această secțiune susțin necesitatea unei abordări sistemice a simplificării, ancorată în principiile proporționalității, reducerii poverii administrative și orientării procesului de selecție către rezultate și impact, nu doar către conformitate și absorbție.

1. Criterii bazate pe informații statistice care pot fi analizate la nivel de apel, nu de proiect

Există deja foarte multe criterii care:

- folosesc **indicatori statistici standard**, disponibili la nivel de UAT, școală sau tronson de drum;
- se repetă identic pentru fiecare proiect, deși valoarea lor este **independentă de calitatea proiectului**;
- pot fi pre-calculat într-un „data pack” al apelului și asociate automat fiecărei locații / unități sau fiecărui UAT.

Exemple

- **Educație (creșe/grădinițe).** Presiune demografică, ICS, caracterul adecvat al utilităților, rata de participare, pondere copii din grupuri defavorizate, grad de marginalizare, localizare urban/rural etc. sunt complet bazate pe SIIR, INS, atlase de marginalizare – toate pot fi pre-calculat pentru fiecare UAT și unitate de învățământ. În loc să fie „evaluare de proiect”, pot fi „**profilul UAT/școlii**”, aplicat automat tuturor proiectelor din acel UAT.
- **Infrastructură rutieră regională (TEN-T).** Populația deservită, lungimea drumului, tipul conectivității la TEN-T, caracterul de unică legătură, viteza medie estimată, indicatori compoziți ISC/ISI etc. sunt calcule care se fac **o singură dată pe tronson** și se aplică tuturor scenariilor de proiect pentru acel tronson.
- **Clădiri publice/eficiență energetică.** Consum de energie primară, emisii CO₂, regim de ocupare, funcțiunea clădirii, suprafață utilă, raport cost–eficacitate etc. sunt derivate din audit energetic/documentația tehnică și pot fi calculate automat pe baza datelor introduse o singură dată în aplicație.
- **Infrastructură verde/urbană, patrimoniu, turism.** Suprafață teren, populație care are acces, suprafață spațiu verde/locuitor, localizare, grad de marginalizare, funcțiunea clădirii etc. sunt din nou indicatori statistici sau din documente tehnice, nu țin de „calitatea” propunerii.
- **Digital IMM.** Gradul actual de digitalizare (DESI 2019), evoluția gradului de digitalizare, număr de angajați, raport investiție/cifra de afaceri etc. pot fi preluate și calculate semi-automat din auditul digital și situațiile financiare.

Toate criteriile de natura „profil de UAT/unitate/drum/firmă” sau indicator statistic standard ar putea fi trecute în logica simplificării, la „**pre-calcul apel**” + **criterii digitalizate**, nu la evaluare manuală proiect cu proiect.

2. Criterii care nu aduc valoare reală evaluării calității proiectului

Criterii de capacitate a solicitantului repetate frecvent

- Capacitate operațională, sustenabilitate operațională, strategii de monitorizare, descrierea echipei, uneori chiar CV-uri – apar în aproape toate grilele, cu formulări similare, pentru același tip de beneficiar (de ex. un municipiu care depune 5 proiecte își demonstrează de 5 ori aceleași capacități).
- În practică, aceste criterii rareori fac diferența între proiecte (toate UAT-urile mari iau punctaj aproape maxim), dar consumă masiv timp de redactare și evaluare.

Criterii de tip „formalist”, unde răspunsul este în mod previzibil „Da” la toți

- Respectarea DNSH ca subcriteriu eliminatoriu în aproape toate grilele (și oricum obligatorie la verificările de conformitate).
- Măsuri generale de egalitate de șanse, de gen, nediscriminare – formulate vag, greu de verificat concret, dar ușor de „bifat” de către toți.
- Formulări gen „planul de afaceri respectă structura din ghid” sau „planul de cercetare-inovare este atașat conform cerințelor minime” – de fapt criterii de conformitate, nu de calitate.

Pentru simplificare, criteriile de tip „**capacitate instituțională de bază**” și „**respectare structuri minime**” ar trebui:

- fie evaluate o singură dată pe program/apel/entitate (ex. „fișă de eligibilitate și capacitate a UAT-ului”),
- fie mutate complet în zona de **eligibilitate/conformitate**, nu în grila de calitate.

3. Criterii care se pot digitaliza (evaluare automată)

Deja o parte din grile marchează explicit **CRITERIU DIGITALIZAT** – aici există un potențial clar de automatizare:

- în educație: presiune demografică, ICS, utilități, rata de participare, grad de marginalizare, urban/rural etc.
- în energie/clădiri publice: reducere emisii, reducere consum energie, regim de ocupare, funcțiune, suprafață, raport cost–eficacitate etc.
- în infrastructură verde și regenerare urbană: suprafața terenului, populația deservită, tipul funcțiunii, regimul de accesibilitate.
- în mobilitate: populație deservită, lungimi de drum, tipuri de conectivitate la TEN-T, indicatori de trafic, indicatori din studiul de trafic.
- în digital IMM: gradul de digitalizare înainte/după (DESI), număr de angajați în formare, raporturi procentuale buget, contribuție proprie, pondere investiție în cifra de afaceri etc.

Pe lângă cele marcate deja ca „digitalizate”, pot fi automatizate și:

- majoritatea criteriilor de **buget/deviz**, dacă se folosește un șablon bine structurat pentru deviz;
- criteriile de **complementaritate** (prin corelare cu o listă predefinită de proiecte în SIDU/PR/PNRR);
- criterii legate de **număr de beneficiari, suprafețe, indicatori RCO/RCR**, pe baza machetelor de indicatori.

Aici simplificarea înseamnă:

- separarea clară a criteriilor evaluabile *automat* de cele care chiar cer judecată profesională;
- reducerea drastică a muncii evaluatorilor la verificarea datelor brute, ca să se concentreze pe coerență, fezabilitate, relevanță.

4. Criterii disproporționate față de dimensiunea proiectului și a solicitantului

- IMM-uri/start-up-uri în inovare și digitalizare – Grilele de inovare și digital IMM folosesc indicatori sofisticăți: pondere venituri din inovare, profit din inovare, CAGR 2020–2023, portofoliu TRL, istoric de proiecte de CDI, colaborări cu CDI etc. – Pentru start-up-uri sau firme foarte tinere, aceste criterii fie sunt imposibil de demonstrat, fie le plasează structural la dezavantaj, deși tocmai ele sunt cele care ar avea nevoie de sprijin.
- VNAE > 0 ca eliminatoriu la proiecte relativ mici – În multe apeluri (clădiri, educație, patrimoniu, infrastructură urbană, turism, mobilitate), VNAE > 0 este condiție eliminatorie, ceea ce poate fi discutabil pentru proiecte cu valoare socială mare dar cu beneficii financiare directe limitate sau greu de estimat.
- Planuri de cercetare/planuri de afaceri de mare complexitate vs. valoarea grantului – În inovare/CDI și în trecerea de la idee la piață, planul de cercetare-inovare sau planul de afaceri conțin foarte multe subcriterii de detaliu, în timp ce grantul nu este neapărat mare.

Recomandăm aplicarea logicii de **proporționalitate**:

- criterii simplificate pentru start-up-uri și IMM-uri;
- cerințe de analiză economică diferențiate pe praguri de valoare;
- condiții „eliminatorii” folosite cu prudență, eventual doar pentru proiectele mari.

5. Criterii care blochează flexibilitatea în implementare

Anumite formulări sunt prea rigide pentru a surprinde realitatea și a permite un cadru flexibil adaptiv într-o lume în schimbare.

- indicatori cu praguri foarte precise (număr de locuri de muncă, % reducere consum, % structuri CDI în buget) care devin **promisiuni rigide**;
- criterii care condiționează acceptarea de **configurații tehnice specifice** (ex. BMS obligatoriu, anumite tipuri de tehnologii digitale, anumite nivele TRL pentru un anumit număr de inovări) – reduc marja de adaptare tehnică în implementare;
- DNSH și VNAE ca **eliminatorii**, fără spațiu pentru corectări iterative bazate pe clarificări, ceea ce duce la respingeri rigide pentru probleme care uneori se pot rezolva tehnic.

Simplificarea necesită analize interne ale AM pentru care ar putea fi ghidate de următoarele întrebări:

- Ce criterii ar putea fi transformate din „eliminatoriu” în „criteriu de calitate + obligație de ajustare până la contractare”, necesar îndeosebi în cazul apelurilor cu durate foarte lungi până la contractare?
- Ce indicatori pot avea **intervale** sau **toleranțe** (nu doar un prag fix)?
- Unde putem separa „obiectivul de rezultat” de „valoarea exactă” (ex. „creșterea numărului de vizitatori cu x%” față de „creșterea numărului de vizitatori în intervalul 5–10%”)?

În tabelul de mai jos se sintetizează aspecte cheie ale problemelor identificate și posibile acțiuni

Problemă identificată	Evidență din date	Sursa	Posibile acțiuni recomandate
Fragmentarea apelurilor și granularitate excesivă	Apeluri mici, adresate unor grupuri înguste de beneficiari; efort administrativ ridicat pentru proiecte cu impact redus.	Focus-grup AM; Interviuri beneficiari și parteneri; Sondaj beneficiari	Gruparea apelurilor și trecerea la apeluri integrate, cu intervenții mai mari și mai vizibile. Finanțarea SIDU la nivel de UAT
Proceduri complexe și verificări redundante	Etape multiple; dublări între AM–MIPE–ANAP–AA; verificări pe aceleași elemente în etape diferite.	Interviuri AM; Focus-grupuri tematice; Studii de caz; Atelier de lucru consultanți	Reducerea etapelor; eliminarea verificărilor duplicat; simplificarea fluxurilor.
Clarificări multiple și neconsolidate	Clarificări repetate în valuri; beneficiarii primesc răspunsuri în timpuri diferite; volum mare de solicitări individuale.	Interviuri beneficiari; Focus-grup AM; Atelier de lucru consultanți	Clarificări consolidate pre-lansare (FAQ); o singură rundă de clarificări, când posibil.
Interpretări neunitare între instituții	Diferențe de interpretare în eligibilitate, achiziții și justificări; incertitudine pentru beneficiari și AM.	Interviuri AM; Panel experți; Focus-grupuri tematice	Standardizare și poziții comune AM–MIPE–ANAP–AA; protocoale unitare.
Documentație repetitivă și redundantă	Solicitarea acelorași documente deja disponibile în ONRC, ANAF, MFP; formulare complexe.	Interviuri beneficiari; Sondaj; Studii de caz	Eliminarea documentelor redundante; preluare automată din baze naționale; formulare simplificate.
Digitalizare limitată la „upload”	Platformele nu oferă workflow, notificări, status vizibil al proiectului; utilizare redusă a funcțiilor digitale.	Interviuri AM; Focus-grupuri tematice; Interviuri beneficiari	Digitalizare funcțională: workflow, notificări automate, formulare prepopulate, transparență în stadiul verificărilor.
Lipsa proporționalității	UAT-urile mici și instituțiile cu capacitate redusă, IMM-urile beneficiare de granturi mici sunt supuse acelorași cerințe ca orașele mari.	Interviuri beneficiari; Sondaj; Focus-grup AM	Proceduri diferențiate; verificări proporționale; cerințe adaptate capacității beneficiarului.
Sprijin insuficient, prea tehnic, nu explicativ	Beneficiarii cer ghiduri vizuale, exemple, modele; informarea actuală e percepută ca insuficient practică.	Interviuri beneficiari; Focus-grupuri tematice; Atelier de lucru consultanți	Ghiduri vizuale, check-listuri, modele standard; manual al beneficiarului; sesiuni practice tematizate.
Lipsa sistematizării lecțiilor învățate	Bunele practici există, dar nu sunt transformate în concluzii acționabile sau integrate în proceduri.	Interviuri AM; Atelier de lucru consultanți; Panel experți	Platformă de knowledge management; sinteze acționabile; bucle de învățare instituțională.

Anexa 2. Rezultatele sondajelor

2.1. Sondajul aplicat personalului AM

Scopul sondajului de opinie în rândul personalului AM PR Centru a fost de a colecta perspective directe din interiorul instituției privind claritatea și asumarea responsabilităților în noul context descentralizat, disponibilitatea resurselor administrative, eficiența procedurilor interne și colaborarea instituțională. Rezultatele obținute contribuie la evaluarea sistemului de implementare al programului și la identificarea principalelor bariere și oportunități de consolidare a capacității administrative și de îmbunătățire a performanței instituționale, în linie cu noile cerințe și provocări ale politicii de coeziune în perioada 2021–2027. Constatările extrase din sondaj sunt triangulate cu datele obținute din interviurile realizate la nivelul AM, contribuind astfel la o înțelegere mai profundă și validată a principalelor aspecte analizate.

Metodologie privind aplicarea sondajului

Sondajul a fost conceput de echipa de evaluare ca instrument de colectare a opiniilor din interiorul instituției, având scopul de a furniza date calitative și cantitative relevante pentru analiza sistemului de implementare al Programului Regiunea Centru 2021–2027. Acesta a vizat principalele dimensiuni urmărite în cadrul evaluării – claritatea responsabilităților în noul context descentralizat, disponibilitatea resurselor administrative, eficiența procedurilor interne și calitatea colaborării instituționale.

Chestionarul a inclus atât întrebări închise, cu răspunsuri pe scale de tip Likert, cât și întrebări deschise menite să surprindă percepțiile detaliate și sugestiile respondenților. Întrebările închise au fost completate de câmpuri de comentarii, care au permis formularea de observații calitative suplimentare.

Pentru a permite o analiză diferențiată în funcție de poziția ocupațională, structura chestionarului a inclus trei secțiuni:

- două întrebări generale pentru identificarea tipului de funcție (conducere sau execuție);
- un set de întrebări adresat exclusiv personalului de conducere;
- un set de întrebări adresat exclusiv personalului cu funcții de execuție.

Sondajul a fost aplicat exhaustiv, fiind adresat întregului personal al Autorității de Management (105 persoane). În urma colectării datelor, au fost obținute 93 de răspunsuri valide, ceea ce reprezintă o rată de răspuns de 88% și o marjă de eroare de 2,24% la un interval de încredere de 95%. Rata ridicată de participare oferă o bază solidă pentru analiză, în special prin prisma coerenței și completitudinii răspunsurilor.

Din totalul respondenților, 73 (78,49%) ocupă funcții de execuție, iar 20 (21,51%) funcții de conducere.

Analiza datelor s-a realizat tematic, în funcție de dimensiunile-cheie definite în matricea de evaluare:

- claritatea și asumarea responsabilităților instituționale în implementarea PR Centru (IE1);
- impactul descentralizării programului (IE2);
- adecvarea cadrului normativ (IE3);
- disponibilitatea și adecvarea resurselor (IE4);
- eficiența procedurilor operaționale (IE5);
- dezvoltarea capacității instituționale și potențialul de învățare organizațională (IE6).

Mai jos poate fi urmărită matricea de corespondență între întrebările de evaluare și cele adresate respondenților în sondaj.

Întrebarea de evaluare (IE)	Întrebări din sondaj (IS) care contribuie la formularea răspunsurilor la întrebările de evaluare	Observații
IE1. În ce măsură responsabilitățile instituționale și organizaționale pentru implementarea PR Centru sunt clar definite, asumate și implementate efectiv?	IS16, IS31 – Adecvarea procedurilor operaționale; IS14, IS35 – Coordonare între departamente; IS7 – Provocări în crearea sistemului;	Oferă informații despre organizarea și funcționalitatea internă, percepția asupra procedurilor și coordonării instituționale
IE2. Care este impactul descentralizării asupra procesului de dezvoltare regională și a capacității administrative a structurilor implicate?	IS5, IS6 – Percepția asupra contribuției descentralizării la adaptarea programului și procesul decizional; IS20, IS38 – Colaborarea cu actori regionali IS21, IS36 – colaborarea cu structurile naționale	Această întrebare de evaluare a fost analizată în cadrul aceleiași secțiuni cu IE6, având în vedere că ambele explorează efectele descentralizării. Accentul pus a fost pe adaptarea programului la specificul regional, eficiența procesului decizional și colaborarea interinstituțională.
IE3. În ce măsură cadrul normativ actual contribuie la întărirea capacității administrative și facilitează implementarea eficientă?	IS3 – Claritatea și relevanța reglementărilor; IS4 – Aspecte legislative ce necesită îmbunătățire	Contribuie la identificarea lacunelor și potențialelor rigidități normative
IE4. Cât de adecvată este disponibilitatea resurselor administrative (umane, financiare, logistice și materiale) pentru susținerea eficientă a implementării PR Centru la nivelul AM și beneficiarilor?	IS8, IS23 – Disponibilitatea resurselor; IS9 – Competențele personalului din subordinea AM; IS10 – Ariile de competență relevante pentru nevoile de instruire identificate; IS11, IS27 – Oportunitățile de formare profesională existente; IS24 - Gradul de satisfacție față de postul ocupat în cadrul AM PR Centru; IS25 – Măsura recunoașterii muncii de către personalul de execuție; IS26 – Motivația în activitatea personalului de execuție; IS12, IS28 – Percepția asupra supraîncărcării; IS13, IS29 – Cauzele supraîncărcării cu sarcini; IS15, IS30 - Îmbunătățiri propuse în politicile de resurse umane și stilul de management;	Include analiza nevoilor de formare și a oportunităților de dezvoltare profesională (IS10, IS11, IS27), considerate componente esențiale ale resurselor umane disponibile în cadrul AM.
IE5. În ce măsură procedurile operaționale ale AM contribuie la simplificare administrativă și absorbție eficientă?	IS17, IS32 – Îmbunătățirea duratei proceselor vs perioada 2014–2020; IS18, IS33 – Contribuția procedurilor la absorbție; IS19, IS34 – Aspecte care necesită îmbunătățire	Răspunsuri direct relevante pentru măsurarea simplificării și eficienței procedurale

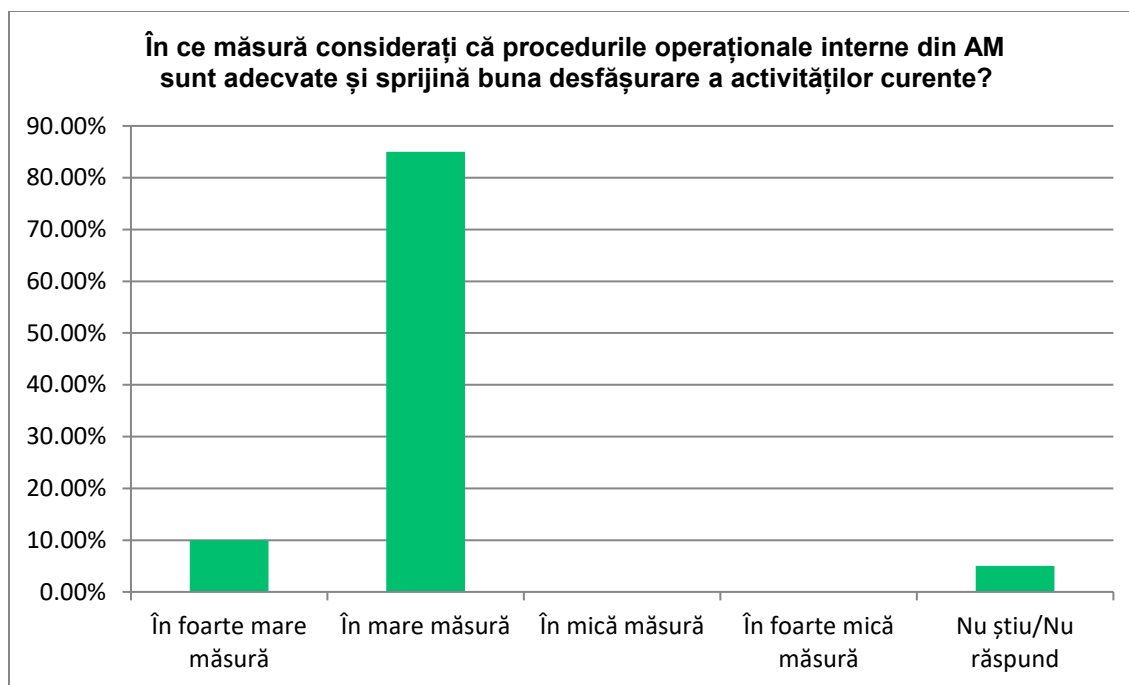
IE6. În ce măsură implementarea descentralizată contribuie la dezvoltarea instituțională și întărirea capacității actorilor regionali și locali?	N/A	Această întrebare a fost tratată împreună cu IE2 în analiza sondajului, însă nu au existat întrebări dedicate direct acestei teme. Dezvoltarea instituțională a fost documentată indirect prin analiza colaborării interinstituționale și a capacității de reacție la nevoile regiunii. Dimensiunea legată de instruire și competențe a fost analizată în cadrul IE4 (resurse umane).
IE7. În ce măsură sistemul de implementare contribuie la îmbunătățirea accesului la fonduri și adaptarea la capacitatea actorilor locali?	IS18, IS33 – Percepția asupra contribuției procedurilor la absorbția fondurilor; IS22, IS37 – Calitatea colaborării cu beneficiarii	Contribuie indirect la înțelegerea deschiderii sistemului AM față de beneficiari și nevoile lor

Claritatea și asumarea responsabilităților instituționale în implementarea PR Centru

Întrebarea de evaluare 1 (IE1) urmărește să stabilească în ce măsură responsabilitățile instituționale și organizaționale pentru implementarea PR Centru sunt clar definite, asumate și aplicate în practică. Pentru a sprijini formularea unui răspuns bazat pe percepțiile interne, analiza utilizează datele colectate prin intermediul sondajului adresat personalului AM PR Centru.

Întrebările analizate în această secțiune oferă o perspectivă directă asupra modului în care procedurile operaționale sunt percepute în raport cu activitățile curente, asupra eficienței coordonării interdepartamentale, precum și asupra principalelor provocări instituționale întâmpinate în procesul de constituire și funcționare a noului sistem descentralizat de implementare. Aceste informații contribuie la evaluarea celor trei dimensiuni centrale ale IE1: claritatea formală a responsabilităților, gradul de asumare practică și eficiența aplicării acestora în activitatea instituțională.

Potrivit rezultatelor sondajului, opțiunile de răspuns selectate converg spre un consens larg pozitiv în ceea ce privește **calitatea și utilitatea procedurilor operaționale interne ale AM PR Centru**. Astfel, 17 din 20 persoane din rândul personalului cu funcții de conducere, participante la sondaj consideră că procedurile sunt în mare măsură adecvate, iar 2 apreciază chiar "în foarte mare măsură".



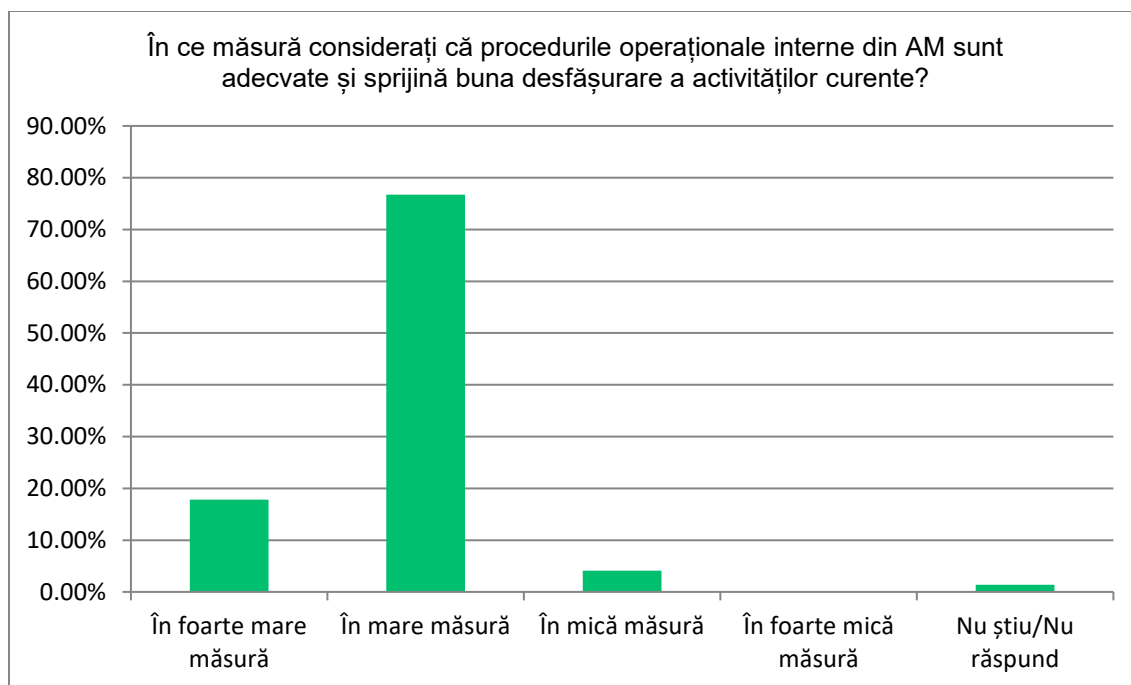
Figură 1-Percepția personalului de conducere asupra adecvării procedurilor operaționale interne

Nivelul înalt de satisfacție în rândul personalului de conducere este dublat de o evaluare similară din partea personalului de execuție.

Peste 94% (69 de persoane) din personalul de execuție consideră că procedurile sunt „în mare” sau „foarte mare măsură” adecvate. Totuși, spre deosebire de conducere, apar și 3 respondenți (4,11%) care evaluează adecvarea procedurilor doar „în mică măsură”.

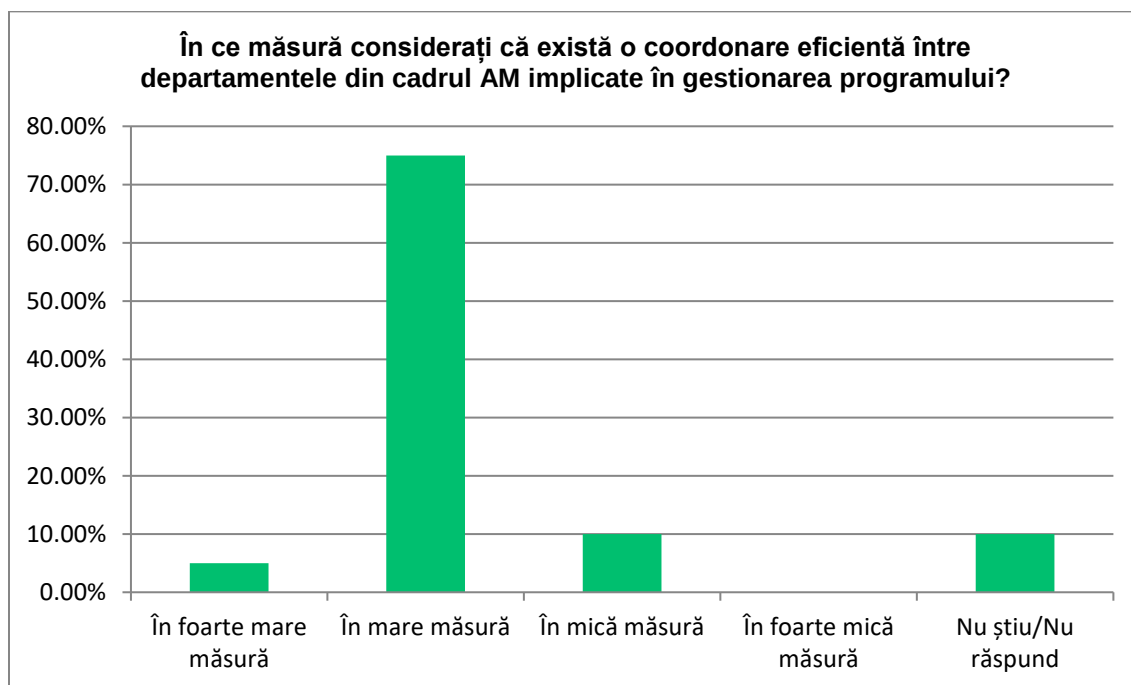
Diferențele minore semnalate de personalul de execuție, respondenți (4,11%) care evaluează adecvarea procedurilor doar „în mică măsură”, pot reflecta:

- provocări locale de implementare,
- zone unde ar fi utilă o clarificare suplimentară sau instruire specifică,
- sau o percepție mai nuanțată asupra modului în care procedurile răspund concret presiunilor operaționale (termene, sarcini multiple etc.).

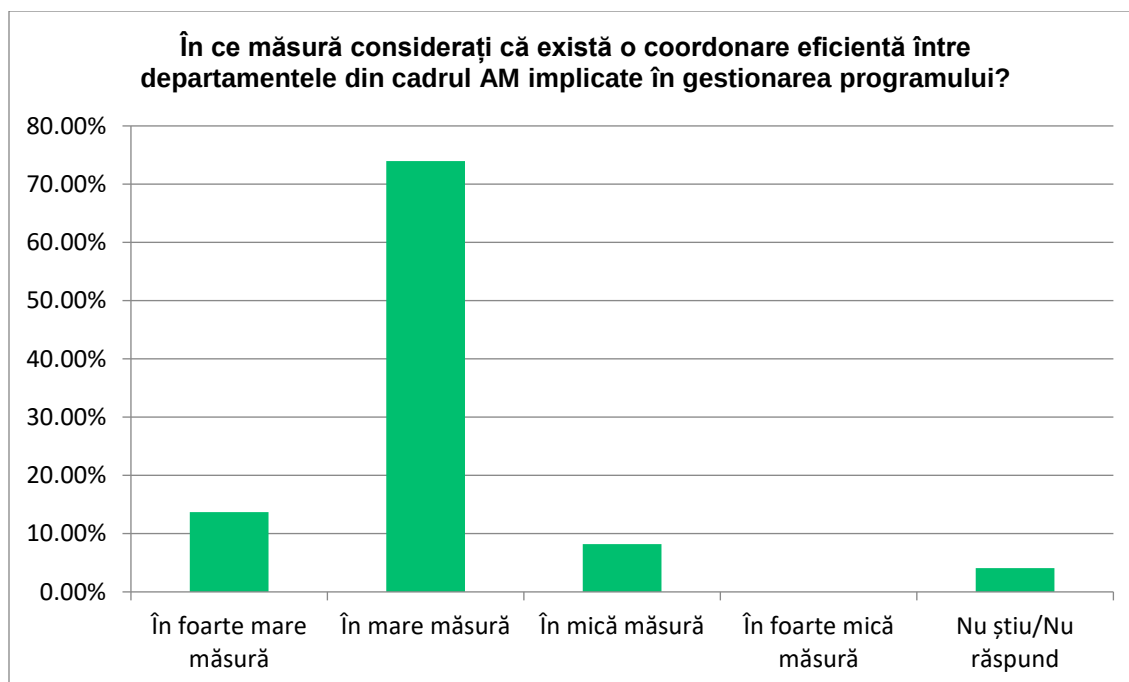


Figură 2-Percepția personalului de execuție asupra adecvării procedurilor operaționale interne

De asemenea, gradul de eficiență a coordonării interdepartamentale este apreciat ca fiind bun până la foarte bun atât de conducere -fig. 3 (75%, adică 15 respondenți, în mare măsură), cât și de personalul de execuție (aproximativ 74%, respectiv 54 de respondenți în mare măsură și 13%, adică 10 respondenți în foarte mare măsură)-fig.4.



Figură 3-Percepția personalului de conducere privind eficiența coordonării între departamente AM



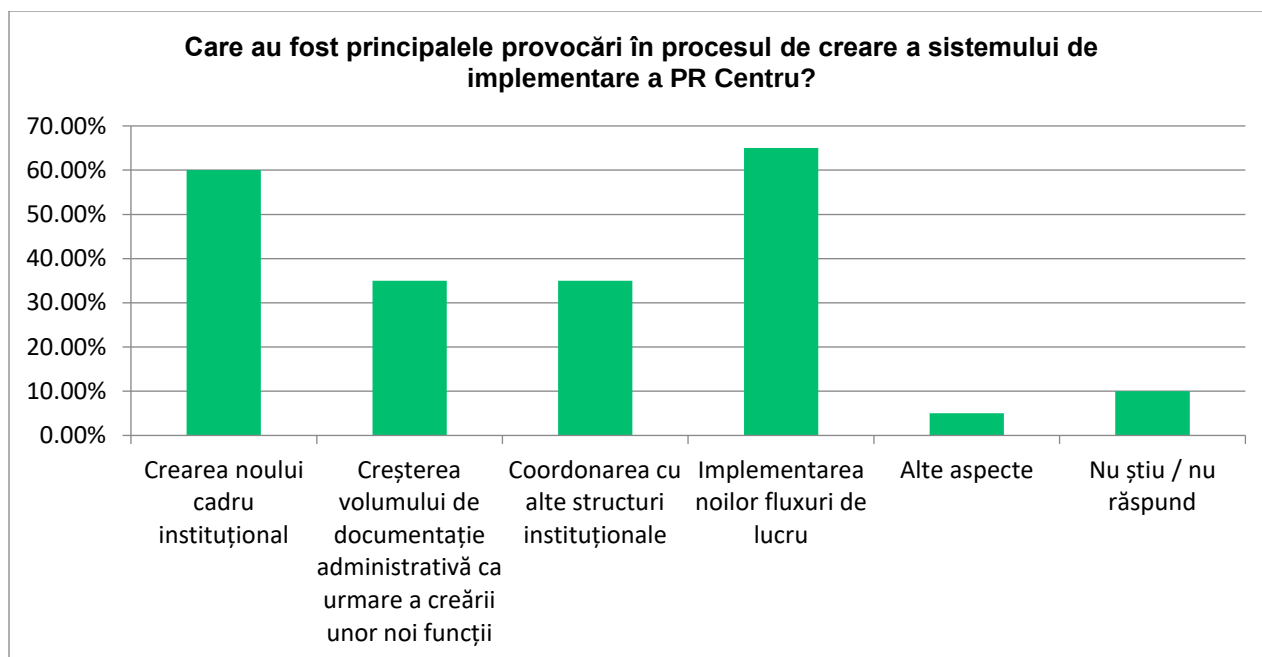
Figură 4-Percepția personalului de execuție privind eficiența coordonării între departamentele AM

Faptul că niciun respondent parte a personalului de conducere sau de execuție nu a selectat opțiunea „în foarte mică măsură” confirmă inexistența unor deficiențe grave sistemice în acest domeniu.

Existența unei coordonări eficiente între departamentele AM, sugerează că responsabilitățile sunt nu doar cunoscute, ci și aplicate în mod colaborativ. Aceste aprecieri sunt susținute și de faptul că activitatea AM este sprijinită de direcții și servicii suport din cadrul ADR Centru, în baza unor fișe de post care includ explicit atribuțiile aferente implementării PR Centru.

Respondenții din rândul personalului de conducere au identificat următoarele **provocări principale** în procesul de creare a sistemului de implementare a PR Centru:

- Implementarea noilor fluxuri de lucru
- Crearea noului cadru instituțional
- Creșterea volumului de documentație administrativă
- Coordonarea cu alte structuri instituționale



Figură 5-Percepția personalului de conducere privind principalele provocări întâmpinate în crearea sistemului de implementare a PR Centru

Aceste provocări reflectă complexitatea procesului de descentralizare și reorganizare care a însoțit transformarea Agențiilor pentru Dezvoltare Regională în Autorități de Management (AM) pentru perioada de programare 2021–2027.

Crearea noului cadru instituțional a presupus redefinirea statutului juridic și funcțional al instituției, elaborarea de noi organigrame, introducerea de noi funcții și responsabilități specifice unui AM (monitorizare, control, audit intern, relația cu CE etc.) și reorganizarea relațiilor cu MIPE, autoritățile de certificare și beneficiarii. Această etapă a afectat claritatea și asumarea responsabilităților, în special în contextul tranziției rapide și al nevoii de construire a capacității instituționale în paralel cu implementarea programului.

Implementarea noilor fluxuri de lucru-odată definite funcțiile și structurile, acestea au trebuit operaționalizate. Introducerea de noi proceduri, refacerea fluxurilor decizionale și administrative, formarea personalului și adaptarea sistemelor informatice au generat dificultăți care indică provocări în implementarea efectivă a responsabilităților instituționale. Provocările semnalate sunt caracteristice etapelor de tranziție instituțională și reflectă necesitatea de consolidare organizațională și învățare instituțională.

Creșterea volumului de documentație administrativă a fost generată de noile funcții și cerințe de control, audit, justificare și raportare care decurg din statutul de AM. Deși parțial inevitabilă, această creștere a fost resimțită ca o sarcină suplimentară semnificativă, ce poate afecta eficiența operațională și timpul disponibil pentru activitățile de fond.

Provocările menționate sunt direct relevante pentru cele trei dimensiuni analizate în întrebarea de evaluare. Astfel, claritatea responsabilităților a fost afectată în faza de configurare a noului cadru instituțional. Asumarea responsabilităților a fost dificilă într-un context de redefinire a rolurilor și colaborărilor interinstituționale. Implementarea efectivă a fost îngreunată de fluxuri administrative noi și volum de lucru crescut.

Totuși, datele colectate prin alte întrebări ale sondajului (ex. Întrebarea 14/35 privind coordonarea internă) indică faptul că aceste provocări inițiale au fost parțial depășite, iar sistemul de implementare se află într-o fază de stabilizare și consolidare funcțională.

Impactul descentralizării Programului Regiunea Centru

Întrebarea de evaluare 2 urmărește să stabilească în ce măsură procesul de descentralizare a contribuit la îmbunătățirea guvernancei programului, la creșterea capacității administrative a actorilor implicați și la adaptarea programului la nevoile specifice ale regiunii. Pentru a sprijini formularea unui răspuns argumentat, analiza utilizează date colectate prin intermediul sondajului aplicat personalului AM PR Centru, care reflectă percepțiile interne asupra principalelor dimensiuni vizate de această întrebare de evaluare.

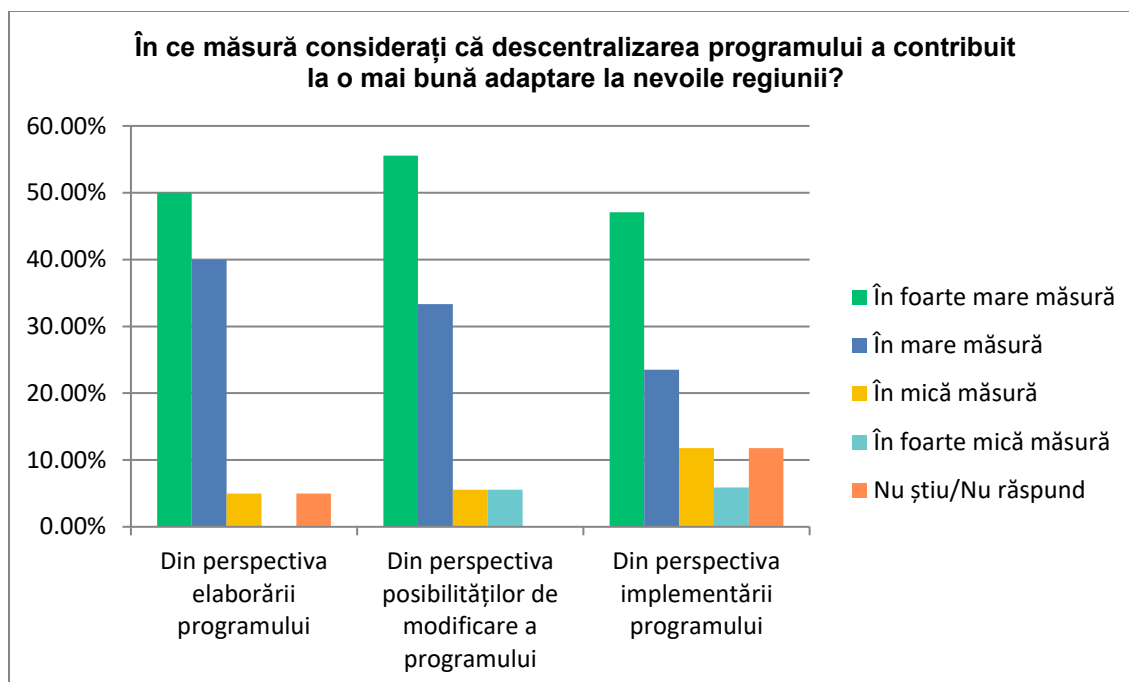
În mod particular, întrebările IS5 și IS6 măsoară percepția asupra modului în care descentralizarea a influențat capacitatea programului de a răspunde la nevoile regiunii și asupra eficienței procesului decizional în toate fazele ciclului de viață al programului (elaborare, modificare, implementare). Întrebările IS21 și IS36 oferă informații despre calitatea colaborării instituționale verticale, între AM și structurile naționale/europene (MIPE, Autoritatea de Audit, ACP, Comisia Europeană), indicator esențial pentru evaluarea capacității organizaționale și a funcționării sistemului descentralizat. În plus, întrebările IS20 și IS38 evaluează relația AM cu structurile parteneriale regionale (CM, CRP, CRI), care joacă un rol-cheie în guvernanta descentralizată.

Astfel, prin intermediul acestor întrebări, sondajul contribuie la documentarea unor dimensiuni esențiale pentru analiza IE2 și IE6:

- adaptabilitatea programului la specificul regional;
- eficiența deciziilor luate la nivel regional;
- funcționalitatea relațiilor interinstituționale;
- percepția asupra implicării actorilor regionali în guvernanta programului.

Prin corelarea acestor date cu informațiile calitative colectate în interviuri, se obține o imagine coerentă și validată asupra modului în care descentralizarea este percepută și operaționalizată în practică de către personalul AM.

Rezultatele sondajului arată că descentralizarea programului este percepută ca având un impact semnificativ asupra **adaptării acestuia la nevoile regiunii**, în special din perspectiva elaborării și a posibilităților de modificare. Astfel, 50% dintre respondenții din rândul personalului de conducere consideră că, din perspectiva elaborării, descentralizarea a contribuit „în foarte mare măsură” la o mai bună adaptare a programului, iar 55% împărtășesc această opinie în ceea ce privește posibilitatea de modificare a programului. În ceea ce privește implementarea, un procent ușor mai redus, respectiv 47% consideră că descentralizarea a contribuit la o mai bună adaptare la nevoile regiunii. Aceste rezultate fi explicate prin faptul că, și în perioada anterioară descentralizării, Agenția pentru Dezvoltare Regională, în calitate de Organism Intermediar, a fost direct implicată în implementarea programului, ceea ce face ca diferențele de percepție să nu fie atât de mari sau vizibile pentru etapa implementării programului.

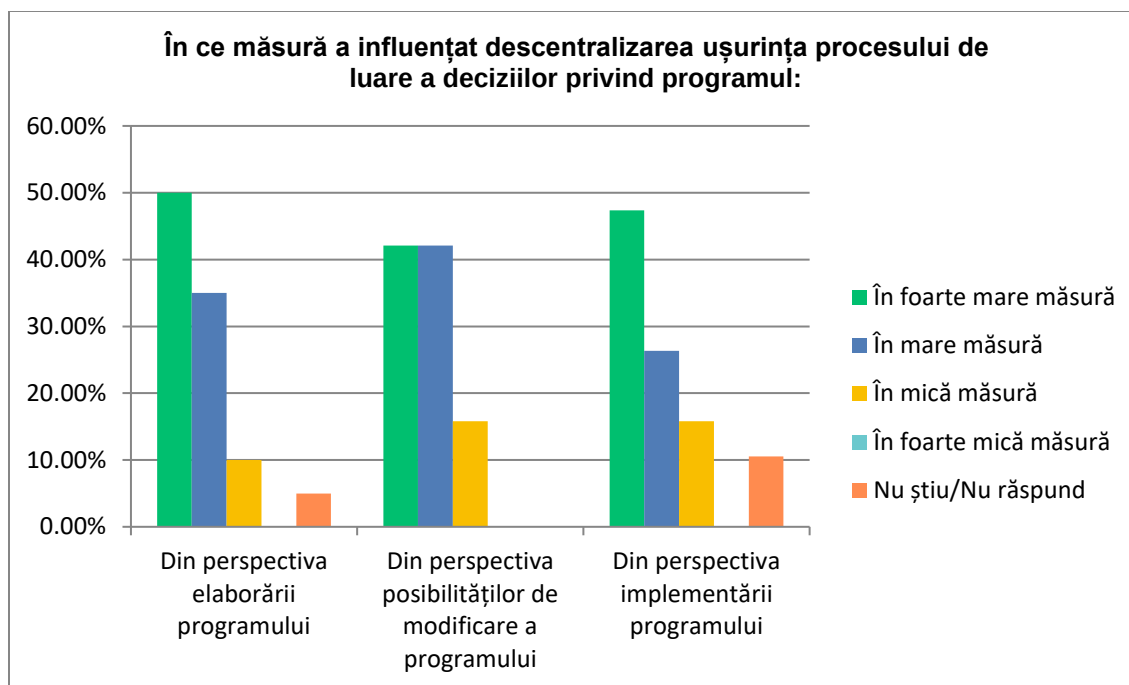


Figură 6-Percepția personalului de conducere în ceea ce privește contribuția descentralizării asupra adaptării programului la nevoile regiunii

În ceea ce privește impactul descentralizării asupra **procesului decizional**, rezultatele sondajului, arată o percepție pozitivă, în toate cele trei etape analizate: elaborare, modificare și implementare, așa cum se poate urmări în figura 6. Astfel, din perspectiva **elaborării programului**, 85% dintre respondenți consideră că descentralizarea a contribuit „în foarte mare măsură” (50%) sau „în mare măsură” (35%) la **ușurința luării deciziilor**, în timp ce doar 10% indică un impact redus.

Din perspectiva **posibilităților de modificare a programului**, 84% dintre participanți evaluează pozitiv influența descentralizării – 42% dintre aceștia considerând impactul „în foarte mare măsură”, iar 42% „în mare măsură”; doar 15% au optat pentru „în mică măsură”.

În ceea ce privește **implementarea programului**, 73% dintre respondenți au apreciat că descentralizarea a facilitat semnificativ procesul decizional, în timp ce 15% indică un impact mai redus.



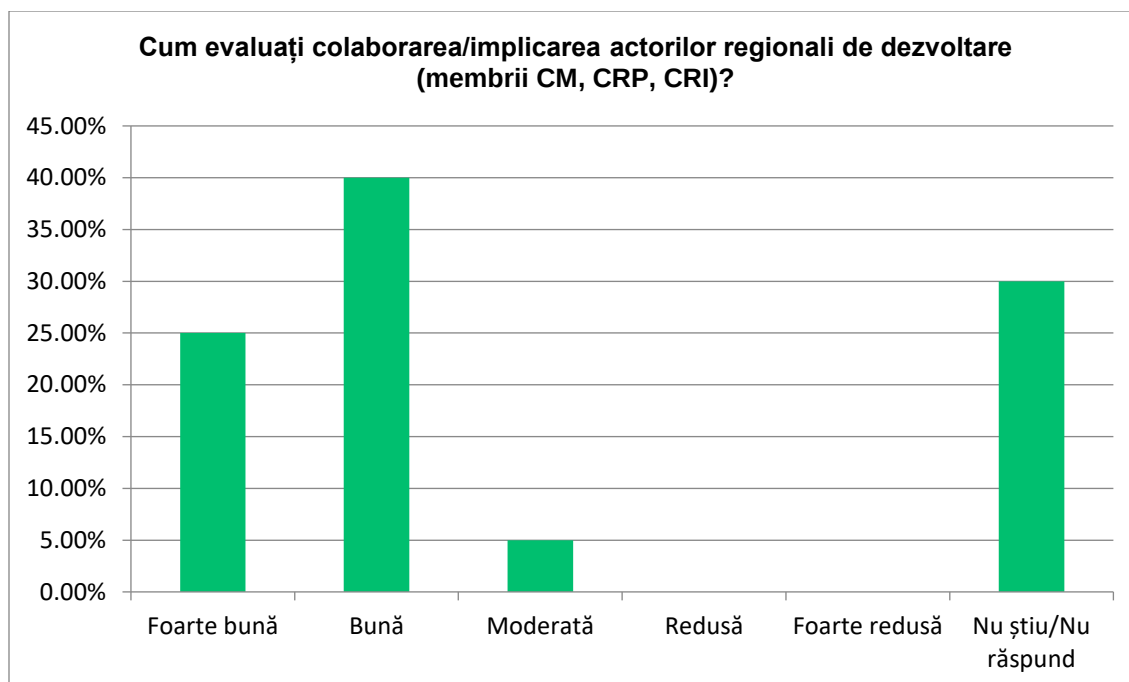
Figură 7-Percepția personalului de conducere în ceea ce privește impactul descentralizării asupra procesului decizional

Gradul de maturitate al AM, esențial în procesul descentralizării, poate fi evaluat și prin prisma calității colaborării cu instituțiile centrale și regionale, aceasta constituind o componentă importantă a capacității instituționale. Astfel, în ceea ce privește colaborarea și implicarea actorilor regionali de dezvoltare (CM, CRP, CRI) în cadrul sistemului de guvernare al PR Centru, rezultatele sondajului indică o percepție generală favorabilă. Atât personalul de conducere, cât și cel de execuție apreciază colaborarea ca fiind preponderent *bună* sau *foarte bună*, fără a exista evaluări negative sau critice.

Personalul de conducere a furnizat următoarele răspunsuri:

- 65% (13 respondenți) apreciază colaborarea ca fiind bună sau foarte bună;
- 5% oferă evaluare moderată (1 respondent);
- 30% (6 respondenți) aleg opțiunea Nu știu/Nu răspund.

Această distribuție sugerează că, din perspectiva conducerii, actorii regionali – CM, CRP, CRI – sunt percepuți ca fiind implicați și deschiși spre colaborare în sprijinirea implementării programului. Totodată, procentul relativ ridicat de non-răspunsuri (30%) reflecta o diviziune funcțională, în care doar anumite direcții relaționează constant cu CM/CRI/CRP.

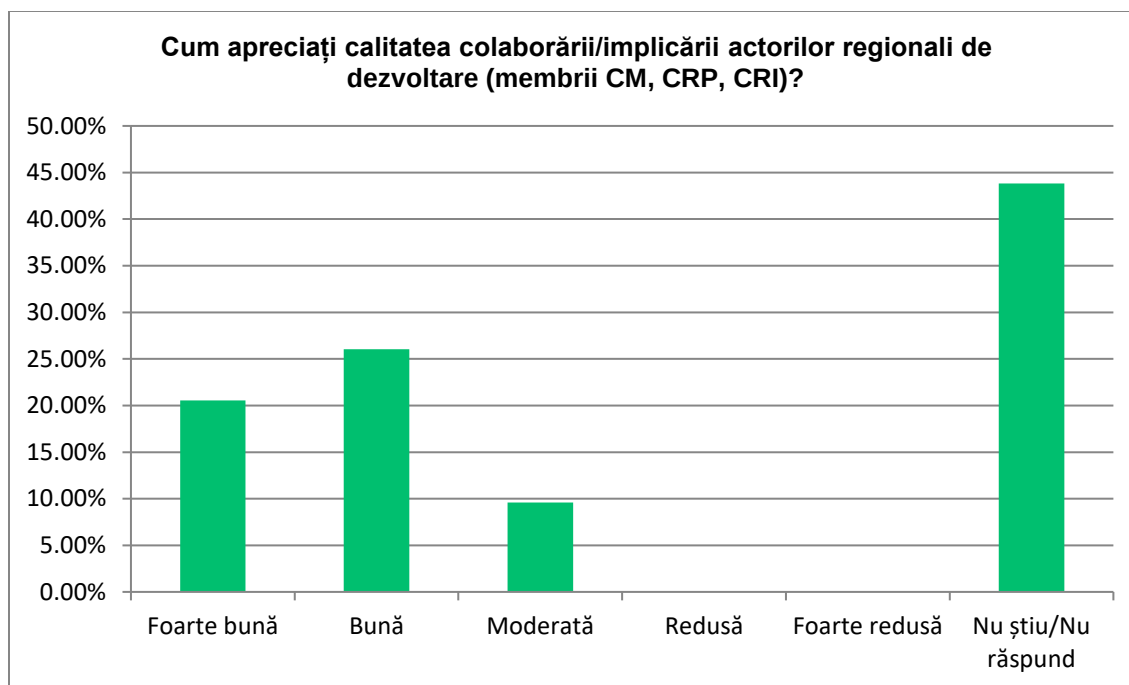


Figură 8-Percepția personalului de conducere privind implicarea actorilor regionali: Cum evaluați calitatea colaborării/implicării actorilor regionali de dezvoltare?

În ceea ce privește personalul de execuție, distribuția este mai diversă, dar în continuare majoritar pozitivă.

- 46% (26 respondenți) evaluează colaborarea ca fiind *bună* (26%) sau *foarte bună* (20%);
- 9% (7 persoane) optează pentru *moderat*;
- 0% evaluează negativ;
- 43% (32 persoane) aleg *Nu știu/Nu răspund*.

Numărul mare de non-răspunsuri (43%) sugerează că o parte importantă a personalului de execuție nu interacționează direct cu aceste structuri sau nu are suficiente informații pentru a formula o evaluare – un fapt explicabil prin specificul sarcinilor și gradul de expunere la procesele decizionale parteneriale.

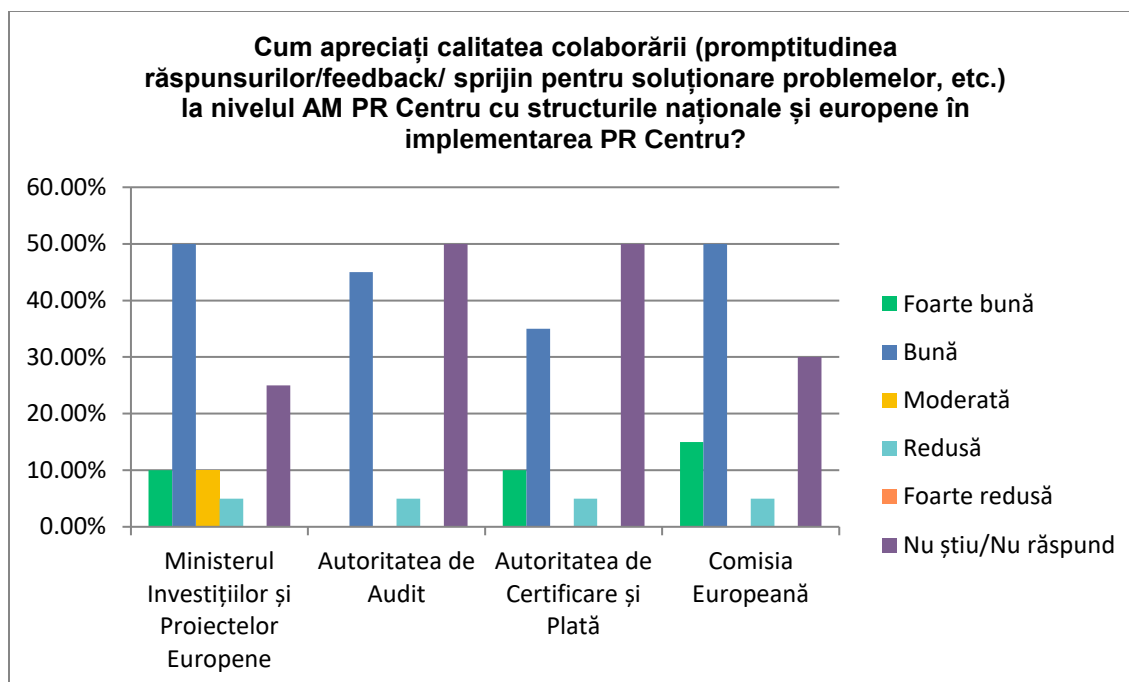


Figură 9-Percepția personalului de execuție privind implicarea actorilor regionali: Cum evaluați calitatea colaborării/implicării actorilor regionali de dezvoltare?

Colaborarea AM PR Centru cu structurile naționale și europene (MIPE, Autoritatea de Audit, ACP, Comisia Europeană) este evaluată predominant ca fiind bună sau foarte bună de către personalul de conducere și cel de execuție.

Răspunsurile furnizate de către personalul de conducere arată în felul următor:

- **Colaborarea cu MIPE** este evaluată ca *foarte bună* sau *bună* de **60%** (12 respondenți), însă 10% o consideră doar *moderată*, iar alți 25% nu răspund;
- **Colaborarea cu Autoritatea de Audit** este percepută ca *bună* de 45 %, dar jumătate dintre respondenți (50%) nu răspund – semnalând **interacțiuni limitate**;
- **Colaborarea cu ACP** este evaluată pozitiv de 45% (10% *foarte bună*, 35% *bună*), dar și aici, jumătate dintre respondenți nu oferă un răspuns;
- **Colaborarea cu Comisia Europeană** este percepută pozitiv în 65% din cazuri, dintre care 15% *foarte bună* și 50% *bună*, ceea ce indică **cea mai favorabilă percepție dintre toate cele patru structuri**.

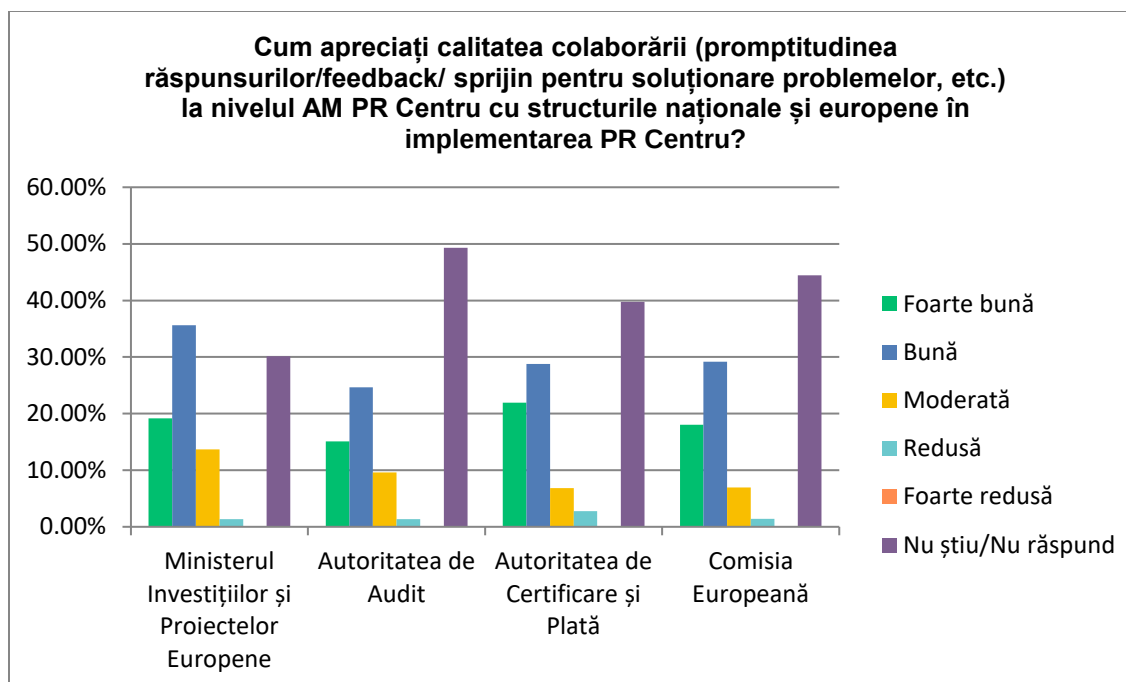


Figură 10-Percepția personalului de conducere privind calitatea colaborării la nivelul AM PR Centru cu structurile naționale și europene în implementarea PR Centru

Astfel, conducerea apreciază în general pozitiv colaborarea cu instituțiile naționale și europene, însă nivelul ridicat de non-răspunsuri în relație cu auditul și certificarea indică o diviziune clară a responsabilităților – doar anumite funcții interacționează cu aceste structuri.

Conform răspunsurilor personalului de execuție:

- **Colaborarea cu MIPE** este evaluată ca *foarte bună* sau *bună* de 55%, însă 13% o consideră doar *moderat* bună, iar 30% nu răspund;
- **Colaborarea cu Autoritatea de Audit** este percepută ca *foarte bună* sau *bună* de 39%, dar 9% oferă un calificativ *moderat*, iar peste 49% nu răspund;
- **Colaborarea cu ACP** este evaluată pozitiv de 50%, doar 6% o consideră doar *moderat* bună, iar 39% nu răspund;
- **Colaborarea cu CE** este evaluată pozitiv de 47%, iar 6% o consideră doar *moderat*; totuși, 44% nu oferă un răspuns.



Figură 11-Percepția personalului de execuție privind calitatea colaborării la nivelul AM PR Centru cu structurile naționale și europene în implementarea PR Centru.

Execuția validează tendințele observate în rândul conducerii, dar oferă o **percepție ceva mai nuanțată**, cu evaluări *moderat* bune mai frecvente. Rata mare de non-răspunsuri reflectă, și aici, o **expunere limitată a echipelor tehnice** la relațiile directe cu aceste instituții.

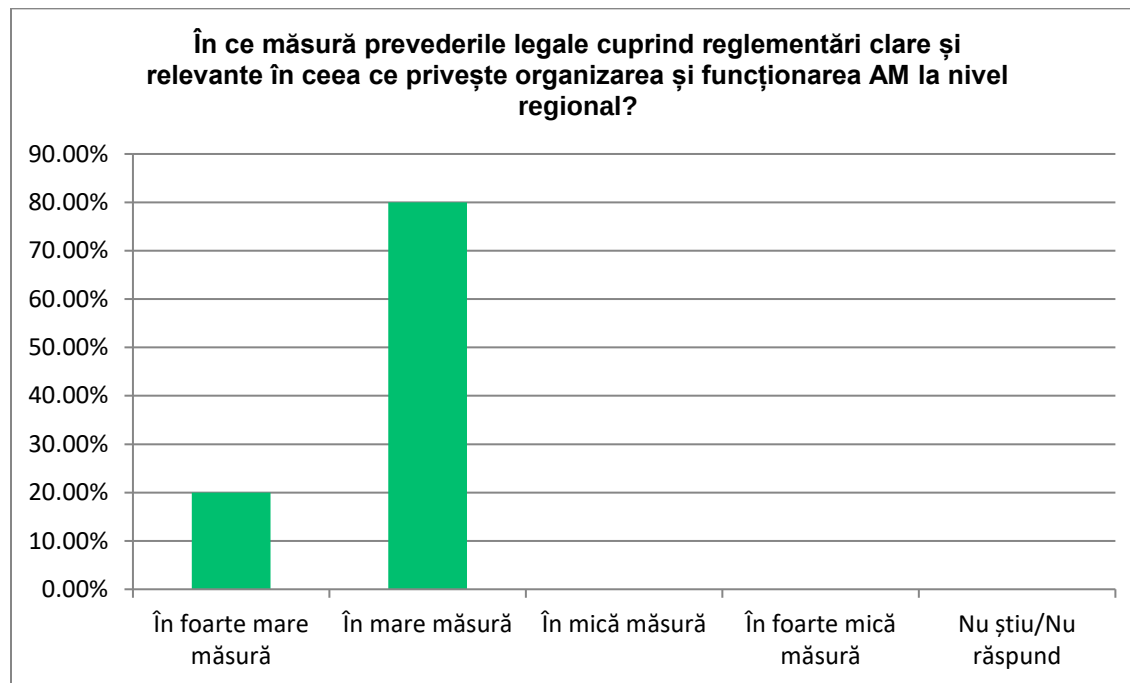
Cadrul normativ și capacitatea administrativă în implementarea politicii de dezvoltare regională

Întrebarea de evaluare 3 (IE3) vizează măsura în care cadrul normativ actual contribuie la întărirea capacității administrative și facilitează implementarea eficientă a politicii de dezvoltare regională prin Programul Regiunea Centru. Pentru a documenta acest aspect din perspectiva celor implicați direct în gestionarea programului, au fost analizate răspunsurile oferite de personalul AM PR Centru la întrebările IS3 și IS4 din sondaj.

Aceste întrebări evaluează atât percepția generală asupra clarității și relevanței prevederilor legale aplicabile organizării și funcționării AM, cât și nevoile resimțite de ajustare a cadrului legislativ în raport cu dificultățile întâlnite în practică. Rezultatele contribuie direct la înțelegerea **relației dintre arhitectura normativă existentă și capacitatea efectivă a AM** de a-și îndeplini atribuțiile în mod eficient, coerent și adaptat contextului descentralizat.

Percepția personalului AM PR Centru privind claritatea și relevanța prevederilor legale referitoare la organizarea și funcționarea instituției este în mod clar **pozitivă**, fapt confirmat de rezultatele sondajului, în care 100% dintre respondenți au indicat un nivel ridicat de claritate (în „mare” sau „foarte mare măsură”). Această percepție este susținută de evoluțiile legislative din perioada 2020–2022, care au pus bazele cadrului funcțional actual. OUG nr. 122/2020 și OUG nr. 88/2022 au consacrat rolul Agențiilor pentru Dezvoltare Regională ca Autorități de Management pentru Programele Regionale, asigurând transferul efectiv al atribuțiilor, resurselor și prerogativelor de autoritate publică. Statutul juridic al ADR-urilor a fost consolidat prin recunoașterea oficială a actelor emise ca acte administrative, cu forță juridică, iar Decizia CCR nr. 721/2020 a confirmat constituționalitatea acestui aranjament. În plus, adoptarea unor norme metodologice și protocoale de implementare a permis aplicarea concretă a reformei. Astfel, cadrul legal

este perceput ca fiind nu doar clar și coerent, ci și aplicabil, reflectând în mod direct încrederea crescută în legitimitatea și funcționalitatea sistemului descentralizat de gestionare a fondurilor europene.



Figură 12-Percepția personalului de conducere privind relevanța și claritatea prevederilor legale pentru organizarea și funcționarea AM.

Totuși, răspunsurile deschise ale personalului de conducere indică nevoi punctuale de ajustare și rafinare a cadrului legislativ pentru perioada următoare. Astfel, se semnalează riscul unor posibile întârzieri administrative în cazul modificărilor legislative intervenite pe parcursul perioadei de programare, având în vedere că procedurile și ghidurile AM sunt deja calibrate la cadrul legal existent.

Se evidențiază, de asemenea, necesitatea revizuirii modului în care este reglementată secvențialitatea verificărilor în procesul de evaluare a proiectelor – în special faptul că eligibilitatea este analizată abia după etapa de evaluare tehnică și financiară (ETF), ceea ce poate conduce la confuzii, apeluri contestate și resurse administrative irosite.

Alte aspecte vizate includ: relația cu Autoritatea de Certificare și Plată (ACP) în materie de instrumente financiare, dificultățile de aplicare a legislației achizițiilor publice din cauza interpretărilor neuniforme din partea AM, ANAP și Autoritatea de Audit, precum și lipsa de simplificare reală introdusă prin OUG nr. 23/2023.

De asemenea, este evocată necesitatea revizuirii și adaptării Legii nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională, în sensul unei mai bune alinieri la realitățile operaționale actuale ale ADR-urilor ca Autorități de Management.

Datele din sondaj evidențiază o **percepție pozitivă unanimă** în ceea ce privește claritatea și relevanța cadrului legal care reglementează organizarea și funcționarea AM PR Centru. Acest nivel de încredere reflectă robustețea aranjamentului juridic rezultat în urma reformei instituționale 2020–2022, care a consacrat Agențiile pentru Dezvoltare Regională ca Autorități de Management, cu prerogative administrative și responsabilități clare.

Prin urmare, deși **fundamentul legislativ este perceput ca solid și aplicabil**, sondajul indică necesitatea unor **ajustări punctuale și operaționalizări mai clare**, pentru a consolida funcționalitatea sistemului și a susține în continuare performanța AM în noul context descentralizat. Aceste ajustări sunt esențiale pentru asigurarea unei implementări coerente, previzibile și adaptate realităților instituționale ale noilor Autorități de Management.

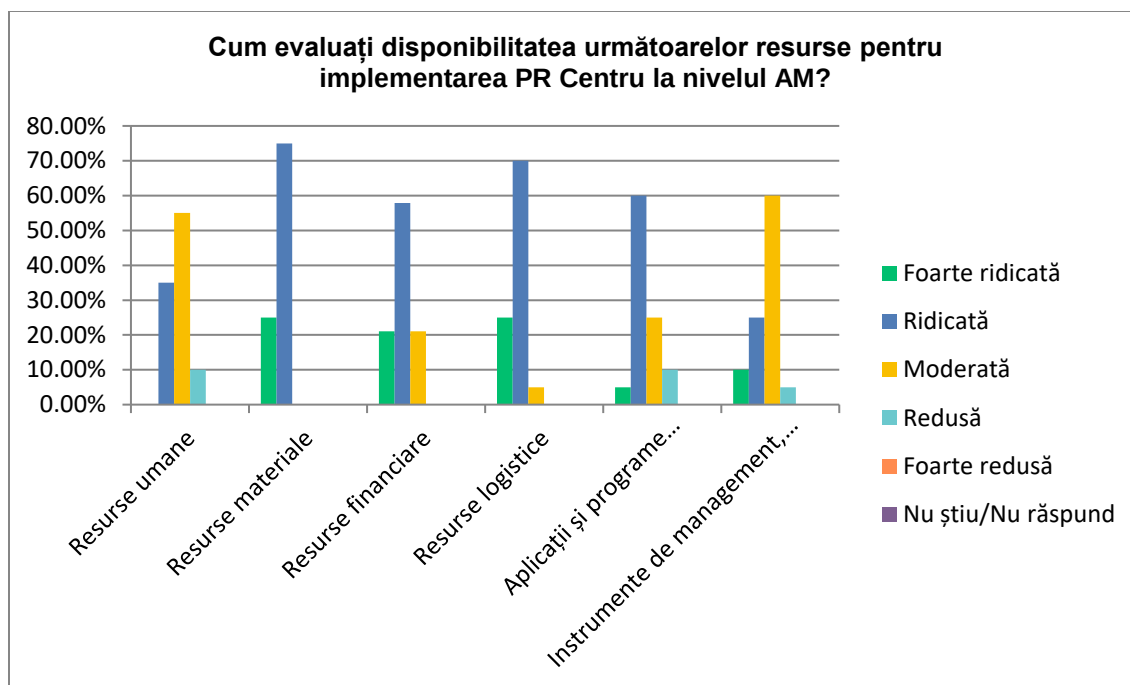
Disponibilitatea resurselor pentru susținerea eficientă a implementării PR Centru

Întrebarea de evaluare IE4 vizează măsura în care resursele administrative (umane, financiare, logistice, informatice) sunt adecvate pentru a susține în mod eficient implementarea Programului Regiunea Centru la nivelul Autorității de Management și al beneficiarilor.

Pentru a contribui la formularea unui răspuns documentat, analiza se bazează pe rezultatele întrebărilor din sondajul adresat personalului AM PR Centru care reflectă percepția acestora asupra resurselor disponibile, nivelului de competență profesională, nevoilor de formare, gradului de supraîncărcare și factorilor motivaționali. Întrebările relevante acoperă atât evaluarea obiectivă a resurselor (IS8, IS29), cât și dimensiuni complementare privind politicile de resurse umane, satisfacția profesională, percepția asupra echilibrului între sarcini și sprijin, precum și sugestii pentru îmbunătățirea performanței organizaționale.

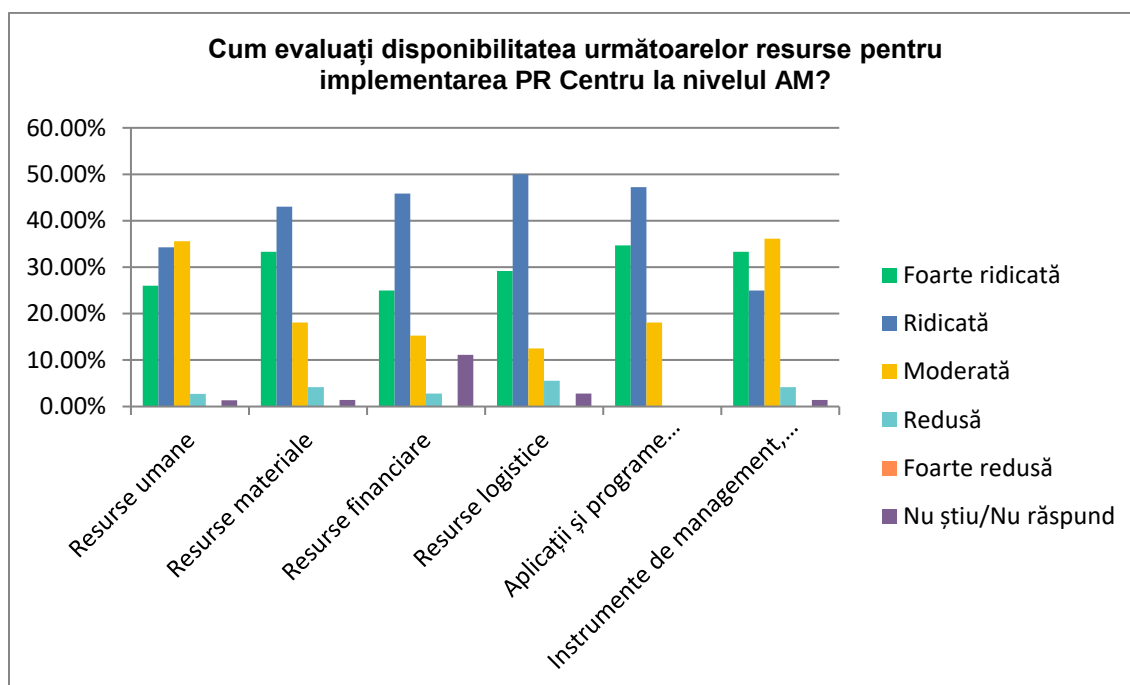
Aceste date sunt esențiale pentru înțelegerea reală a capacității instituționale de implementare și pentru identificarea unor posibile zone de intervenție, în contextul consolidării rolului AM într-un sistem descentralizat.

Analiza comparativă a răspunsurilor privind disponibilitatea resurselor evidențiază diferențe semnificative între percepția personalului de conducere și cea a personalului de execuție din cadrul AM PR Centru. Personalul de conducere apreciază într-o proporție covârșitoare că resursele necesare implementării programului sunt disponibile la un nivel ridicat sau foarte ridicat – în special în ceea ce privește resursele materiale, logistice, financiare și informatice. De exemplu, peste 75% dintre respondenții din conducere consideră că dispun de resurse **materiale adecvate** (disponibilitate ridicată), iar aproape 57% evaluează pozitiv accesul la **resurse financiare** (disponibilitate ridicată). Disponibilitatea resurselor umane și a instrumentelor de management sunt în schimb apreciate ca fiind mai reduse. Astfel, doar 35% dintre respondenți consideră resursele umane ridicate și 55% apreciază disponibilitatea "moderată". Din perspectiva instrumentelor de management și planificare 60% dintre respondenți apreciază disponibilitatea acestora ca fiind "moderată" și doar 25%-ridicăta.



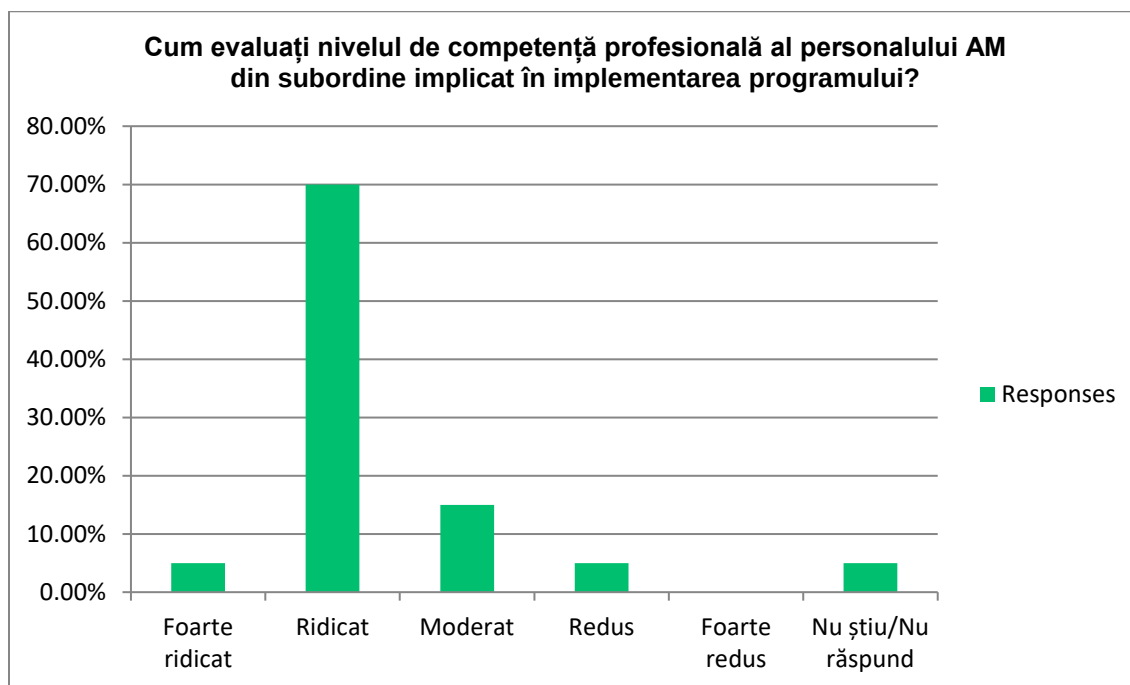
Figură 13-Percepția personalului de conducere privind disponibilitatea resurselor pentru implementarea PR Centru

Personalul de conducere e în mod constant mai optimist, evaluând resursele materiale, financiare și logistice la niveluri semnificativ mai ridicate decât execuția, cu procente vizibil mai mari la categoriile „Ridică” și „Foarte ridicată”. În schimb, personalul de execuție manifestă o percepție mai nuanțată și mai prudentă, cu ponderi mai mari la evaluările „Moderată” și „Redusă”, în special în ceea ce privește resursele umane, aplicațiile informatice și instrumentele de lucru. Aceste diferențe sugerează o distanță între nivelul strategic și cel operațional: conducerea apreciază cadrul general ca fiind adecvat, în timp ce execuția resimte mai direct limitele practice ale resurselor disponibile.



Figură 14-Percepția personalului de execuție privind disponibilitatea resurselor pentru implementarea PR Centru

O componentă importantă a disponibilității resurselor pentru susținerea eficientă a implementării programului este data de nivelul de competență profesională al personalului AM. Astfel, personalul de conducere, a apreciat ca fiind **”ridicat” în proporție de 70% nivelul de competență al personalului din subordine.**



Figură 15-Percepția personalului de conducere privind nivelul de competență al personalului AM din subordine, implicat în implementarea PR Centru

Faptul că aproape trei sferturi dintre respondenți o evaluează ca fiind „ridică” sugerează că AM beneficiază de o resursă umană bine pregătită din punct de vedere profesional, ceea ce este un factor favorabil pentru o implementare eficientă.

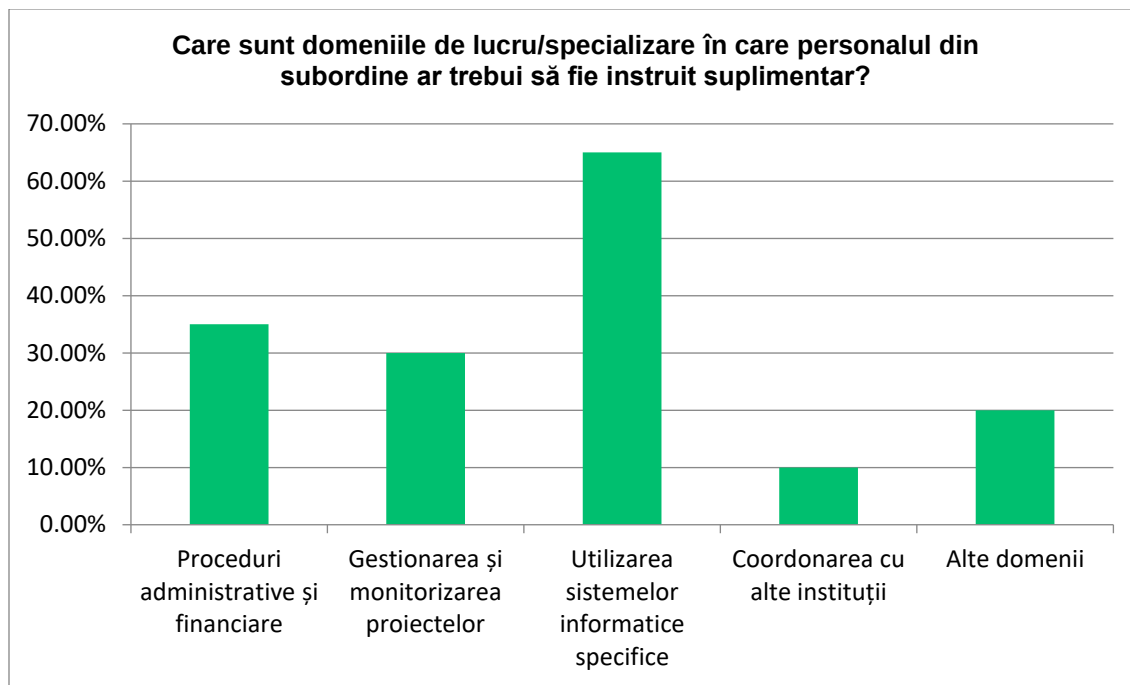
Cu toate acestea, prezența unor opinii care indică un nivel „moderat” sau chiar „redus” (20% cumulativ, respective trei respondenți) semnalează și posibile variații în nivelul de competență între echipe sau funcții, ori provocări punctuale în anumite etape sau arii ale procesului de implementare.

Personalul de conducere a fost întrebat care sunt **domeniile de lucru** în care personalul din subordine ar trebui **instruit suplimentar**, și conform răspunsurilor 65% dintre respondenți **indică utilizarea sistemelor informatice specifice** ca principal domeniu în care este necesară instruire suplimentară.

Această opțiune majoritară reflectă o provocare importantă în gestionarea digitală a programului – mai exact, dificultăți în utilizarea platformelor precum MySMIS2021+, care pot afecta eficiența implementării prin întârzieri, erori și blocaje operaționale.

Totodată, 35% dintre respondenți menționează **procedurile administrative și financiare** ca domeniu prioritar pentru consolidarea competențelor. Această alegere sugerează că, în ciuda unui nivel general bun de pregătire profesională, există încă nevoi de clarificare sau aprofundare a proceselor birocratice, a fluxurilor financiare sau a cadrului normativ aplicabil.

Un procent de 30% dintre respondenți indică **gestionarea și monitorizarea proiectelor**, ceea ce semnalează nevoi punctuale de dezvoltare în ceea ce privește abilitățile de urmărire a progresului implementării, utilizarea indicatorilor și raportarea. Mai puțini menționează coordonarea cu alte instituții (10%), dar acest aspect nu trebuie neglijat, având în vedere rolul AM într-un ecosistem interinstituțional complex.



Figură 16-Percepția personalului de conducere cu privire la domeniile de lucru pentru care sunt necesare instruirii suplimentare în rândul personalului din subordine

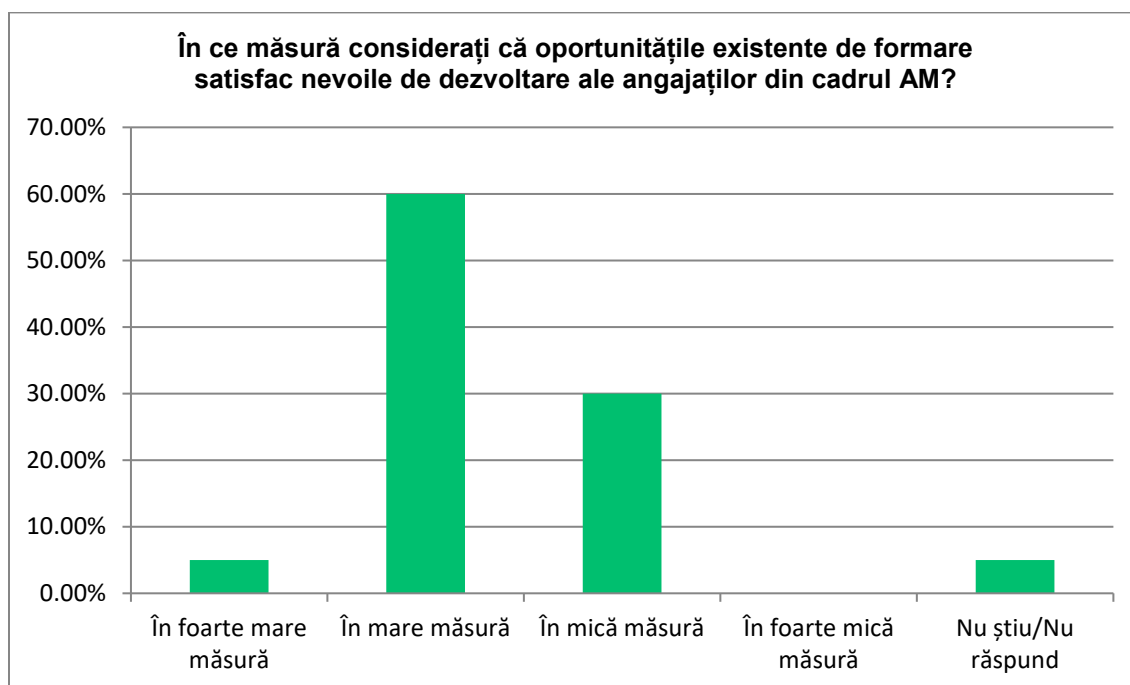
Patru dintre respondenți au selectat opțiunea "alte domenii" iar în căsuța de comentarii au fost rugați să specifice domeniile la care se referă. Astfel, printre domeniile indicate se numără: **ajutor de stat, costuri simplificate, analiză și instrumente financiare**. De asemenea, este tras un semnal de alarmă cu privire la faptul că sursele tip manuale și instrucțiuni de utilizare a sistemelor informatice sunt insuficiente. Un alt domeniu indicat de mai multe ori este cel al **evaluării programului**.

Rezultate obținute indică faptul că, deși personalul AM beneficiază de un nivel general bun de competență, **resursele administrative nu sunt încă pe deplin adecvate** pentru susținerea eficientă a implementării PR Centru. Existența unor nevoi clare de instruire în domenii esențiale – IT, financiar, procedural – semnalează necesitatea consolidării capacității tehnice prin programe de formare continuă, adaptate specificului funcțiilor exercitate. Această investiție este esențială pentru a transforma competența profesională existentă într-un atu operațional real, în special într-un context marcat de descentralizare și responsabilizare sporită.

Atât personalul de conducere, cât și personalul de execuție au fost invitați să evalueze în ce măsură **oportunitățile de formare existente satisfac nevoile de dezvoltare profesională**, însă din perspective diferite: conducerea a evaluat oportunitățile pentru personalul din subordine, iar execuția – pentru propria dezvoltare profesională.

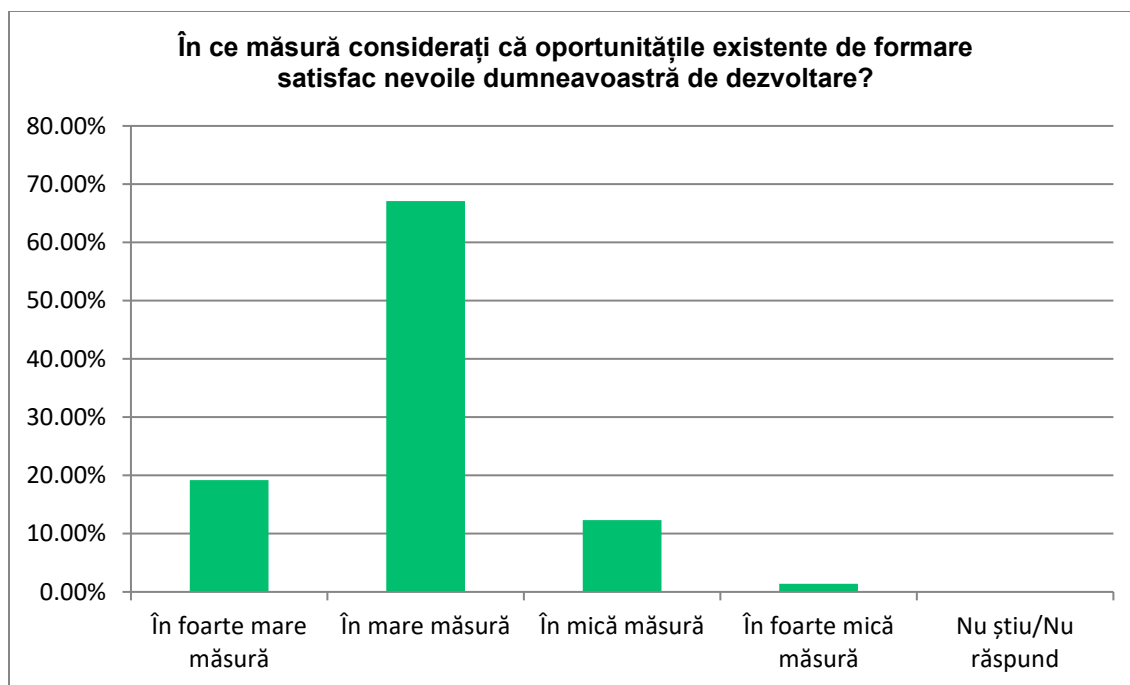
În rândul personalului de conducere, 65% (13 din 20 respondenți) consideră că oportunitățile de formare răspund în mare sau foarte mare măsură nevoilor personalului din subordine. În același timp, 30% (6 persoane) apreciază că aceste oportunități acoperă nevoile doar în mică măsură. Această proporție nu

este neglijabilă și sugerează o preocupare în rândul conducerii față de adecvarea și eficiența programelor de formare destinate echipelor tehnice. Conducerea, prin prisma responsabilităților sale, poate observa mai ușor necorelările dintre cerințele funcției și instrumentele de sprijin disponibile, dar și provocările în aplicarea concretă a cunoștințelor dobândite prin formare.



Figură 17-Percepția personalului de conducere privind oferta de formare profesională

Pe de altă parte, personalul de execuție – care a fost întrebat direct despre formarea proprie – oferă un răspuns mai net favorabil: 86% (63 din 73 de respondenți) consideră că oportunitățile existente le satisfac nevoile în mare sau foarte mare măsură, iar doar 9 persoane (12%) au indicat „în mică măsură”. Aceste rezultate arată o satisfacție semnificativ mai mare din partea celor direct vizați de oportunitățile de formare, chiar dacă la nivel de conducere există percepția că ar fi loc de îmbunătățire.

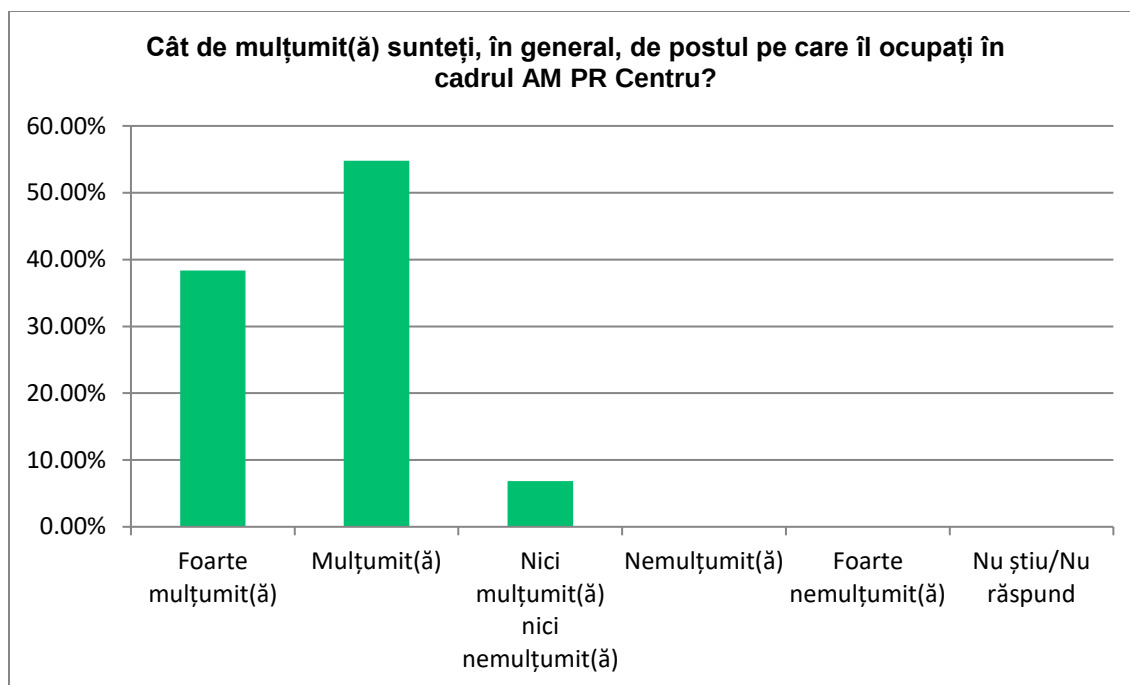


Figură 18-Gradul de satisfacție al personalului de execuție privind oportunitățile de formare: În ce măsură considerați că oportunitățile existente de formare satisfac nevoile dumneavoastră de dezvoltare?

Diferența de percepție poate fi interpretată astfel: personalul de execuție apreciază formarea în mod direct, raportându-se la relevanța imediată a acesteia pentru activitatea curentă, în timp ce conducerea evaluează mai critic, dintr-o perspectivă sistemică și anticipativă, privind nu doar volumul, ci și eficiența și acoperirea completă a nevoilor de competențe în dinamică.

Adecvarea disponibilității resurselor administrative pentru susținerea eficientă a implementării PR Centru a fost analizată și din perspectiva **eficacității politicilor și a practicilor de management** în vederea asigurării unui nivel ridicat de performanță. Astfel, în cadrul sondajului aplicat personalului de execuție, aceste aspecte au fost surprinse sub forma **gradului de satisfacție al angajaților privind locul de muncă, factori motivaționali și percepția recunoașterii muncii** – factori care influențează direct performanța individuală și colectivă în implementarea programului.

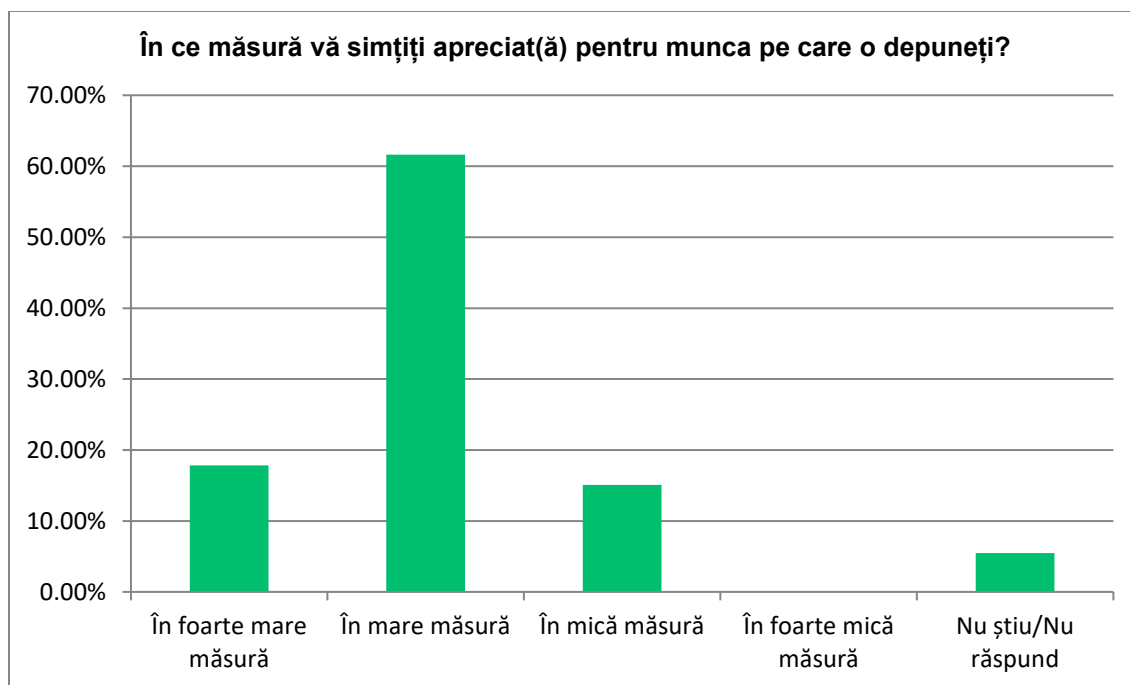
În ceea ce privește **satisfacția generală**, rezultatele arată un nivel remarcabil de satisfacție profesională: 92% dintre respondenți (68 din 73) se declară *mulțumiți* sau *foarte mulțumiți* de postul ocupat. Nu există nicio opinie negativă exprimată (niciun respondent nu s-a declarat nemulțumit sau foarte nemulțumit). Această distribuție indică un climat organizațional stabil și motivant, în care angajații percep rolul lor ca fiind semnificativ și în acord cu așteptările profesionale. Un nivel atât de ridicat de satisfacție este un indicator indirect al funcționalității resurselor umane și al unei politici de management cel puțin adecvate în gestionarea relației dintre sarcini, responsabilități și sprijinul oferit.



Figură 19-Percepția personalului de execuție privind satisfacția la locul de muncă

Întrebarea privind măsura în care personalul se simte apreciat pentru munca depusă aduce o nuanțare importantă. 78% (58 din 73) se simt apreciați în mare sau foarte mare măsură, dar 15 % (11 persoane) indică „în mică măsură”, iar 5% nu răspund. Așadar, deși majoritatea percepe recunoaștere, existența unui segment minoritar nemulțumit poate semnala nevoia de îmbunătățire a practicilor de recunoaștere și valorizare a contribuției angajaților – de exemplu, prin feedback constructiv, recompense non-financiare, implicare în procese decizionale sau promovarea meritelor.

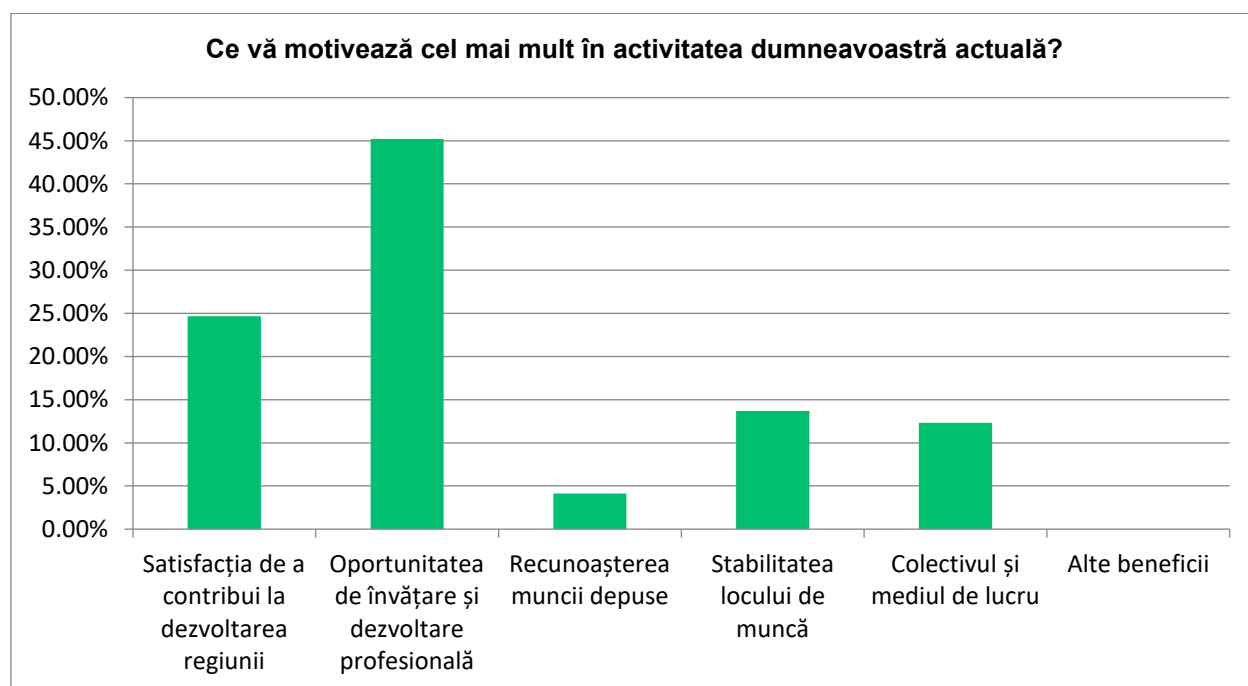
Această diferență față de nivelul foarte ridicat de satisfacție generală poate indica faptul că motivația personalului se bazează mai degrabă pe factori intrinseci (misiune, apartenență, interes profesional) decât pe recunoaștere formală și explicită, ceea ce poate reprezenta o vulnerabilitate dacă rămâne neadresată.



Figură 20-Percepția personalului de execuție privind măsura în care se simt apreciați pentru munca depusă

Răspunsurile la întrebarea privind **motivarea** evidențiază factori esențiali:

- Cel mai des menționată motivație este „oportunitatea de învățare și dezvoltare profesională” (45%), urmată de satisfacția de a contribui la dezvoltarea regiunii (24%) și stabilitatea locului de muncă (13%).
- Alte aspecte precum colectivul și mediul de muncă (12%) sau recunoașterea muncii (doar 4%) sunt menționate mai rar.

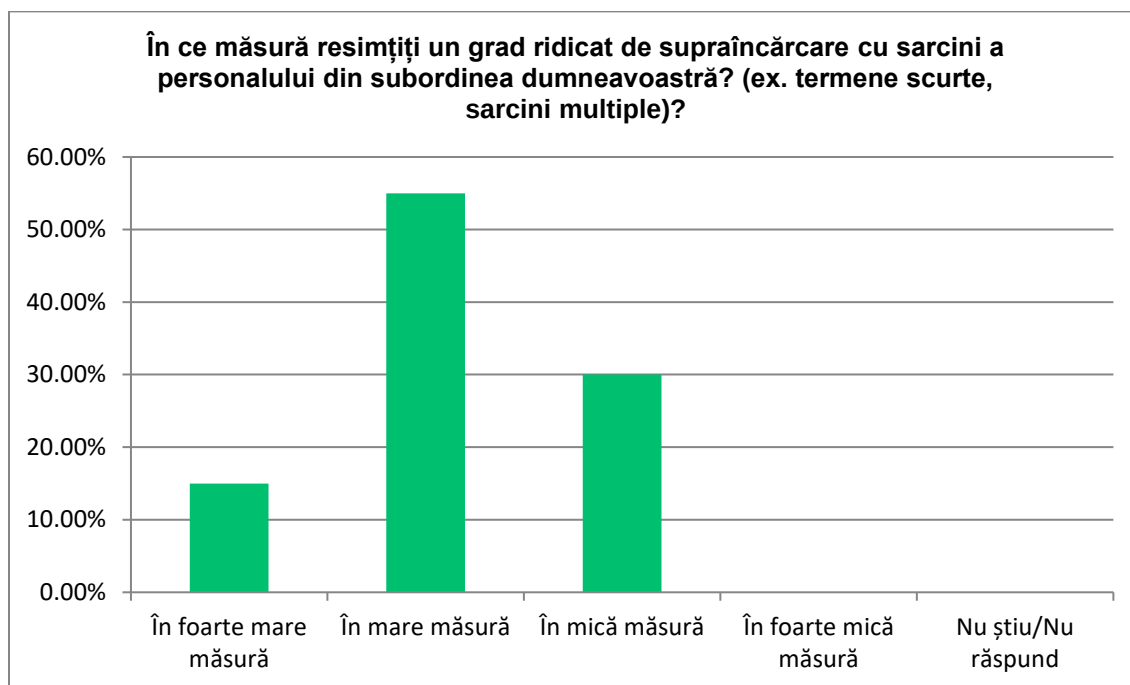


Figură 21-Percepția personalului de execuție privind factori motivaționali

Un alt criteriu de măsurare al disponibilității resurselor pentru implementarea eficientă a Programului îl constituie **gradul de supraîncărcare al personalului**. Întrebarea „*În ce măsură resimțiți un grad ridicat de supraîncărcare cu sarcini a personalului din subordinea dumneavoastră?*” a fost evaluată astfel:

- 15% dintre respondenți (3 din 20) consideră că supraîncărcarea este resimțită *în foarte mare măsură*;
- 55% (11 persoane) indică *în mare măsură*;
- 30% (6 persoane) – *în mică măsură*.

Astfel, două treimi dintre personalul cu funcții de conducere (75%) recunosc existența unei presiuni ridicate asupra echipelor. Această percepție poate fi explicată prin cunoașterea detaliată a volumului de muncă, a termenelor stricte și a complexității administrative pe care o implică gestionarea programului. De asemenea, este posibil ca această percepție să reflecte și dificultăți de acoperire completă a posturilor vacante sau lipsa unei redistribuiri echilibrate a sarcinilor.

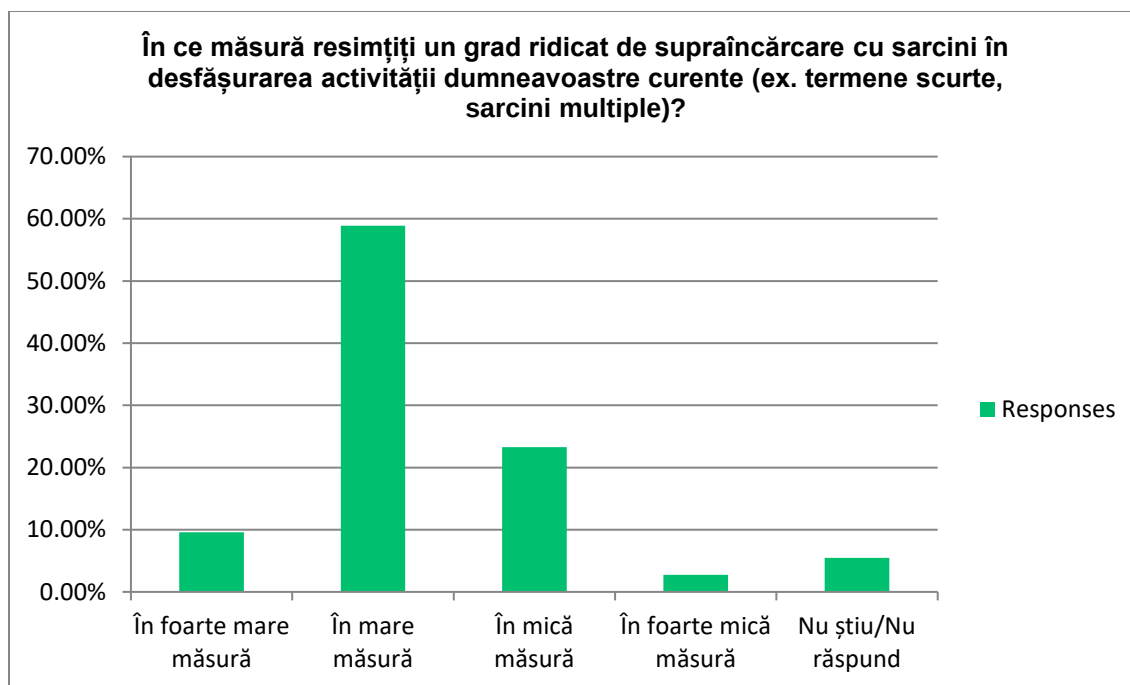


Figură 22-Percepția personalului de conducere privind gradul supraîncărcării cu sarcini

La întrebarea „*În ce măsură resimțiți un grad ridicat de supraîncărcare cu sarcini?*”, răspunsurile personalului de execuție au fost distribuite astfel:

- 9% (7 din 73) – în foarte mare măsură;
- 58% (43 persoane) – în mare măsură;
- 23% (17 persoane) – în mică măsură;
- 2% (2 persoană) – în foarte mică măsură;
- 5% (4 persoane) – nu știu/nu răspund.

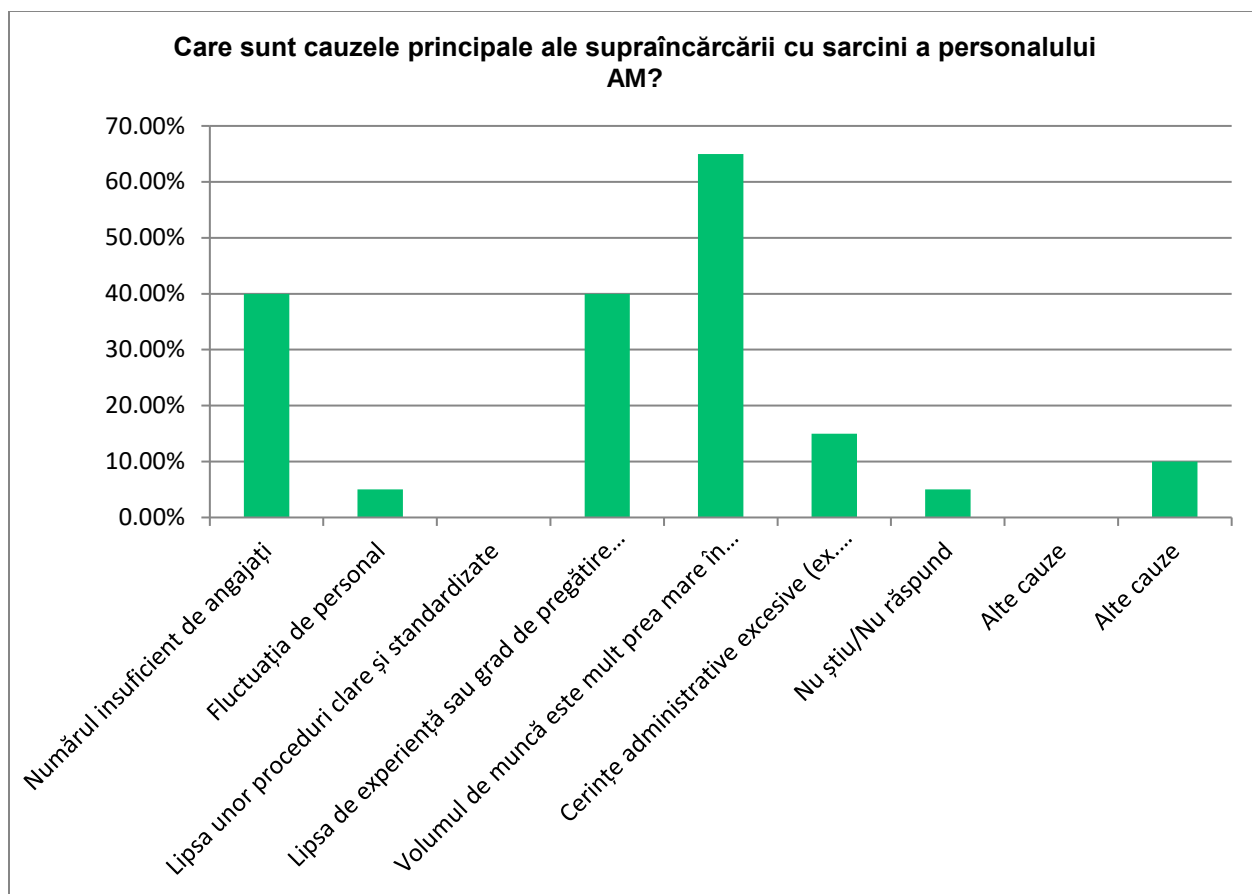
Și aici, majoritatea respondenților declară că resimt o supraîncărcare semnificativă cu sarcini, ceea ce validează percepția conducerii și sugerează o presiune reală la nivel operațional.



Figură 23-Percepția personalului de execuție privind gradul supraîncărcării cu sarcini

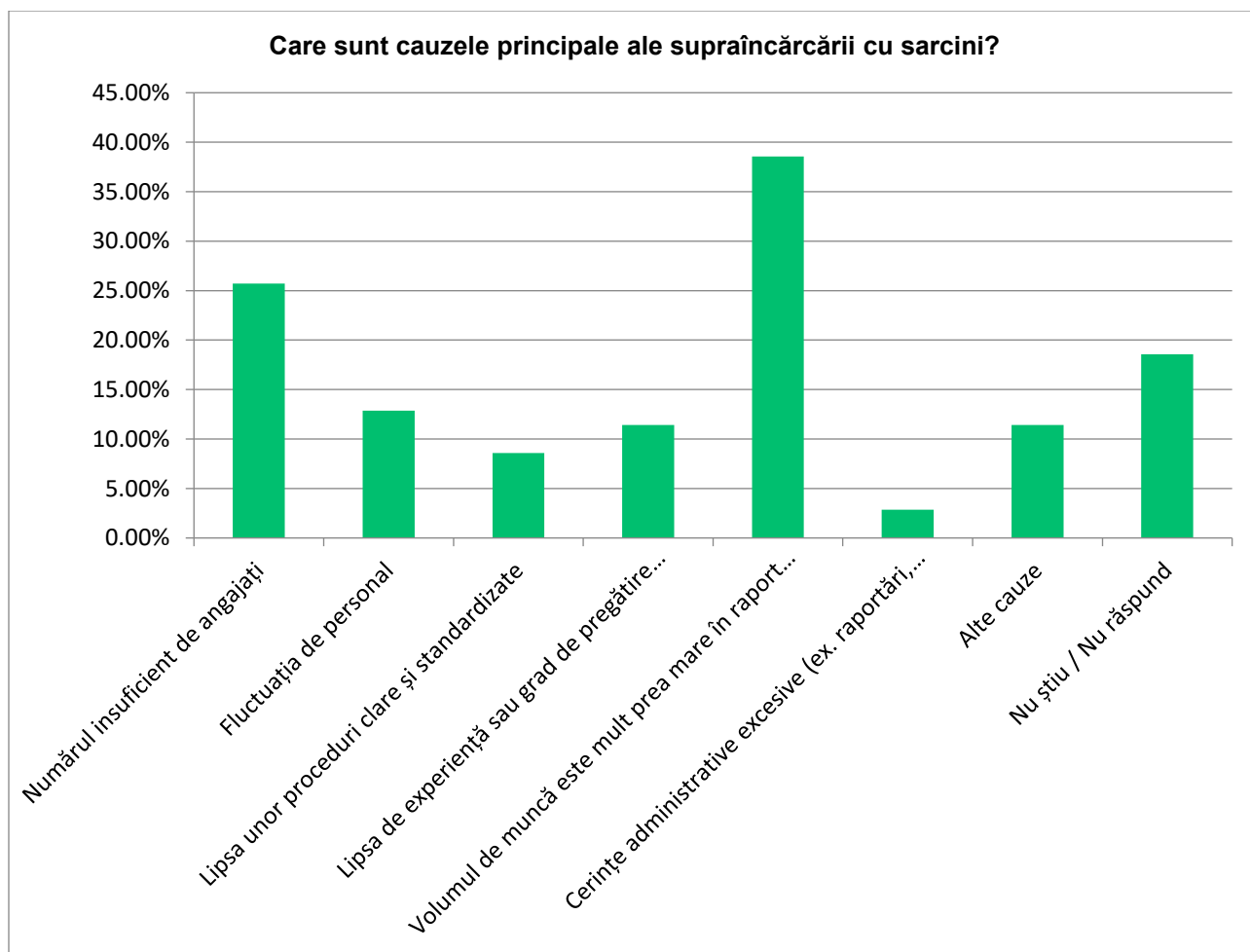
Răspunsurile oferite de personalul de conducere și de execuție privind cauzele percepute ale supraîncărcării cu sarcini aduc un plus de claritate în evaluarea adecvării resurselor administrative umane și organizatorice, în contextul întrebării de evaluare IE4 („Cât de adecvată este disponibilitatea resurselor administrative pentru susținerea eficientă a implementării PR Centru la nivelul AM și beneficiarilor?”).

Datele furnizate de personalul de conducere, așa cum se poate observa în figura de mai jos, arată că, din perspectiva managerială, problema principală este **disproporția dintre volumul de muncă și resursele disponibile**, accentuată de deficite de personal și grad insuficient de pregătire a echipelor pentru specificul sarcinilor. Este notabil că lipsa procedurilor nu este menționată, semn că structura formală există, dar presiunea se concentrează pe capacitatea efectivă de execuție.



Figură 24-Percepția personalului de conducere privind principalele cauze ale supraîncărcării cu sarcini

În cazul personalului de execuție, volumul de muncă și lipsa resurselor umane sunt, de asemenea, cauzele dominante, dar într-o proporție mai mică decât în cazul conducerii. Mai interesant este faptul că aceștia semnalează și probleme de natură procedurală și organizatorică (lipsa standardizării, fluctuații de personal), care nu sunt menționate de conducere. Aceste observații sugerează o percepție mai granulară a blocajelor din activitatea curentă, care includ nu doar presiunea cantitativă, ci și bariere calitative în fluxul de lucru.



Figură 25-Percepția personalului de execuție privind cauzele principale ale supraîncărcării cu sarcini

Ambele categorii de personal converg în a recunoaște că supraîncărcarea este cauzată în primul rând de un dezechilibru între volumul de muncă și resursele existente, în special în ceea ce privește resursele umane – atât cantitativ (număr insuficient), cât și calitativ (pregătire insuficientă).

Totuși, diferențele de perspectivă oferă indicii valoroase pentru intervenții:

- Conducerea percepe mai puternic lipsa de experiență, ceea ce poate reflecta preocupări privind formarea, integrarea și responsabilizarea echipelor;
- Execuția evidențiază mai frecvent lipsa de proceduri clare și instabilitatea (fluctuații), ceea ce sugerează nevoia de standardizare operațională și coerență organizațională;
- Cerințele administrative excesive sunt considerate problemă mai degrabă de conducere decât de execuție, ceea ce poate indica o concentrare a responsabilității de conformitate la nivel managerial.

Pentru a determina dinamica internă a echipelor, personalul de execuție a fost întrebat **ce îmbunătățiri sunt necesare în ceea ce privește politica de resurse umane sau stilul de management** pentru a sprijini mai bine implementarea programului. Răspunsurile deschise furnizate de către respondenți s-au referit în principal la: nevoia de formare profesională, nevoia îmbunătățirii stilului de management, simplificarea procedurilor și reducerea poverii administrative.

Astfel, una dintre cele mai recurente idei este nevoia de programe de formare formală bine structurate și aplicate, complementate de oportunități informale de învățare și conectare profesională. Personalul indică faptul că, în noul context al descentralizării, experiența anterioară a ADR în calitate de Organism Intermediar (OI) nu este suficientă pentru noile sarcini de AM, ceea ce necesită adaptarea și extinderea competențelor.

Este remarcat un dezechilibru între *ceea ce se cere* și *ceea ce se oferă* în materie de dezvoltare profesională: în timp ce oportunitățile informale (participare la întâlniri, expunere la experiențe) apar ocazional, formarea formală este percepută ca insuficientă sau chiar inexistentă în anumite domenii. Această lacună afectează direct eficiența și siguranța în decizie a personalului, în special în activități complexe precum evaluare, monitorizare, elaborarea ghidurilor sau ajutoarele de stat.

Mai mulți respondenți semnalează că stilul de conducere actual trebuie ajustat în direcția:

- reducerii micro managementului;
- promovării feedbackului constructiv;
- întăririi comunicării și implicării colective;
- alinierea strategiilor organizaționale cu nevoile reale ale angajaților.

Aceste propuneri indică o dorință clară de a evolua către un **stil de management participativ**, orientat spre dezvoltare și încredere, nu doar spre control. În lipsa acestuia, angajații pot deveni demotivați, chiar dacă sistemul formal funcționează.

În ceea ce privește procedurile administrative, se subliniază faptul că forma tinde să primeze în fața fondului, ceea ce afectează eficiența: se pun eforturi administrative semnificative în acțiuni precum înregistrarea în MySMIS, fără a exista o valorizare reală a înțelegerii logice a cheltuielilor sau a obiectivelor de fond. Această critică sugerează o birocratizare excesivă și o neclaritate în priorități, care afectează capacitatea de concentrare pe sarcini relevante.

Alte recomandări au vizat:

- Elaborarea unui program coerent de formare internă pe temele mari ale ciclului de programare;
- Organizarea de activități de team building, pentru consolidarea coeziunii interne;
- Angajarea de personal cu competențe specifice postului, semnalând nevoia de selecție mai riguroasă sau de completare a echipelor;

Complementar acestor perspective, personalul de conducere a formulat observații care reflectă o viziune strategică asupra optimizării managementului resurselor umane. Printre prioritățile menționate se numără: o mai bună identificare a funcțiilor critice și alocarea de resurse adecvate, necesitatea unor noi angajări în domenii deficitare (ex. achiziții publice), precum și integrarea corespunzătoare a noilor angajați și sudarea echipelor din fiecare departament. De asemenea, se remarcă deschiderea conducerii spre colectarea de feedback intern și utilizarea acestuia pentru îmbunătățirea activității, aspect esențial pentru evoluția unui stil de conducere adaptativ și responsabil.

Mai mulți respondenți din conducere au subliniat importanța unei comunicări mai bune în interiorul AM, inclusiv prin întâlniri mai scurte și aplicate, axate pe identificarea problemelor, soluțiilor și exemplelor de bună practică – o abordare care ar contribui la motivarea echipelor și la uniformizarea standardelor interne. De asemenea, nevoia de schimburi de experiență și cursuri specializate este recunoscută ca o condiție esențială pentru consolidarea capacității instituționale. Unele răspunsuri atrag atenția asupra contextului dificil al pieței muncii, subliniind lipsa specialiștilor în domenii cheie și dificultatea de recrutare.

Răspunsurile indică, aşadar, o înţelegere matură şi aplicată din partea ambelor categorii de personal asupra factorilor care afectează eficienţa administrativă a AM PR Centru. Departe de a fi un simplu set de nemulţumiri, aceste propuneri exprimă un potenţial instituţional real, care poate fi valorificat dacă se asigură: un sistem de formare profesională continuă, integrat şi specializat; practici de management bazate pe încredere, dezvoltare şi colaborare; reorganizarea proceselor administrative în jurul eficienţei şi relevanţei, nu doar al conformităţii.

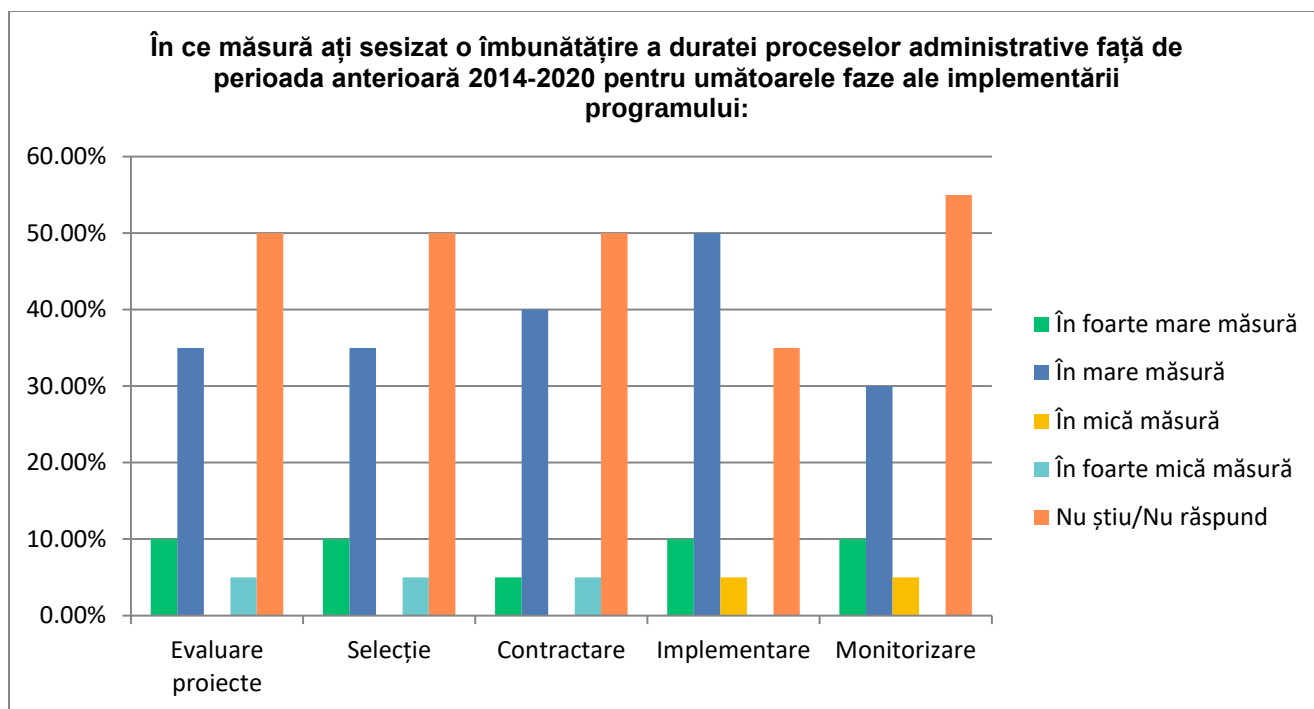
Contribuţia procedurilor operaţionale la simplificare administrativă şi absorbţia fondurilor

Deşi procedurile operaţionale interne ale AM PR Centru sunt percepute ca fiind clare, bine fundamentate şi adecvate pentru organizarea responsabilităţilor instituţionale (vezi secţiunea I Claritatea şi asumarea responsabilităţilor instituţionale în implementarea PR Centru), rezultatele sondajului indică faptul că acestea nu sunt resimţite în mod uniform ca fiind simplificatoare sau degrevante din perspectiva implementării operaţionale. Personalul de execuţie semnalează în mod repetat că procedurile actuale pun accent excesiv pe formă în detrimentul fondului, ceea ce determină o suprasarcină administrativă ce afectează timpul disponibil pentru analiza conţinutului şi sprijinul efectiv acordat beneficiarilor. Exemple frecvente includ obligaţii de înregistrare excesiv detaliată în MySMIS, lipsa flexibilităţii în aplicarea raţională a criteriilor sau redundanţa în documentaţie.

Totodată, au fost menţionate nevoia de revizuire a logicii procedurilor pentru a reflecta mai bine realităţile din teren şi necesitatea de adaptare a sarcinilor la valoarea adăugată reală a activităţilor desfăşurate. În lipsa acestui demers, chiar şi un sistem procedural clar poate deveni un factor de rigiditate instituţională, în loc să sprijine eficient absorbţia fondurilor. Astfel, claritatea procedurilor nu echivalează automat cu eficienţă operaţională, iar eforturile de consolidare instituţională ar trebui să includă un proces continuu de simplificare şi adaptare a procedurilor, cu implicarea personalului operaţional şi în dialog cu beneficiarii.

Contribuţia procedurilor operaţionale la simplificare administrativă şi absorbţia fondurilor a fost analizată şi din perspectiva îmbunătăţirii duratei proceselor administrative faţă de perioada 2014-2020 pentru toate fazele ciclului de viaţă al proiectelor.

În rândul celor 20 respondenţi cu funcţii de conducere, majoritatea apreciază că s-au înregistrat îmbunătăţiri „în mare măsură” sau „în foarte mare măsură” în privinţa duratei proceselor administrative la toate etapele, cu un vârf de apreciere la etapa de implementare (60% cumulativ). Totuşi, există o proporţie foarte mare de respondenţi (50%) care au selectat opţiunea „Nu ştiu/Nu răspund” pentru etapele de evaluare, selecţie, contractare şi monitorizare. Această ezitare poate reflecta faptul că o parte a personalului de conducere nu este implicată direct în derularea etapelor respective.

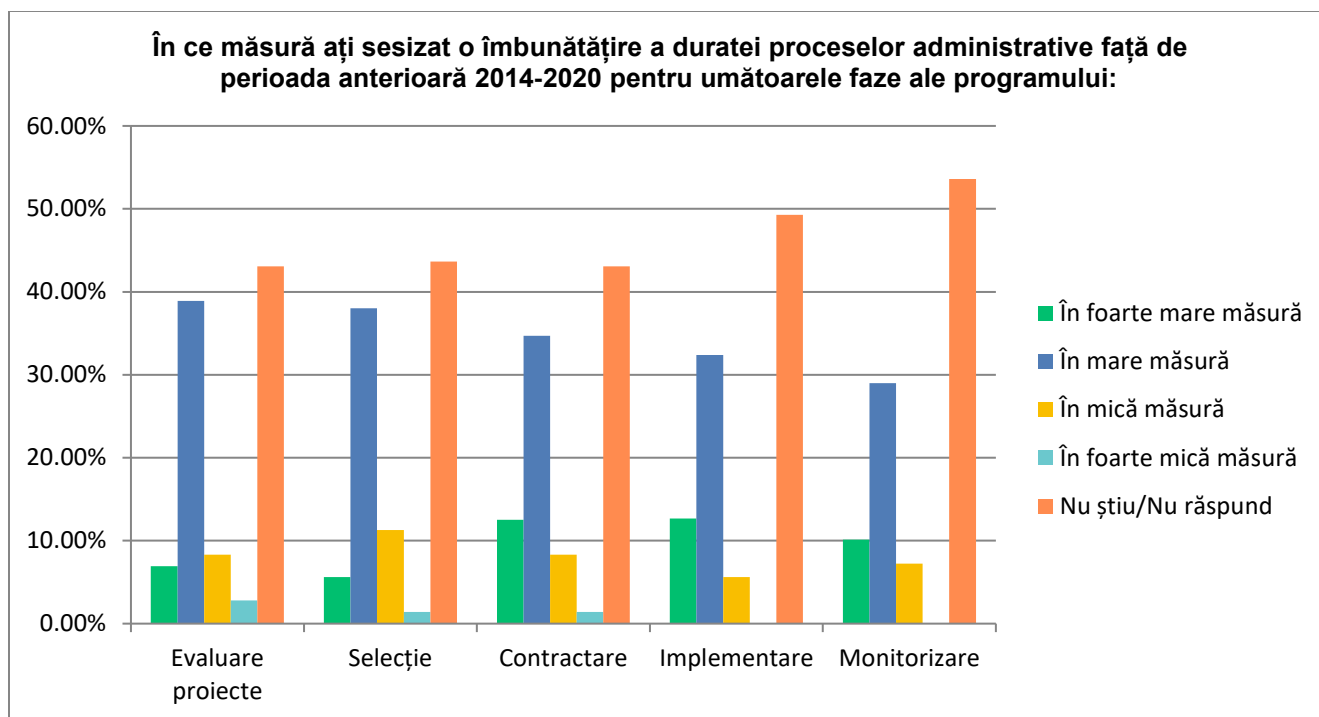


Figură 26-Percepția personalului de conducere privind îmbunătățirea duratei proceselor

În rândul personalului de execuție, răspunsurile sunt mai diversificate și mai echilibrate statistic. Aproximativ 45% dintre aceștia consideră că s-au înregistrat îmbunătățiri semnificative („în mare” sau „foarte mare măsură”) la toate fazele analizate (evaluare, selecție, contractare, implementare, monitorizare).

Cea mai bine evaluată fază este contractare (47% „în mare” sau „foarte mare măsură”) urmată de implementare(45%), și monitorizare (39%). Și procesele de evaluare și selecție au fost apreciate ca fiind îmbunătățite în mare sau foarte mare măsură de către o bună parte dintre respondenți.

Un aspect notabil este procentul mare de „Nu știu / Nu răspund” care se poate explica prin faptul că o bună parte din personalul de execuție este angajat recent în cadrul programării 2021-2027 sau faza incipientă a programului pentru unele etape.



Figură 27-Percepția personalului de execuție privind îmbunătățirea duratei proceselor

Per ansamblu, datele sugerează că, din perspectiva ambelor categorii de personal, procedurile operaționale au contribuit într-o anumită măsură la scurtarea duratei proceselor administrative, în special în faza de implementare și contractare (unde răspunsurile pozitive sunt cele mai consistente). Acest fapt este esențial pentru atingerea obiectivului de simplificare și accelerare a absorbției fondurilor.

În completarea analizei privind eficiența procedurilor operaționale, personalul AM PR Centru a fost invitat să identifice, într-o întrebare deschisă, *ce aspecte ale procedurilor ar trebui îmbunătățite pentru a facilita implementarea programului*. Răspunsurile primite reflectă o percepție echilibrată: pe de o parte, se recunoaște că procedurile actuale contribuie deja în mod substanțial la absorbția eficientă a fondurilor, iar unele dintre îmbunătățirile necesare „*au fost deja realizate*”; pe de altă parte, sunt menționate zone punctuale de complexitate sau rigiditate care ar putea fi optimizate în continuare.

Atât personalul de conducere, cât și cel de execuție converg în a semnală nevoia de simplificare acolo unde este posibil, în special în ceea ce privește verificările, volumul documentelor solicitate și definirea mai clară a termenelor de lucru. Este remarcată, totodată, necesitatea de corelare între proceduri și sistemul informatic MySMIS, dar și adaptarea fluxurilor la activitățile noi din perioada 2021–2027.

Personalul de execuție adaugă un set de observații mai detaliate, semnalând:

- nevoia de stabilire mai clară a termenelor și reevaluarea acestora pentru a reflecta realist sarcinile;
- **digitalizarea crescută a proceselor** și reducerea redundanței documentare, în special în etapele de evaluare, selecție și contractare;
- **armonizarea tuturor procedurilor** pentru a elimina suprapunerile și incoerențele;
- **impactul negativ al modificărilor aduse de OUG nr. 23/2023**, care, în loc să simplifice, a fost percepută ca adăugând complexitate;
- și, în mod semnificativ, **nevoia de echilibru între exigențele procedurale și flexibilitatea acordată beneficiarilor**, unii respondenți exprimând rezerve față de toleranța excesivă în aplicarea cerințelor, în special pentru beneficiarii publici.

De asemenea, sunt aduse propuneri inovatoare precum includerea în proceduri a unor **mecanisme de consultare internă și publică**, precum și dezvoltarea de **tutoriale de prezentare** pentru a sprijini înțelegerea și aplicarea corectă a cerințelor.

Aceste constatări arată că, deși sistemul procedural este apreciat ca fiind funcțional și îmbunătățit față de perioada anterioară, **există un potențial real de rafinare a acestuia**, în special prin:

- consolidarea coerenței interne între etapele procedurale,
- focalizarea asupra esenței activităților (nu doar asupra conformității formale),
- digitalizare și claritate sporită,
- și definirea mai strictă a termenelor și responsabilităților.

Contribuția sistemului de implementare al PR Centru la accesibilitatea fondurilor

Pentru a evalua contribuția sistemului de implementare al PR Centru la accesibilitatea fondurilor și adaptarea la nevoile locale, personalul AM a fost întrebat: *Considerați că actualele proceduri au o contribuție la absorbția eficientă a fondurilor?*

În rândul respondenților personalului de conducere:

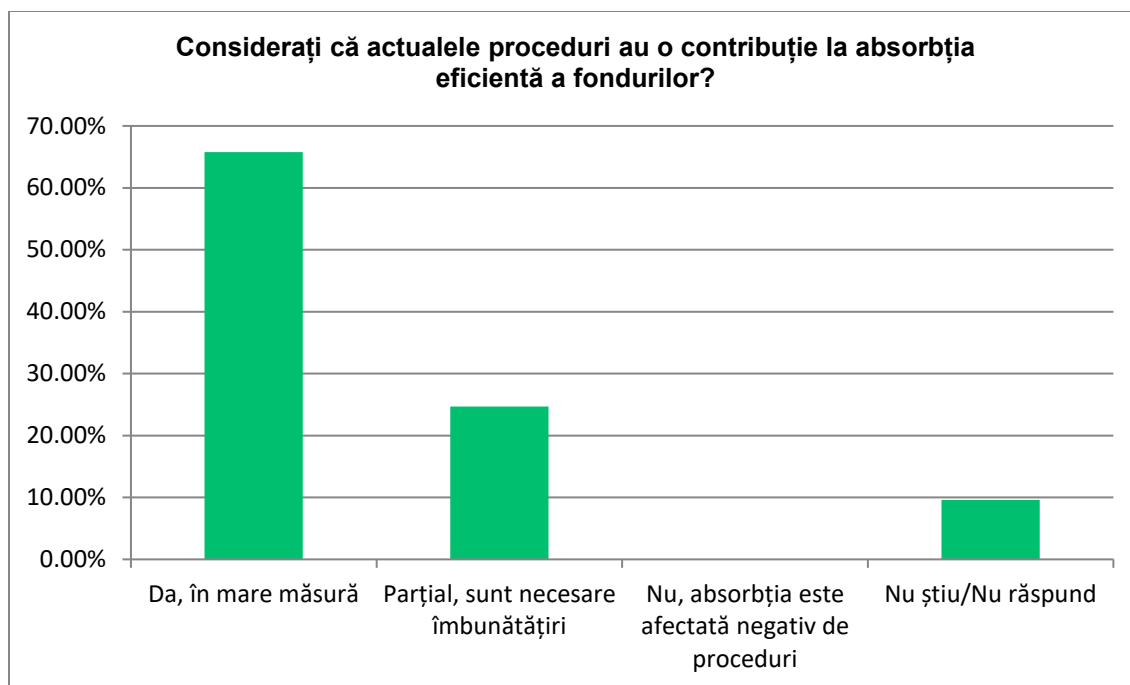
- 60% (12 persoane) consideră că procedurile contribuie în mare măsură la absorbția eficientă;
- 25% (5 persoane) consideră că parțial, sunt necesare îmbunătățiri;
- 0% consideră că procedurile afectează negativ absorbția;
- 15% (3 persoane) au bifat „Nu știu/Nu răspund”.

Această distribuție indică o percepție favorabilă și încrezătoare a conducerii asupra rolului procedurilor în facilitarea absorbției fondurilor. Totuși, o pătrime dintre manageri menționează necesitatea îmbunătățirilor – ceea ce reflectă un grad de reflexivitate instituțională și deschidere către adaptare. Este remarcabilă absența percepției negative, ceea ce sugerează că, din punctul de vedere al conducerii, procedurile actuale nu reprezintă un obstacol sistemic pentru absorbție.

Figură 28-Percepția personalului de conducere cu privire la contribuția procedurilor la absorbția fondurilor

Din cei 48 de respondenți personal cu funcții de execuție:

- 65% (48 persoane) consideră că procedurile contribuie în mare măsură;
- 24 % (18 persoane) spun că parțial, sunt necesare îmbunătățiri;
- 0% consideră că procedurile afectează negativ absorbția;
- 9% (7 persoane) au optat pentru „Nu știu/Nu răspund”.



Figură 29-Percepția personalului de conducere cu privire la contribuția procedurilor la absorbția fondurilor

Această percepție este chiar mai pozitivă decât cea exprimată de conducere. Personalul de execuție, care interacționează direct cu procedurile în activitatea zilnică, apreciază în majoritate covârșitoare că acestea sprijină absorbția. De asemenea, proporția celor care semnalează nevoia de îmbunătățiri este echilibrată (aprox. o treime), indicând o atitudine constructivă, nu critică. Lipsa completă a răspunsurilor negative este o confirmare că sistemul de implementare, chiar dacă perfectibil, este funcțional, aplicabil și favorabil desfășurării intervențiilor.

Personalul de conducere a fost întrebat ce aspecte ale procedurilor ar trebui îmbunătățite pentru a facilita implementarea PR Centru. Un număr semnificativ de respondenți au declarat că nu dețin suficiente informații pentru a formula sugestii sau au menționat explicit că „nu știu”, ceea ce arată fie o specializare puternică pe segmente înguste ale fluxului de lucru, fie faptul că procedurile existente sunt considerate adecvate rolului lor curent.

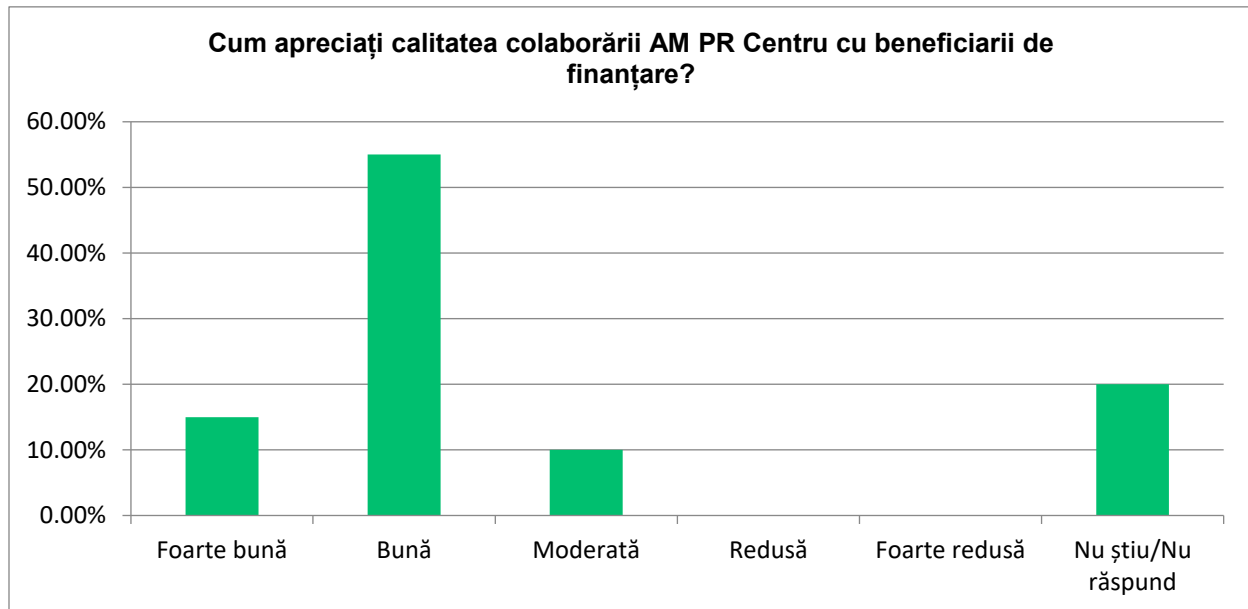
Printre puținele sugestii formulate, se remarcă nevoia de **simplificare acolo unde este posibil**, inclusiv în ceea ce privește **verificările și volumul de documente**, precum și necesitatea unei **stabiliri mai clare a termenelor**. De asemenea, unii respondenți au subliniat importanța **actualizării și corelării procedurilor cu sistemul informatic MySMIS**, în special pentru activitățile noi, precum și faptul că procedurile de monitorizare sunt deja adaptate periodic în funcție de modificările legislative și de experiența acumulată. În același timp, o parte dintre angajați consideră că **aspectele care necesitau îmbunătățiri au fost deja abordate**, iar procedurile actuale contribuie într-o măsură bună la absorbția eficientă a fondurilor.

Pentru a analiza deschiderea sistemului de implementare către utilizatori, personalul AM a fost invitat să aprecieze **calitatea colaborării cu beneficiarii de finanțare**.

Percepția personalului de conducere:

- 70% (13 persoane) consideră colaborarea bună sau foarte bună;
- 10% (2 persoane) o apreciază ca moderată;
- 20% (4 persoane) nu au răspuns;

- 0% au evaluat negativ această relație.

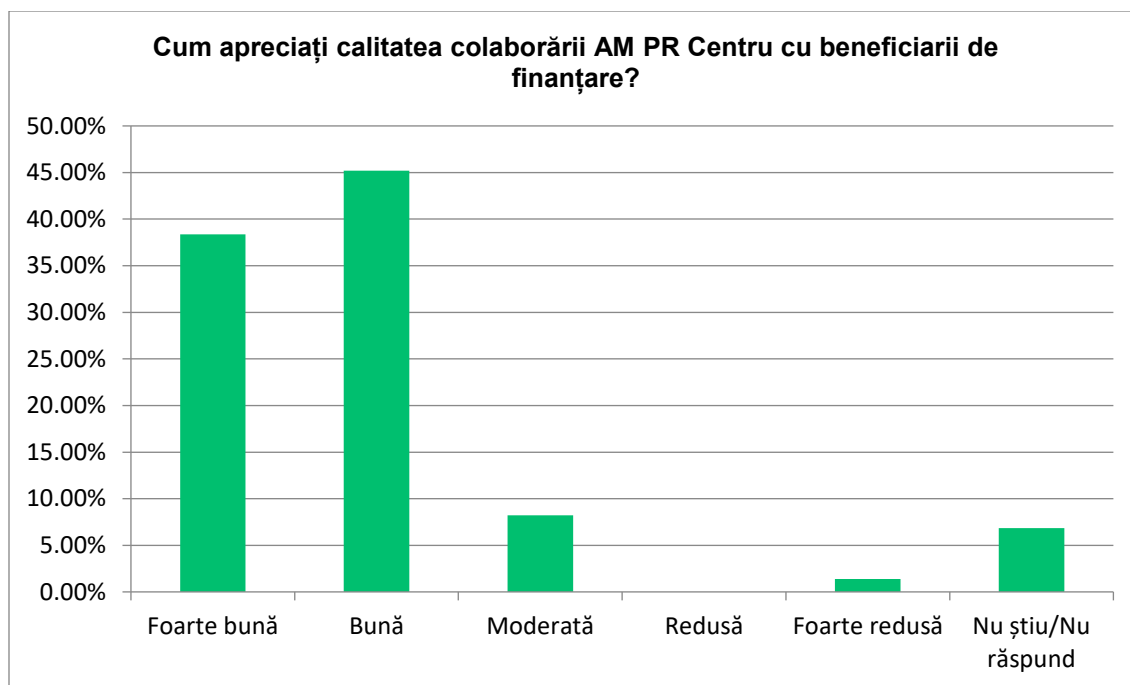


Figură 30-Percepția personalului de conducere privind calitatea colaborării AM PR Centru cu beneficiarii de finanțare

Această distribuție sugerează o **evaluare pozitivă, dar rezervată**, ceea ce poate reflecta o perspectivă mai prudentă, axată pe interacțiunile punctuale cu beneficiarii și pe exigențele impuse în gestionarea relației instituționale.

Percepția personalului de execuție:

- 83% (61 de persoane) apreciază colaborarea ca fiind bună sau foarte bună;
- 8 % (6 persoane) au oferit o evaluare moderat bună;
- 8,3% (4 persoane) au selectat Nu știu/Nu răspund;
- 1%(1 persoană) a oferit evaluări negative-foarte redusă.



Figură 31-Percepția personalului de execuție privind calitatea colaborării AM PR Centru cu beneficiarii de finanțare

Această distribuție este **vizibil mai favorabilă decât cea a conducerii** și sugerează că personalul de execuție, care lucrează direct cu beneficiarii în etapele tehnice (evaluare, contractare, monitorizare), **percepe relația ca fiind eficientă, funcțională și receptivă**. Proporția mare de evaluări *foarte bune* (38%) consolidează această concluzie.

Astfel, execuția apreciază relația ca fiind mai eficientă și mai satisfăcătoare decât conducerea, ceea ce poate reflecta:

- interacțiuni mai frecvente și directe cu beneficiarii;
- un grad de autonomie operațională care permite soluționarea eficientă a solicitărilor;
- un nivel de sprijin tehnic care este perceput ca util de ambele părți.

Diferențele de percepție pot fi explicate prin poziționarea ierarhică: conducerea are o privire mai largă, poate observa și limitările sistemice, în timp ce execuția experimentează **interacțiunile concrete**, unde empatia și comunicarea joacă un rol cheie.

Răspunsurile obținute prin sondaj reflectă o **evaluare pozitivă generalizată** a contribuției procedurilor actuale la absorbția eficientă a fondurilor, fără nicio opinie negativă exprimată din partea personalului AM – atât la nivel de conducere, cât și de execuție. Majoritatea respondenților consideră că procedurile sprijină accesul la finanțare, chiar dacă aproximativ o treime indică faptul că sunt necesare unele îmbunătățiri. Această atitudine echilibrată semnalează **un sistem funcțional, dar perfectibil**, cu un grad real de adaptare instituțională și deschidere față de schimbare.

În ansamblu, sistemul de implementare al PR Centru este apreciat ca **favorabil accesului la finanțare**, capabil să răspundă nevoilor beneficiarilor și să susțină procesele de absorbție, cu un nivel ridicat de încredere în capacitatea instituțională de a menține și îmbunătăți performanța în această direcție.

Concluzii și constatări

Rezultatele sondajului evidențiază o percepție general pozitivă privind funcționarea sistemului de implementare al PR Centru în contextul descentralizării. Atât personalul de conducere, cât și cel de execuție apreciază în mod favorabil claritatea procedurilor operaționale, eficiența coordonării interne și calitatea relațiilor de colaborare cu actorii instituționali implicați. Totuși, se conturează diferențe de percepție între nivelurile ierarhice, mai ales în ceea ce privește disponibilitatea resurselor, sarcinile administrative și accesul la sprijin operațional.

Procedurile sunt percepute ca fiind bine fundamentate și aplicate, însă nu întotdeauna simplificatoare sau degrevante din punct de vedere operațional, mai ales de către personalul de execuție. Există o presiune generalizată asupra echipelor tehnice, determinată de un volum ridicat de sarcini și de nevoia de adaptare la cerințe noi, ceea ce evidențiază importanța consolidării capacității administrative, în special prin formare profesională, instrumente de lucru mai eficiente și management organizațional adaptiv.

Descentralizarea este percepută ca având un impact clar pozitiv asupra adaptării programului la nevoile regiunii și asupra capacității decizionale, în special în fazele de elaborare și modificare a programului. Totodată, relațiile de colaborare cu beneficiarii, structurile regionale, naționale și europene sunt evaluate ca fiind funcționale și constructive, fără a se semnală deficiențe majore. Proporțiile ridicate de non-răspunsuri în cazul anumitor relații instituționale (ex. cu ACP sau Autoritatea de Audit) sugerează o implicare mai restrânsă pentru o parte din personal.

În ansamblu, sistemul de implementare al PR Centru este perceput ca fiind funcțional, cu o structură procedurală clară și relații instituționale bine conturate. Totuși, sondajul semnalează o serie de nevoi punctuale care merită adresate – în special în direcția reducerii poverii administrative, creșterii capacității tehnice a echipelor și ajustării procedurilor la realitățile operaționale – pentru a sprijini în mod durabil eficiența și calitatea implementării programului.

2.2. Sondaj aplicat beneficiarilor PR Centru 2021–2027

Scopul **sondajului aplicat beneficiarilor** a fost colectarea datelor primare privind percepțiile și experiențele acestora referitoare la implementarea Programului Regional Centru 2021–2027. Sondajul urmărește să ofere informații factuale despre accesibilitatea fondurilor, gradul de adaptare a programului la nevoile și capacitatea actorilor locali, disponibilitatea resurselor pentru implementarea proiectelor, claritatea și predictibilitatea procedurilor, precum și eficiența colaborării cu Autoritatea de Management. Rezultatele sondajului contribuie la fundamentarea analizelor din cadrul evaluării sistemului de implementare al PR Centru, în linie cu întrebările de evaluare prevăzute în matrice.

Metodologie privind aplicarea sondajelor

Metodologia de aplicare a sondajului a avut un caracter exhaustiv, fiind transmise 244 de invitații către toți beneficiarii eligibili ai Programului Regional Centru. Chestionarul a fost deschis în perioada 6–21 august 2025 și a fost redeschis ulterior pentru a crește rata de participare. În total, au fost colectate 201 răspunsuri, ceea ce corespunde unei rate de răspuns de 82% și unei marje de eroare estimate la 2,9%.

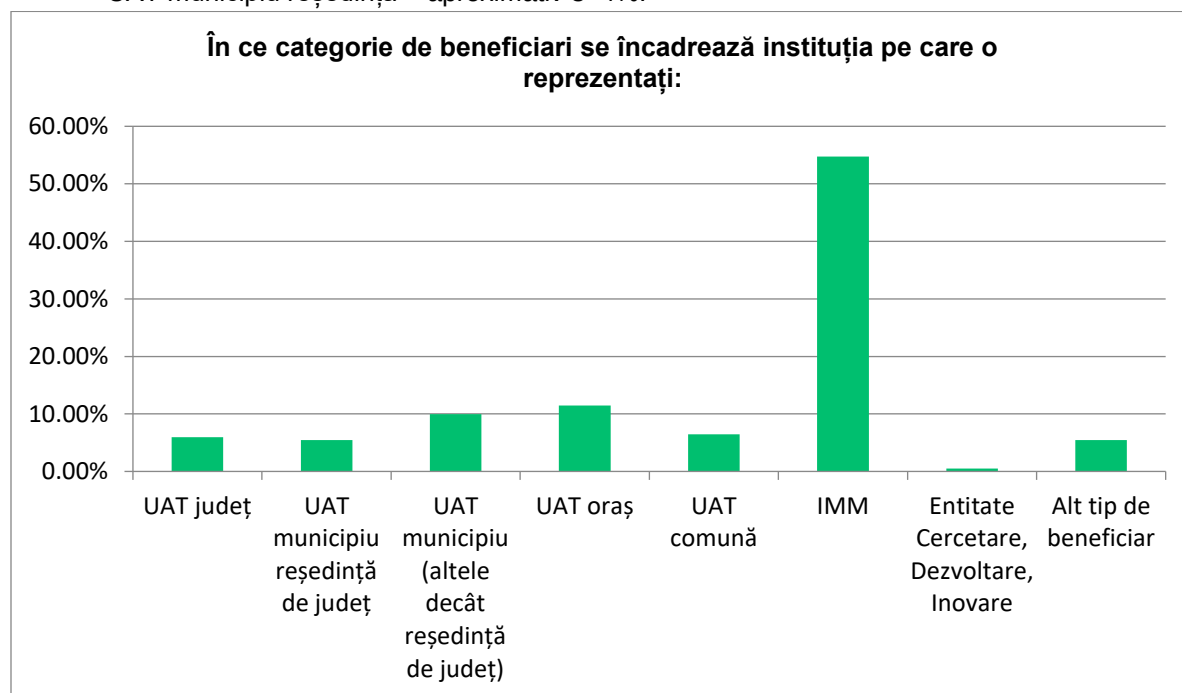
Instrumentul de colectare a cuprins atât întrebări factuale și de clasificare (privind tipul instituției și rolul în implementarea proiectelor), cât și întrebări de percepție formulate pe scale de apreciere (ex. măsura în care prioritățile răspund nevoilor, claritatea ghidurilor, eficiența procedurilor, comunicarea cu Autoritatea de Management), respectiv întrebări deschise destinate identificării problemelor întâmpinate și a sugestiilor de îmbunătățire.

Profilul respondenților

Majoritatea covârșitoare a participanților la sondaj provin din rândul **întreprinderilor mici și mijlocii (IMM)**, care reprezintă aproximativ **55%** din totalul respondenților. Această pondere ridicată indică o participare intensă a sectorului privat și confirmă faptul că IMM-urile sunt un grup-cheie de beneficiari ai Programului Regional Centru.

În ceea ce privește administrația publică locală, respondenții sunt distribuiți relativ echilibrat între diferitele categorii de UAT, cumulând împreună aproximativ **35–40%** din total:

- UAT oraș – în jur de 12%, fiind cea mai reprezentată categorie din zona administrației locale.
- UAT municipiu (alte) – aproximativ 10%.
- UAT comună – aproximativ 7%.
- UAT județ – circa 5%.
- UAT municipiu reședință – aproximativ 3–4%.

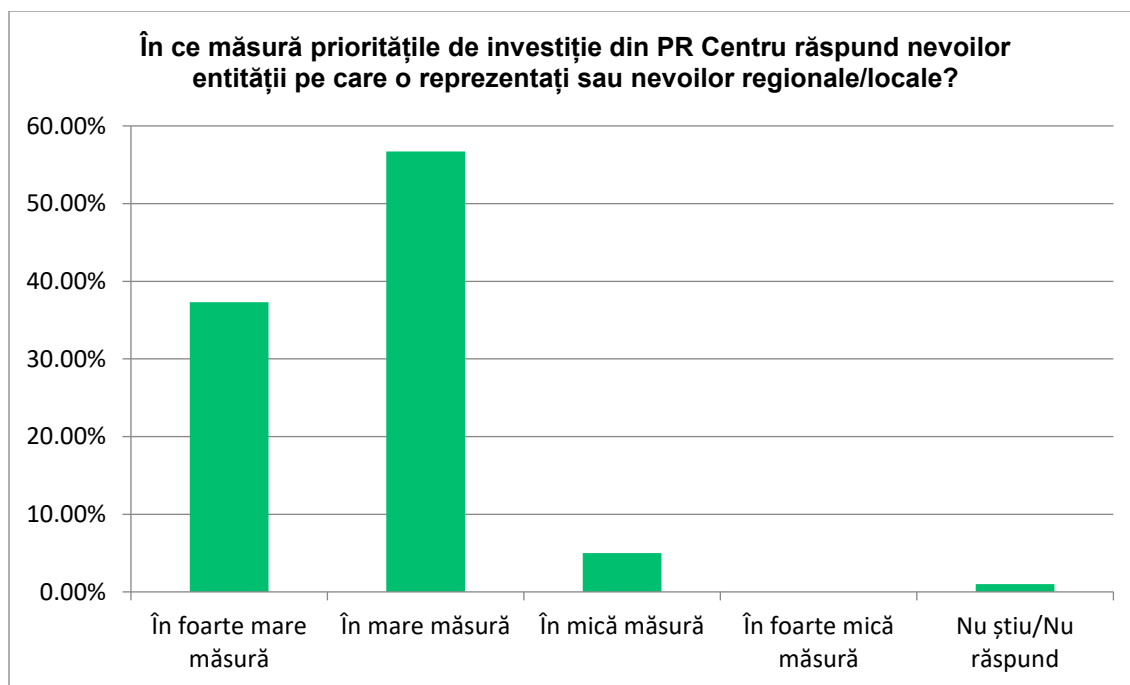


Relevanța programului și acoperirea nevoilor

Răspunsurile indică un nivel foarte ridicat de satisfacție în ceea ce privește măsura în care prioritățile de investiții din Programul Regional Centru răspund nevoilor beneficiarilor sau nevoilor regionale/locale.

Aproximativ 94% dintre participanți percep prioritățile programului ca fiind bine alinate cu necesitățile lor instituționale și cu contextul local/regional. Acest nivel ridicat de acord sugerează:

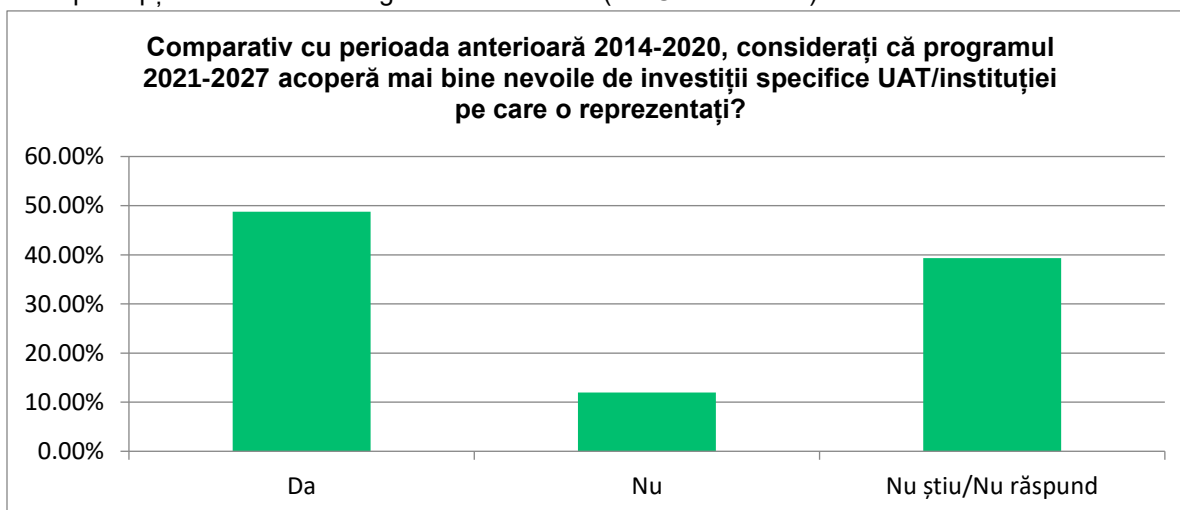
- o configurare adecvată a priorităților în raport cu provocările teritoriale,
- o percepție pozitivă asupra direcțiilor de finanțare stabilite de Autoritatea de Management,
- o recunoaștere a relevanței intervențiilor din PR Centru pentru dezvoltarea locală și regională.



Figură 32-Percepția beneficiarilor privind adecvarea priorităților la nevoile regionale/locale

Comparativ cu perioada 2014–2020, aproape 50% dintre respondenți apreciază că programul 2021–2027 acoperă mai bine nevoile de investiții ale UAT/instituțiilor. Totuși aproximativ 12% dintre respondenți consideră că noul program nu acoperă mai bine nevoile față de perioada 2014–2020. Deși minoritar, acest procent poate semnala:

- nevoia unor ajustări pentru anumite tipuri de beneficiari,
- posibile goluri în structura intervențiilor,
- percepții diferite între categorii de beneficiari (ex. UAT vs. IMM)



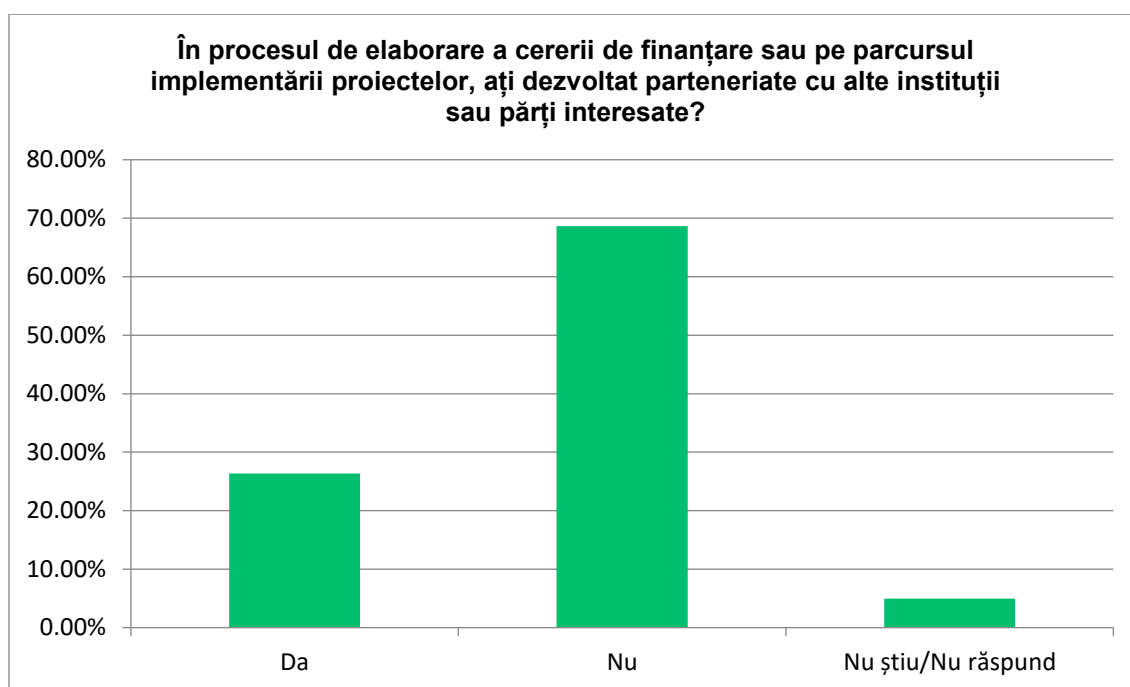
Figură 33-Percepția beneficiarilor privind adecvarea priorităților la nevoile regionale/locale comparativ cu perioada 2014-2020

În ceea ce privește relevanța priorităților și comparația cu perioada anterioară, exemplificările beneficiarilor, pe care le-au inserat în căsuța de comentarii, evidențiază o diversitate de perspective. O parte au semnalat

limitări privind acoperirea anumitor categorii de nevoi (ex. investițiile în educație adresate doar unor grupuri de elevi sau fondurile insuficiente pentru reabilitarea termică și eficiența energetică). Alți respondenți au menționat că nu au avut acces sau nu au aplicat în perioada anterioară, unele entități fiind chiar nou-înființate. Au fost formulate sugestii privind **necesitatea unei comunicări mai bune și a unei acoperiri mai largi a cheltuielilor eligibile, inclusiv pentru intervenții conexe** (finisaje, consolidări, instalații). În același timp, mai multe opinii subliniază faptul că programul 2021–2027 acoperă mai bine nevoile investiționale decât perioada precedentă, prin **axe și apeluri mai clar corelate cu strategiile locale**, prin posibilitatea implementării de proiecte complexe și prin integrarea criteriilor de selecție orientate spre impact socio-economic, sustenabilitate și tranziție verde.

Parteneriate și colaborare

Beneficiarii au fost întrebați dacă au dezvoltat la momentul depunerii sau implementării parteneriate cu alți beneficiari. O proporție semnificativă de respondenți declară că nu au dezvoltat parteneriate cu alte instituții sau părți interesate în procesul de elaborare sau implementare a proiectelor.

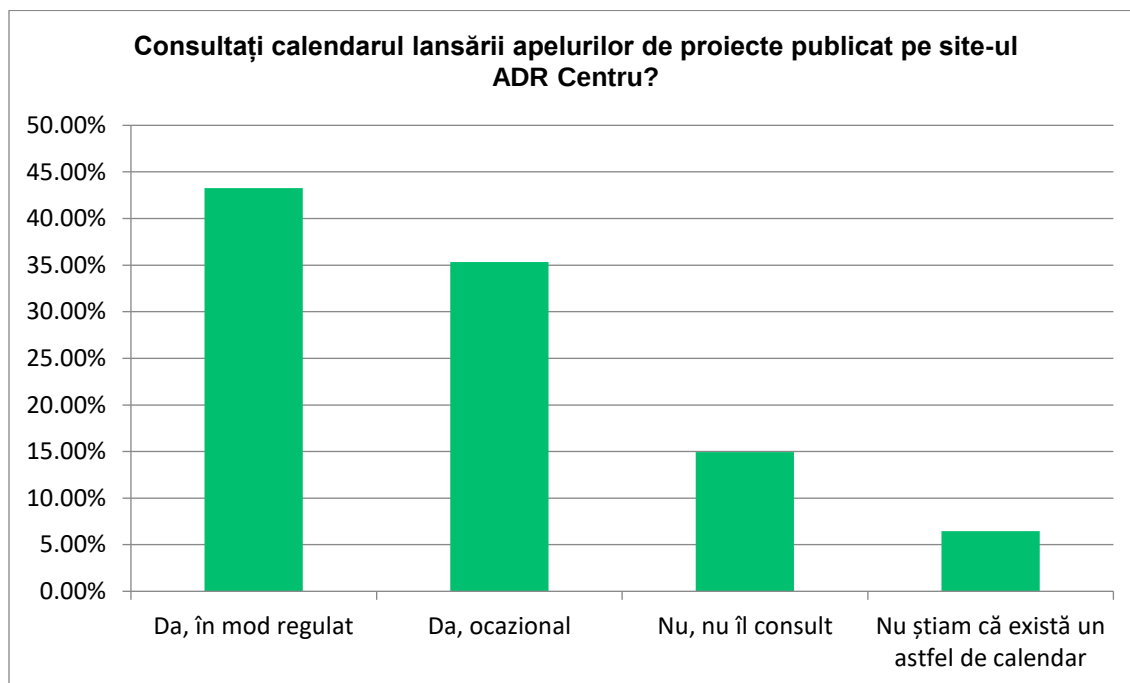


Figură 34-Percepția beneficiarilor cu privire la dezvoltarea parteneriatelor

Cei care au selectat opțiunea "Da" au fost rugați să exemplifice ce provocări întâlnesc în dezvoltarea acestor forme de colaborare. Astfel, beneficiarii au menționat provocări legate de **adaptarea partenerilor la nevoile concrete ale beneficiarilor**, respectarea termenelor de implementare și consumul ridicat de resurse (timp, comunicare) în cazul colaborărilor transfrontaliere, precum cu Republica Moldova. Au fost indicate dificultăți în **armonizarea obiectivelor și procedurilor administrative** între entități cu statut juridic diferit (publice și private), precum și în **corelarea calendarului de activități cu resursele disponibile**. De asemenea, s-au semnalat provocări privind **adaptarea documentațiilor tehnice și financiare la cerințele comune ale finanțatorului**, menținând în același timp conformitatea cu regulile interne ale instituțiilor partenere. Totodată, au fost oferite exemple pozitive de colaborare, precum parteneriatele cu un Digital Innovation Hub sau cu o zonă UNESCO din Italia, unde procesul de lucru a decurs fără dificultăți majore, comunicarea fiind constructivă și susținută.

Predictibilitatea și accesibilitatea finanțărilor

Pentru a analiza acest aspect, beneficiarii au fost întrebați în primul rând dacă consultă calendarul de lansări al proiectelor și ulterior, cum evoluează predictibilitatea acestuia. Potrivit rezultatelor din imaginea de mai jos, peste 40% dintre respondenți consultă calendarul apelurilor publicat pe site-ul ADR Centru "în mod regulat".



Figură 35-Măsura în care beneficiarii consultă calendarul proiectelor publicat pe site-ul ADR Centru

Nivelul de predictibilitate al calendarului de finanțare este evaluat diferit, totuși 37% dintre respondenți consideră predictibilitatea calendarului ridicată, peste 5% foarte ridicată dar aproximativ 32% îl consideră moderat. Această opinie a fost împărtășită și de unii dintre beneficiari cu ocazia desfășurării interviurilor, considerând că termenele de elaborare a cererilor de finanțare nu sunt întotdeauna suficiente și proporționale în raport cu complexitatea apelurilor de proiecte.

În căsuța de comentarii opiniile participanților la sondaj sunt diferite. O parte dintre aceștia consideră calendarul dificil de anticipat, în ciuda unor eforturi vizibile de respectare a termenelor. Mai multe comentarii semnalează întârzieri recurente în lansarea sesiunilor de finanțare, uneori minore, alteori semnificative, precum și situații în care apelurile au fost amânate în mod repetat, ceea ce obligă beneficiarii să își modifice documentațiile tehnice deja elaborate.

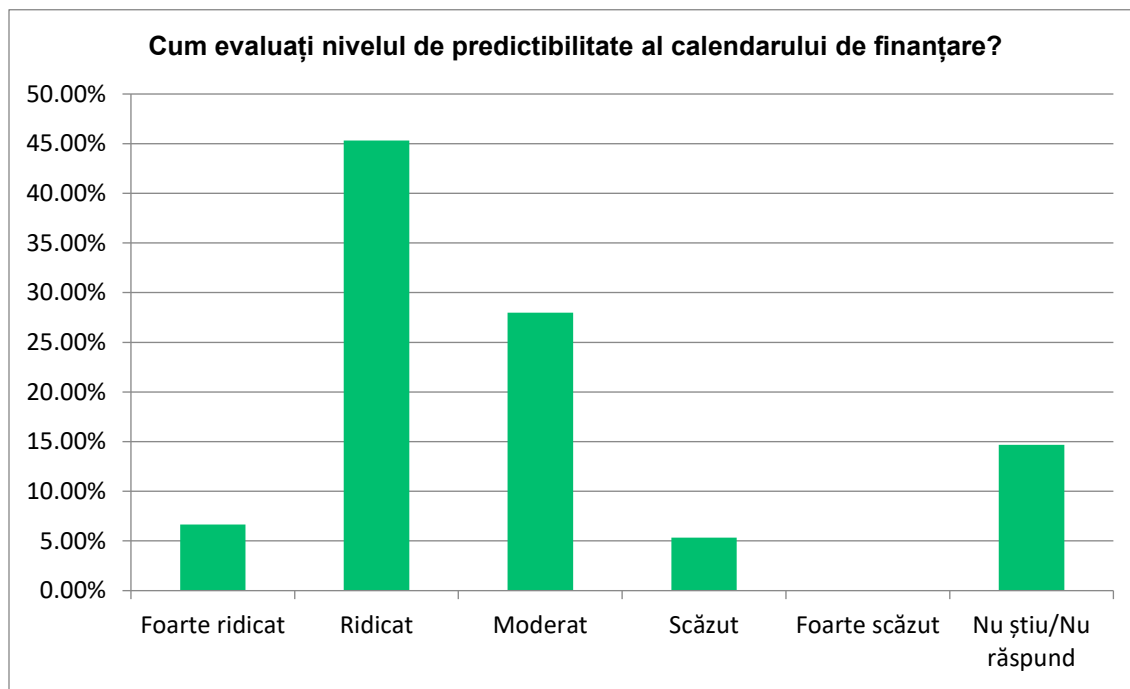
În plus, deși uneori calendarul este considerat "predictibil", el este perceput ca **fiind aglomerat, comunicat într-un mod care îngreunează urmărirea informației relevante, sau insuficient vizibil în fluxul general de comunicări**. Beneficiarii menționează că informația despre lansarea efectivă a apelurilor "se pierde în mulțimea informațiilor", iar **noile apeluri sunt "greu de urmărit"**.

Un alt element care reduce predictibilitatea este **complexitatea documentelor** (avize, achiziții, cerințe tehnice), care poate genera propriile întârzieri din partea beneficiarilor și poate intra în conflict cu calendarul impus de finanțator.

Mai multe persoane atrag atenția și asupra **modificărilor de calendar neanunțate suficient de clar**, inclusiv în apeluri vizibile, precum digitalizarea IMM-urilor. **Schimbările între diferitele versiuni ale ghidurilor (apel 1, apel 2), precum și corrigendum-urile, sunt percepute ca factori de**

impredictibilitate, deoarece impun reconfigurarea documentației tehnice și pot genera costuri suplimentare.

Astfel, deși există comentarii care recunosc un anumit nivel de respectare a calendarului, percepția dominantă este că **predictibilitatea este doar moderată**.



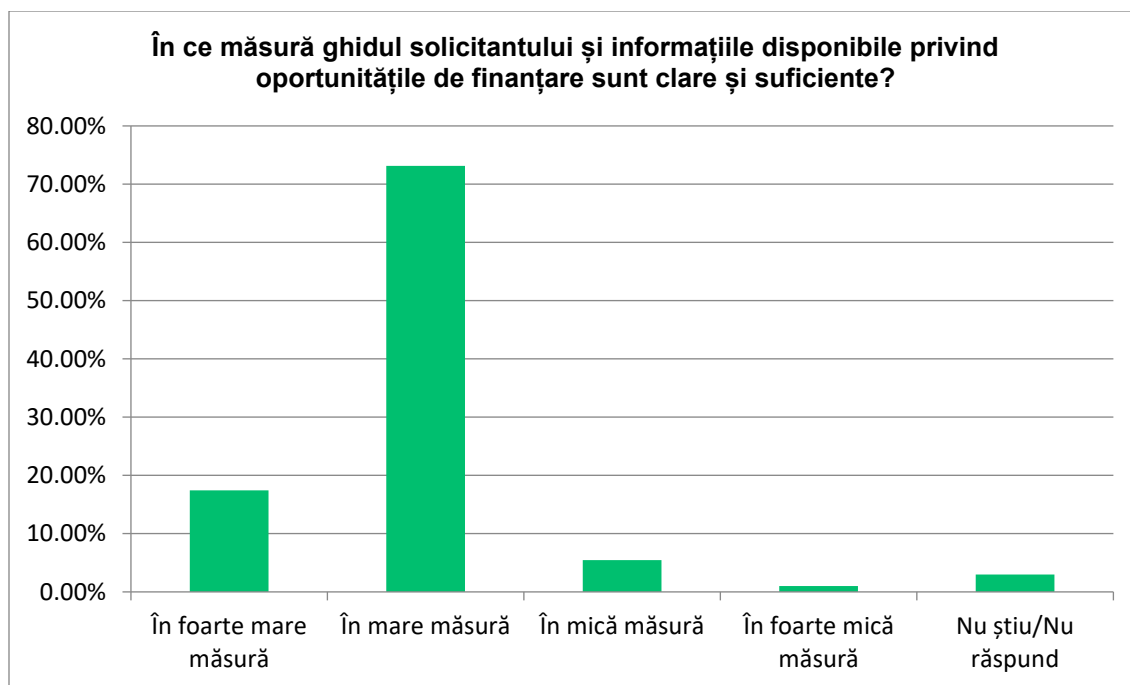
Figură 36-Percepția beneficiarilor privind predictibilitatea calendarului de finanțare

În ceea ce privește ghidul solicitantului și informațiile privind oportunitățile de finanțare sunt considerate de o mare parte a respondenților clare și suficiente. Astfel, peste 70% dintre respondenți consideră informațiile privind oportunitățile de finanțare clare și suficiente "în mare măsură". Comentariile oferă detalii calitative relevante, majoritatea în acord cu tendințele cantitative a răspunsurilor. Astfel, ghidurile sunt percepute în general ca fiind **clare, complete și structurate logic**, oferind informații suficiente pentru înțelegerea condițiilor și procedurilor. Se evidențiază faptul că **experiența solicitantului influențează nivelul de înțelegere**: persoanele cu experiență în fonduri nerambursabile înțeleg ușor ghidurile, în timp ce cei mai noi în domeniu întâmpină dificultăți.

Totuși, există cerințe și prevederi care rămân **interpretabile sau insuficient clarificate**, ceea ce generează nevoia de clarificări suplimentare. Pentru proiectele tehnice complexe (ex. eficiență energetică, reabilitare), anumite aspecte privind eligibilitatea și completarea anexelor necesită sprijin suplimentar din partea ADR. Actualizările prin corrigendum-uri sau diferențele între versiuni de ghid pot crea confuzii și necesită reconfigurări ale documentației deja elaborate.

Beneficiarii consideră utilă elaborarea **unor fișe sintetice** de o pagină cu **informațiile esențiale (termene, eligibilitate, activități, sume), pentru a evita consultarea consumatoare de timp a ghidului**.

De asemenea, există solicitarea de actualizare periodică a ghidurilor și de sesiuni de informare dedicate.



Figură 37-Percepția beneficiarilor privind claritatea și suficiența ghidului solicitantului și a informațiilor privind calendarul de lansare

Proceduri și criterii

În privința criteriilor de eligibilitate și selecție, majoritatea a respondenților le consideră **relevante**: 66% „în mare măsură” și 18% „în foarte mare măsură”, ceea ce arată un nivel ridicat de corelare a acestora cu obiectivele programului. Totuși 14% au apreciat relevanța în mică sau foarte mică măsură.

În ceea ce privește **accesibilitatea și ușurința de înțelegere**, aproape 60% dintre respondenți au răspuns „în mare măsură” și 18% chiar „în foarte mare măsură”. Totuși, se remarcă un procent mai mare decât la relevanță pentru opțiunea în mică sau foarte mică măsură (20%) .

Opiniile calitative exprimate de respondenți în căsuța de comentarii arată că, **deși criteriile de eligibilitate și selecție sunt în general considerate relevante și bine corelate** cu obiectivele programului, accesibile în principiu și suficient de detaliate, există totuși numeroase **zone care creează dificultăți în înțelegere și aplicare**. Beneficiarii semnalează că **anumite criterii sunt tehnice, interpretabile sau insuficient clarificate** (în special cele privind RIS, DNSH, CAEN, încadrarea în strategii sau statutul IMM), iar în practică este frecvent necesară **implicarea unui consultant pentru a le interpreta corect**. Pentru ONG-uri, complexitatea criteriilor depășește uneori capacitatea organizațională, iar incoerențele dintre diferite cerințe (de exemplu, restricțiile CAEN) generează incertitudine. Respondenții solicită **clarificări suplimentare, instrucțiuni mai explicite și simplificarea unor factori de evaluare, precum și verificarea eligibilității în etape timpurii ale procesului**, pentru a evita blocajele ulterioare.

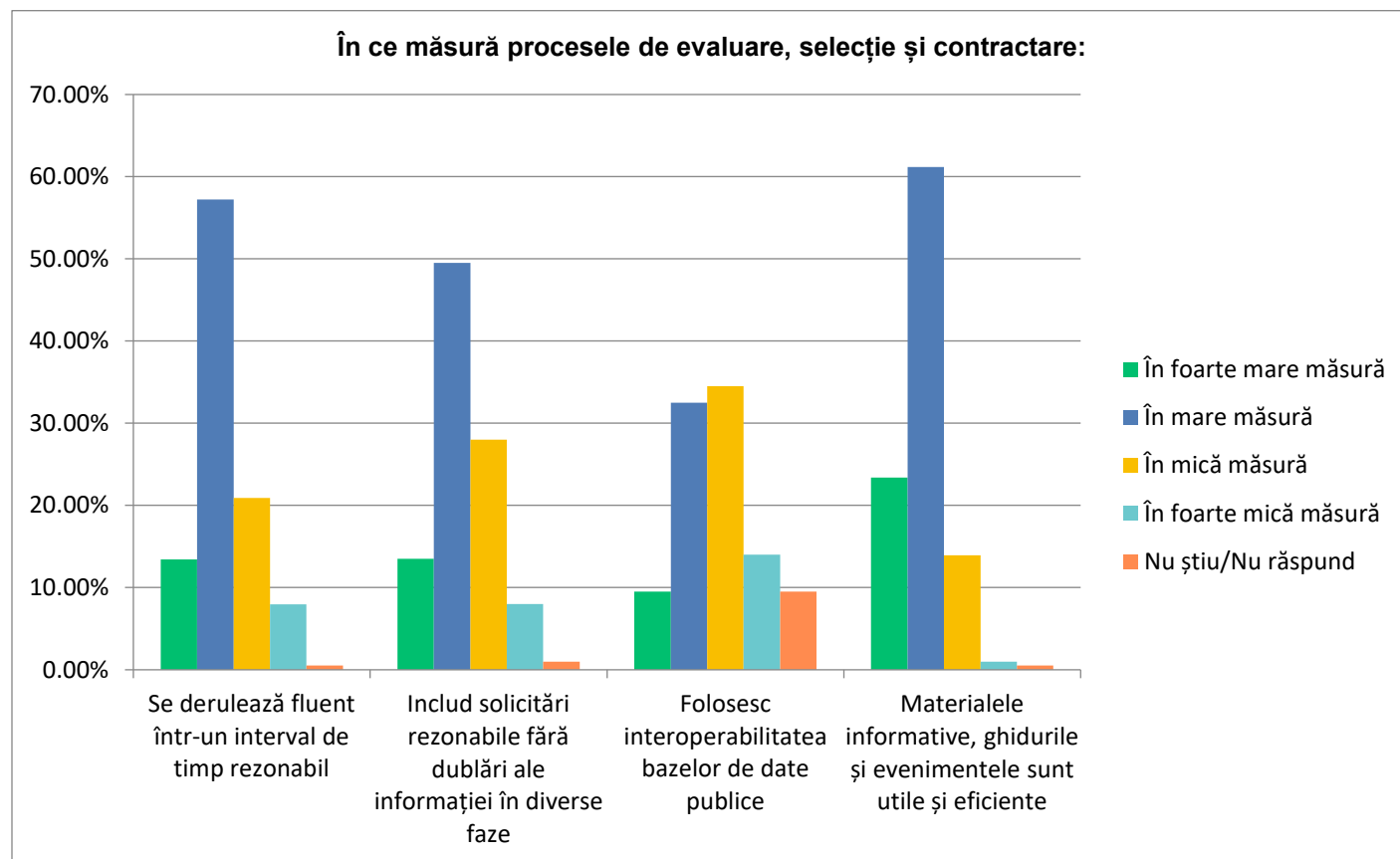
În ceea ce privește procesele de evaluare, selecție și contractare, percepțiile beneficiarilor sunt împărțite, dar predomină evaluările pozitive.

Potrivit rezultatelor sondajului, aproximativ 57% dintre respondenți consideră că aceste procese **se derulează fluent într-un interval de timp rezonabil** în mare măsură iar 27% le apreciază ca fiind fluente și desfășurate în intervale rezonabile doar în mică sau foarte mică măsură.

În privința **solicităților de informații**, 49% dintre respondenți apreciază că sunt rezonabile „în mare măsură”, iar 13% chiar „în foarte mare măsură”. Totuși, 36% consideră că doar „în mică măsură” sau în „foarte mică măsură”, ceea ce indică o parte de beneficiari care resimt încărcare administrativă.

La capitolul **interoperabilitatea bazelor de date publice**, răspunsurile sunt mai puțin pozitive, 34% dintre respondenți consideră că procesele de evaluare, selecție și contractare folosesc interoperabilitatea bazelor de date doar în mică măsură. Aceasta sugerează o utilizare percepută ca limitată sau neuniformă a interoperabilității.

În schimb, **materialele informative, ghidurile și evenimentele de sprijin** sunt evaluate cel mai favorabil: 61% „în mare măsură” și 23% „în foarte mare măsură”.



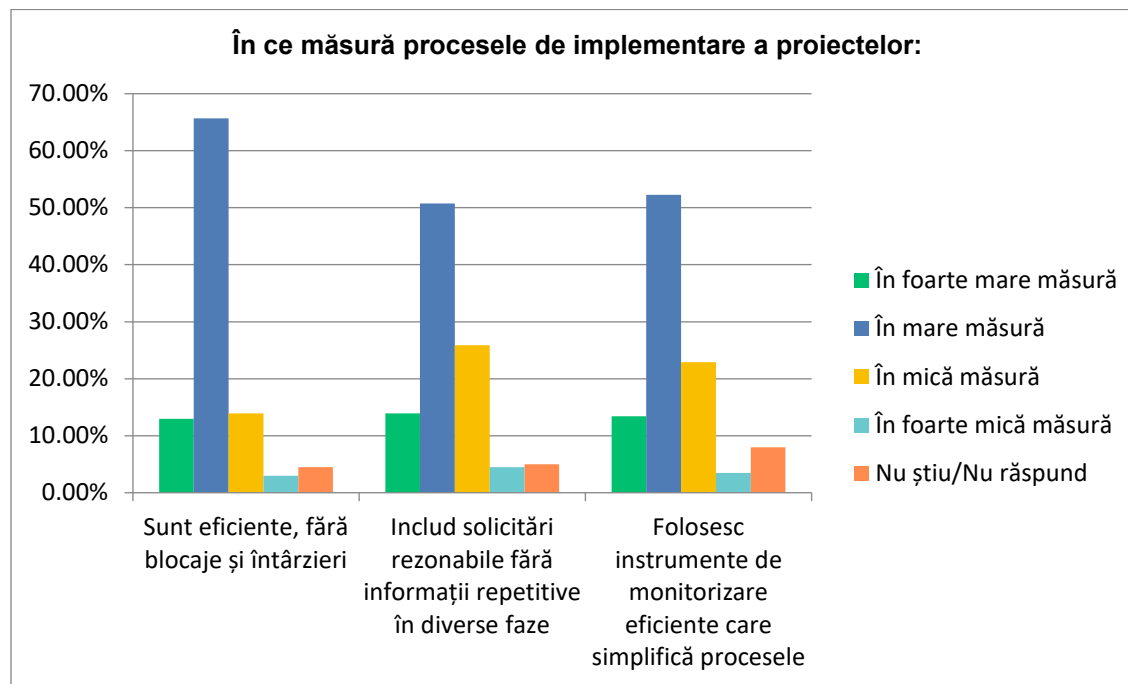
Figură 38-Percepția beneficiarilor privind desfășurarea proceselor de evaluare și contractare

În ceea ce privește **procesele de implementare**, 65% dintre respondenți consideră că acestea sunt eficiente „în mare măsură”, iar 12% „în foarte mare măsură”. Totuși, există și percepții critice: 13% au indicat „în mică măsură”, 2% „în foarte mică măsură”, iar 6,67% nu au răspuns.

Referitor la **solicitățile de informații**, 50% le consideră rezonabile „în mare măsură” și 13% „în foarte mare măsură”. Cu toate acestea, 25% apreciază că solicitările sunt rezonabile doar „în mică măsură”, iar 4% „în foarte mică măsură”, ceea ce semnalează dificultăți pentru un segment al beneficiarilor.

În privința **instrumentelor de monitorizare**, 52% dintre respondenți consideră că acestea simplifică procesele „în mare măsură” și 13% „în foarte mare măsură”. Totuși, 22% au răspuns „în mică măsură”, 2,67% „în foarte mică măsură”.

Exemplele calitative oferite de beneficiari ilustrează provocările întâmpinate: volumul mare de documente, întârzieri și blocaje frecvente în implementare, suprasolicitarea proiectanților și a executanților, termene scurte impuse pentru monitorizare (comparativ cu durata prelungită a evaluării și contractării), precum și solicitări repetitive ale acelorași documente din partea diferitelor structuri (monitorizare, achiziții, financiar). De asemenea, unii respondenți au precizat că nu pot evalua aceste aspecte deoarece fie au intrat recent în implementare, fie nu au derulat un proiect complet.



Figură 39-Percepția beneficiarilor privind eficiența proceselor de implementare a proiectelor

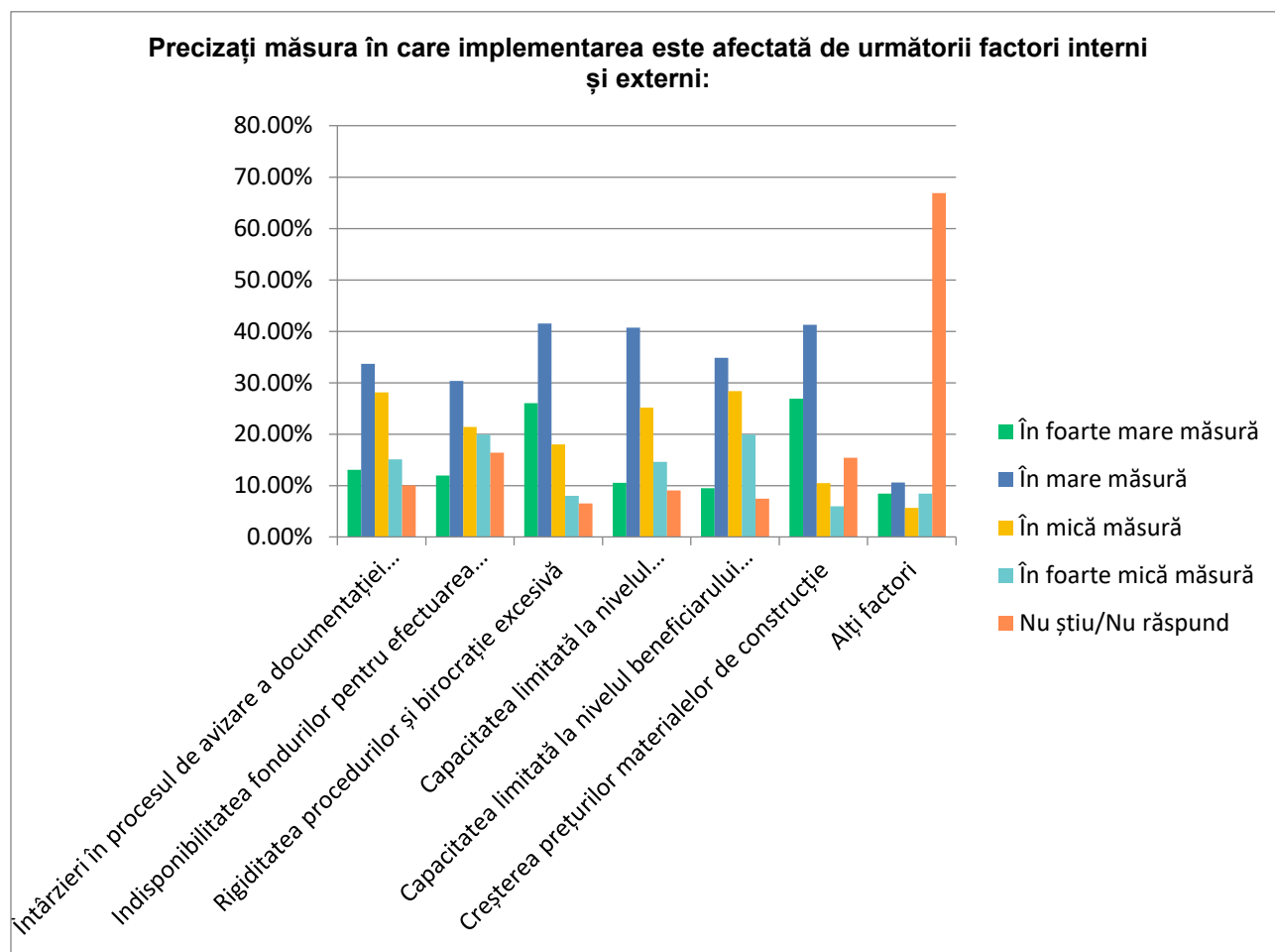
Factori care influențează implementarea

Beneficiarii au indicat mai mulți factori interni și externi care influențează desfășurarea implementării proiectelor. Printre cei mai frecvent menționați se află:

- Întârzierile în procesul de avizare a documentației tehnice – considerate problematice „în mare măsură” de 33% dintre respondenți și „în foarte mare măsură” de 13%, în timp ce 28% le percep doar „în mică măsură”.
- Indisponibilitatea fondurilor pentru efectuarea plăților – evaluată „în mare măsură” de 30% și „în foarte mare măsură” de 11%, dar cu un procent semnificativ (21%) care o consideră relevantă doar „în mică măsură”.
- Rigiditatea procedurilor și birocrăția excesivă – apare ca unul dintre cele mai puternice obstacole: 41% „în mare măsură” și 26% „în foarte mare măsură”. Doar 18% o consideră „în mică măsură”.
- Capacitatea limitată a contractorilor/antreprenorilor – percepută „în mare măsură” de 40% și „în foarte mare măsură” de 10%, dar și 25% „în mică măsură”, ceea ce arată o experiență neuniformă între beneficiari.
- Capacitatea limitată la nivelul beneficiarilor (resurse umane și financiare) – 34% „în mare măsură”, 9% „în foarte mare măsură”, dar 28% „în mică măsură”.
- Creșterea prețurilor materialelor de construcție – factor cu impact major: 41% „în mare măsură” și 26% „în foarte mare măsură”, doar 10 % „în mică măsură”.

La rubrica „Alți factori”, respondenții au menționat: modificări legislative frecvente, instabilitatea mediului economic, fluctuațiile cursului valutar, demararea târzie a etapelor contractante, lipsa unor procese digitale de referențiere a documentației și solicitările repetate ale aceluiași documente de către diferite instituții.

În ansamblu, datele indică faptul că birocrația și rigiditatea procedurilor, capacitatea limitată a actorilor implicați și creșterea prețurilor la materiale reprezintă principalele dificultăți percepute, completate de factori externi precum instabilitatea economică și legislativă.



Figură 40-Percepția beneficiarilor privind factorii interni și externi care afectează implementarea proiectelor

Resurse și consultanță

Beneficiarii au evaluat în general pozitiv disponibilitatea resurselor pentru implementarea proiectelor. Totuși considerăm că datele ar putea fi influențate de distribuția inegală a răspunsurilor, și anume rata ridicată de răspuns a beneficiarilor privați, spre deosebire de cei publici.

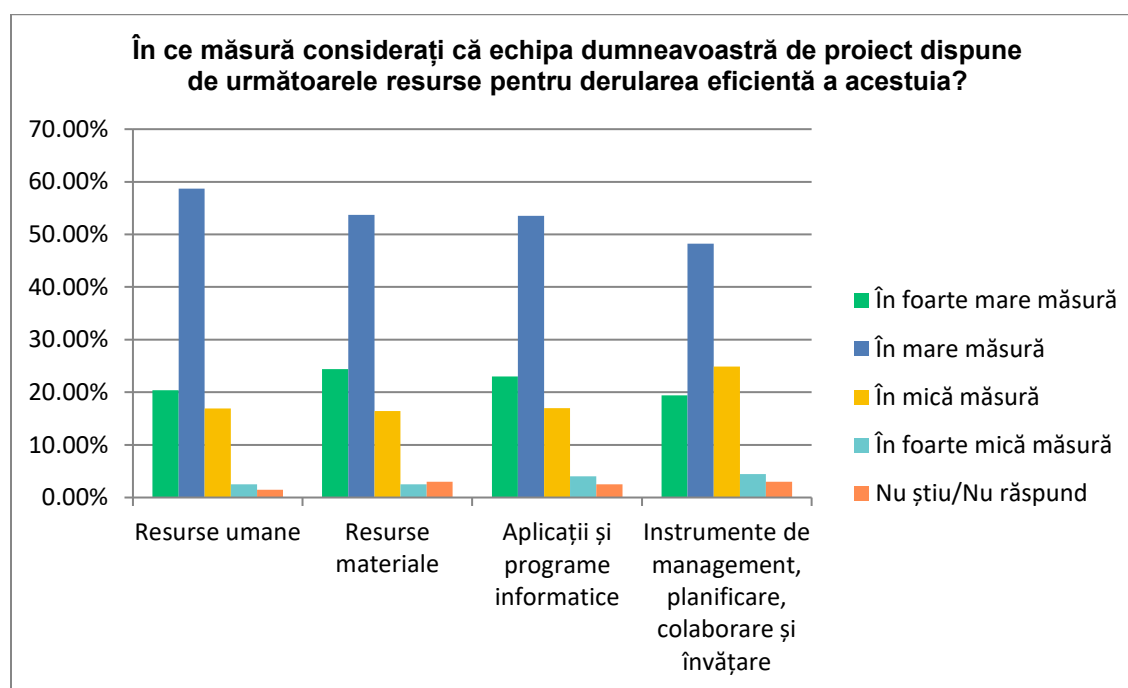
În ceea ce privește **resursele umane**, 58% consideră că dispun de aceste resurse pentru derularea proiectelor „în mare măsură”, iar 20% „în foarte mare măsură”, deși 16% au indicat doar „în mică măsură” și 2% „în foarte mică măsură”.

Pentru **resursele materiale**, 53% dintre respondenți le apreciază „în mare măsură” și 24% „în foarte mare măsură”, cu doar 16% în zona „în mică măsură”.

Aplicațiile și programele informatice sunt văzute ca disponibile „în mare măsură” de 53% dintre respondenți și „în foarte mare măsură” de 23%, dar 17% au răspuns că există doar „în mică măsură”, ceea ce indică nevoi punctuale de digitalizare suplimentară.

Pentru **instrumentele de management, planificare, colaborare și învățare**, percepțiile sunt mai împărțite: 48%dintre respondenți le apreciază ca fiind disponibile „în mare măsură” și 19% „în foarte mare măsură”, dar 24% au răspuns „în mică măsură”, ceea ce sugerează că acestea nu sunt suficient de dezvoltate sau utilizate la nivel uniform.

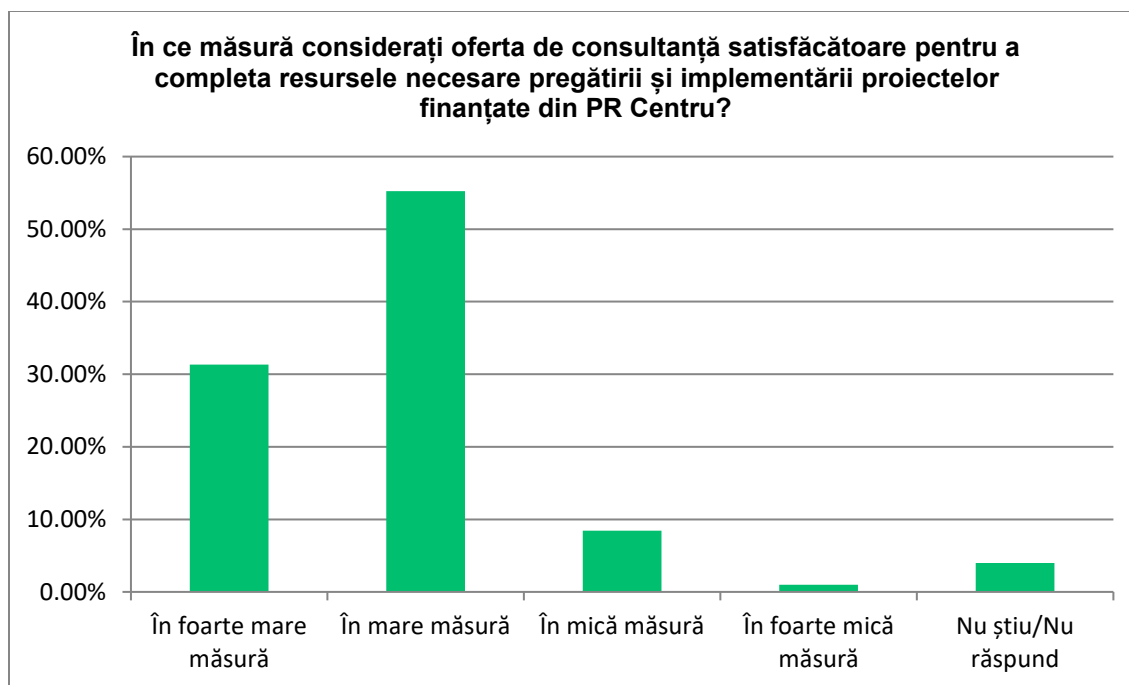
Exemplele calitative oferite de respondenți conturează clar lipsurile: specialiști în domeniul construcțiilor, experți în restaurare și conservare patrimoniu, ingineri și personal pentru achiziții publice, dar și aplicații software performante pentru modelare 3D, arhivare digitală și coordonare colaborativă a proiectelor. De asemenea, au fost menționate constrângeri legate de volumul mare de proceduri administrative, lipsa de timp și dificultăți în atragerea de personal calificat pentru posturile disponibile.



Figură 41-Percepția beneficiarilor privind resursele disponibile pentru derularea eficientă a proiectelor

În ceea ce privește **oferta de consultanță** pentru completarea resurselor necesare pregătirii și implementării proiectelor finanțate din PR Centru, majoritatea beneficiarilor au o percepție pozitivă. 55% au considerat-o satisfăcătoare „în mare măsură”, iar 31% „în foarte mare măsură”. Doar 8% au apreciat oferta „în mică măsură” și 1,33% „în foarte mică măsură”.

Aceste rezultate arată că oferta de consultanță este percepută în general ca fiind adecvată și utilă, deși există un segment redus de beneficiari care resimt încă nevoi suplimentare sau consideră sprijinul oferit insuficient.



Figură 42-Percepția beneficiarilor privind calitatea ofertei de consultanță

Provocări și simplificări

Beneficiarii au fost rugați să exemplifice care sunt problemele cele mai des întâlnite cu contractorii (constructorii, furnizori de servicii). Aceștia au raportat o gamă variată de dificultăți în colaborarea cu contractorii. Cele mai frecvent menționate sunt:

- **Întârzieri și nerespectarea termenelor** – atât în livrarea produselor, cât și în execuția lucrărilor sau întocmirea documentațiilor tehnice.
- **Creșterea prețurilor și instabilitatea legislativă/fiscală** – majorări neprevăzute ale costurilor, fluctuații de TVA sau curs valutar, actualizări frecvente de prețuri la materiale și servicii.
- **Capacitatea redusă a contractorilor** – lipsa forței de muncă calificate, supraîncărcarea firmelor cu contracte multiple, resurse umane și financiare insuficiente, calitate scăzută a lucrărilor.
- **Probleme de comunicare și birocratie** – atât în relația contractorilor cu beneficiarii, cât și cu instituțiile publice; unii furnizori refuză să îndeplinească formalitățile birocratice.
- **Calitatea documentațiilor** – elaborarea superficială sau necorespunzătoare a proiectelor tehnice, necesitatea de corectări repetate, lipsa cunoștințelor privind cerințe precum DNSH sau principiile New European Bauhaus.
- **Servicii/produse neconforme** – situații în care lucrările executate sau produsele livrate nu respectă standardele de calitate.

De asemenea, beneficiarii au fost invitați să exemplifice, ce anume se poate simplifica în implementarea proiectelor, din propria perspectivă. Cele mai multe sugestii ale beneficiarilor vizează **reducerea birocratiei** și a volumului de documente solicitate. Aceștia reclamă faptul că anumite documente sunt cerute de mai multe ori, în diferite etape, și că fluxul de clarificări este excesiv. Sunt menționate frecvent necesitatea **scurtării timpilor de verificare și aprobare**, precum și **eliminarea formalismului exagerat** din procesul de evaluare și contractare.

Au fost semnalate și probleme punctuale, cum ar fi: obligativitatea de a derula toate achizițiile în primele trei luni de la semnarea contractului, ceea ce este perceput ca o cerință nerealistă și generatoare de stres, sau reevaluarea proiectelor deja admise cu solicitări suplimentare irelevante.

Beneficiarii propun soluții precum: simplificarea raportărilor (în prezent aceleași informații sunt transmise de două ori, prin raportul de progres și prin MySMIS), **creșterea interoperabilității bazelor de date** pentru a evita depunerea documentelor care există deja în sistemele publice, digitalizarea completă a fluxului de documente, precum și elaborarea de **ghiduri mai clare și accesibile**, adaptate la nevoile aplicanților.

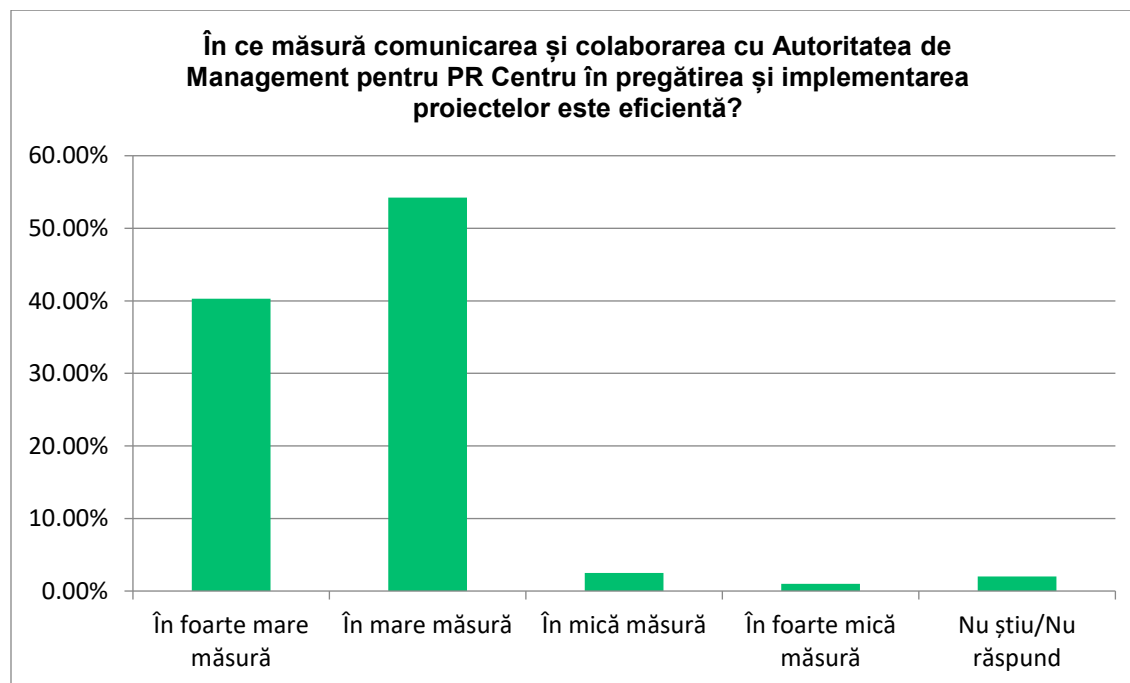
De asemenea, au fost formulate sugestii privind **flexibilizarea procedurilor** pentru modificările neesențiale din proiecte, relaxarea condițiilor de eligibilitate, instruirea proiectanților pentru o mai bună înțelegere a cerințelor și introducerea unor mecanisme de management mai moderne (de tip Agile).

O parte dintre respondenți au menționat că nu au sugestii suplimentare sau că procesul li se pare în general în regulă, dar chiar și aceștia au evidențiat durată mare a verificărilor ca pe un factor problematic.

Relația cu Autoritatea de Management

În ceea ce privește eficiența colaborării și comunicării cu Autoritatea de Management PR Centru, rezultatele arată o percepție în general pozitivă asupra comunicării și colaborării cu AM PR Centru. 54% dintre respondenți au apreciat eficiența acesteia „în mare măsură” și 40% „în foarte mare măsură”.

Exemplele calitative subliniază aspectele pozitive: disponibilitatea și promptitudinea în oferirea de răspunsuri, sprijinul acordat de ofițerii de monitorizare, colaborarea amabilă și claritatea explicațiilor. Mai mulți beneficiari au menționat aprecieri explicite privind profesionalismul și deschiderea personalului AM, unii caracterizând colaborarea drept „foarte bună”, „nota 10” sau „nota 10+ pentru comunicare”.



Figură 43-Percepția beneficiarilor privind eficiența colaborării cu AM

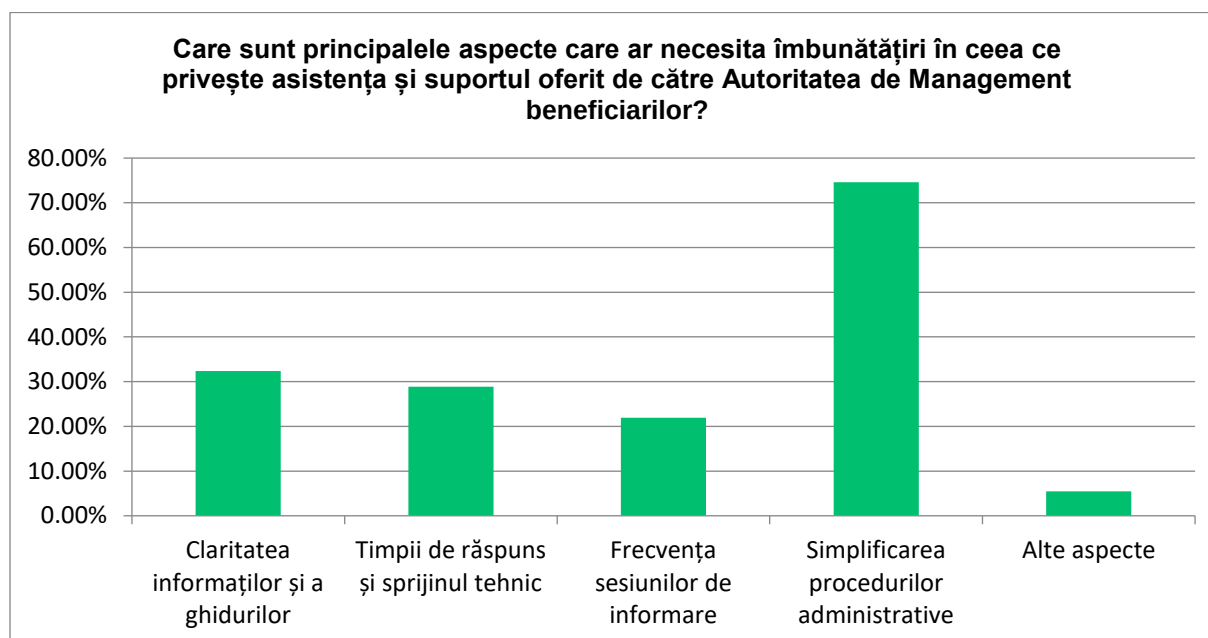
Beneficiarii au indicat mai multe aspecte care ar necesita îmbunătățiri în relația cu Autoritatea de Management. Cel mai frecvent menționat este **simplificarea procedurilor administrative** (74%), urmat de **claritatea informațiilor și a ghidurilor** (32%) și de **timpul de răspuns și sprijinul tehnic** (28%). 21%

dintre respondenți au considerat că este nevoie de o **creștere a frecvenței sesiunilor de informare**, iar 5% au menționat alte aspecte.

Comentariile calitative subliniază:

- **Durata mare a proceselor** – beneficiarii au raportat situații în care perioada de depunere, evaluare și contractare a durat până la un an, ceea ce este considerat excesiv.
- **Probleme de coordonare internă în cadrul AM** – au fost semnalate cazuri în care proiectele aprobate au fost reevaluate de echipele de implementare, ceea ce a generat confuzie și prelungirea procedurilor.
- **Necesitatea retransmiterii documentelor digitale** deja încărcate în alte platforme publice (ex. e-licitatie.ro), pentru a evita solicitarea repetată a acelorași informații.

Aceste răspunsuri arată că, dincolo de aprecierile pozitive privind colaborarea, există așteptări clare din partea beneficiarilor legate de **reducerea birocrației, accelerarea proceselor și îmbunătățirea coerenței interne a AM**.



Figură 44-Percepția beneficiarilor privind îmbunătățirile necesare în ceea ce privește asistența și suportul oferit de ADR

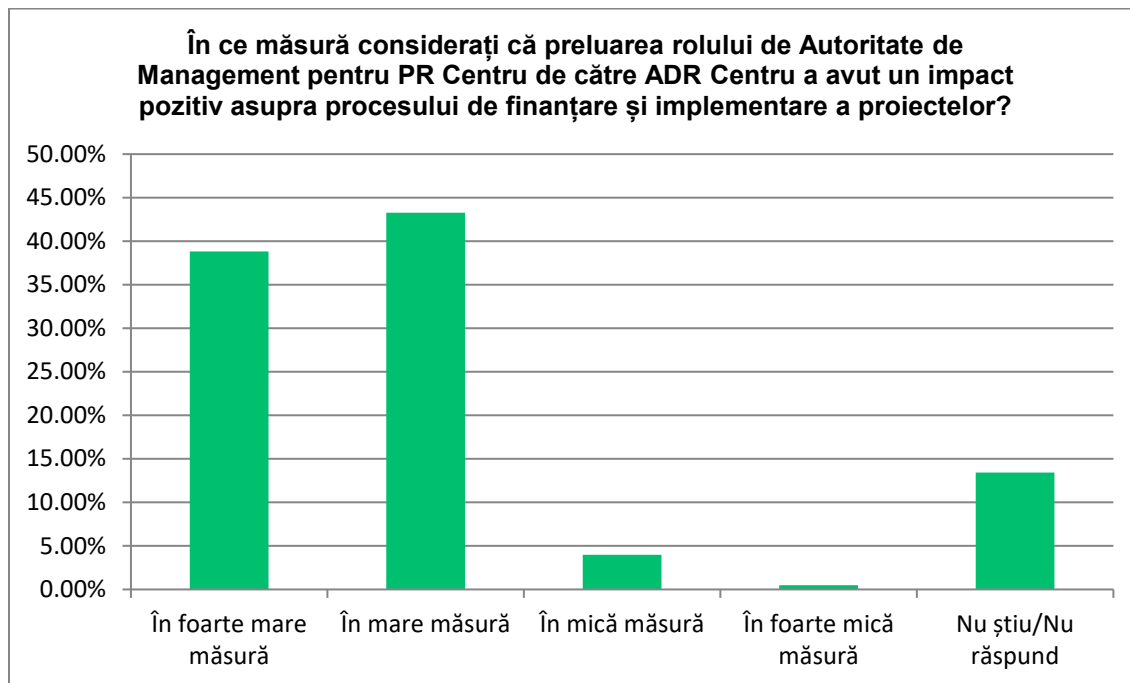
Impactul descentralizării

Majoritatea beneficiarilor consideră că preluarea rolului de Autoritate de Management pentru PR Centru de către ADR Centru a avut un impact pozitiv. **38%** au selectat opțiunea „în foarte mare măsură” și **40%** „în mare măsură”. Doar **3%** au indicat „în mică măsură”.

Comentariile calitative evidențiază mai multe aspecte pozitive:

- **Cunoașterea contextului local și regional:** beneficiarii apreciază faptul că ADR Centru, ca organism regional, este mai aproape de realitățile și nevoile din teritoriu.
- **Îmbunătățirea comunicării și a interacțiunii directe:** s-a remarcat o comunicare mai facilă, mai umană și mai directă cu personalul ADR, în contrast cu perioada în care deciziile erau gestionate centralizat.

- **Reducerea distanței instituționale și scurtarea lanțului decizional:** transferul atribuțiilor la nivel regional a permis soluționarea mai rapidă a clarificărilor și a problemelor apărute pe parcursul implementării.
- **Accelerarea proceselor:** unii respondenți au menționat o derulare mai rapidă a etapelor de implementare și de plată.



Figură 45-Percepția beneficiarilor privind impactul descentralizării

CONCLUZII:

Sondajul confirmă, în ansamblu, **relevanța ridicată a Programului Regional Centru** pentru nevoile beneficiarilor. Prioritățile de investiții sunt percepute ca bine aliniate cu provocările teritoriale și cu strategiile locale, iar față de perioada 2014–2020 aproape jumătate dintre respondenți apreciază o **îmbunătățire clară a acoperirii nevoilor de investiții**. Totuși, există segmente de beneficiari pentru care anumite tipuri de nevoi rămân insuficient acoperite.

Din perspectiva cadrului procedural și a instrumentelor de sprijin, sondajul indică o **tensiune între claritatea generală a documentației și complexitatea ei practică**. Ghidurile și materialele informative sunt în majoritate percepute ca fiind clare și suficiente, iar criteriile de eligibilitate și selecție – ca relevante și corelate cu obiectivele programului. Cu toate acestea, opiniile calitative evidențiază **numeroase zone interpretabile** (DNSH, RIS, CAEN, IMM, încadrarea în strategii), care necesită frecvent consultanță specializată și clarificări suplimentare din partea AM. Predictibilitatea calendarului este apreciată mai degrabă ca **moderată**, fiind afectată de întârzieri, modificări de calendar sau de ghid (corrigendum-uri) și de comunicarea percepută ca aglomerată. Beneficiarii solicită explicit **simplificare, fișe sintetice ale ghidurilor, actualizări periodice și sesiuni de informare dedicate**.

În ceea ce privește **procesele de evaluare, contractare și implementare**, rezultatele sunt predominant pozitive, dar cu un nucleu important de percepții critice. Majoritatea consideră că evaluarea și contractarea se desfășoară într-un ritm rezonabil și că solicitările de informații sunt, în general, justificate, însă aproximativ o treime dintre respondenți resimt **încărcare administrativă și durate excesive**. În faza de implementare, procedurile și instrumentele de monitorizare sunt văzute mai degrabă ca eficiente, dar

exemplele calitative arată că **birocrăția, solicitările repetitive de documente, termenele strânse pentru raportare și blocajele legate de achiziții și avize** rămân provocări majore.

Sondajul evidențiază și **factori structurali care limitează implementarea proiectelor**: birocrăția și rigiditatea procedurilor, capacitatea limitată a beneficiarilor și a contractorilor, întârzieri în avizare, creșterea prețurilor la materiale. În paralel, disponibilitatea resurselor (umane, materiale, digitale) este evaluată global ca bună, dar cu **deficite punctuale** în zone critice (specialiști în construcții/restaurare, achiziții publice, aplicații software avansate, instrumente de management și colaborare).

Relația cu Autoritatea de Management PR Centru este unul dintre cele mai puternice puncte pozitive ale sondajului. Beneficiarii apreciază în mare și foarte mare măsură **profesionalismul, disponibilitatea și promptitudinea personalului AM**, considerând comunicarea „foarte bună” sau „excelentă”. În același timp, aceiași respondenți indică clar direcțiile de îmbunătățire: **simplificarea procedurilor administrative, claritatea sporită a informațiilor și reducerea duratei proceselor interne**, inclusiv prin utilizarea mai extinsă a interoperabilității bazelor de date și a digitalizării fluxurilor.

Sondajul confirmă percepția că **descentralizarea către ADR Centru are un impact major pozitiv** asupra funcționării programului: apropierea de teritoriu, cunoașterea mai bună a contextului local, comunicarea mai directă și scurtarea lanțului decizional sunt evaluate foarte favorabil de beneficiari. Totuși, beneficiarii așteaptă ca avantajele descentralizării să se traducă și în **simplificarea efectivă a procedurilor, reducerea timpilor de verificare și o mai mare flexibilitate operațională**, pentru ca relevanța și calitatea relației cu AM să fie susținute de un sistem de implementare mai agil și mai puțin birocratic.

2.3. Sondaj membrii CRP, CRI CM

Sondajul adresat membrilor structurilor partenariale (CM, CRP, CRI) a avut ca scop colectarea de percepții și opinii directe privind modul în care funcționează sistemul de implementare al Programului Regiunea Centru 2021–2027, în contextul noii arhitecturi instituționale descentralizate. Prin intermediul acestui instrument de cercetare, s-a urmărit:

- **evaluarea clarității și asumării rolurilor partenariale** în guvernanța, monitorizarea și evaluarea programului;
- **identificarea punctelor tari și a provocărilor resimțite de parteneri** în colaborarea cu AM PR Centru și în raport cu funcționarea structurilor consultative;
- măsurarea percepției asupra eficienței procedurilor, cadrului normativ și efectelor descentralizării asupra adaptării programului la nevoile regiunii;
- **colectarea de propuneri din partea partenerilor** privind îmbunătățirea participării, a comunicării instituționale și a cadrului de funcționare partenerială.

Rezultatele sondajului completează datele obținute prin alte metode calitative (interviuri, analiză documentară) și contribuie la formularea de constatări și recomandări în cadrul evaluării sistemului de implementare al PR Centru, în special în legătură cu întrebările de evaluare IE1, IE2, IE3, și IE6.

Metodologie privind aplicarea sondajului

În cadrul evaluării sistemului de implementare al Programului Regiunea Centru 2021–2027, a fost aplicat un chestionar online adresat membrilor structurilor partenariale – Comitetul de Monitorizare (CM), Comitetul Regional de Planificare (CRP) și Comitetul Regional de Inovare (CRI).

Chestionarul a fost transmis online, unui număr total de **86 de entități** ale acestor structuri și au fost înregistrate **77 de răspunsuri complete** ceea ce corespunde unei rate de răspuns de 89%, cu o marjă de eroare de aproximativ 3,6 % **la un nivel de încredere de 95%**.

Totodată, rezultatele sondajului au fost **triangulate cu alte surse calitative** (interviuri și constatări din documente strategice) pentru a contribui la o înțelegere mai amplă a modului în care funcționează parteneriatul în sistemul descentralizat de implementare. Rata scăzută de răspuns poate constitui în sine **o constatare relevantă**, sugerând un **potențial redus de mobilizare sau o implicare limitată a unor membri** în activitatea curentă a structurilor partenariale. Acest aspect va fi tratat și în secțiunile de concluzii și recomandări, cu accent pe necesitatea consolidării rolului acestor structuri în ciclul de viață al programului.

Sondajul a inclus **întrebări închise** (pe scale de apreciere de tip Likert) și **întrebări deschise** pentru comentarii sau exemplificări. Majoritatea întrebărilor închise au fost completate cu **secțiuni de răspuns liber, de tip căsuță de comentarii**, care au permis nuanțarea opiniilor și furnizarea de exemple concrete.

Întrebările au fost grupate în jurul tematicilor cheie ale evaluării, precum:

- Claritatea responsabilităților în cadrul structurilor partenariale (IE1)
- Colaborarea cu AM Centru și respectarea termenelor (IE2)
- Efectele descentralizării asupra funcționării programului (IE2)
- Coerența cadrului normativ (IE3)
- Percepția asupra consolidării capacității actorilor implicați (IE6)

Mai jos poate fi urmărită matricea de corespondență între întrebările de evaluare și cele adresate respondenților în sondaj.

Întrebarea de evaluare (IE)	Întrebări din sondaj (IS) care contribuie la formularea răspunsurilor la întrebările de evaluare	Observații
IE1. În ce măsură responsabilitățile instituționale și organizaționale pentru implementarea PR Centru sunt clar definite, asumate și implementate efectiv?	IS2. Organizația/instituția din care faceți parte a fost implicată în pregătirea programului? IS3. În ce măsură responsabilitățile ca membru al structurii partenariale vă sunt clare? IS4. Care este, în opinia dumneavoastră, cea mai importantă responsabilitate pe care o aveți? IS5. În ce măsură AM reușește să își îndeplinească responsabilitățile, în termenele asumate în ceea ce privește: (1) implementarea programului și (2) coordonarea/secretariatul tehnic al structurilor partenariale?	Întrebări directe privind claritatea și asumarea rolurilor. Permit și detalieri calitative.
IE2. Care este impactul descentralizării asupra procesului de dezvoltare regională și a capacității administrative a structurilor implicate?	IS6. În ce măsură considerați că descentralizarea (prin înființarea Autorității de Management regională) a contribuit la o mai bună adaptare a programului la nevoile regiunii?	Răspunsuri pe impactul descentralizării atât la nivel programatic cât și instituțional.

Întrebarea de evaluare (IE)	Întrebări din sondaj (IS) care contribuie la formularea răspunsurilor la întrebările de evaluare	Observații
	IS7. Cum apreciați schimbările rezultate în urma descentralizării, cu privire La: (1) eficiența implementării programului; (2) colaborarea dintre AM și parteneri; (3) colaborarea dintre AM și beneficiari?	
IE3. În ce măsură cadrul normativ actual contribuie la întărirea capacității administrative și facilitează implementarea eficientă?	IS8. În ce măsură considerați că actualul cadru normativ este complet și coerent pentru a susține: (1) planificarea eficientă a PR Centru; (2) implementarea eficientă a PR Centru? IS9. Ce lacune sau incoerențe ale cadrului normativ există și afectează implementarea programului? IS10. În ce măsură considerați că actualul cadru normativ permite funcționarea eficientă a structurii parteneriale din care faceți parte?	Întrebări adresate direct despre rolul cadrului normativ; unele răspunsuri includ comentarii cu exemple.
IE4. Cât de adecvată este disponibilitatea resurselor administrative (umane, financiare, logistice și materiale) pentru susținerea eficientă a implementării PR Centru la nivelul AM și beneficiarilor?	Nu se aplică, întrebarea de evaluare menționează expres disponibilitatea resurselor la nivelul AM și al beneficiarilor.	Nu se aplică.
IE5. În ce măsură procedurile operaționale ale AM contribuie la simplificarea administrativă și absorbție eficientă?	Nu se aplică analiza percepției reprezentanților structurilor parteneriale. Potrivit criteriilor din matricea de evaluare, răspunsul la IE5 se bazează pe indicatori precum durata proceselor de implementare și percepțiile AM și ale beneficiarilor privind eficiența procedurilor.	Nu se aplică.
IE6. În ce măsură implementarea descentralizată contribuie la dezvoltarea instituțională și întărirea capacității actorilor regionali și locali?	IS11. Cum considerați că ați putea fi sprijiniți/stimulați pentru a contribui mai activ la planificarea și implementarea PR Centru? Menționați sugestii sau nevoi concrete. IS12. În ce măsură considerați că participarea în cadrul CM, CRP sau CRI a contribuit la consolidarea	Răspunsurile oferă informații directe și relevante pentru analiza competențelor și a dezvoltării organizaționale. Acestea sunt analizate în paralel cu întrebările din sondaj care reflectă conținutul întrebării de evaluare 2.

Întrebarea de evaluare (IE)	Întrebări din sondaj (IS) care contribuie la formularea răspunsurilor la întrebările de evaluare	Observații
	capacității dumneavoastră ca actor regional?	
IE7. În ce măsură sistemul de implementare contribuie la îmbunătățirea accesului la fonduri și adaptarea la capacitatea actorilor locali?	Nu există o întrebare specifică pe acest subiect în sondajul pentru structuri partenariale.	Tema a fost abordată în detaliu în interviurile cu beneficiarii. În cazul partenerilor, subiectul a fost tratat în funcție de gradul lor de implicare și disponibilitate de răspuns, în cadrul interviurilor desfășurate.

Înainte de lansarea oficială, chestionarul a fost pre-testat în perioada 1–11 aprilie 2025.

Pretestarea a inclus:

- o sesiune internă cu echipa de evaluare;
- aplicare pilot către 6 persoane relevante (experți UAT, consultanți în dezvoltare regională);
- o sesiune de consultare cu Autoritatea Contractantă și reprezentanți ai Comitetului Științific.

Pe baza feedbackului au fost efectuate ajustări de tipul: reformulări pentru claritate și accesibilitate; reordonarea întrebărilor pentru o tranziție tematică logică; introducerea unor opțiuni de răspuns suplimentare și comentarii libere; eliminarea unor întrebări redundante.

Profilul respondenților

Răspunsurile la sondaj provin dintr-o varietate de organizații care reflectă diversitatea actorilor implicați în structurile partenariale ale PR Centru 2021–2027 (CM, CRP, CRI). Reprezentarea instituțională acoperă un spectru larg, incluzând atât autorități publice locale și județene, cât și instituții centrale, organizații economice, sociale și din domeniul cercetării și inovării.

Respondenții provin din următoarele categorii principale:

- **Instituții publice locale și județene**, inclusiv autorități locale din mediul urban
- **Instituții publice cu atribuții sectoriale**,
- **Reprezentanți ai administrației centrale**,
- **Instituții de cercetare și învățământ superior**,
- **Organizații neguvernamentale și asociații profesionale**,
- **Camere de Comerț și Industrie**
- **Clustere, întreprinderi și alți reprezentanți ai mediului privat**

Această compoziție reflectă un **echilibru între actori publici, economici, sociali și din sfera societății civile**, oferind sondajului o perspectivă diversificată asupra funcționării sistemului partenerial. Totodată, prezența unor instituții naționale și regionale cu responsabilități directe în domeniul fondurilor europene conferă un plus de relevanță datelor colectate pentru analiza colaborării și adaptării programului la nevoile teritoriale.

Claritatea și asumarea rolurilor

În cadrul acestei secțiuni, analiza răspunsurilor la sondajul aplicat membrilor structurilor partenariale (CM, CRP, CRI) a fost structurată tematic, în concordanță cu matricea de evaluare aferentă întrebării de evaluare

IE1: „În ce măsură responsabilitățile instituționale și organizaționale pentru implementarea PR Centru sunt clar definite, asumate și implementate efectiv?”.

Conform cadrului analitic propus în matrice, evaluarea vizează patru dimensiuni esențiale: (1) definirea și asumarea responsabilităților la nivelul AM și CM PR Centru, (2) înțelegerea și asumarea rolurilor de către structurile partenariale, (3) implicarea efectivă a acestora în procesele de implementare, monitorizare și evaluare, respectiv (4) calitatea relațiilor dintre actorii implicați în guvernanta regională.

Răspunsurile din sondaj au fost analizate din perspectiva acestor criterii, oferind date relevante despre gradul de claritate, asumare și aplicare a responsabilităților în cadrul sistemului de implementare al PR Centru. Întrebările adresate au urmărit, în mod specific, percepțiile privind participarea în etapa de programare, claritatea rolurilor, modul în care responsabilitățile sunt definite și comunicate, dar și nivelul de implicare efectivă.

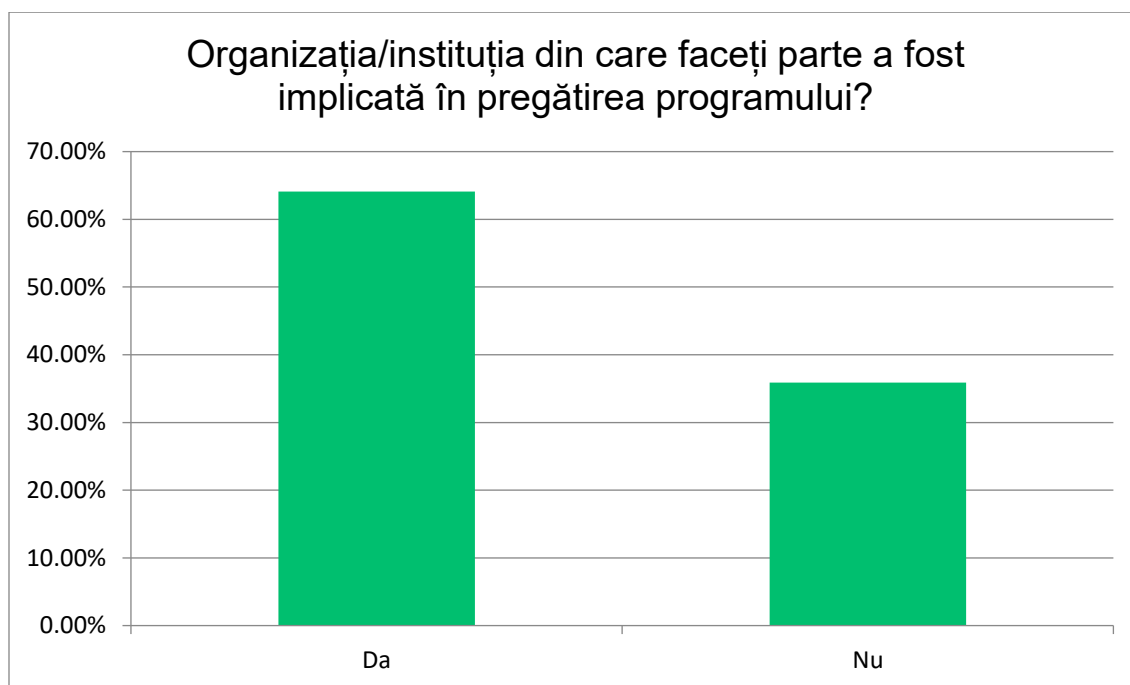
Prin urmare, analiza răspunsurilor este organizată tematic conform structurii matricei, în scopul de a susține formularea unui răspuns fundamentat la întrebarea de evaluare. Această abordare permite corelarea percepțiilor exprimate de membri ai structurilor partenariale cu ipotezele formulate în matrice, precum și identificarea potențialelor discrepante dintre cadrul formal al responsabilităților și modul în care acestea sunt înțelese și aplicate în practică.

Întrebarea „Organizația/instituția din care faceți parte a fost implicată în pregătirea programului?” oferă o primă perspectivă asupra **nivelului perceput de participare partenerială** în etapa de programare a PR Centru 2021–2027.

Rezultatele, conform figurii 1 de mai jos, sunt următoarele:

- 68% dintre respondenți afirmă că organizația/instituția lor a fost implicată;
- 31% declară că nu au fost implicați.

Aproape 7 din 10 respondenți din structurile partenariale consideră că organizația sau instituția lor a fost implicată în pregătirea PR Centru 2021–2027.



Figură 46-Percepția membrilor structurilor partenieriale privind implicarea în pregătirea programului

Membrii structurilor partenieriale au fost întrebați în ce măsură responsabilitățile în calitate de membru partener în implementarea PR Centru le sunt clare, întrebare direct relevantă pentru analiza criteriului referitor la înțelegerea și asumarea rolului partenerilor.

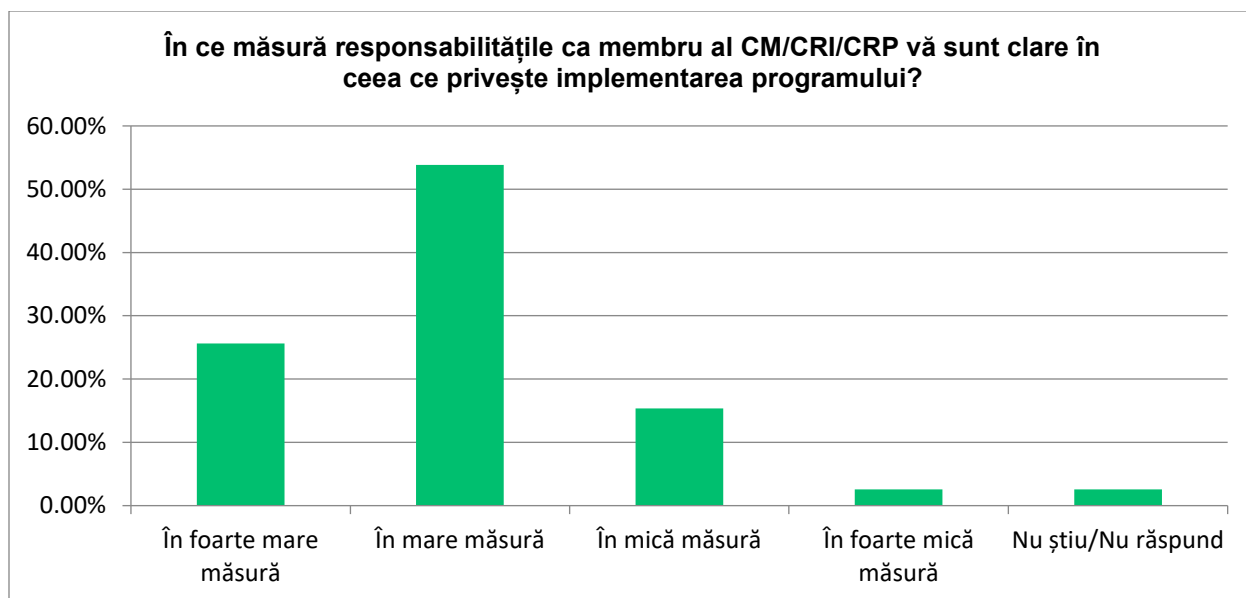
Distribuția răspunsurilor arată că **majoritatea membrilor structurilor partenieriale (aprox. 80%) consideră responsabilitățile lor ca fiind clare în mare sau foarte mare măsură**, ceea ce indică un cadru solid de definire a rolurilor în mecanismul de guvernare al PR Centru. Această percepție pozitivă este susținută și de comentariile calitative, care evidențiază existența unor **documente de lucru bine structurate**, regulamente clare, proceduri scrise, comunicare constantă și materiale transmise în timp util, toate acestea contribuind la o bună înțelegere a mandatului fiecărei structuri (CM, CRI, CRP). Mulți respondenți menționează explicit că își cunosc atribuțiile strategice, rolul consultativ, responsabilitățile de monitorizare, validare și reprezentare, precum și modul în care contribuie la buna guvernare a programului.

Experiența acumulată în perioadele anterioare (POR, Strategia de Specializare Inteligentă) este, de asemenea, un factor care sporește claritatea rolurilor, în special pentru membrii cu un istoric îndelungat de colaborare cu ADR Centru. Totodată, mecanisme precum introducerea procedurii scrise și organizarea eficientă a reuniunilor CM sunt apreciate ca elemente care susțin transparența și predictibilitatea responsabilităților.

Cu toate acestea, un subset redus de respondenți semnalează **claritate doar parțială sau insuficientă**, cauzată în principal de:

- **implicarea limitată în implementare** (ex. CRP, care au avut un rol preponderent în avizarea PDRC, nu în implementare),
- **lipsa percepută a unor procese de implicare continuă**,
- **comunicare sporadică**, care nu facilitează în mod constant asumarea unui rol activ,
- situații izolate în care, deși responsabilitățile sunt definite teoretic, acestea nu sunt resimțite ca având aplicabilitate practică („nu prea simțim că am avea vreo responsabilitate”).

În ansamblu, datele indică un **nivel ridicat de maturitate și claritate instituțională** în ceea ce privește funcțiile structurilor partenieriale în implementarea PR Centru. Totuși, există oportunitatea de **consolidare a implicării structurilor care au un rol mai puțin vizibil în implementare**, precum și de întărire a comunicării proactive, astfel încât claritatea formală a responsabilităților să fie dublată de **o implicare percepută ca efectivă și constantă**.



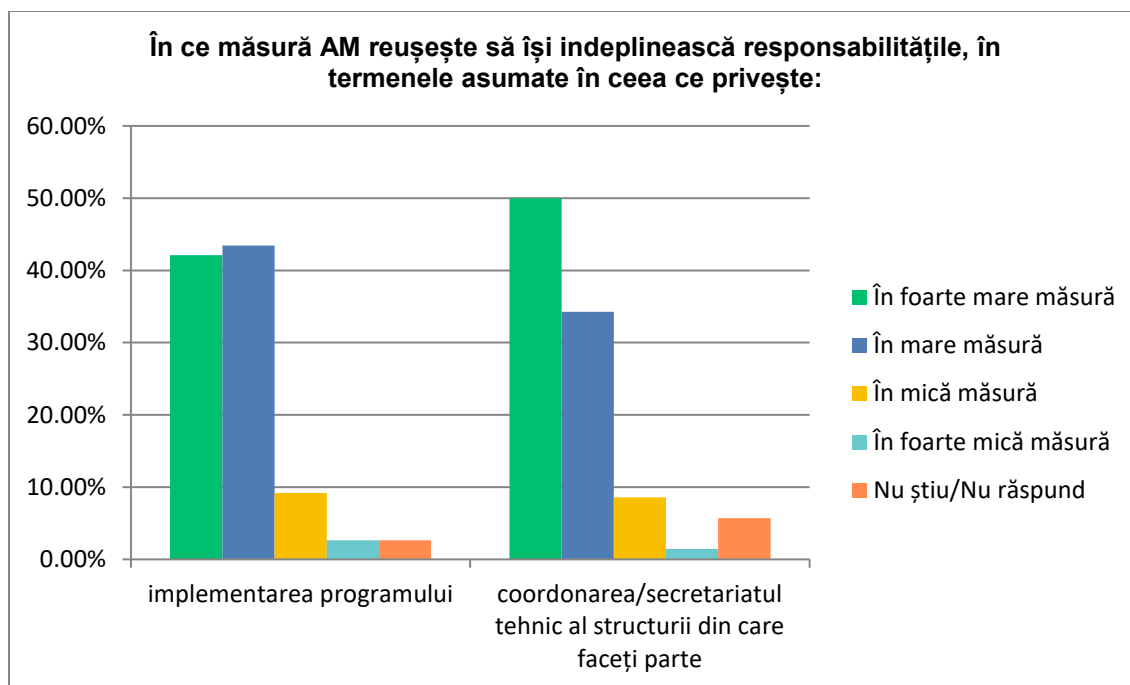
Figură 47-Percepția respondenților cu privire la claritatea responsabilităților

Pentru a analiza gradul de asumare instituțională a rolurilor atribuite, respondenții au fost rugați să aprecieze modul în care AM își îndeplinește responsabilitățile, atât în ceea ce privește implementarea programului cât și în privința secretariatului tehnic al structurilor partenariale.

Potrivite rezultatelor prezentate în figura de mai jos, un procent semnificativ de respondenți consideră că **AM își îndeplinește responsabilitățile în mare sau foarte mare măsură**, atât în ceea ce privește **implementarea programului** cât și **coordonarea-secretariatul tehnic** al structurilor.

Nu au fost înregistrate evaluări negative, iar procentul celor care au indicat doar o îndeplinire „în mică măsură” este scăzut.

Acest rezultat poate fi interpretat ca un **indicator pozitiv de funcționare instituțională**, susținând concluzia că atribuțiile operaționale ale AM sunt percepute ca fiind implementate efectiv în cadrul relațiilor cu structurile partenariale.



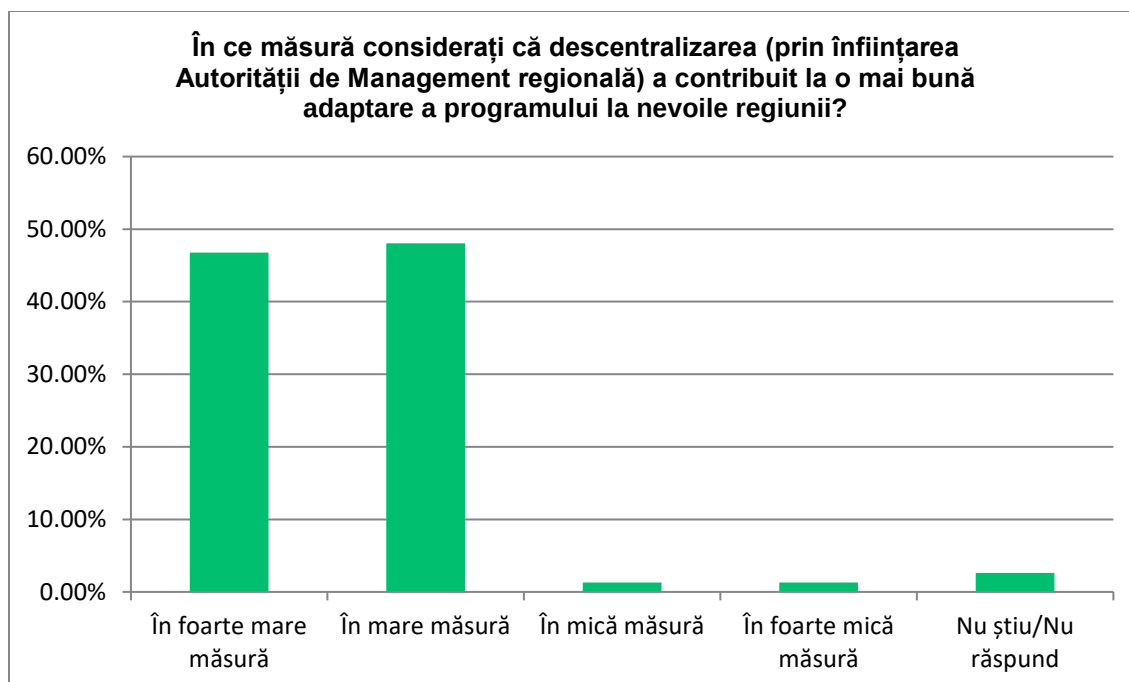
Figură 48-Percepția respondenților privind gradul de îndeplinire a responsabilităților de către AM:

Descentralizare, nevoi regionale și dezvoltare instituțională

În această secțiune sunt analizate întrebările din sondaj care corespund celor două întrebări de evaluare referitoare la impactul descentralizării în cadrul PR Centru 2021–2027, în special în ceea ce privește contribuția acestora la adaptarea programului la nevoile regionale și la consolidarea capacității instituționale, prin întărirea capacității administrative și creșterea competențelor actorilor regionali.

Conform cadrului analitic stabilit în matricea de evaluare, analiza vizează următoarele dimensiuni: (1) gradul de adaptare a priorităților de finanțare la nevoile regiunii, (2) modul de funcționare a sistemelor și relațiilor dintre AM și structurile partenariale și (3) contribuția programului la dezvoltarea capacității actorilor regionali.

Rezultatele sondajului arată că, în percepția membrilor structurilor partenariale ale PR Centru, descentralizarea prin înființarea AM regională a avut un impact clar pozitiv asupra capacității programului de a răspunde nevoilor regiunii. Majoritatea covârșitoare a respondenților consideră că acest proces a contribuit într-o "foarte mare" (46%) sau "mare măsură" (48%) la adaptarea intervențiilor, susținând concluzia că apropierea deciziei de teritoriu a consolidat relevanța și eficiența programării.



Figură 49-Percepția respondenților asupra impactului descentralizării

Această percepție este susținută și de interviurile cu reprezentanții entităților partenere, dar și beneficiari, unde se afirmă că descentralizarea a dus la:

- „o comunicare mai rapidă și adaptarea apelurilor la nevoile locale”;
- „un sentiment de apartenență față de program – simțim că este programul nostru”;
- „o consultare mai aplicată și mai realistă comparativ cu perioada gestionării centralizate”.

Pentru a analiza impactul descentralizării asupra procesului de dezvoltare regională și a capacității administrative a structurilor regionale implicate în implementarea PR Centru, respondenții au fost întrebați cum apreciază schimbările rezultate în urma descentralizării cu privire la: (1) eficiența implementării programului; (2) colaborarea dintre AM și parteneri; (3) colaborarea dintre AM și beneficiari. Întrebarea contribuie la IE2 prin evidențierea a trei direcții de impact:

1. Accelerarea și simplificarea proceselor administrative:

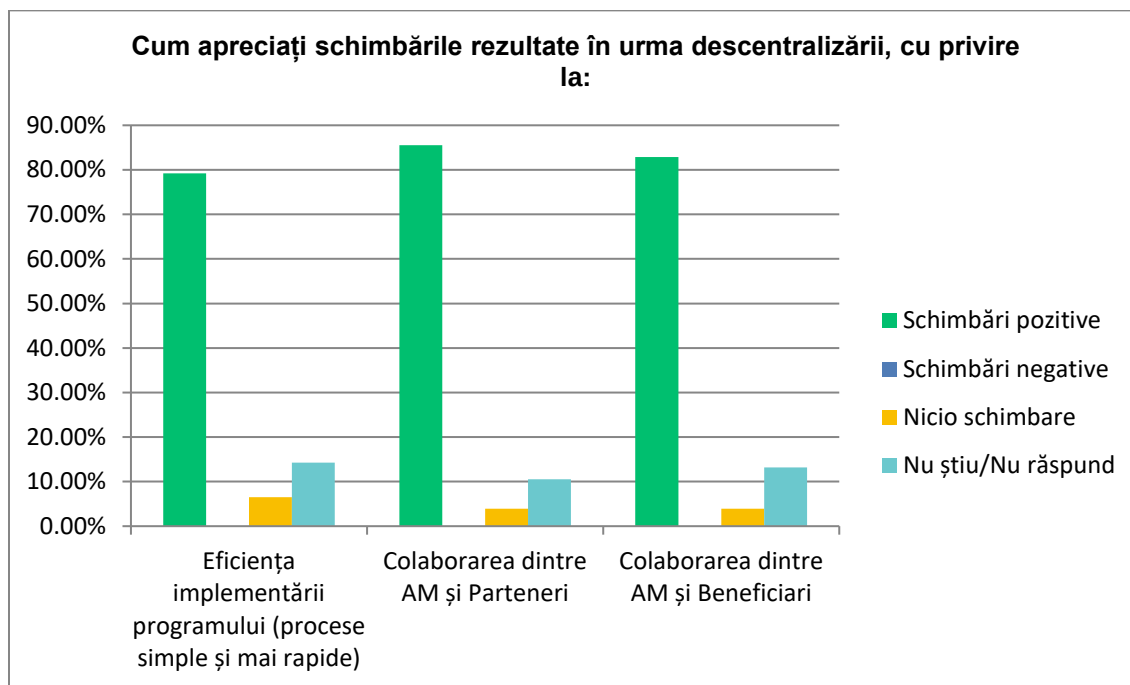
- 79% dintre respondenți apreciază o creștere clară a eficienței, așa cum se poate urmări în figura de mai jos, rezultat care confirmă constatarea din interviuri potrivit căreia descentralizarea a eliminat verigi intermediare, reducând durata etapelor de evaluare, contractare și plată.

2. Îmbunătățirea relației dintre structuri administrative:

- 85% dintre respondenți consideră că relația dintre AM și parteneri s-a îmbunătățit și un procent apropiat (82%) consideră că există schimbări pozitive și în relația dintre AM și beneficiari. Aceasta susține ideea unei coordonări instituționale funcționale la nivel regional, cu efecte pozitive asupra coerenței proceselor de programare și decizie

3. Validarea descentralizării ca reformă instituțională funcțională:

- Niciun respondent nu a menționat schimbări negative, ceea ce sugerează că transferul de competențe către ADR Centru (în calitate de AM) a fost asimilat fără rezistență sistemică.



Figură 50-Percepția respondenților cu privire la efectele descentralizării

Mai mult, respondenții au fost rugați să exemplifice în căsuța de comentarii percepțiilor lor, astfel exemplele oferă nuanțe valoroase pentru înțelegerea modului în care descentralizarea influențează procesul de implementare dar și capacitatea actorilor regionali.

Majoritatea comentariilor subliniază faptul că ADR Centru, în calitate de AM regional, este perceput ca fiind mai apropiat, mai accesibil și mai receptiv decât structurile centralizate anterioare:

- „Comunicarea cu AM de la nivel regional este mult mai accesibilă decât cu un AM dintr-o structură stufoasă, națională.”
- „Contactul este mai ușor de obținut, informațiile sunt mai facil de identificat.”
- „Nu avem rețineri să discutăm cu AM de câte ori este nevoie, nu doar în cadrul întâlnirilor planificate.”

Aceste aprecieri sugerează un nivel crescut de colaborare instituțională și întărirea relațiilor de lucru dintre AM și partenerii locali.

Din punct de vedere al eficienței operaționale, respondenții au menționat:

- „Procesul de evaluare a cererilor de rambursare și de finanțare este mai rapid.”
- „Clarificările și notificările sunt mai prompte, informațiile circulă mai bine.”

Comentariile indică faptul că implementarea descentralizată a dus la o reducere a timpilor administrativi, ceea ce validează ipoteza conform căreia descentralizarea optimizează fluxurile operaționale și contribuie la scurtarea etapelor de evaluare, contractare și plată.

În ceea ce privește colaborarea instituțională, beneficiarii au declarat următoarele:

- „Actorii locali au un trecut de colaborare mai amplu, relațiile instituționale sunt deja funcționale.”
- „Reuniunile de lucru directe cu AM sunt considerate o schimbare majoră în bine.”

Totuși, printre mențiuni se regăsesc și opinii care exprimă o doză de rezervă și arată că, în ciuda îmbunătățirilor instituționale, capacitatea administrativă și resursele disponibile sunt dispersate, ceea ce limitează uneori potențialul de valorificare a avantajelor descentralizării. Acest tip de constatare trebuie luat în considerare în interpretarea globală, pentru a evita concluziile excesiv optimiste.

Pentru a identifica nevoile de dezvoltare instituțională și profesională ale actorilor implicați în implementarea PR Centru, respondenții au fost întrebați **cum ar putea fi sprijiniți sau stimulați pentru a contribui mai activ la planificarea și implementarea PR Centru.**

Pe baza răspunsurilor furnizate de membrii structurilor partenariale, se conturează o serie de sugestii și **nevoi concrete** care reflectă limitele actuale și potențialele direcții de consolidare a implicării lor active în planificarea și implementarea PR Centru.

- **Simplificarea cadrului operațional** este una dintre cele mai frecvente cerințe: participanții semnalează nevoia de debirocratizare, prin reducerea încărcării administrative legate de achiziții publice, simplificarea ghidurilor și scurtarea termenelor („să se ia măsuri de debirocratizare în privința implementării proiectelor de finanțare, prin simplificarea procedurilor de achiziții, prin scurtarea termenelor”).
- **Nevoia de sprijin pentru înțelegerea și participarea informată:** mai mulți respondenți menționează dificultăți în parcurgerea documentelor complexe sau în înțelegerea rolului propriu în structurile partenariale. Aceștia solicită sesiuni de instruire periodice și materiale explicative („sesiunile periodice de instruire ajută pentru înțelegerea conceptelor și schimb de bune practici”; „cred că o definiție mai exactă a rolului organizațiilor ar fi de ajutor”).
- **Limitări legate de timp și resurse** afectează implicarea: respondenții atrag atenția asupra faptului că responsabilitățile zilnice nu permit implicarea consistentă în consultări sau activități suplimentare („este foarte greu să se parcurgă documente, adeseori stufoase...”; „resursa de timp limitată pe care o au partenerii reprezintă un impediment major...”).
- **Îmbunătățirea participării și a calității consultărilor** este o altă dimensiune importantă, cu apeluri pentru întâlniri tematice mai frecvente, mai scurte și online, și pentru perioade mai lungi de consultare pe documente strategice („întâlniri mai scurte, online, pe teme specifice”; „să existe perioade de consultări mai lungi în cazul documentelor”; „abordare mai participativă în cazul consultărilor cu partenerii”).
- **Importanța dialogului și a învățării mutuale** este accentuată prin solicitarea de organizare a unor întâlniri periodice între beneficiari pentru schimb de experiență („întâlniri periodice între beneficiari în care să se discute problemele întâmpinate, schimb de know-how...”).

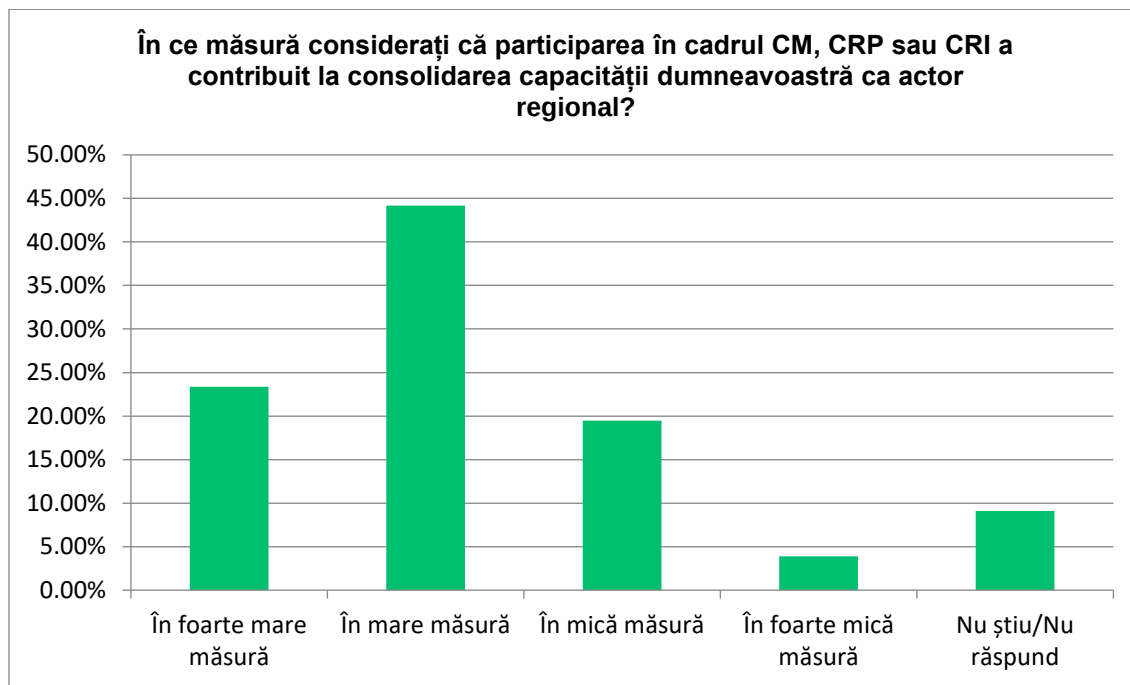
Aceste constatări evidențiază faptul că sprijinirea partenerilor nu se limitează la aspecte tehnice, ci implică o abordare integrată: reducerea poverii administrative, clarificarea rolurilor, formare continuă, comunicare eficientă și mecanisme de consultare reale și funcționale.

Toate acestea sunt esențiale pentru întărirea capacității administrative a actorilor implicați și pentru consolidarea guvernancei participative a programului.

Pentru a analiza modul în care implementarea descentralizată a PR Centru contribuie la dezvoltarea capacității instituționale și creșterea competențelor actorilor regionali și locali implicați respondenții au fost întrebați **în ce măsură participarea în rolul de membru al structurilor partenariale a contribuit la consolidarea capacităților ca actor regional.**

Răspunsurile indică în mod clar o percepție preponderent pozitivă:

- 68% dintre respondenți (23% „în foarte mare măsură” și 44% „în mare măsură”) consideră că participarea în aceste structuri a contribuit semnificativ la consolidarea capacității lor.
- 21% consideră că această contribuție a fost în mică sau foarte mică măsură, în timp ce 9% nu au oferit un răspuns – ceea ce poate indica fie o experiență limitată, fie o implicare redusă.



Constatări din comentariile calitative:

Se menționează explicit dobândirea de competențe relevante, cum ar fi:

- managementul de proiecte („competențe privind mecanismele de lansare, evaluare, selecție a proiectelor”),
- comunicare interinstituțională și analiză strategică („contribuție la elaborarea PDRC și RIS3,” „puncte de vedere exprimate în cadrul întrunirilor”),
- competențe digitale și de guvernanță („utilizarea platformei Zoom/Webex,” „înțelegerea arhitecturii instituționale”).

Participanții subliniază îmbunătățirea colaborării și înțelegerii regionale, prin interacțiuni cu colegi din domenii diverse, schimburi de experiență, acces la statistici și informații relevante pentru planificare strategică regională.

Rolul de membru este perceput ca o responsabilizare („ne-a responsabilizat în ceea ce privește diseminarea informației”), dar și ca o oportunitate de a înțelege și influența procesele regionale.

De asemenea, se face referire la beneficiile indirecte la nivelul comunității și administrației, prin acumularea de experiență din ciclurile de finanțare anterioare, consolidarea infrastructurii și atragerea actorilor economici locali.

Totuși, există și aprecieri critice care semnalează că participarea este percepută drept „puțin atractivă” în lipsa unor forme clare de valorizare și susținere – ceea ce sugerează un potențial de îmbunătățire în diversificarea și eficientizarea implicării.

Această întrebare susține direct analiza întrebării de evaluare IE6, privind măsura în care descentralizarea și arhitectura instituțională contribuie la dezvoltarea capacităților actorilor regionali și locali. Constatările validează ideea că implicarea în structurile parteneriale funcționează nu doar ca mecanism consultativ, ci și ca mecanism de învățare instituțională și consolidare a capitalului uman în plan regional.

Percepția asupra cadrului normativ

În vederea formulării unui răspuns fundamentat la întrebarea de evaluare IE3 – „În ce măsură cadrul normativ actual contribuie la întărirea capacității administrative și facilitează implementarea eficientă a politicii de dezvoltare regională prin PR Centru?”, sondajul adresat membrilor structurilor parteneriale a inclus un set de întrebări dedicate, menite să surprindă percepțiile actorilor implicați asupra coerenței, completitudinii și eficienței cadrului normativ care guvernează programul.

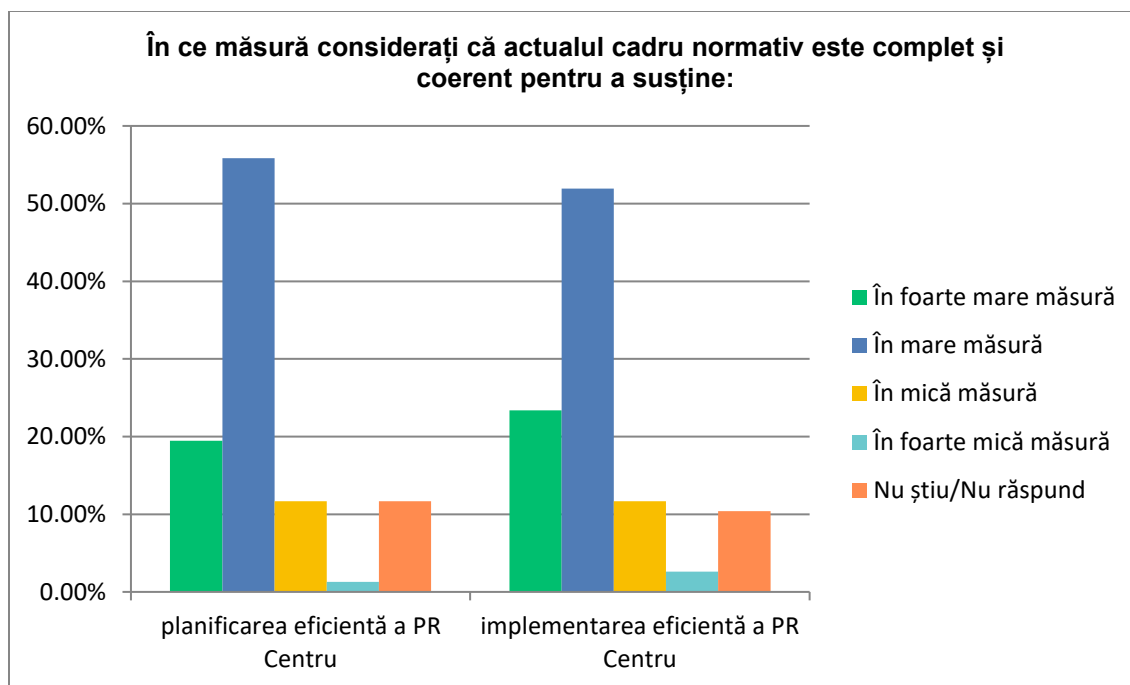
Analiza a fost structurată în conformitate cu **criteriile și ipotezele formulate în matricea de evaluare**, vizând următoarele dimensiuni esențiale:

- Completitudinea și coerența cadrului normativ pentru planificarea și implementarea PR Centru;
- Identificarea lacunelor și incoerențelor care afectează eficiența implementării;
- Percepția asupra modului în care cadrul normativ susține funcționarea eficientă a structurilor parteneriale

Întrebarea adresată membrilor structurilor parteneriale – „În ce măsură considerați că actualul cadru normativ este complet și coerent pentru a susține (1) planificarea eficientă și (2) implementarea eficientă a PR Centru” – susține în mod direct analiza pentru întrebarea de evaluare IE3: În ce măsură cadrul normativ actual contribuie la întărirea capacității administrative și facilitează implementarea eficientă a politicii de dezvoltare regională prin PR Centru?

Rezultatele întrebării indică o percepție general pozitivă cu privire la coerența și utilitatea cadrului normativ pentru sprijinirea atât a planificării strategice, cât și a implementării operaționale.

Astfel, 55% dintre respondenți evaluează cadrul normativ ca fiind complet și coerent pentru planificare eficientă ”în mare măsură” iar 19% - ”în foarte mare măsură”. Rezultatele sunt similare și pentru implementarea programului, unde 51% dintre respondenți apreciază cadrul normativ ca fiind eficient ”în mare măsură” iar 23% ”în foarte mare măsură”, așa cum se poate urmări în graficul de mai jos.



Figură 51-Percepția respondenților privind cadrul normativ:

Totuși, în pofida percepției generale pozitive, **unele prevederi legale externe (ex. achiziții publice, avize, decizii de mediu)** sunt considerate bariere care pot afecta negativ implementarea. Aceste aspecte nu țin direct de PR Centru, ci de **cadre normative naționale**, însă influențează indirect eficiența programului. „*Anumite prevederi legale privind achizițiile publice, obținerea avizelor, decizii de mediu, etc. pot influența negativ implementarea proiectelor.*”

Respondenții au fost rugați să indice ce lacune sau incoerențe au sesizat că există la nivelul cadrului normativ care afectează implementarea programului.

Răspunsurile respondenților evidențiază un set de limitări structurale ale cadrului normativ care afectează implementarea eficientă a PR Centru.

În primul rând, se remarcă o **coordonare deficitară între politicile regionale, naționale și europene**, care generează suprapuneri și dificultăți de planificare: „*Insuficientă corelare a politicilor regionale cu politicile și strategiile naționale.*”, „*Suprapuneri între programele naționale și regionale*”.

În al doilea rând, persistă constrângeri procedurale semnificative în domeniul **achizițiilor publice și al obținerii avizelor**, care limitează eficiența descentralizării: „*Reglementările privind achizițiile, avizele sau verificările tehnico-economice sunt încă centralizate, deși deciziile de finanțare sunt luate la nivel regional.*”, „*Ajustări de ordin legislativ în ceea ce privește obținerea unor avize, armonizarea în domeniul achizițiilor publice.*”

Totodată, respondenții semnalează **o birocrăție excesivă și o lipsă de proporționalitate în cerințele administrative, indiferent de tipul sau valoarea proiectelor**: „*Documentația stufoasă, standardizată cerută beneficiarilor de fonduri.*”, „*Motiv minor pentru care trebuie făcut act adițional – schimbarea în planul de monitorizare a documentelor care probează îndeplinirea indicatorilor.*”

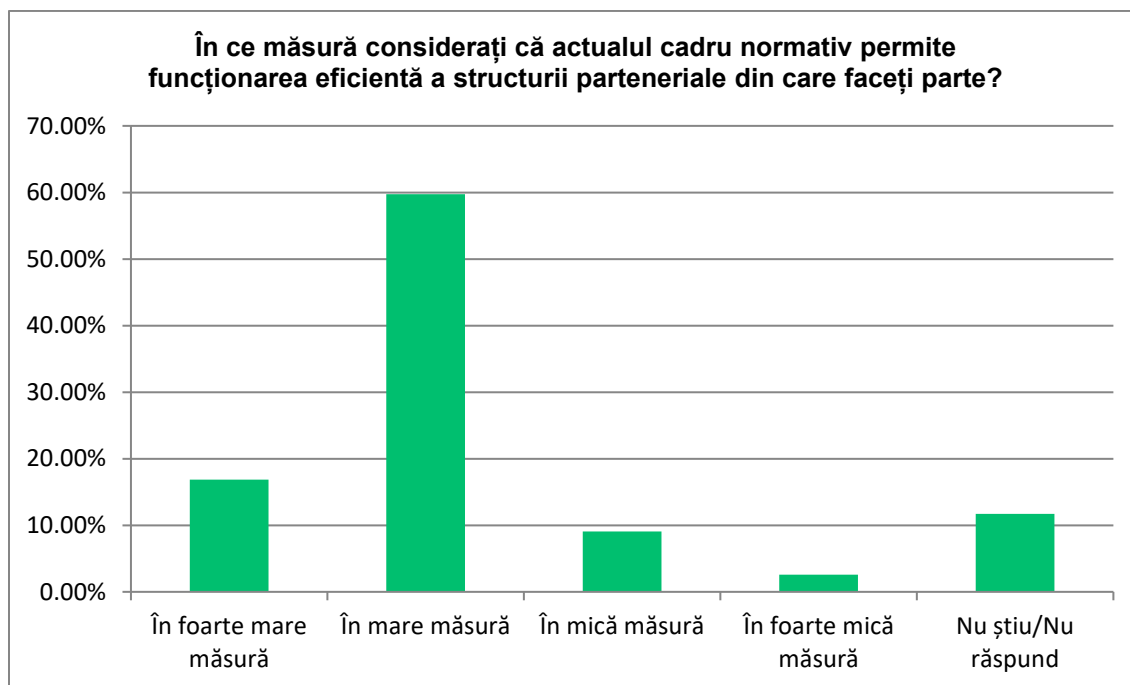
În plus, cadrul procedural actual presupune termene scurte și solicitări rigide, ceea ce afectează capacitatea reală de reacție a beneficiarilor: „Termene foarte scurte pentru răspunsuri la solicitări de clarificări.” și „Este mai bine ca etapa de verificare a eligibilității să fie făcută înainte de evaluarea tehnică.”

Aceste constatări converg spre concluzia că, în pofida progreselor aduse de descentralizare, **implementarea eficientă** a programului este încă afectată de **rigidități sistemice care necesită o abordare mai flexibilă, diferențiată și adaptată capacităților reale ale actorilor locali și regionali.**

Pentru a analiza modul în care normele de funcționare ale structurilor partenariale facilitează o guvernare eficientă, respondenții au fost invitați să aprecieze în ce măsură actualul cadru normativ permite o funcționare eficientă a structurii partenariale pe care o reprezintă.

Răspunsurile indică o **percepție preponderent pozitivă**, dar nu lipsită de rezerve:

- **75% dintre respondenți** consideră că acest cadru susține într-o „foarte mare” sau „mare” măsură funcționarea eficientă a structurilor partenariale (CM, CRP, CRI).
- Totuși, **11% dintre respondenți** apreciază că funcționarea este susținută doar „în mică” sau „foarte mică măsură”, iar **11% nu au o opinie formulată.**



Figură 52-Percepția respondenților privind adecvarea cadrului normativ pentru funcționarea structurilor partenariale

Astfel, majoritatea dintre respondenți consideră că există o bază normativă funcțională, această apreciere fiind în linie cu comentariile generale din sondaj privind claritatea regulamentelor de funcționare ale CM, CRP și CRI, considerate de unii respondenți ca „clare și logice” sau „suficient de detaliate”, iar atribuțiile fiind cunoscute de membrii structurilor. Totuși, aproape un sfert dintre respondenți exprimă rezerve.

Comentariile respondenților oferă o imagine **nuanțată și echilibrată** asupra relevanței cadrului normativ pentru funcționarea eficientă a structurilor partenariale și adaugă profunzime interpretării datelor din sondaj.

Elemente pozitive evidențiate:

- **Existența unui cadru legal funcțional:** „Cadru legal permite înființarea și funcționarea structurilor partenariale.”
- **Funcționalitate sprijinită de norme existente:** „Parteneriatele existente (cele noi și cele cu istoric) reflectă funcționarea eficientă a structurii partenariale..”
- **Implicarea partenerilor și transparența decizională:** „ADR invită constant partenerii să se implice în activitatea de planificare/consultare/decizie.”
- **Deschiderea față de contribuții relevante:** „Partenerii își pot expune opiniile, care sunt luate în considerare, dacă nu există impedimente ce rezultă din legislație ori Regulamente UE.”

Tensiuni și limitări semnalate:

- **Funcționalitate formală, nu efectivă:** „Teoretic cadrul normativ ar permite o funcționare eficientă, dar practic... este o structură mai mult formală decât una eficientă.”
- **Implicare diferențiată și dependență de resurse:** „Membrii se implică diferențiat, în funcție de competențe și timp...”
- **Piedici pentru partenerii privați:** „Contribuția proprie obligatorie acestora [partenerilor privați] poate fi o piedică.”

Comentariile validează faptul că actualul cadru normativ oferă un spațiu funcțional pentru existența și operarea structurilor partenariale, dar în același timp scot în evidență limitări structurale și operaționale care țin de:

- aplicarea practică inegală a normelor;
- tendința de formalizare excesivă în detrimentul participării reale.

Prin urmare, aceste constatări susțin parțial întrebarea de evaluare IE3, indicând că funcționalitatea parteneriatului este sprijinită de cadru, dar eficiența reală este condiționată de factori organizaționali și de resurse, aspecte care nu sunt reglementate direct în cadrul normativ analizat.

Concluzii:

- Responsabilitățile structurilor partenariale sunt percepute ca fiind în general clare și bine reglementate, dar **gradul de asumare și aplicare practică este inegal** între categorii de parteneri, în special în cazul societății civile și actorilor cu capacitate limitată.
- Descentralizarea este apreciată ca **reformă funcțională**, care a îmbunătățit adaptarea programului la nevoile regionale, eficiența proceselor și relația cu beneficiarii.
- Participarea în structurile partenariale a avut **efecte pozitive asupra dezvoltării capacității instituționale și competențelor actorilor locali**, dar este nevoie de **sprijin suplimentar** pentru formare, clarificarea rolurilor și stimularea implicării active.
- Cadrul normativ este perceput ca fiind **coerent și funcțional** la nivelul PR Centru, însă persistă **rigidități sistemice externe** (ex. achiziții publice, avize, suprapuneri de politici), care limitează eficiența și autonomia regională.

Anexa 3. Sinteza datelor colectate prin interviuri

3.1. Metodologia desfășurării interviurilor

Interviurile au fost concepute și desfășurate pe baza matricei de evaluare aferente Temei 7 („Analiza sistemului de implementare al Programului Regional Centru”), care definește pentru fiecare întrebare de evaluare criterii de analiză, indicatori și surse de date. Ghidul semi-structurat utilizat a fost construit în corelare directă cu aceste criterii, pentru a asigura colectarea de informații calitative relevante privind: responsabilitățile instituționale și organizaționale (IE1), impactul descentralizării și capacitatea administrativă (IE2), cadrul normativ (IE3), resursele administrative (IE4), eficiența procedurilor și măsurilor de simplificare (IE5), dezvoltarea instituțională și competențele actorilor regionali (IE6), precum și accesibilitatea fondurilor și adaptarea la nevoile locale (IE7).

În total, au fost desfășurate **21 de interviuri**, la care au participat aproximativ **33 de persoane**. Eșantionul a inclus:

- **Beneficiari** – 9 interviuri la nivel de municipii, orașe și comune, în total **10 persoane interviuate**;
- **Parteneri regionali și structuri de guvernare** – 4 interviuri (Consiliul Județean, Cămară de Comerț și Industrie, două ONG-uri) – **4 persoane**;
- **AM – conducere și departamente** – 7 interviuri (Direcția gestionare și evaluare program, departamentul de verificare și autorizare, direcția implementare, monitorizare, plăți) – **14 persoane**;
- **AM – personal de execuție** – 4 interviuri (evaluare și contractare, gestionare program, verificare financiară, monitorizare birouri teritoriale) – **5 participanți**.

Planificarea și urmărirea interviurilor s-a realizat printr-un instrument intern de centralizare, care a inclus pentru fiecare respondent: categoria, numele și funcția, datele de contact, data transmiterii invitației, data propusă și confirmată, data desfășurării și tipul interviului. Discuțiile s-au desfășurat preponderent online, în perioada mai–august 2025, cu confirmarea prealabilă a disponibilității participanților și cu acordul acestora pentru consemnarea informațiilor. Înregistrările au fost transcrise și informațiile au fost structurate tematic, conform rubricilor din matricea de evaluare. Provocările metodologice constau în participarea redusă a unor categorii de actori (ex. clustere, IMM, mediul privat) care va fi compensată în următoarea etapă de validare prin organizarea unor focus-grupuri cu aceste categorii de actori.

3.2. Date colectate prin interviuri

Interviuri cu beneficiari de finanțare

I. Impactul descentralizării:

Beneficiarii intervievați descriu descentralizarea Programului Regional Centru drept un proces care a apropiat implementarea de nevoile reale ale comunităților. Ei subliniază faptul că ghidurile au devenit mai adaptate specificului local, menționând pozitiv posibilitatea finanțării clădirilor încadrate în risc seismic ridicat sau a investițiilor realizate în imobile aflate în proprietatea altor entități, cum este cazul școlilor aparținând cultelor. Această flexibilitate este percepută ca o evoluție față de perioada în care programul era gestionat centralizat.

Un element constant în percepțiile beneficiarilor este colaborarea cu ADR Centru, considerată constructivă și eficientă atât în etapa de planificare – prin consultări pentru SIDU, PMUD și stabilirea listelor de proiecte – cât și în etapele de evaluare, contractare și implementare. Beneficiarii remarcă faptul că procesele administrative au devenit mai rapide: **contractarea s-a realizat fără întârzieri majore, cererile de rambursare au fost verificate prompt, iar plățile au fost procesate într-un ritm apreciat ca net superior** celui din perioada anterioară. În mod repetat se menționează că eliminarea dublei verificări, existentă în perioada anterioară de programare, cu modelul AM–OI, a contribuit la fluidizarea întregului parcurs administrativ.

Comunicarea directă cu ofițerii ADR este descrisă ca fiind **accesibilă, cooperantă și orientată spre soluții**. Beneficiarii apreciază promptitudinea răspunsurilor, funcționarea reală a mecanismelor de suport precum helpdesk-ul, și faptul că solicitările de clarificări sau notificările privind termenele-limită sunt gestionate eficient. În ansamblu, relația cu ADR este percepută ca fiind mai apropiată, mai clară și mai **eficientă decât în programele gestionate la nivel central** sau în comparație cu alte surse de finanțare, cum ar fi PNRR sau PNDL.

În același timp, beneficiarii semnalează mai multe **aspecte care limitează pe alocuri eficiența implementării**. Unul dintre acestea este noua platformă MySMIS, care a generat dificultăți în utilizare, inclusiv necesitatea reîncărcării documentelor deja depuse, interfața neintuitivă și limitările tehnice care îngreunează procesul de lucru. Un alt aspect frecvent menționat **este lipsa unui calendar clar al apelurilor**, ceea ce afectează capacitatea de planificare strategică la nivelul autorităților locale. De asemenea, grilele de evaluare sunt percepute ca fiind **detaliat în exces și mai stufoase decât în alte regiuni**, chiar și în cazul apelurilor fără caracter competitiv, ceea ce adaugă un nivel suplimentar de complexitate pentru beneficiari.

Există și percepții diferite privind anumite procese. În timp ce unii beneficiari consideră etapizarea drept rapidă și eficientă, alții au experimentat întârzieri semnificative, ajungând până la 7 luni, ceea ce a generat blocaje și incertitudine. Un alt exemplu este interpretarea eligibilității cheltuielilor, unde unii beneficiari au observat diferențe între verificările tehnice și cele financiare, situații care au creat dificultăți în derularea proiectelor. În privința consultărilor privind ghidurile, o parte dintre beneficiari apreciază faptul că ADR a organizat sesiuni de dialog, în timp ce alții consideră că observațiile lor nu s-au regăsit în versiunile finale ale documentelor.

Cu toate aceste limitări, percepția generală rămâne una predominant pozitivă. Beneficiarii subliniază că relația cu ADR Centru este **semnificativ mai bună decât cea avută anterior cu structurile centrale** și apreciază faptul că programul este mai clar și mai simplu de gestionat decât alte programe naționale. Implementarea proiectelor este considerată mai predictibilă, verificările și plățile sunt realizate într-un ritm adecvat, iar contactul direct cu personalul ADR este perceput ca un avantaj major al descentralizării.

II. Eficiența proceselor și simplificare

Opiniile beneficiarilor privind eficiența proceselor de implementare și gradul de simplificare reflectă o imagine mixtă, în care **sunt recunoscute unele îmbunătățiri** față de perioada POR, dar sunt semnalate în **continuare blocaje administrative**, proceduri complexe și lipsa unei logici operaționale coerente între apeluri. Deși etapa de evaluare tehnico-financiară (ETF) este percepută ca fiind mai bine organizată, cu termene clare și respectate, durata totală de la depunere până la semnarea contractului rămâne similară cu cea din programarea anterioară. O sursă importantă de întârzieri este verificarea eligibilității în etapa de contractare, ceea ce conduce la reluarea analizelor asupra unor documentații deja evaluate și generează un volum ridicat de clarificări. Beneficiarii subliniază că modul de evaluare diferă considerabil între apeluri, ceea ce îngreunează planificarea și duce la o lipsă de predictibilitate procedurală.

În ceea ce privește **ghidurile solicitantului**, acestea sunt considerate mai bine structurate și adaptate contextului local, însă perioada scurtă de pregătire a cererilor de finanțare – uneori de numai o lună – este percepută ca **insuficientă**, în special pentru proiectele lansate pentru prima dată. **Cerințele ridicate de maturitate, precum necesitatea autorizăției de construire sau chiar a proiectului tehnic** la momentul depunerii, limitează accesibilitatea pentru UAT-urile cu resurse reduse și condiționează în mod semnificativ capacitatea de participare la apeluri.

Pe partea de monitorizare, beneficiarii evidențiază o complexitate procedurală excesivă, în special din cauza numărului mare de indicatori de etapă care conduc frecvent la acte adiționale și pierderi de timp. Sunt menționate situații în care unii indicatori – de exemplu cei aferenți achizițiilor – **nu sunt relevanți pentru proiect și pot genera riscuri financiare**. În același timp, există elemente apreciate: **monitorizarea tehnică și financiară este considerată bine organizată, ofițerii desemnați transmit notificări la timp, iar ritmul verificărilor este adecvat**. De asemenea, procesele de **plată sunt percepute ca fiind mult îmbunătățite** față de perioada anterioară, când întârzierile puteau ajunge la un an și jumătate. În prezent, cererile de rambursare sunt procesate într-un termen rezonabil, iar descentralizarea a facilitat o colaborare mai rapidă atât în evaluare și contractare, cât și în procesarea plăților. Cererile de rambursare sunt preferate în raport cu pre-finanțarea, fiind considerate mai simple și mai eficiente atunci când beneficiarul dispune de capacitatea financiară de a acoperi temporar cheltuielile.

În privința platformei MySMIS, opiniile converg spre o îmbunătățire operațională: platforma include funcționalități utile, precum atenționările automate și o structură digitală clară. Totuși, persistă dificultăți legate de încărcarea documentelor, cerințele de documentare extinse și diferențele dintre interfața beneficiarului și interfața AM, care generează neclarități și solicitări suplimentare de clarificare. În unele cazuri, personalul beneficiarilor nu utilizează direct MySMIS, responsabilitatea fiind delegată consultanților.

Experiențele beneficiarilor diferă semnificativ între proiecte. Există exemple de proiecte procesate rapid, cu comunicare eficientă și termene respectate, precum și situații în care anumite proiecte au rămas blocate luni întregi fără informații suplimentare. **Suportul oferit de ADR este apreciat, în special pentru beneficiarii aflați la început de drum**, însă aceștia recomandă **extinderea asistenței și către alte categorii de proiecte**. În ceea ce privește proiectele etapizate din perioada 2014–2020, tranziția către noua programare este percepută ca fiind rapidă și fără dificultăți, iar contractarea s-a realizat într-un termen rezonabil.

O altă îmbunătățire evidențiată este accelerarea procesării cererilor de rambursare după preluarea rolului de Autoritate de Management de către ADR Centru. Beneficiarii subliniază că rapiditatea plăților către constructori este esențială pentru menținerea ritmului de execuție și evitarea blocajelor. Relația cu AM este descrisă ca funcțională și eficientă, caracterizată prin răspunsuri prompte și colaborare bună atât în etapa de pregătire a proiectelor, cât și în implementare. Cu toate acestea, **lipsa unei etape de pre-verificare a**

documentațiilor de achiziții este percepută ca un factor de risc pentru apariția corecțiilor financiare. Beneficiarii consideră că o astfel de verificare, chiar informală, ar contribui semnificativ la reducerea erorilor.

În ansamblu, procesul este perceput ca fiind îmbunătățit față de programarea anterioară: rapoartele de progres se depun ușor, cererile de plată și prefinanțare sunt procesate rapid, iar colaborarea cu ADR este considerată pozitivă. Persistă însă provocări în etapa de achiziții publice, unde contestațiile și interpretările diferite pot genera penalizări și incertitudine. În unele situații, beneficiarii au fost nevoiți să recurgă la împrumuturi de la Trezorerie pentru asigurarea TVA sau a fluxului de numerar în perioada dintre plată și rambursare, ceea ce arată că, deși procesul de rambursare s-a accelerat, provocările de cash-flow rămân relevante.

Această agregare a opiniilor indică o evoluție pozitivă în direcția eficienței, în special datorită descentralizării, digitalizării parțiale și îmbunătățirii relației cu AM, dar și persistența unor vulnerabilități structurale legate de complexitatea procedurilor, inconsistența proceselor, presiunea pe capacitatea administrativă a beneficiarilor și riscurile asociate achizițiilor publice.

III. Relevanța priorităților față de nevoile locale

Opiniile beneficiarilor privind relevanța priorităților de finanțare reflectă, în ansamblu, **o aliniere doar parțială** între nevoile locale și Prioritățile de finanțare disponibile în cadrul Programului Regiunea Centru. Beneficiarii semnalează că unele dintre prioritățile programului nu acoperă nevoile reale ale comunităților, fie din cauza prealocărilor impuse, fie din cauza **criteriilor restrictive și a rigidității cadrului strategic existent**. Astfel, relevanța este percepută ca fiind diferențiată în funcție de tipul UAT-ului, maturitatea infrastructurii existente și particularitățile locale.

Un aspect frecvent menționat este că alocările pe axe prestabilite nu reflectă întotdeauna nevoile specifice ale municipiilor. Unele orașe evidențiază lipsa sprijinului pentru anumite domenii esențiale, precum parcurile, turismul sau infrastructura turistică, care nu se regăsesc între prioritățile finanțabile, deși reprezintă direcții strategice locale. De asemenea, există percepția unei subfinanțări semnificative în educație, unde criteriile de punctaj favorizează școlile din mediul rural, în timp ce în municipii persistă probleme precum învățarea în două schimburi. Beneficiarii subliniază că, în unele situații, axele considerate obligatorii nu corespund nevoilor lor: de exemplu, infrastructura verde-albastră este parte din pachetul minim de priorități, deși nu este relevantă pentru anumite municipii, în timp ce domenii precum turismul ar avea nevoie de sprijin suplimentar.

În același sens, **rigiditatea documentelor strategice locale** – precum SIDU sau PMUD – limitează capacitatea beneficiarilor de a dezvolta proiecte relevante pentru apelurile actuale. Deși consultările regionale au existat, acestea sunt percepute ca având un **impact limitat asupra configurării priorităților**, în contextul în care deciziile principale privind alocările erau, în unele cazuri, deja stabilite înaintea consultărilor.

Relevanța redusă a anumitor axe este accentuată și de experiența etapizării proiectelor din ciclul anterior, care a epuizat prealocările pentru unele municipii, lăsându-le fără resurse pentru noi investiții relevante. Sunt menționate situații în care proiecte importante, în linie cu strategiile locale (ex. garaje pentru transport public), au fost abandonate deoarece **bugetul prealocat a fost consumat pentru proiectele transferate**.

În unele cazuri, regulile impuse prin ghidurile axelor disponibile fac ca finanțarea să fie dificilă sau neadaptată nevoilor urbane. Investițiile aferente Priorității de infrastructură verde-albastră este un exemplu frecvent citat, fiind percepută ca anevoioasă și caracterizată prin condiții restrictive, inclusiv prin limitarea la 10% a cheltuielilor eligibile pentru lucrări de infrastructură. Această situație reduce aplicabilitatea finanțării în orașe care au nevoi acute de mobilitate sau infrastructură durabilă. În mod similar, intervențiile

pentru patrimoniu și monumente istorice sunt considerate insuficient finanțate, având în vedere costurile ridicate specifice restaurării și complexitatea lucrărilor necesare.

Beneficiarii semnaleză **și presiuni financiare ridicate în cazul proiectelor atipice sau complexe**, unde costurile neeligibile cresc substanțial. Exemple precum proiectul unei cetăți – unde contribuția locală a ajuns la 50% din cauza cercetărilor arheologice – ilustrează modul în care constrângerile de eligibilitate pot penaliza proiectele cu o importanță culturală sau turistică majoră.

În **orașele mici**, prioritățile programului sunt percepute ca fiind doar parțial adaptate contextului local. Incubatoarele de afaceri, mobilitatea urbană sau infrastructura verde sunt considerate dificil de implementat din cauza resurselor limitate, a dimensiunii reduse a localității sau a absenței unei economii locale dezvoltate. Nevoile reale identificate de aceste UAT-uri includ infrastructura de bază (canalizare), mobilitatea pentru populația vulnerabilă și servicii sociale adaptate dimensiunii orașului. În același timp, unele priorități europene mai avansate (ex. digitalizarea sau regenerarea urbană) sunt mai dificil de aplicat în comunitățile cu decalaje mari de dezvoltare.

Și în mediul rural relevanța este percepută ca fiind variabilă. Ghidurile sunt considerate restrictive pentru anumite tipuri de beneficiari, în special în turism sau pentru proiecte de infrastructură verde-albastră, unde plafonul de finanțare nu acoperă nevoile reale. În domeniul educației, punctajul favorizează școlile cu performanțe slabe, fără a reflecta întotdeauna nevoile de investiții în infrastructura deteriorată. În zona socială, finanțările sunt apreciate, dar se consideră că plafonul pe copil nu acoperă necesarul real.

Beneficiarii din orașele mici subliniază, de asemenea, că anumite nevoi locale – precum modernizarea infrastructurii stradale – nu mai sunt eligibile, accentul fiind pus pe achiziția de autobuze electrice. În lipsa unei **infrastructuri rutiere adecvate, tranziția exclusivă către mobilitate electrică este considerată nerealistă**. Alte nevoi insuficient acoperite includ clădirile publice grav afectate, pentru care nu există în prezent linii adecvate de finanțare, precum și proiectele culturale și turistice în orașe proaspăt clasificate ca stațiuni turistice.

În concluzie, beneficiarii consideră că prioritățile de finanțare sunt doar parțial aliniate nevoilor locale. Deși unele domenii esențiale au fost abordate în ciclurile anterioare, cadrul actual lasă neacoperite mai multe tipuri de nevoi, în special în ceea ce privește infrastructura urbană specifică, patrimoniul cultural, turismul, proiectele atipice sau nevoile orașelor mici. Restricțiile din ghiduri, rigiditatea documentelor strategice și criteriile de eligibilitate contribuie la limitarea accesului la finanțări relevante pentru comunități, iar consultările regionale nu sunt percepute ca având un impact decisiv în ajustarea priorităților la realitățile locale.

IV. Accesibilitatea finanțărilor pentru beneficiari

Accesibilitatea finanțării în cadrul Programului Regiunea Centru este percepută de beneficiari ca fiind marcată de limitări structurale și **diferențe semnificative generate de capacitatea administrativă și financiară a UAT-urilor**. Deși procesul în sine nu este descris ca fiind dificil, accesul efectiv la finanțare depinde în mare măsură de **disponibilitatea resurselor pentru pregătirea documentațiilor, de capacitatea de a acoperi costurile neeligibile și de existența unor alocări suficiente pentru prioritățile locale**.

Pentru UAT-urile cu resurse administrative reduse, una dintre principalele bariere este **neeligibilitatea consultanței în etapa de implementare** pentru anumite apeluri. În absența personalului intern specializat, acest aspect limitează semnificativ posibilitatea de a accesa proiecte complexe, în special în domenii tehnice sau pentru beneficiarii cu activități multiple repartizate între puține resurse umane. Costurile ridicate pentru elaborarea studiilor de fezabilitate și a proiectelor tehnice reprezintă un obstacol recurent,

beneficiarii semnalând că lipsa unor mecanisme de decontare a acestor cheltuieli reduce drastic accesul, în mod special pentru comunele mici, unde bugetele locale nu permit asumarea riscului unor investiții pregătitoare care pot rămâne neutilizate dacă proiectele sunt respinse.

Accesibilitatea este de asemenea influențată de **nivelul ridicat al cofinanțării** și de capacitatea limitată de a susține costurile neeligibile sau cheltuielile post-implementare. Beneficiarii menționează cazuri în care proiecte relevante – inclusiv sociale – au fost abandonate chiar după realizarea documentațiilor tehnice, din cauza creșterii costurilor sau a lipsei fondurilor proprii pentru contribuția locală. Pentru UAT-urile mici, unde bugetele anuale de investiții sunt modeste, cheltuielile nerecuperabile asociate proiectelor respinse reprezintă pierderi greu de suportat, ceea ce descurajează inițierea unor noi aplicații.

Din perspectiva **capacității interne**, beneficiarii descriu o presiune constantă asupra resurselor umane, în special în orașele mici sau în UAT-urile cu structuri administrative subdimensionate. În astfel de cazuri, aceeași persoană se ocupă de achiziții, componenta tehnică și coordonarea proiectelor, ceea ce reduce semnificativ capacitatea efectivă de a accesa finanțări noi. Lipsa personalului **specializat în achiziții contribuie la vulnerabilități în implementare** și, în unele cazuri, la renunțarea la proiecte pentru a evita riscurile de corecții financiare. Situația este agravată de absența unui sprijin instituțional dedicat beneficiarilor publici de dimensiuni reduse, precum și de lipsa unor instrumente adaptate pentru pregătirea proiectelor care necesită expertiză tehnică importantă.

În ansamblu, accesibilitatea finanțării este percepută ca fiind puternic influențată de capacitatea administrativă și financiară a beneficiarilor. În timp ce procedurile și relația cu ADR Centru sunt descrise pozitiv, barierele structurale – cerințe de maturitate ridicate, cofinanțare semnificativă, lipsa apelurilor adaptate orașelor mici, epuizarea alocărilor, criterii uniforme și costuri mari de pregătire – limitează în mod direct capacitatea UAT-urilor de a transforma intenția de finanțare în proiecte depuse și implementate. Beneficiarii recomandă diferențierea ghidurilor în funcție de tipul UAT-ului, creșterea sprijinului operațional, sprijinirea pregătirii documentațiilor tehnice și introducerea unor mecanisme preventive de verificare, pentru a reduce riscurile și pentru a îmbunătăți accesul real la finanțare.

Interviuri cu membrii ai structurilor partenariale

I. Impactul descentralizării:

Percepțiile actorilor consultați, privind descentralizarea sunt în general pozitive, fiind asociate cu o apropiere mai mare a autorității de management față de realitățile regionale. Actorii consultați remarcă faptul că lucrul cu structuri regionale a dus la o comunicare mai rapidă, o colaborare mai eficientă și o înțelegere mai bună a provocărilor locale. Descentralizarea este privită drept un progres important față de gestionarea centralizată, contribuind la apeluri mai adaptate nevoilor din teritoriu și la procese de consultare percepute ca mai autentice și mai puțin formale. Totuși, există și opinii conform cărora această schimbare nu s-a transpus în mod uniform în participarea tuturor actorilor, unii neobservând diferențe semnificative față de perioada anterioară.

II. Roluri și responsabilități:

Analiza opiniilor actorilor consultați arată că rolurile și responsabilitățile din cadrul mecanismelor partenariale sunt percepute diferit, în funcție de poziționarea organizațională, de experiența anterioară în gestionarea fondurilor europene și de resursele interne disponibile.

Pentru unele instituții, rolurile sunt considerate clare și funcționale, acestea având deja o experiență consolidată în structurile de guvernanță regională și beneficiind de resursele necesare pentru a participa activ în comitete și procese decizionale. În astfel de cazuri, implicarea este consistentă și există o asumare reală a responsabilităților, facilitată de expertiza tehnică și de disponibilitatea personalului.

În alte situații, rolul este perceput ca fiind strict consultativ, fără un mecanism clar de integrare a feedback-ului. Actorii cu resurse limitate sau fără expertiză tehnică specifică întâmpină dificultăți în a participa eficient la procesul partenerial, ceea ce duce la o implicare redusă. Lipsa timpului, a personalului specializat și a capacității de analiză a documentelor tehnice influențează în mod direct nivelul de asumare a rolurilor. De asemenea, organizațiile ale căror domenii de interes nu sunt reflectate clar în prioritățile programului resimt participarea ca fiind formală, fără posibilitatea de a contribui substanțial.

III. Cadrul de reglementare

Reglementările europene și acordul de parteneriat sunt văzute ca factori majori care limitează flexibilitatea adaptării programului la nivel regional. Sunt semnalate dificultăți generate de volumul mare de documente, de caracterul tehnic al materialelor transmise spre consultare și de lipsa unei corelări între planurile locale, regionale și sectoriale. De asemenea, unele domenii tematice, precum cercetarea, inovarea sau protecția apelor și a biodiversității, sunt percepute ca fiind abordate prin cerințe greu de îndeplinit sau insuficient adaptate contextului regional.

IV. Eficiența proceselor și simplificare

Opiniile actorilor consultați indică faptul că, deși au existat progrese punctuale, eficiența proceselor și nivelul de simplificare continuă să fie o provocare majoră. Evaluarea proiectelor este percepută ca fiind mult prea riguroasă, cu solicitări frecvente și detaliate de clarificări, care generează un volum administrativ semnificativ și descurajează potențialii beneficiari. Această abordare este percepută ca excesiv de laborioasă, chiar și în situațiile în care documentațiile sunt clare, iar procedurile ar putea fi aplicate în mod mai proporțional.

Deși unele elemente ale sistemului au fost modernizate – precum anumite funcționalități tehnice ale platformei digitale sau modul de gestionare a rapoartelor de progres – acestea nu sunt suficiente pentru a contrabalansa complexitatea generală a proceselor. Achizițiile sunt de asemenea un punct sensibil: documentația necesară este considerată prea stufoasă chiar și pentru contractele de valoare redusă, iar

procedura este percepută ca fiind mult mai împovărătoare decât cea aplicată în achiziții similare derulate în afara finanțărilor europene. Această complexitate generează **costuri administrative mai mari** decât în piață, ceea ce accentuează impresia de ineficiență.

Există și percepția că unele niveluri de verificare, atât tehnice cât și procedurale, sunt redundante de detaliate, ceea ce prelungeste etapele precontractuale și afectează ritmul proiectelor. Pentru anumite categorii de intervenții (de exemplu, cercetare și inovare), cerințele sunt considerate dificile de îndeplinit, atât din perspectiva **maturității proiectelor, cât și a certificărilor necesare**, ceea ce reduce impactul acestor programe și accesibilitatea lor reală.

V. Relevanța priorităților față de nevoile locale

Percepțiile privind relevanța priorităților sunt variate, fiind influențate de modul în care actorii se regăsesc în direcțiile de finanțare existente. O parte dintre participanți consideră că prioritățile au fost configurate corect, în special datorită consultărilor organizate din etapa de elaborare a planului de dezvoltare regională. În astfel de cazuri, programul este perceput ca fiind în consonanță cu nevoile teritoriale identificate.

Cu toate acestea, există opinii importante conform cărora prioritățile actuale sunt prea generale sau nu reflectă în mod adecvat specificul local. Pentru unele domenii tematice, precum protecția mediului, biodiversitatea, apă sau intervențiile pentru soluții bazate pe natură, se consideră că indicatorii cantitativi utilizați nu sunt adecvați obiectivelor de fond și că tipologiile de proiecte eligibile nu captează nevoile reale. Totodată, unele direcții strategice, în special cele asociate RIS3 sau cercetării și inovării, sunt evaluate ca fiind dificile de accesat din cauza cerințelor tehnice complexe și a maturității ridicate necesare pentru proiecte.

O altă percepție semnificativă este lipsa unui mecanism care să permită ajustarea reală a priorităților la particularitățile locale sau sectoriale. Actorii consultați semnalează că direcțiile programului sunt percepute ca fiind prestabilite în mare măsură, iar consultațiile ulterioare nu oferă oportunitatea de a adapta conținutul în mod substanțial. Lipsa coordonării între strategiile locale, regionale și sectoriale afectează, de asemenea, relevanța programului în anumite domenii, rezultând riscul de suprapuneri, inconsistențe sau proiecte dificile de implementat în teren.

VI. Accesibilitatea finanțărilor

În ceea ce privește accesibilitatea finanțării, actorii evidențiază bariere importante, în special pentru entitățile cu capacitate administrativă redusă. Complexitatea documentațiilor tehnico-economice, efortul necesar pentru pregătirea dosarelor și riscurile asociate contestațiilor sunt percepute ca obstacole majore în accesarea fondurilor. Costurile indirecte ale participării la apeluri – precum timpul alocat pregătirii documentelor sau necesitatea de a contracta expertiză externă – pot descuraja potențialii aplicanți.

Pentru unele organizații, accesul este îngreunat de dificultatea încadrării proiectelor în prioritățile sau domeniile eligibile, în special în cazul proiectelor care nu se regăsesc explicit în axele programului. Condițiile stricte aplicabile anumitor linii de finanțare, precum cele din zona inovării, sunt percepute ca fiind dificile de îndeplinit, ceea ce reduce numărul aplicanților potențiali și limitează valoarea adăugată a acestor intervenții.

Sunt menționate și riscurile din etapa precontractuală, care, prin succesiunea de clarificări și verificări, pot prelungi semnificativ durata accesului la finanțare. Pentru actorii cu resurse limitate, acest lucru poate compromite capacitatea de a menține interesul sau de a susține eventuale ajustări tehnice. Diferențele în capacitatea administrativă influențează considerabil accesibilitatea: organizațiile cu personal specializat se pot adapta cerințelor, în timp ce cele cu resurse reduse întâmpină dificultăți semnificative.

În plus, există percepția că lipsa unor mecanisme clare de feedback și a unor consultări aplicate împiedică îmbunătățirea accesului la finanțare, în special pentru domenii unde expertiza locală ar putea contribui la adaptarea ghidurilor și a criteriilor. Astfel, deși procesul este considerat accesibil din punct de vedere formal, accesibilitatea reală este profund influențată de capacitatea instituțională și de resursele disponibile ale potențialilor beneficiari.

Interviuri cu personalul Autorității de Management

I. Impactul descentralizării

Percepția generală este că trecerea la un sistem descentralizat a produs schimbări vizibile și în mare parte pozitive. Timpul de evaluare, contractare, verificare și plată s-a redus semnificativ, iar eliminarea nivelului intermediar de validare a dus la procese mai rapide și mai eficiente. Beneficiarii confirmă această îmbunătățire, resimțind o relație mai apropiată și mai directă cu structura regională decât cu cea centrală din perioada anterioară. Pentru unele activități, schimbarea nu a fost percepută ca fundamental diferită la nivelul relației cu beneficiarii, însă este unanim recunoscut faptul că operativitatea s-a îmbunătățit, iar responsabilitatea pentru decizii este acum mai clară și asumată integral la nivel regional.

Un efect secundar al descentralizării este creșterea presiunii asupra echipelor, deoarece în prezent deciziile sunt asumate direct, fără „verificarea suplimentară” existentă în trecut.

II. Roluri și responsabilități

Potrivit personalului AM intervievat, în noua perioadă de programare rolurile și responsabilitățile au fost definite progresiv și s-au extins semnificativ față de perioada anterioară. Pe lângă atribuțiile existente, au fost asumate integral funcții-cheie precum elaborarea programului și a ghidurilor, negocierea cu Comisia Europeană, elaborarea și actualizarea procedurilor interne, evaluarea completă a proiectelor (inclusiv partea de eligibilitate), contractarea, plățile, monitorizarea proiectelor și a indicatorilor, precum și asigurarea secretariatului pentru structurile de monitorizare.

În plus, au fost introduse responsabilități noi, cum sunt gestionarea contestațiilor printr-o procedură dedicată, evaluarea riscurilor, utilizarea planurilor de monitorizare și a indicatorilor de etapă, verificarea financiară în sistem „patru ochi” și aplicarea opțiunilor de costuri simplificate.

Activitatea de monitorizare păstrează aceleași sarcini de fond (vizite pe teren, verificarea rapoartelor și a indicatorilor), dar cu o responsabilitate mai mare pentru soluționarea rapidă a problemelor.

În zona financiară, rolurile sunt clar delimitate între autorizare și plată, fără suprapuneri de verificări, însă cu proceduri și documente noi care presupun verificări mai detaliate decât în trecut. Personalul de execuție a preluat sarcini suplimentare prin comasarea unor etape care anterior erau separate, ceea ce face procesul mai complex și mai consumator de timp, dar și mai direct controlat la nivel regional.

În ansamblu, experiența acumulată arată că statutul de Autoritate de Management implică un volum mare de responsabilități directe și un nivel mai ridicat de asumare, cu mai puțină „plasă de siguranță” decât în perioada anterioară.

III. Cadrul de reglementare

Cadrul de reglementare este perceput de personalul AM ca fiind excesiv de granular, rigid și dificil de aplicat în condițiile reale ale implementării programului. Regulamentele europene, inclusiv sistemul detaliat al codurilor de intervenție și clasificărilor teritoriale, îngreunează atât programarea, cât și raportarea, iar legislația națională a fost modificată în timpul derulării apelurilor și proiectelor, generând discontinuități și blocaje operaționale. În special, schimbările aduse prin acte normative recente, precum OUG 23/2023, sunt considerate insuficient adaptate contextului deoarece creează cerințe noi în faze avansate ale

implementării, determină necesitatea refacerii unor fluxuri de lucru, produc întârzieri semnificative și nu sunt sincronizate cu funcționalitățile disponibile în sistemele informatice existente.

Personalul semnalează și faptul că aplicarea reglementărilor este neunitară între instituții – de exemplu, între eșantionările realizate de structurile regionale și cele ale autorității de audit – ceea ce conduce la interpretări divergente și la reluări ale verificărilor. Problemele sunt amplificate în zona achizițiilor publice, unde prevederile sunt interpretabile și generează abordări diferite între instituțiile implicate, iar procedurile aferente evaluării ofertelor sunt percepute ca greoaie.

Totodată, sistemul MySMIS nu integrează pe deplin cerințele prevăzute în legislație, conținând module incomplete sau redundante, ceea ce obligă personalul să lucreze în paralel cu evidențe suplimentare.

IV. Eficiența proceselor-simplificare

Din perspectiva personalului AM, eficiența proceselor și gradul de simplificare au cunoscut atât îmbunătățiri reale, cât și limitări importante. Au fost introduse măsuri precum utilizarea costurilor simplificate, verificarea prin eșantionare pe baza unei metodologii de evaluare a riscului, reducerea documentelor la depunere prin „declarația unică”, depunerea exclusiv online în MySMIS și digitalizarea unor fluxuri (inclusiv generarea automată de fișiere pentru autorizare și corelarea datelor, posibilitatea extragerii de rapoarte și a urmăririi indicatorilor).

Planurile de monitorizare și gruparea bugetelor pe categorii mari au redus, în anumite cazuri, numărul de acte adiționale, iar termenele de verificare, aprobare și plată s-au scurtat semnificativ față de perioada anterioară.

În același timp, personalul subliniază că aceste măsuri de simplificare sunt parțial contrabalansate de **verificări mai riguroase** (în special pe zona de conflict de interese și declarații de avere), de documentații **frecvent incomplete**, de **un volum ridicat de clarificări**, de proceduri greoaie **în achiziții** și de aplicarea încă dificilă a unor instrumente noi (verificare pe bază de risc, costuri simplificate), percepute ca riscante sau greu de înțeles de către beneficiari.

Ordonanțele și reglementările de „**simplificare**” **nu au produs integral efectele scontate**, fiind asociate uneori cu întârzieri și lipsă de marjă de adaptare la specificul proiectelor.

Deși MySMIS este considerat mai performant decât în perioada anterioară, lipsa interconectării cu alte sisteme (contabilitate, baze de date externe), modulele incomplete (de exemplu pentru achiziții sau contestații) și necesitatea menținerii unor evidențe paralele (Excel) limitează câștigurile de eficiență.

Per ansamblu, procesele sunt percepute ca mai rapide și mai bine organizate decât în perioada anterioară, dar în continuare complexe și solicitante, cu un potențial de optimizare suplimentară, în special prin digitalizare avansată și o simplificare mai coerentă și unitară a procedurilor.

V. Relevanța priorităților față de nevoile locale

Prioritățile Programului Regiunea Centru sunt, în linii mari, percepute ca fiind mai aproape de nevoile locale decât în perioada anterioară, dar cu limite clare de flexibilitate.

Programul a fost construit pe baza Planului de Dezvoltare Regională și a Strategiei de Specializare Inteligentă, cu implicarea directă a structurilor de planificare și prin consultări cu potențialii beneficiari, ceea ce a permis introducerea unor adaptări specifice regiunii, inclusiv apeluri diferențiate pe obiective și documentație sau apeluri construite în urma feedback-ului primit (de exemplu, pentru tabere).

Se apreciază că regionalizarea și gestionarea programului la nivel regional au făcut ghidurile și apelurile mai bine adaptate la nevoile beneficiarilor, programul fiind perceput ca „mai aproape” de aceștia și mai capabil să țină cont de capacitatea administrativă variabilă a actorilor locali; în unele cazuri, reducerea termenelor de autorizare și plată este văzută de beneficiari ca o formă de răspuns mai adecvat la nevoile lor imediate.

În același timp, se subliniază că **marja de adaptare a regiunilor este limitată de direcțiile impuse prin Acordul de Parteneriat și de cerințele privind obiectivele de politică**, iar **relevanța intervențiilor poate fi afectată de întâzieri în implementare și de schimbări legislative sau economice apărute ulterior**.

Sunt semnalate și zone unde **adecvarea este percepută ca insuficientă**, în special din perspectiva **mediului rural**, unde se resimte lipsa unor oportunități de finanțare dedicate și alocările sunt percepute ca fiind orientate preponderent către mediul urban, **iar documentațiile tehnico-economice pregătite pentru alte programe (de tip PNDL) sunt dificil de adaptat la cerințele specifice ale PR Centru**.

În ansamblu, opiniile converg asupra ideii că programul este mai bine calibrat la nivel regional decât în trecut, dar rămâne constrâns de cadrul strategic și normativ superior și nu reușește întotdeauna să acopere diferențiat toate tipurile de nevoi teritoriale.

VI. Accesibilitatea finanțării pentru beneficiari

În percepția personalului AM, accesibilitatea finanțării s-a **îmbunătățit din punct de vedere procedural, dar rămâne puternic inegală în practică**. Pe de o parte, sunt apreciate scurtarea semnificativă a termenelor de verificare, autorizare și plată, calendarul mai predictibil al apelurilor, adaptarea ghidurilor la nivel regional și comunicarea mai directă cu beneficiarii – elemente care fac ca fondurile să fie resimțite ca „mai aproape” și mai ușor de accesat, în special prin plăți realizate în 1–2 zile de la autorizare sau termene de circa 45 de zile pentru autorizare și plată, față de luni întregi în perioada anterioară.

Pe de altă parte, se subliniază că accesul efectiv la finanțare este **inechitabil și depinde în mare măsură de capacitatea administrativă și financiară a beneficiarilor: sistemul competitiv și cerințele de calitate ridicate favorizează actorii cu capacitate mare, iar criteriile de sprijin pentru cei mai slabi sunt considerate insuficiente pentru a asigura o echitate reală**.

Costurile ridicate ale documentațiilor tehnico-economice și lipsa personalului de specialitate în primărie reprezintă bariere majore pentru **comune și orașe mici**, care se bazează puternic pe consultanți, în condițiile în care nivelul calitativ al serviciilor de consultanță este perceput ca fiind în scădere și generează documentații slabe, multe erori și clarificări repetate.

Se remarcă faptul că beneficiarii privați se mișcă, în general, mai rapid decât cei publici, având un interes direct în implementare, în timp ce accesibilitatea pentru beneficiarii publici, în special cei din mediul rural, este condiționată de calitatea serviciilor tehnice și de capacitatea internă redusă. În

ansamblu, deși fondurile sunt considerate mai accesibile procedural, accesibilitatea reală rămâne diferențiată, fiind semnificativ mai ușor de valorificat de beneficiarii cu resurse umane și financiare adecvate

Anexa 4. Sinteza rezultatelor activităților de validare

4.1. Metodologia desfășurării activităților de validare

Etapa de validare a evaluării intermediare a Programului Regional Centru 2021–2027 a urmărit verificarea solidității constatărilor formulate pe baza analizelor și colectărilor anterioare, precum și formularea de recomandări strategice orientate către îmbunătățirea arhitecturii de implementare post-2027. Activitățile desfășurate în această etapă au avut rolul de a asigura triangularea informațiilor obținute din surse documentare, interviuri și sondaje, prin dialog direct cu principalii actori implicați în guvernarea programului.

Instrumentele utilizate – **interviuri, focus-grupuri, discuții tematice și panel de experți** – au fost concepute pentru a favoriza **o abordare participativă**, permițând nu doar validarea constatărilor, ci și extragerea de lecții relevante pentru perioada de programare viitoare. Discuțiile au vizat în mod particular aspecte privind descentralizarea programului, capacitatea administrativă, simplificarea procedurilor, colaborarea interinstituțională și parteneriatul funcțional cu actorii regionali.

Activitățile desfășurate în cadrul etapei de validare au inclus următoarele instrumente metodologice:

a) Focus-grupuri tematice

Au fost organizate focus-grupuri distincte pentru categoriile de actori implicați în ecosistemul regional de implementare:

- mediul de afaceri (IMM-uri, clustere) - 8 entități participante;
- societatea civilă - 4 entități participante;
- mediul academic - 2 entități participante;
- personalul Autorității de Management al PR Centru.

b) Atelier de lucru cu consultanții regionali - 3 firme de consultanță din regiunea PR Centru

A fost organizat un atelier de lucru dedicat consultanților regionali care oferă sprijin beneficiarilor în procesul de scriere, depunere și implementare a proiectelor. Activitatea a urmărit obținerea de feedback din partea acestora privind aplicabilitatea procedurilor, accesibilitatea apelurilor de proiecte și eficiența mecanismelor de comunicare între Autoritatea de Management și beneficiari.

c) Interviuri cu factori de decizie

Au fost realizate interviuri cu reprezentanți ai principalelor instituții implicate în coordonarea, gestionarea și implementarea PR Centru:

- Reprezentant ROREG
- Agenția pentru Certificare și Plată (ACP)
- Conducere ADR Centru

d) Panel de experți

Panelul de experți a reunit specialiști în evaluare, programare și politici publice regionale, fiind orientat spre formularea de recomandări strategice pentru arhitectura sistemului de implementare post-2027. Discuțiile au avut un caracter exploratoriu și au vizat identificarea de soluții pentru consolidarea capacității administrative, digitalizarea proceselor și dezvoltarea unei abordări bazate pe performanță și rezultate.

4.2. Sinteza tematică a concluziilor din etapa de validare

Tema I: Simplificare, cadru procedural și digitalizare

Participanții la etapa de validare au confirmat percepția generală că sistemul de implementare a evoluat pozitiv în perioada 2021–2027, inclusiv prin digitalizare și descentralizare, dar rămâne marcat de proceduri complexe și de o cultură puternic orientată spre conformitate.

Reprezentanții mediului privat consideră procesele foarte rigide și lente, iar conceperea programului regional este considerată "prea complicată" la nivel regional, în comparație cu experiența internațională.

Deschiderea apelurilor de proiecte este lentă, existând îngrijorări că timpul de implementare până în 2027/2029 nu va fi suficient pentru proiectele mari și inovative. Un exemplu menționat este apelul pentru clustere, care a fost discutat de mult timp, dar încă nu a fost lansat.

Deși există o interacțiune bună cu ADR Centru, aceasta "nu se reflectă în rezultate vizibile în apeluri iar propunerile de îmbunătățire a ghidurilor sunt respinse. Procesele sunt împiedicate de birocrație, iar anumite aspecte sunt "suprareglementate," cum ar fi consultările la Consiliul Concurenței, care prelungesc deschiderea unui apel.

Structura este considerată "veche, stufoasă," lipsită de agilitate și neorientată spre noutate. Se subliniază necesitatea ca programele să **fie adaptate cerințelor reale ale pieței**, nu invers.

Deși salută faptul că ADR gestionează fondurile, și acestea este considerat mai bine plasat decât autoritățile centrale pentru a cunoaște și înțelege nevoile regiunii, participanții nu simt o "regionalitate" clară în program. Programul este perceput ca fiind încă destul de asemănător cu cel național, cu adaptări minore, și se consideră că se poate face mai mult în această direcție.

Există îngrijorări că, în cadrul apelurilor de proiecte, pot aplica entități și din alte regiuni, ceea ce diminuează caracterul regional al programului și posibilitatea ca actorii locali să beneficieze prioritar. Se dorește ca sprijinul să ajute în primul rând entitățile din regiune.

Se subliniază potențialul unic al regiunii (turism balnear, bioeconomie, industria alimentară, păduri) și necesitatea ca programele să fie concepute special pentru a valorifica aceste atuuri locale. Se dorește mai mult sprijin dedicat nevoilor locale specifice, cum ar fi de exemplu sectorul balneologiei.

Participanții accentuează necesitatea unei mai bune coordonări între diferitele programe cu efecte la nivel regional (ex: cele gestionate de AFIR, OIRPEC și ADR) pentru a le face complementare și a asigura o dezvoltare integrată, având în vedere că o parte din regiune este preponderent rurală.

Reprezentanții societății civile au evidențiat o serie de bariere procedurale și administrative care limitează accesul ONG-urilor la finanțările disponibile prin Programul Regional Centru. În primul rând, eligibilitatea redusă a organizațiilor non-guvernamentale a fost considerată un obstacol major — majoritatea apelurilor sunt dedicate autorităților publice locale, iar ONG-urile pot participa doar ca parteneri secundari, fără acces direct la finanțare.

Această dependență de administrațiile publice locale a fost descrisă drept o formă de subordonare instituțională, care reduce inițiativa și capacitatea de inovare a sectorului civic. Participanții au subliniat că, în practică, multe activități de implementare și de animare comunitară sunt realizate de ONG-uri, în timp ce autoritățile locale joacă mai degrabă un rol formal. Totodată, ONG-urile consideră că interacțiunea cu ADR Centru, deși corectă și deschisă, este adesea limitată la procese formale de consultare și transmitere de documente. Volumul mare de informații — rapoarte și analize — face dificilă participarea activă, mai ales în lipsa timpului și a resurselor. În locul acestor forme tradiționale de comunicare, participanții au sugerat

adoptarea unor formate mai sintetice și interactive, precum newsletter-e tematice, platforme digitale cu filtre și fișe de proiect concise, care să permită acces rapid la informații relevante. De asemenea, s-a propus organizarea periodică a unor întâlniri tematice cu grupuri restrânse de actori civici, dedicate unor teme specifice (patrimoniu, incluziune, economie socială, turism sustenabil), ca formă de consultare mai eficientă și de generare de idei aplicate.

Un alt aspect invocat a fost necesitatea simplificării accesului la finanțare pentru proiecte de scară mică, orientate spre nevoi comunitare imediate — de exemplu, crearea de centre de zi, servicii sociale sau micro-infrastructuri locale. Participanții au subliniat importanța unor linii de micro-finanțare dedicate ONG-urilor mici și medii, cu cerințe administrative reduse și termene de raportare proporționale. În ansamblu, societatea civilă percepe actualul cadru procedural ca fiind prea tehnic, prea dependent de logica investițiilor în infrastructură, și insuficient adaptat nevoilor de inovare socială și implicare comunitară.

Reprezentanții mediului academic au exprimat o percepție general pozitivă asupra modului în care ADR Centru gestionează procesele administrative și de comunicare. Relația este considerată funcțională, iar fluxul de informații – constant și clar. Universitățile primesc documentațiile și ghidurile la timp, iar comunicarea cu ADR, inclusiv în fazele de implementare și monitorizare, este apreciată ca profesionistă și promptă. Totuși, principalele provocări nu sunt legate de birocrăția în sine, ci de limitările structurale ale cadrului de finanțare, care restrâng accesul actorilor academici la oportunitățile existente.

Participanții au subliniat faptul că apelurile dedicate cercetării și inovării întârzie să fie lansate sau rămân în suspensie, iar lipsa de claritate privind calendarul de lansare a ghidurilor creează incertitudine și împiedică planificarea strategică a activităților universitare. De asemenea, s-a remarcat nevoia de simplificare și predictibilitate pentru proiectele de cercetare, astfel încât universitățile să poată corela direcțiile de specializare inteligentă cu competențele interne și cu prioritățile regionale.

Personalul AM, participanți la activitățile de validare, au confirmat progresele în utilizarea platformei MySMIS, însă au semnalat limitări majore legate de lipsa adaptării la specificul programelor regionale, redundanța încărcării documentelor și nivelul ridicat de detaliu solicitat.

Deși sistemul a adus unele îmbunătățiri funcționale, beneficiarii continuă să îl perceapă mai degrabă ca pe o povară decât ca pe un instrument de sprijin. Din perspectiva regularității și performanței s-a subliniat nevoia de echilibru între regularitate și orientarea pe rezultate, evitând accentul excesiv pe conformitate. S-a menționat că simplificarea reală depinde în mare măsură de decizii la nivel național (MIPE), iar costurile simplificate nu au fost pe deplin înțelese sau acceptate de beneficiari. În plus, aplicarea neunitară între AM-uri a creat confuzie și neîncredere.

Printre soluțiile propuse pentru contracararea acestor deficiențe se regăsesc acțiuni precum promovarea unui cadru unitar de interpretare, instruiți comune AM-beneficiari pe costuri simplificate și o comunicare mai clară a avantajelor practice ale digitalizării, astfel încât aceasta să producă efecte de simplificare reale, nu doar tehnice.

Participanții au semnalat că actuala arhitectură a finanțării, marcată de un număr mare de apeluri și linii de finanțare foarte fragmentate – descrise ca „multe apeluri mici pentru grupuri restrânse de beneficiari” – generează o serie de efecte negative. În primul rând, această fragmentare **supraîncarcă Autoritatea de Management**, care ajunge să gestioneze, evalueze și contracteze un volum foarte mare de proiecte mici, ceea ce **prelungeste semnificativ timpii de procesare și intensifică presiunea administrativă**.

În paralel, **beneficiarii** sunt nevoiți să elaboreze **documentații complexe pentru proiecte cu impact limitat**, ceea ce crește efortul administrativ **fără o valoare proporțională**. Totodată, dispersia intervențiilor

reduce vizibilitatea și valoarea adăugată a finanțării la nivel regional, rezultatele fiind răspândite în „ciupercuțe mici”, fără efecte teritoriale clare.

În perspectiva perioadei post-2027, participanții au propus **reducerea granularității prin consolidarea apelurilor în instrumente mai ample și strategice**, capabile să genereze impact teritorial și plusvaloare evidentă. Ei au recomandat, de asemenea, ca **planificarea apelurilor să pornească de la priorități strategice, și nu de la micro-teme**, astfel încât resursele să fie concentrate acolo unde pot crea schimbări consistente. O altă direcție subliniată a fost sprijinirea beneficiarilor în dezvoltarea unor **portofolii coerente de proiecte**, orientate spre rezultate integrate, și nu spre inițiative izolate.

Consultanții participanți la activitățile de validare, au descris sistemul de implementare al Programului Regional Centru drept mai funcțional și mai coerent decât în perioada 2014–2020, dar încă afectat de rigidități administrative și interpretări neuniforme.

În ansamblu, trecerea ADR Centru la rolul de Autoritate de Management este percepută ca o evoluție pozitivă, care a adus o mai mare autonomie decizională și o îmbunătățire vizibilă a comunicării cu beneficiarii. Spre deosebire de perioada anterioară, deciziile se pot lua acum la nivel regional, fără ca întrebările și clarificările să fie transmise la nivel central, ceea ce a scurtat semnificativ timpul de reacție.

Totuși, consultanții au semnalat o „**precauție excesivă**” în **luarea deciziilor** – explicabilă prin teama de erori și de consecințele controalelor – care duce la întârzieri inutile în evaluare și contractare. Această **prudență este percepută ca un reflex al culturii de conformare**, care domină întregul sistem al politicii de coeziune. În ciuda eforturilor de simplificare declarate, **procesele continuă să fie orientate spre control și verificări multiple, nu spre rezultate**.

Participanții au apreciat progresul digitalizării, în special prin utilizarea sistemului MySMIS, dar au subliniat că **digitalizarea nu a redus complexitatea procedurilor, ci doar a transferat-o în format electronic**. Unele ghiduri rămân complicate, cu formulări interpretabile, iar grilele de evaluare conțin criterii redundante sau ambigue, care lasă loc de interpretare subiectivă din partea evaluatorilor.

Un alt aspect recurent a fost lipsa calendarului clar de lansare a apelurilor, care îngreunează pregătirea proiectelor complexe și determină elaborarea de documentații sub presiune, cu risc crescut de erori. În același sens, s-a semnalat nevoia ca ghidurile să fie mai clare, mai concise și mai ușor de înțeles pentru beneficiari, în special pentru IMM-uri și autorități locale cu capacitate administrativă limitată. Consultanții au oferit **exemple de bune practici din alte programe** — cum este **baza de date cu prețuri de referință și costurile standard utilizate de AFIR**, care simplifică semnificativ achizițiile și reduce riscul de interpretare. Ei consideră că astfel de instrumente ar trebui preluate și în programele regionale, împreună cu **mecanisme de finanțare bazate pe realizări/rezultate (output/outcome-based)**, care să **reducă povara justificativă și să stimuleze performanța reală**.

Totodată, s-a discutat despre **nevoia unei înțelegeri comune a simplificării la nivelul tuturor actorilor instituționali**, întrucât măsuri precum opțiunile de costuri simplificate, deși create pentru a reduce birocrăția, sunt adesea anulate de interpretările stricte ale autorităților de audit, ceea ce duce la re-birocratizare. Experiențe negative din alte programe în care misiuni de audit au interpretat în mod diferit opțiunile de costuri simplificate decât beneficiarii și autoritatea de management creează rețineri substanțiale din partea tuturor părților implicate. Aplicarea opțiunilor de costuri simplificate prevăzute de regulament are interpretări și abordări diferite între programele regionale, unele cum ar fi cele prevăzute în regulament chiar eronate (în alte regiuni decât Regiunea Centru) conform unor opinii. Definirea și obținerea avizului AA a fost un proces lung și ineficient, unele autorități de management au abandonat procesul. Lipsa datelor de încredere conform cerințelor AA limitează posibilitatea de definire a unor opțiuni de costuri

simplificate la nivelul unor cuantumuri rezonabile pentru evoluția prețurilor pieței sunt constrângeri descurajante pentru autoritățile de management și în final "costurile simplificate au complicat sistemul".

În concluzie, simplificarea reală este percepută nu ca o chestiune tehnică, ci ca **o schimbare de mentalitate și de cultură administrativă**.

Analiza discuțiilor cu **alți factori instituționali interesați** indică un set comun de provocări și nevoi privind simplificarea, cadrul procedural și procesele de digitalizare.

Deși există o voință clar exprimată pentru reducerea poverii administrative, realitatea operațională arată că simplificarea este greu de realizat atât timp cât mecanismele de control rămân centrate pe verificarea proceselor și a documentelor, iar procedurile tehnice continuă să fie interpretate printr-o lentilă predominant formalistă. Această cultură instituțională, consolidată în timp, generează prudență excesivă și limitează adoptarea unor practici mai moderne de management al fondurilor.

Programele regionale în perioada 2021-2027 au urmat structura POR 2014-2020, fiind nu numai o abordare prudentă dar cadrul de reglementare nu permitea abordări inovative.

Simplificarea suferă în special din cauza **unei duble constrângeri**. Pe de o parte, există temerea reală legată de **riscul de corecții financiare și de responsabilitatea de a menține rata de eroare sub pragul impus**, ceea ce stimulează verificări aprofundate și orientarea către conformitate strictă. Pe de altă parte, **normele și ghidurile curente, adesea excesiv de detaliate, creează o rigiditate greu de gestionat și îngreunează adaptarea soluțiilor la contextul local**.

În unele cazuri, nivelul de detaliu privind modul de execuție al investițiilor depășește limitele rezonabile ale unui cadru care ar trebui să fie orientat spre rezultate, nu spre micro-gestionare. În consecință, beneficiarii manifestă o reticență crescândă față de mecanismele simplificate, considerând că acestea pot deveni surse suplimentare de incertitudine, mai ales în absența unei interpretări unitare între toate nivelurile de verificare.

În egală măsură, există o nevoie de recalibrare a cadrului procedural. Pe lângă presiunea conformității, procedurile actuale sunt încărcate de constrângeri legislative și operaționale care reduc spațiul pentru inovație și accentuează fragmentarea. Deși logica descentralizării a adus beneficii precum apropierea de beneficiari și scurtarea circuitelor administrative, **asumarea noilor responsabilități implică un proces accelerat de învățare instituțională**, inclusiv în domenii precum evaluarea, selecția, prevenirea neregulilor și relația directă cu auditul. **Ritmul de maturizare procedurală este diferit, iar coerența interpretărilor rămâne o provocare semnificativă**, ceea ce limitează funcționarea sistemului într-o logică preventivă și colaborativă.

Digitalizarea reprezintă un alt pilon esențial, aflat însă în tranziție. Deși numeroase procese au fost transferate în mediul electronic, **sistemele actuale nu sunt încă pe deplin integrate și, în unele situații, tind să genereze sarcini administrative suplimentare în loc să le reducă**. Lipsa interoperabilității reale între platformele naționale, regionale și europene prelungește timpii de procesare și complică monitorizarea datelor, iar accentul excesiv pe încărcarea de dovezi documentare rămâne dominant chiar și în mediul digital. Totodată, digitalizarea nu poate substitui rolul esențial al factorului uman. Eficiența tehnologiei depinde de competențe adecvate, de o cultură instituțională orientată spre învățare și de capacitatea actorilor din sistem de a interpreta și utiliza noile instrumente în mod coerent și responsabil.

Privind spre viitor, devine evident că transformarea sistemului necesită o dublă schimbare: una de paradigmă și una de infrastructură. Pe de o parte, se impune **o trecere graduală de la cultura verificării exhaustive la o abordare echilibrată, bazată pe rezultate, risc și responsabilitate asumată**. Pe de altă parte, procesul de digitalizare trebuie integrat într-o **arhitectură unitară, simplă și interoperabilă, care să reducă povara administrativă și să permită trasabilitatea automată a datelor**.

Experții regionali și naționali, participanți la panel au subliniat că, în prezent, agențiile regionale adoptă o abordare predominant prudentă, orientată spre „zero risc”, ceea ce conduce la dispersarea finanțărilor în foarte multe proiecte mici. Această fragmentare face ca **impactul programului să fie greu vizibil la nivel regional și reduce capacitatea de a direcționa resursele către zonele cu nevoi acute sau către unitățile administrativ-teritoriale care se confruntă cu dificultăți majore**, în condițiile în care nu există instrumente reale pentru a orienta deciziile unor actori precum consiliile județene. În paralel, documentațiile de depunere au devenit din ce în ce mai stufoase, cu un volum tot mai mare de declarații și anexe, ceea ce prelungește considerabil etapele de evaluare și contractare și blochează ritmul implementării.

Participanții au remarcat că intenția Comisiei Europene de a promova costurile simplificate a eșuat în România din cauza modului în care au fost implementate la nivel național. În loc să reducă povara administrativă, ele au devenit mai complicate și mai riscante, accentuate de interpretările divergente ale autorităților de control. Beneficiarii se tem de eventualele reacții ale Curții de Conturi sau ale Autorității de Audit și, pentru a evita costuri neeligibile, **preferă să supra-documenteze chiar și situațiile în care s-ar putea aplica mecanisme simplificate**. Aceeași frică instituțională alimentează o cultură a conformității, în care prioritatea sistemului pare să fie absorbția fondurilor și atingerea unor indicatori siguri, ușor de bifat, nu orientarea spre calitatea intervențiilor sau schimbarea reală generată de proiecte.

Această situație este amplificată de faptul **că indicatorii de dezvoltare durabilă, deși bine definiți și acoperind dimensiuni esențiale ale dezvoltării — infrastructură, social, mediu, cultură, incluziune — nu pot fi utilizați eficient în evaluarea impactului**. Lipsa datelor statistice relevante la nivel regional și local, în special din partea Institutului Național de Statistică, limitează capacitatea de a măsura schimbarea reală generată de proiecte. În plus, s-a subliniat **problema sustenabilității în comunele mici, unde investițiile riscă să devină dificil de întreținut după finalizare**, generând costuri de funcționare pe care comunitatea nu le poate suporta.

Un alt impediment major identificat de experți este calitatea insuficientă a proceselor de planificare și programare, atât la nivel regional, cât și la nivelul UAT-urilor. **Lipsa strategiilor integrate, bine fundamentate și construite participativ afectează atât calitatea portofoliilor de proiecte, cât și logica investițiilor**.

Privind spre viitor, experții au formulat o serie de direcții strategice. În primul rând, au evidențiat necesitatea unei reforme administrative prin care structurile regionale să primească obiective clare de dezvoltare (de exemplu, reducerea disparităților într-un anumit interval) și libertatea de a identifica acele proiecte care contribuie în mod real la atingerea lor. În al doilea rând, s-a propus o abordare proporțională în verificări, cu controale mai riguroase pentru proiectele mari și simplificate pentru cele mici. S-a discutat și despre o simplificare autentică, construită prin dialog direct cu beneficiarii, pentru a elimina teama reciprocă și pentru a asigura un proces de co-creare în definirea regulilor.

În fine, panelul a subliniat importanța unei planificări de jos în sus, în care strategiile teritoriale sunt elaborate cu participarea actorilor locali și reflectă nevoile reale ale comunităților. Această abordare ar trebui **însoțită de o pregătire proactivă pentru noul exercițiu financiar**, sprijinind UAT-urile să-și dezvolte propriile strategii în concordanță cu tendințele europene emergente, precum relația rural-urban, securitatea teritorială, teritoriile funcționale și jaloanele de performanță.

Tema II: Parteneriat și colaborare

Reprezentanții mediului privat au oferit multiple exemple de colaborare între cluster și mediul academic dar au subliniat că aceste eforturi nu sunt suficient sprijinite instituțional. Un exemplu concret de colaborare menționat este acordul semnat între clustere și institute de cercetare din București privind bioeconomia, ca model de cooperare între regiuni pentru dezvoltare și inovare aplicată.

Mediul privat este slab reprezentat în structurile decizionale ceea ce reduce impactul real al consultărilor. Se solicită implicarea mai puternică a mediului de afaceri în procesul decizional regional. Deși relația cu ADR este „bună”, colaborarea rămâne mai degrabă formală, fără rezultate vizibile în adaptarea ghidurilor sau lansarea apelurilor.

S-a menționat necesitatea reluării procesului de **descoperire antreprenorială (EDP), considerat util pentru conectarea actorilor din ecosistem (companii mari, IMM-uri, universități, clustere)**. Se recomandă crearea de **parteneriate tematice și finanțări mici (vouchere de inovare) pentru proiecte colaborative** cu impact regional concret. ADR-ul este perceput ca actorul potrivit pentru facilitarea parteneriatelor, dar este nevoie de predictibilitate și **finanțare constantă pentru menținerea acestor mecanisme**.

În rândul **reprezentanților societății civile** tema parteneriatului a generat un consens larg privind potențialul neexploatat al colaborării dintre ONG-uri, GAL-uri, autorități publice și ADR Centru. Reprezentanții au apreciat că relația cu ADR Centru s-a dezvoltat în ultimii ani, însă rămâne în mare parte formală, orientată spre informare și mai puțin spre co-creare sau decizie comună. În structurile parteneriale existente (Comitete, Consilii Consultative), participarea ONG-urilor este adesea percepută ca simbolică — acestea pot trimite observații, dar rareori primesc feedback sau văd efecte concrete asupra programării.

S-a discutat despre **necesitatea redefinirii parteneriatului într-o manieră funcțională, bazată pe împărțirea clară a responsabilităților și pe valorificarea expertizei ONG-urilor**. Participanții au propus ca fiecare **organizație să-și poată asuma un domeniu tematic specific** (de exemplu, patrimoniu cultural, economie socială, dezvoltare rurală, incluziune socială) în cadrul grupurilor de lucru, ceea ce ar permite o contribuție mai concentrată și mai relevantă. În acest sens, a fost sugerată crearea unui **Consiliu Consultativ al Societății Civile pentru Dezvoltare Regională**, cu întâlniri trimestriale și cu rol consultativ real în stabilirea priorităților și evaluarea implementării programului.

De asemenea, ONG-urile au remarcat **lipsa de vizibilitate reciprocă** — multe organizații active în regiune nu se cunosc între ele și **nu au acces la informații despre proiectele similare implementate în teritoriu**. O soluție propusă a fost dezvoltarea unei platforme online sau a unei rețele de mentorat care să includă lista proiectelor finanțate, fișe sintetice cu rezultate și exemple de bune practici, precum și o bază de date cu expertiza organizațiilor. Această vizibilitate sporită ar facilita colaborarea și ar încuraja formarea de consorții mixte (ONG–UAT–universitate) în jurul unor proiecte integrate, cu punctaj suplimentar la evaluare.

În planul implementării, **parteneriatul public–privat este perceput ca fiind dificil din cauza diferențelor de ritm, cultură organizațională și birocrăție**. Participanții au insistat însă asupra rolului ONG-urilor ca **mediatori între instituții și comunități, ca actori esențiali pentru asigurarea relevanței și sustenabilității investițiilor publice**. Prin urmare, s-a recomandat ca proiectele finanțate prin PR Centru să includă în mod obligatoriu o componentă socială sau educațională (soft) implementată în parteneriat cu societatea civilă.

Mediului academic, reprezentat prin universități, a descris o colaborare constantă, dar încă insuficient valorificată între mediul academic, ADR Centru și alți actori regionali. În prezent, instituțiile de învățământ superior sunt implicate în principalele comitete și consilii ale programului — Comitetul de Monitorizare, Comitetul Regional de Planificare și Comitetul Regional de Inovare — însă, deși participarea este apreciată, rolul lor rămâne mai degrabă consultativ decât operațional.

Reprezentanții universităților au exprimat dorința de a avea o implicare mai activă în procesele de **planificare și coordonare a specializărilor inteligente**, propunând crearea unor grupuri de lucru tematice (task force-uri) **pentru fiecare domeniu de specializare**. Aceste structuri ar putea reuni universitățile, institutele de cercetare și mediul privat pentru a identifica **direcții de dezvoltare, proiecte comune și**

oportunități de finanțare. Astfel, parteneriatul ar deveni unul aplicat, bazat pe expertiză și colaborare interdisciplinară, nu doar pe consultare formală.

Totodată, s-a remarcat că **universitățile din regiune nu colaborează suficient între ele**, iar ADR Centru ar putea juca un rol de **facilitator al cooperării inter-universitare și al conectării acestora cu ecosistemul de inovare regional**. Lipsa unei rețele de dialog permanent între universități, centre de cercetare și mediul economic este percepută ca un obstacol major pentru consolidarea capacității inovative a regiunii.

În plan operațional, universitățile consideră relația cu ADR eficientă și transparentă, iar feedbackul primit în cadrul comitetelor este considerat constructiv. Cu toate acestea, pentru o guvernanță partenerială reală, se recomandă crearea de platforme de cooperare pe termen lung între actorii din educație, cercetare și industrie, cu un cadru de finanțare care să stimuleze parteneriatele durabile și proiectele integrate (educație–cercetare–inovare).

În cadrul **discuțiilor cu personalul AM**, s-a confirmat că relația AM–parteneri este deschisă și constructivă, însă percepția externă este că propunerile formulate nu se reflectă întotdeauna în deciziile finale.

Actorii privați și societatea civilă au o participare mai redusă, deoarece documentația este percepută ca fiind stufoasă și dificil de parcurs, iar implicarea devine semnificativă doar atunci când există un interes direct legat de finanțare. Lipsa de resurse dedicate și timpul limitat împiedică o implicare constantă în consultări.

Participanții au subliniat că **încrederea și sentimentul de apartenență la program trebuie consolidate printr-o comunicare constantă și transparentă, inclusiv prin explicarea limitărilor reale ale procesului decizional** și a faptului că nu toate propunerile pot fi preluate din cauza constrângerilor legale și de reglementare europeană. În acest sens, s-a propus ca AM să **clarifice explicit cadrul de negociere și marja de flexibilitate disponibilă**, astfel încât partenerii să înțeleagă din start ce aspecte pot fi ajustate și care depind de constrângeri superioare.

S-a insistat pe trasabilitatea propunerilor primite și pe publicarea sintezelor cu răspunsurile AM, pentru a demonstra transparența și respectul față de contribuțiile partenerilor. Totodată, s-a discutat despre necesitatea **unui parteneriat mai strategic și mai aplicat, bazat pe priorități teritoriale comune**, pe o mai bună coordonare între nivelul regional și cel local și pe consultări tematice recurente, **orientate spre utilitate practică**. Acest tip de parteneriat ar putea contribui la crearea unui sentiment de proprietate asupra programului, întărind totodată încrederea și colaborarea pe termen lung între AM, parteneri instituționali, mediul privat și societatea civilă.

Consultanții au remarcat o îmbunătățire clară a relației cu ADR Centru, care este perceput ca un partener deschis și receptiv. În faza de evaluare și contractare, comunicarea cu personalul ADR este considerată constructivă și promptă, iar colaborarea directă contribuie la clarificarea rapidă a neconcordanțelor din documentație. Totuși, participanții au subliniat că această experiență pozitivă depinde uneori de persoana de contact, ceea ce arată nevoia unei uniformități mai mari în aplicarea regulilor și în interpretarea criteriilor de evaluare.

De asemenea, s-a **evidențiat lipsa de consultare sistematică a consultanților în procesul de elaborare a ghidurilor solicitantului**. Deoarece aceștia lucrează direct cu beneficiarii și gestionează un volum mare de proiecte, **ar putea contribui semnificativ la identificarea problemelor recurente și la formularea de soluții practice**. O sugestie concretă a fost organizarea de consultări preliminare dedicate profesioniștilor din domeniul consultanței, înainte de lansarea oficială a apelurilor, pentru a anticipa blocajele și pentru a adapta cerințele la realitatea din teren.

Participanții au mai semnalat că **relația dintre consultanți, proiectanți, beneficiari și ADR ar trebui regândită ca un lanț colaborativ, nu ierarhic**. În prezent, o mare parte din întârzieri și probleme provin din **lipsa coordonării între proiectanți și beneficiari**, mai ales în cazul autorităților publice, unde proiectele tehnice sunt adesea livrate târziu sau conțin erori. Consultantul ajunge să preia sarcini care nu îi revin, doar pentru a asigura depunerea proiectului. Această **lipsă de claritate a rolurilor duce la tensiuni și la pierderi de eficiență**.

Experții consultați au evidențiat faptul că funcționarea parteneriatului este afectată profund de **absența asocierii reale între UAT-uri, în pofida cadrului legislativ existent pentru constituirea zonelor metropolitane și a altor forme de cooperare intercomunală**. Deși legea permite formarea de structuri asociative capabile să gestioneze proiecte majore și integrate, acestea nu dispun de **mecanisme de finanțare adecvate**, ceea ce le **limitează funcționarea și le reduce capacitatea** de a iniția intervenții cu impact teritorial larg, de tip urban-rural sau multi-actor. În lipsa unor resurse dedicate asocierii, **sistemul continuă să favorizeze finanțarea granulară, orientată spre proiecte mici, fragmentate**, dezvoltate individual de fiecare UAT, fără o viziune comună sau o logică integrată a dezvoltării.

În același timp, experții au atras atenția asupra calității variabile a consultanței și a dificultății de a obține servicii profesionale adecvate în domeniul pregătirii și implementării de proiecte. Practica achizițiilor publice, dominată de criteriul „**prețului cel mai mic**”, nu permite selecția consultanților în funcție de competență și experiență, ceea ce **afectează direct calitatea proiectelor depuse**. Beneficiarii cu bugete reduse sunt împinși către servicii ieftine, adesea furnizate de consultanți fără expertiză, iar **lipsa unui corp profesional reglementat pentru managerii de proiect favorizează oportunismul și o abordare fragmentată asupra întregului ciclu de viață al proiectelor**. Sistemul nu oferă mecanisme pentru garantarea standardelor profesionale, iar acest lucru se reflectă în calitatea limitată a documentațiilor, în implementare și în capacitatea redusă de a formula proiecte complexe, interconectate.

La acestea se adaugă **dificultatea implicării reale a actorilor locali în procesele de planificare**. Experții au subliniat că mulți actori regionali — în special mediul rural și sectorul privat — nu se simt ascultați sau luați în considerare în mod autentic. **Consultările sunt percepute ca formale, iar lipsa unui dialog consistent duce la strategii și programe care nu reflectă în mod suficient nevoile diferitelor tipuri de actori sau dinamica teritorială reală**.

Privind înainte, participanții au conturat câteva direcții de acțiune menite să întărească funcționarea parteneriatului. O primă recomandare vizează **orientarea către zone funcționale, care depășesc limitele administrative tradiționale și permit abordarea integrată a problemelor complexe, în special în relația rural-urban**. O astfel de abordare ar facilita dezvoltarea proiectelor transversale, cu impact real asupra mobilității, serviciilor publice, economiei locale sau mediului.

De asemenea, s-a subliniat **necesitatea stimulării cooperării între UAT-uri și a creării unui cadru în care planificarea să pornească de la nevoi reale, colectate în mod sistematic și participativ**. În locul practicii actuale, în care se solicită portofolii de proiecte individuale — ceea ce accentuează competiția și descurajează asocierea — experții propun un **proces de consultare autentică, care să reunească autoritățile locale, mediul privat, sectorul public și mediul academic în jurul unor priorități comune la nivel teritorial**. Această schimbare de logică ar putea crea premisele unui parteneriat funcțional, capabil să susțină intervenții integrate și să reducă fragmentarea dezvoltării regionale.

Din perspectiva **altor părți interesate**, parteneriatul este privit ca o componentă esențială a dezvoltării regionale, însă funcționarea acestuia este afectată de mai multe bariere sistemice. Una dintre cele mai mari dificultăți este relația cu nivelul central, perceput ca rigid și orientat spre păstrarea controlului, ceea ce limitează autonomia regională și construcția unui parteneriat funcțional între instituții. Reprezentanții

regionali evidențiază nevoia de a „lega fire” între oameni și organizații, **pentru a crea o rețea de actori care împărtășesc o viziune comună și pot genera schimbarea necesară în sistem.**

Se remarcă, de asemenea, un potențial **insuficient valorificat în colaborarea cu mediul privat**, care este descris ca fiind **în proces de maturizare și tot mai dispus să contribuie la dezvoltarea comunităților.** Lipsa unui cadru instituțional adecvat face însă dificilă implicarea acestuia în proiecte publice, iar **autoritățile locale nu sunt încă pregătite să integreze această energie în mod strategic.** În paralel, colaborarea cu beneficiarii este considerată un avantaj al descentralizării: proximitatea permite intervenții rapide, dialog direct și sprijin practic în dezvoltarea capacității, inclusiv prin expunerea la bune practici europene.

În raport cu Comisia Europeană, colaborarea există, dar este umbrită de rigiditățile procedurale și de nivelul ridicat de detaliu impus programelor. Totuși, presiunea actuală asupra instituțiilor europene este văzută ca o oportunitate pentru propunerea de soluții și pentru un parteneriat mai echilibrat.

În ansamblu, din poziția altor părți interesate consultate se desprinde ideea că parteneriatul ar putea funcționa mult mai bine dacă ar exista **mai multă autonomie la nivel regional, deschidere către mediul privat, colaborare autentică cu beneficiarii și un dialog real cu nivelul central și european**, bazat pe încredere, flexibilitate și obiective comune.

Tema III: Capacitate administrativă

Reprezentanții mediului privat, participanți la activitățile de validare au făcut referire la capacitatea structurilor private implicate în implementare. Astfel, Clusterelor reclamă **lipsa de finanțare pentru consolidarea entităților de management**, esențiale pentru asigurarea colaborării între mediul privat, cercetare și administrație. Este considerată o prioritate strategică ca aceste entități să primească **sprijin dedicat pentru formare, coordonare și internaționalizare.**

Participanții au semnalat și **lipsa de capacitate instituțională pentru corelarea programelor regionale cu cele naționale** (AFIR, OIR PECU), ceea ce duce la duplicări și pierdere de eficiență. Au fost evidențiate exemple de inițiative proactive ale clusterelor, dar cu **nevoi acute de resurse pentru formarea de competențe și dezvoltarea managementului intern.**

În ansamblu, mediul privat percepe capacitatea administrativă ca **un factor limitativ major, atât în instituțiile publice, cât și în propriile organizații**, și solicită investiții în resurse umane, formare și mecanisme flexibile de coordonare.

Reprezentanții societății civile au abordat tema capacității administrative dintr-o dublă perspectivă — cea a ONG-urilor și cea a ADR Centru. Majoritatea organizațiilor participante au semnalat **difficultăți majore în menținerea resurselor umane între ciclurile de finanțare.** Lipsa finanțării operaționale continue face imposibilă păstrarea echipelor calificate, iar **personalul experimentat este adesea pierdut în perioadele de tranziție între proiecte.** Această discontinuitate afectează nu doar eficiența organizațiilor, ci și calitatea colaborării cu autoritățile publice.

Participanții au subliniat necesitatea **creării unor mecanisme care să asigure continuitatea echipelor ONG-urilor, fie prin granturi multianuale, fie prin linii de finanțare pentru costuri de funcționare**, în special pentru organizațiile cu rol strategic în regiune. De asemenea, s-a discutat despre nevoia de formare continuă în domenii precum managementul de proiect, politici publice și dezvoltare regională, dar într-un format adaptat capacității reale de timp a organizațiilor. Formate scurte, accesibile online — precum webinare tematice, sesiuni de mentorat sau newsletter-e sintetice — au fost identificate ca soluții practice pentru creșterea competențelor fără a afecta activitatea curentă.

În privința capacității administrative a ADR Centru, ONG-urile au recunoscut profesionalismul instituției, dar au indicat nevoia unei mai bune deschideri către învățare colaborativă și comunicare simplificată. În ansamblu, reprezentanții societății civile percep capacitatea administrativă a **sistemului actual ca fiind limitată nu atât prin lipsa de competență, cât prin rigiditate și lipsa de adaptare la dinamica actorilor locali**. Ei văd în ADR Centru un **potențial facilitator regional**, capabil să sprijine procesul de învățare colectivă, dar consideră că acest rol trebuie consolidat prin **mecanisme flexibile de sprijin, dialog constant și finanțări care favorizează cooperarea și continuitatea**.

Din perspectiva **mediului academic**, reprezentanții se confruntă el însuși cu limitări administrative, mai ales în cazul universităților mici sau al extensiilor universitare care nu au personalitate juridică proprie. Aceste entități nu pot aplica direct la finanțări regionale, fiind dependente de universitatea-mamă, ceea ce reduce autonomia locală și capacitatea de a răspunde nevoilor specifice ale comunității.

Capacitatea beneficiarilor este percepută de către **personalul AM** ca o problemă persistentă, în special în ceea ce privește competențele administrative și abilitatea de a lucra cu o viziune strategică, dincolo de simpla conformare la reguli. Mulți dintre beneficiari nu învață din experiențele de implementare într-un mod sistematic, ci reacționează punctual la observațiile primite pe parcurs. Deși au acces la asistență tehnică, aceasta nu este întotdeauna utilizată eficient.

În acest context, este subliniată **nevoia unor mecanisme de învățare și conectare continuă**, care să susțină evoluția beneficiarilor: schimburi de bune practici între entități cu profil similar, întâlniri periodice — inclusiv online sau hibride — înaintea etapelor importante ale implementării, vizite la fața locului pentru a stimula învățarea prin observație directă și motivația reciprocă, precum și publicarea de lecții învățate pe site-ul AM într-un format accesibil și atractiv, însoțite de sesiuni interactive de prezentare. Totodată, s-a observat că **implicarea beneficiarilor rămâne redusă în absența unor stimulente sau a unei utilități imediate**; interesul lor crește doar când apare o problemă concretă sau o urgență legată de depunerea proiectelor.

În ceea ce privește **capacitatea partenerilor**, s-a evidențiat **rolul structurilor de tip rețea, inclusiv al ROREG, în sprijinirea activităților de învățare și consolidare a capacităților beneficiarilor**. A fost propusă o coordonare la nivel regional între AM și aceste structuri, pentru crearea unor mecanisme de formare și diseminare a experiențelor pe termen lung. S-a discutat și despre **utilitatea conectării între regiuni, astfel încât beneficiarii să poată învăța de la alții aflați în situații similare**. În acest cadru, s-a menționat indirect că și actorii parteneri — nu doar beneficiarii — ar trebui implicați în procesele de învățare instituțională și coordonare tematică.

Au fost identificate explicit **provocări care țin de capacitatea administrativă a AM**, precum resursele umane, volumul de muncă și nevoia de învățare organizațională internă. Presiunea și încărcarea ridicată de sarcini reprezintă principalele obstacole, dar funcționează și ca sursă de învățare practică, întrucât „învățăm cel mai bine la locul de muncă”. În prezent se **utilizează mentoratul intern** — prin asocierea ofițerilor cu experiență cu cei noi — ca **formă de învățare informală**. A fost sugerată dezvoltarea unor **comunități de practică tematice, inspirate din modelul Comisiei Europene, pentru a face față provocărilor noii perioade de programare**. Aceste comunități ar trebui extinse și către parteneri, cum ar fi CRP sau alte structuri teritoriale, pentru a sprijini pregătirea timpurie pentru perioada post-2027.

S-a recunoscut și nevoia **formării anticipate pe teme viitoare de programare** — evaluare, digitalizare, monitorizare orientată pe rezultate — înainte de lansarea apelurilor. În ansamblu, discuțiile au arătat că sistemul de implementare al PR Centru a evoluat semnificativ în direcția descentralizării și eficienței, dar **sustenabilitatea emergentă a acestui sistem depinde de capacitatea sa de a continua procesul de adaptare, colaborare și învățare continuă**. Viitorul sistem post-2027 va avea nevoie să combine

digitalizarea inteligentă, parteneriatul strategic și învățarea instituțională permanentă, într-un cadru de guvernare orientat către rezultate și nu doar către conformitate procedurală.

Consultanții au oferit o imagine detaliată asupra problemelor de capacitate administrativă la nivelul beneficiarilor. **În mediul privat**, microîntreprinderile sunt percepute ca fiind cel mai vulnerabil segment, având resurse umane și financiare limitate, dar **confruntându-se cu aceleași cerințe administrative ca întreprinderile mijlocii**. Lipsa personalului dedicat pentru managementul proiectului și dependența exclusivă de consultant fac implementarea dificilă și cresc riscul de întârzieri. În schimb, întreprinderile mijlocii și mari au o capacitate mai bună de a gestiona proiecte complexe, dispunând de echipe dedicate și de o mai bună înțelegere a cerințelor procedurale.

În **sectorul public**, principala problemă identificată este **insuficiența competențelor tehnice și de management în rândul personalului primăriilor**, mai ales în unitățile administrativ-teritoriale mici. Lipsa de specializare duce la erori în gestionarea contractelor de lucrări, la evaluări incorecte ale ofertelor și la reacții tardive în fața problemelor apărute în execuție. Exemplele oferite au inclus situații în care aceleași contracte au fost relansate de mai multe ori din cauza devizelor subestimate sau a modificărilor tehnice ulterioare.

De asemenea, s-a menționat că **schimbările politice la nivel local pot bloca complet implementarea** proiectelor, prin înlocuirea echipelor și pierderea continuității instituționale. În opinia consultanților, aceste disfuncționalități ar putea fi atenuate prin programe de formare continuă pentru personalul UAT-urilor, prin ghiduri operaționale standardizate și printr-un mecanism de sprijin tehnic oferit de ADR Centru.

Totodată, participanții au apreciat faptul că ADR Centru aplică principiul proporționalității mai coerent decât alte autorități, adaptând cerințele administrative la specificul beneficiarilor și oferind suport activ pe durata implementării. Cu toate acestea, s-a subliniat că **capacitatea de absorbție depinde în mare măsură de calitatea parteneriatului dintre consultant și beneficiar**: proiectele reușesc atunci când beneficiarul înțelege propriul rol și alocă timp și resurse, iar eșuează atunci când se așteaptă ca consultantul să gestioneze totul singur.

Discuția cu **alte părți interesate** a evidențiat că, deși ADR-urile pornesc de la o bază solidă de experiență dobândită în calitate de organisme intermediare, tranziția către rolul de autorități de management a adus noi provocări. Domeniile care au necesitat cea mai rapidă adaptare au fost evaluarea și selecția proiectelor, autorizarea la plată, relația cu Comisia Europeană și gestionarea neregulilor și a conturilor anuale.

Potrivit reprezentanților, **ritmul de învățare și adaptare variază între ADR-uri** în funcție de managementul instituțional, cultura organizațională și disponibilitatea de a învăța din feedback, dar **direcția generală este una pozitivă**.

A fost subliniat că **dezvoltarea capacității administrative nu se reduce la cunoștințe tehnice, ci implică abilități de tip soft – flexibilitate, cooperare, receptivitate la recomandări și deschidere la dialog**. Capacitatea de a accepta observațiile auditorilor sau altor entități fără perceperea lor ca „amenințări” este considerată o condiție-cheie pentru maturizarea sistemului.

Au fost constatat opinii privind necesitatea **consolidării abordării bazate pe prevenție și învățare continuă, completată de formare în domenii non-tehnice**, precum comunicarea interinstituțională, managementul riscurilor și analiza strategică.

Piața muncii reprezintă o provocare, este dificilă angajarea persoanelor cu competențele corespunzătoare profilului posturilor. Tinerii au o mai mare mobilitate motiv pentru care politicile de resurse umane trebuie să aibă suficientă agilitate pentru a răspunde acestor provocări.

Din discuția cu **alte părți interesate** reiese că problema capacității este una reală atât la nivelul beneficiarilor, cât și la nivelul autorităților locale în general. Se subliniază că, **în multe situații, capacitatea beneficiarilor este insuficientă, dar acest lucru nu înseamnă că nu există potențial**. Există UAT-uri și instituții cu oameni bine pregătiți, însă există și multe cazuri în care beneficiarii nu dispun de personalul necesar, iar în aceste situații există posibilitatea de a fi sprijiniți sau chiar „forțați” să se ridice la nivelul cerințelor. Ceea ce **lipsește** adesea **nu este doar componenta tehnică, ci înțelegerea unei imagini corecte asupra propriei comunități: unde se află, ce au realizat până acum și ce mai trebuie făcut**. Mesajul formulat este că, pentru perioada următoare, beneficiarii trebuie să-și clarifice această imagine, pentru a nu mai alerga între diverse surse de finanțare cu reguli diferite și pentru a putea concentra eforturile asupra propriilor nevoi reale.

Unele părți interesate pun accent pe faptul că **schimbarea capacității nu se poate produce fără expunerea beneficiarilor la exemple concrete**. De aceea, în cadrul programului, e necesar a se investi în schimburi de experiență europene: beneficiarii sunt duși în alte orașe și instituții pentru a vedea cum lucrează alții și cum arată standardele moderne. Astfel de vizite, au rolul **de a provoca o schimbare de mentalitate și de a arăta că lucrurile se pot face diferit și mai eficient**.

În ceea ce privește capacitatea administrativă a AM la nivel regional, se percepe că agențiile au demonstrat că pot gestiona foarte bine implementarea, fără a afecta rolul ministerelor. Descentralizarea este asociată cu un avantaj clar: apropierea de beneficiari, timpul redus de reacție și posibilitatea de a discuta rapid problemele cu cei implicați. Se recunoaște că **în acest prim exercițiu procesul de învățare este în curs, dar afirmă că lecțiile au fost învățate și pot fi aplicate încă din prezent pentru a construi programele viitoare**.

Un alt element relevant este **rolul AM-ului în sprijinul beneficiarilor, în special în ceea ce privește planificarea strategică**. Se afirmă direct că, acolo unde o primărie nu știe să-și elaboreze strategia, agenția poate interveni și o poate ajuta să o elaboreze, astfel încât **comunitatea să știe clar ce are de făcut în următorii ani**. Ideea exprimată este că investițiile nu pot fi coerente dacă nu există o strategie clară verificată și înțeleasă de toți actorii locali.

La nivel de sistem, se evidențiază nevoia de a crea o **rețea de oameni și instituții care să înțeleagă direcția corectă și să formeze masa critică necesară schimbării**. Această nevoie apare din percepția că nivelul central este una dintre principalele constrângeri în transformare, existând tendința ministerelor de a păstra controlul asupra resurselor și proceselor. În acest context, **rolul AM-urilor regionale nu este doar tehnic, ci și unul de conectare, orientare și construcție de alianțe funcționale în sistem**.

Nu în ultimul rând, se subliniază că **beneficiarii pot fi motivați să își crească capacitatea dacă înțeleg că în viitor vor fi evaluați public pentru ceea ce reușesc sau nu să facă în comunitățile lor**, dar e important să li se transmită mesajul corect pentru perioada post-2027, beneficiarii care nu pot astăzi vor face tot posibilul să poată în viitor.

Anexa 5. Studii de caz

5.1. Metodologia de selecție a beneficiarilor incluși în Studiile de caz

Pentru o documentare detaliată a modului de implementare a programului, vor fi elaborate 9 studii de caz, câte trei pentru fiecare categorie de unitate administrativ-teritorială: comună, oraș și municipiu. Beneficiarii incluși în aceste studii au fost selectați pe baza unor criterii de reprezentativitate și complexitate, aplicate la nivelul întregii populații de proiecte contractate, conform listei operațiunilor selectate la data de 17.03.2025 – cea mai recentă versiune disponibilă pe site.

Criterii aplicate procesului de selecție:

Pentru fiecare dintre cele trei categorii de UAT (comună, oraș, municipiu), selecția beneficiarilor s-a realizat în baza următoarelor criterii:

- **Tipul de beneficiar** – au fost vizate distinct categoriile UAT comună, UAT oraș și UAT municipiu. Selecția s-a realizat separat pentru fiecare dintre cele trei categorii administrative, pentru a permite o analiză comparativă relevantă între niveluri diferite de capacitate administrativă și complexitate instituțională.
- **Numărul de proiecte contractate** – au fost selectați atât beneficiari cu un portofoliu **extins** de proiecte în implementare, cât și beneficiari cu **număr redus de proiecte**, pentru a surprinde variații de abordare și resurse disponibile.
- **Distribuție teritorială** – s-a urmărit asigurarea unei **acoperiri teritoriale echilibrate** la nivelul județelor, pentru a reflecta specificitățile locale și contextul de implementare în diferite zone ale regiunii.
- **Dimensiunea financiară** – eșantionul include proiecte cu **dimensiuni financiare variate**, de la proiecte mici la proiecte de anvergură, precum și **intervenții cu niveluri diferite de complexitate**, în funcție de structura activităților propuse.

Scală de măsurare a valorii solicitate pentru asistență nerambursabilă:

Nr.Crt	Categorie	Interval valoric (lei)
1.	Mică	Sub 8.000.000
2.	Medie	8.000.000 – 15.000.000
3.	Mare	Peste 15.000.000

- **Relevanța tematică și contribuția la prioritățile programului** – s-a avut în vedere diversitatea intervențiilor în raport cu prioritățile programului.

Rezultatul selecției:

Aplicarea acestor criterii a condus la identificarea unui eșantion de **9 beneficiari**, distribuiți astfel:

Trei UAT comună

1. Comuna Saschiz:
 - Număr proiecte în implementare: 2
 - Prioritatea acoperită: 7
 - Distribuție teritorială: județ Mureș
 - Valoare solicitată asistență nerambursabilă: Mare - între 319 mii și 20 mil. LEI.
2. Comuna Biertan:
 - Număr proiecte în implementare: 3
 - Prioritățile acoperite: 3 și 4
 - Distribuție teritorială: județ Sibiu
 - Valoare solicitată asistență nerambursabilă: Medie - între 8 mil. și 15 mil. LEI.
3. Comuna Căpâlnița:
 - Număr proiecte în implementare: 1
 - Prioritatea acoperită: 6
 - Distribuție teritorială: județul Harghita
 - Valoare solicitată asistență nerambursabilă: Mică - 5 mil. LEI.

Trei UAT oraș

4. Oraș Cugir:
 - Număr proiecte în implementare: 5
 - Prioritatea acoperită: 6
 - Distribuție teritorială - județul Alba
 - Valoare solicitată asistență nerambursabilă: Mică - între 2 mil. și 5 mil. LEI.
5. Oraș Copșa Mică:
 - Număr proiecte în implementare: 1
 - Prioritatea acoperită: 6
 - Distribuție teritorială: județul Sibiu
 - Valoare solicitată asistență nerambursabilă: Mică - 955 mii LEI.
6. Oraș Victoria:
 - Număr proiecte în implementare: 1
 - Prioritatea acoperită: 8
 - Distribuție teritorială: județul Brașov
 - Valoare solicitată asistență nerambursabilă: Mare - 19 mil. LEI.

Trei UAT municipiu

7. Municipiul Sibiu:
 - Număr proiecte în implementare: 5
 - Prioritatea acoperită: 3
 - Distribuție teritorială: județul Sibiu
 - Valoarea solicitată asistență nerambursabilă - variabilă între 6 mil. LEI și 43 mil. LEI).
8. Municipiul Odorheiu Secuiesc:
 - Număr. proiecte în implementare: 6
 - Prioritățile acoperite: 3, 4, 6, 8,
 - Distribuție teritorială: județul Harghita
 - Valoarea solicitată asistență nerambursabilă - variabilă între 1 mil. de LEI și 43 mil. LEI.
9. Municipiul Sighișoara:
 - Număr proiecte în implementare: 1
 - Prioritatea acoperită: 8
 - Distribuție teritorială: județul Mureș
 - Valoarea solicitată asistență nerambursabilă: medie - 14.mil. LEI.

Acești beneficiari vor face obiectul studiilor de caz, care vor explora în profunzime modul în care sunt implementate proiectele și vor evidenția bune practici, provocări și aspecte relevante pentru învățare și îmbunătățirea viitoarelor intervenții.

Studiu de caz beneficiari - Comune

OBIECTUL ȘI SCOPUL STUDIULUI DE CAZ

Obiectivul studiilor de caz este de a documenta, din perspectiva beneficiarilor locali la nivel de comune (Căpâlnița, Saschiz, Biertan), modul în care implementarea descentralizată a Programului Regional Centru influențează claritatea responsabilităților instituționale, eficiența procedurală, capacitatea administrativă, accesibilitatea fondurilor și adecvarea intervențiilor la nevoile locale, contribuind astfel la o evaluare contextualizată și profundă a funcționării sistemului de implementare.

SELECȚIA BENEFICIARILOR

Pentru studiile de caz dedicate comunelor (SDC Comune), metodologia aplicată a urmărit documentarea aprofundată a modului de implementare a Programului Regional la nivel local, prin selectarea a trei comune pe baza unor criterii de reprezentativitate și diversitate.

Selecția s-a realizat pornind de la lista actualizată a proiectelor contractate (17.03.2025), aplicând următoarele criterii: apartenența la categoria UAT comună, numărul de proiecte implementate (comune cu portofoliu variat), distribuția echilibrată la nivel județean, dimensiunea financiară a proiectelor și relevanța tematică în raport cu prioritățile programului. Astfel, metodologia a asigurat acoperirea unor profile instituționale diferite și a unor contexte locale diverse, pentru o analiză comparativă între comune cu niveluri diferite de capacitate administrativă și experiență în gestionarea proiectelor.

Interviurile din cadrul studiilor de caz pentru comunele selectate (Saschiz, Biertan și Căpâlnița) s-au desfășurat online, prin intermediul platformei Zoom, în perioada mai-iunie 2025. Persoanele intervievate au fost reprezentanți relevanți pentru implementarea proiectelor finanțate, respectiv consultanți, responsabili de proiecte sau primarul în funcție.

Categorie	Comuna BIERTAN	Comuna SASCHIZ	Comuna CĂPĂLNIȚA
Populație	2.239 de locuitori (Recensământ 2021)	2.080 de locuitori (Recensământ 2021)	2.036 de locuitori (Recensământ 2021)
Capacitate administrativă	Nu există un compartiment cu atribuții exclusiv în domeniul fondurilor UE, aceste atribuții sunt preluate de către funcționari din domenii conexe, respectiv compartimentul Financiar-contabil, achiziții publice, impozite și taxe, resurse umane și salarizare, cu un număr total de 4 posturi ocupate și unul vacant.	Nu există o structură dedicată proiectelor finanțate din fonduri europene, în ceea ce privește compartimentul contabilitate există un număr de 6 posturi.	Nu există o structură dedicată proiectelor finanțate din fonduri europene, aceste atribuții sunt preluate de către funcționari din domenii conexe, precum responsabilul de achiziții.
Număr proiecte în implementare	5 proiecte Reabilitare sit UNESCO Biertan Reabilitare Școala Gimnazială Biertan Reabilitare Școala cu clasele I-IV Biertan Reabilitare, amenajare și îmbunătățire funcțională unitate școlară primară și preșcolară, sat Richiș, Comuna Biertan, Județul Sibiu Revitalizarea Bisericii Fortificate Richiș pentru turism sustenabil și dezvoltare comunitară (partener în proiect)	2 proiecte Reamenajare piața centrală în sit rural Saschiz Restaurarea Cetății de Refugiu Secolul XIV din Saschiz, Județul Mureș	1 proiect Construirea unei creșe în Comuna Căpâlnița, Județul Harghita
Rolul în PR Centru	Beneficiar direct, Proiecte implementate în parteneriat cu Parohia Evanghelică C.A Biertan și parteneriat cu Parohia	Beneficiar direct	Beneficiar direct, parteneriat cu Școala Gimnazială "Kriza János"

Categorie	Comuna BIERTAN	Comuna SASCHIZ	Comuna CĂPĂLNIȚA
	Evanghelică C.A. Richiș, Green Man Foundation		

I. UAT COMUNA CĂPĂLNIȚA

Impactul descentralizării asupra procesului de dezvoltare regională și a capacității instituționale

În cazul comunei Căpâlnița, interviul a fost susținut de primarul localității, care este principalul responsabil de gestionarea și implementarea proiectelor finanțate din fonduri nerambursabile. Deși comuna are o experiență semnificativă în derularea de proiecte, în special prin fonduri AFIR, proiectul evaluat reprezintă prima intervenție finanțată prin Programul Regiunea Centru. Astfel, răspunsurile reflectă în principal primele interacțiuni cu programul și cu ADR Centru, fără a include comparații directe cu perioada de programare anterioară.

Descentralizarea și transformarea ADR Centru în Autoritate de Management a fost percepută ca o schimbare care a îmbunătățit relația beneficiarului cu structura care gestionează programul. Primarul comunei subliniază că *„am avut o întâlnire la ADR, comunicarea e foarte bună, ne-au sprijinit în toate etapele, de la contractare la monitorizare”*. Vizitele de monitorizare s-au desfășurat eficient și fără blocaje, iar colaborarea cu consultanții și structura regională a permis o mai bună coordonare a etapelor administrative.

În ceea ce privește capacitatea de planificare și implementare, autoritatea locală s-a implicat activ, în ciuda constrângerilor de personal. Primarul afirmă: *„toate proiectele trec prin mâna mea și a consultantului, nu avem manager de proiect, e greu să găsim pe cineva pentru salariul pe care îl putem oferi”*. Acest context ilustrează că descentralizarea, deși a redus distanța instituțională, nu a fost suficientă pentru a compensa lipsa resurselor interne, în special în comunele mici, unde echipele administrative sunt subdimensionate și multifuncționale.

Totodată, mobilizarea resurselor financiare pentru cofinanțare este o provocare majoră. Beneficiarul menționează: *„am demarat un împrumut de la Trezorerie pentru a putea plăti TVA-ul în avans, altfel nu aveam cum să susținem proiectul”*. Astfel, descentralizarea a avut un efect pozitiv asupra relației cu structura de implementare și a procesului administrativ, însă capacitatea instituțională rămâne fragilă, iar sustenabilitatea proiectelor depinde de măsuri suplimentare de sprijin și de flexibilitate.

Dezvoltarea capacității administrației locale

Accesarea fondurilor prin Programul Regiunea Centru a condus la o implicare directă și continuă a autorității locale din Căpâlnița, dar nu și la o consolidare instituțională formalizată. Primăria are un colectiv redus – *„13 persoane în birouri, din care niciun manager de proiect”* – iar primarul gestionează personal toate proiectele: *„achizițiile trec prin mine, proiectele le coordonez cu consultanții”*. Deși acest model ad-hoc a funcționat, el nu asigură reziliență instituțională și nici profesionalizarea pe termen lung a aparatului administrativ.

Primăria a menținut postul de manager de proiect deschis, însă *„nimeni nu dorește să aplice, salariul nu e atractiv, cei buni preferă să lucreze în consultanță”*. Astfel, capacitatea de coordonare rămâne dependentă de expertiza externă. Pe de altă parte, beneficiarul recunoaște potențialul formării continue: *„dacă îi învățăm ceva, e bine... sprijinul pentru dezvoltarea de competențe e important”*, ceea ce sugerează deschiderea pentru consolidarea capacității prin formare și ghiduri practice.

Astfel, interacțiunea cu programul nu a generat, până acum, o dezvoltare instituțională formalizată, dar a impulsat administrația locală să caute soluții pragmatice și să mențină proiectele active, cu implicare personală și colaborare externă strânsă.

Colaborarea cu AM și alți actori regionali

Comuna Căpâlnița descrie o experiență pozitivă în ceea ce privește colaborarea cu ADR Centru, considerată esențială pentru buna desfășurare a proiectelor. *„Comunicarea cu ADR este foarte bună, am avut o întâlnire ieri și colaborăm constant”,* a afirmat primarul. Vizitele de monitorizare s-au desfășurat eficient, *„în birou, cu toți consultanții și angajații primăriei, fără probleme”,* ceea ce indică o relație funcțională și orientată spre sprijin reciproc.

Colaborarea cu alți actori regionali, în special cu Consiliul Județean Harghita, este la fel de consistentă: *„avem proiecte pentru biblioteci, microbuze electrice pentru școală, proiecte sociale – colaborăm încă din pandemie și vrem să continuăm”.* Spre deosebire de alte comune unde parteneriatele sunt percepute ca dificil de gestionat, Căpâlnița se declară deschisă: *„parteneriatele sunt binevenite și încurajate”,* chiar dacă în unele cazuri nu s-au concretizat din cauza constrângerilor de timp sau costuri de implementare.

Această deschidere către colaborare interinstituțională, susținută de relații de încredere și istorii de cooperare, reprezintă un element-cheie în succesul implementării la nivel local, și o practică ce merită promovată și replicată.

Simplificarea administrativă a procedurilor operaționale

În ceea ce privește simplificarea procedurilor, comuna Căpâlnița oferă o perspectivă pragmatică. Beneficiarul apreciază faptul că procesele sunt digitalizate și că sprijinul de la ADR și ANAP este accesibil și prompt: *„totul este online, dacă trimitem opiniile noastre, ne răspund imediat”.* Colaborarea cu ANAP în procedurile de achiziție este percepută ca un sprijin concret și valoros: *„este implicată echipa ANAP, care verifică toate demersurile, inclusiv caietele de sarcini; ne oferă ghidare și feedback în timp real”.*

Conform informațiilor disponibile, comuna Căpâlnița a fost selectată în eșantionul de verificare și sprijin al Agenției Naționale pentru Achiziții Publice (ANAP), ceea ce explică nivelul crescut de îndrumare instituțională și poate constitui un caz particular, cu un acces mai facil la asistență tehnică în etapa de achiziții. Această experiență nu poate fi generalizată tuturor beneficiarilor, dar relevă importanța implicării directe a instituțiilor de sprijin în prevenirea blocajelor administrative.

Cu toate acestea, bariera financiară rămâne un obstacol major în implementarea eficientă. Beneficiarul semnalează că lipsa de lichidități afectează capacitatea de a susține temporar cheltuielile. De asemenea, primarul menționează că proiectele trebuie gândite realist, *„nu poți construi o grădiniță doar din 23.000 de euro per copil, trebuie să aduci bani din altă parte”* – ceea ce indică o percepție de plafonare rigidă a alocărilor, care limitează adaptarea proiectelor la realitățile locale.

Așadar, deși procedurile sunt în general bine gestionate și digitalizate, simplificarea ar trebui însoțită de o flexibilitate mai mare în definirea plafoanelor financiare și în gestionarea cofinanțării, astfel încât comunele mici să nu fie descurajate de constrângerile sistemului. Totodată, sprijinul instituțional pro-activ, precum cel oferit de ANAP în cazul de față, se dovedește esențial pentru prevenirea erorilor și facilitarea implementării.

II. UAT COMUNA SASCHIZ

Impactul descentralizării asupra procesului de dezvoltare regională și a capacității instituționale

În percepția beneficiarului din comuna Saschiz, trecerea de la un sistem bazat pe Organisme Intermediare la o structură cu Autoritate de Management regionalizată a avut un impact favorabil în ceea ce privește funcționarea generală a procesului de dezvoltare regională. Principalul efect pozitiv constatat a fost scurtarea circuitelor administrative, ceea ce a dus la fluidizarea etapelor de implementare, în special în ceea ce privește verificările și procesarea plăților. După cum afirmă consultantul: *„faptul că avem un contact de la ADR... se blocau plățile, se blocau tot... acum s-au verificat decontările mai repede și s-au făcut plățile”*

mai repede". Această tranziție a permis o mai bună ancorare regională a programului și o comunicare mai eficientă cu instituțiile responsabile, crescând astfel nivelul de predictibilitate și încredere în proces: *„relația cu ADR este una constantă și funcțională”*, iar *„contractarea a mers repede, chiar într-o lună s-a rezolvat totul”*.

De asemenea, descentralizarea a generat o percepție sporită de apropiere față de specificul local, exprimată prin aprecierea interacțiunii directe și sprijinului oferit în timp real: *„orice întrebări am avut, s-au rezolvat rapid... s-a răspuns atât telefonic, cât și prin e-mail”*. Totodată, cadrul mai flexibil de operare a încurajat inițiativele la nivel local, „în unele cazuri s-au realizat modificări bugetare într-un termen rezonabil și actele adiționale au fost procesate eficient”, ceea ce a permis adaptarea intervențiilor la evoluția proiectelor.

Chiar dacă beneficiarul subliniază că „resursele proprii ale comunelor mici sunt limitate” și că administrația locală *„nu poate implementa proiectele singură, ci doar cu sprijinul permanent al consultanților”*, descentralizarea este totuși percepută ca o schimbare de direcție corectă și necesară, care oferă premise favorabile pentru consolidarea dezvoltării regionale. Aceasta cu condiția ca noul sistem să fie însoțit de sprijin metodologic și administrativ adaptat realităților locale, *„eventual prin ghiduri clare și prin mecanisme de sprijin similare cu cele utilizate de AFIR, cum ar fi verificarea ex-ante a achizițiilor”*.

Dezvoltarea capacității administrației locale

În cazul comunei Saschiz, accesarea și implementarea proiectelor finanțate prin Programul Regiunea Centru 2021–2027 nu au condus, până în prezent, la o dezvoltare substanțială a capacității instituționale locale. Potrivit consultantului interviuat, comuna rămâne dependentă de consultanță externă pentru toate etapele proiectului, din cauza personalului redus și suprasolicitat. Această dependență este generalizată în rândul comunelor.

Totuși, există exemple de învățare instituțională graduală, care indică un potențial de profesionalizare în timp: *„Sunt comune unde au învățat mult, s-au adaptat, pregătesc documentele, sunt implicați”*, fiind menționată comuna Vânători ca exemplu pozitiv. În lipsa unor mecanisme interne consolidate, sprijinul oferit de consultanți, alături de relația eficientă cu ADR, a fost esențial pentru ca proiectele să avanseze conform așteptărilor. Din această perspectivă, dezvoltarea capacității este mai degrabă un efect indirect și limitat, iar procesul de consolidare rămâne fragil în absența unor investiții dedicate în personal, formare și proceduri standardizate. Se semnalează, în acest sens, nevoia unor instrumente de sprijin adaptate comunelor, precum *„ghiduri clare, simple, care să rămână ca referință”* în activitatea cotidiană.

Colaborarea cu AM și alți actori regionali

Colaborarea dintre beneficiarul din comuna Saschiz și structura regională a AM este percepută ca un element-cheie în succesul implementării proiectelor. Interlocutorul a evidențiat în mod repetat faptul că *„relația cu ADR este una constantă și funcțională”*, marcând o diferență semnificativă față de programarea anterioară: *„nu aveam niciun contact (cu AM-ul național), nu știam nimic... acum e un punct de contact stabil”*.

ADR este apreciată pentru promptitudinea și claritatea răspunsurilor, atât în faza de contractare, cât și în cea de implementare: *„chiar au fost prompti, orice întrebări am avut s-au rezolvat rapid”*.

Beneficiarul consideră că relația directă cu instituția regională a contribuit la eficientizarea proceselor, inclusiv prin accelerarea modificărilor bugetare sau a actelor adiționale: *„am avut o modificare de buget care s-a rezolvat într-o lună, foarte ok”*.

Totuși, cooperarea cu alți actori locali (ex. unități școlare în cadrul parteneriatelor) întâmpină dificultăți. Consultantul semnalează o reticență în rândul potențialilor parteneri locali: *„inclusiv parteneriatele primărie–*

școală nu se concretizează, deși școala nu avea nimic de pierdut”. Această limitare indică faptul că mecanismele de colaborare interinstituțională la nivel local sunt încă slab dezvoltate, iar implicarea ADR în promovarea unor exemple pozitive de parteneriat ar putea fi benefică.

Simplificarea administrativă a procedurilor operaționale

Simplificarea procedurilor este percepută ca o zonă de progres, dar și de vulnerabilitate. Pe de o parte, consultantul recunoaște că digitalizarea proceselor și relația directă cu ADR au dus la scurtarea timpilor de verificare și de contractare. Pe de altă parte, beneficiarul semnalează persistența unor elemente de complexitate și ambiguitate procedurală, mai ales în ceea ce privește raportarea, achizițiile și interpretarea grilelor de evaluare: „grilele de evaluare sunt kilometrice... se pierde din esența proiectului”, „raportul de progres trebuie completat de la zero, nu preia nimic din raportul anterior”.

De asemenea, se remarcă probleme privind utilizarea sumelor forfetare și a marjei de buget, în special în cazurile în care apar economii sau se dorește realocarea unor cheltuieli: „manualul nu conține detalii clare privind penalitățile sau cum folosim marja de buget”. Astfel, deși pași spre simplificare au fost făcuți, complexitatea normativă și lipsa unor standarde unitare încă afectează eficiența operațională, în special pentru administrațiile locale cu capacitate limitată.

III. UAT COMUNA BIERTAN

Impactul descentralizării asupra procesului de dezvoltare regională și a capacității instituționale

Consilierul responsabil de proiecte din cadrul Primăriei Comunei Biertan care a participat la interviu, a subliniat că descentralizarea – în special colaborarea directă cu ADR Centru în actuala programare – a avut un impact pozitiv asupra implementării proiectelor la nivel local. În comparație cu interacțiunile dificile și lente cu ministerele în cadrul altor programe (ex. PNDL), lucrul direct cu ADR este perceput ca fiind „mult mai clar” și „mai eficient”. Eliminarea verigilor intermediare permite o comunicare mai rapidă, clarificări în timp util și posibilitatea de a corecta devierile devreme în proces, contribuind astfel la o capacitate instituțională mai funcțională și orientată către rezultate.

Dezvoltarea capacității administrației locale

Administrația locală din Biertan dispune de o echipă restrânsă, iar capacitatea sa de a gestiona proiecte multiple este limitată. Această limitare este parțial compensată prin contractarea unor firme de consultanță, care oferă sprijin pentru scrierea și implementarea proiectelor. Cu toate acestea, consilierul intervievat a indicat o nevoie clară de consolidare a competențelor interne, prin organizarea de cursuri de formare profesională pe teme precum achiziții publice, management de proiect și implementare. Lipsa acoperirii cheltuielilor de consultanță din bugetele proiectelor este o barieră suplimentară pentru comunele mici, care ajung să suporte aceste costuri din bugetul local.

Colaborarea cu AM și alți actori regionali

Colaborarea cu ADR Centru este considerată eficientă și constructivă. Consilierul a menționat că primăria a fost consultată în procesul de elaborare a ghidurilor și strategiei de dezvoltare, iar legătura cu ADR este constantă și favorizează prevenirea blocajelor. Totuși, colaborarea cu alți UAT-uri sau parteneri locali este slab reprezentată, întrucât în zonă sunt puține comune cu experiență similară, ceea ce limitează posibilitatea de învățare între colegi și partajare de soluții locale inovatoare.

Simplificarea administrativă a procedurilor operaționale

Procedurile din actuala programare sunt percepute ca fiind simplificate și mai ușor de gestionat față de ciclurile anterioare. Platforma MySMIS este descrisă ca fiind funcțională, cu o bună organizare a documentelor, iar cererile de plată și de prefinanțare sunt procesate rapid. Totuși, rămân provocări

semnificative în ceea ce privește achizițiile publice: lipsa unei verificări prealabile, interpretările divergente ale legislației de către diferite instituții, penalizări și contestații nerezolvate. Intervievatul consideră că ar fi necesară o armonizare mai bună a normelor și o clarificare sistematică a cerințelor, precum și instruire tehnice pentru a preveni astfel de probleme

CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII

Descentralizarea este percepută de toate cele trei comune analizate ca o schimbare majoră în bine, care a dus la simplificarea și accelerarea proceselor administrative, în special în ceea ce privește procesarea cererilor de rambursare și a plăților.

Dacă în perioada de programare anterioară beneficiarii erau nevoiți să interacționeze cu mai multe niveluri instituționale, inclusiv cu ministerele, generând întârzieri și blocaje, actuala relație directă cu ADR Centru este considerată mult mai eficientă, transparentă și apropiată.

Personalizarea comunicării, clarificările rapide și stabilirea unor puncte de contact cunoscute au contribuit la creșterea încrederii beneficiarilor și la fluidizarea implementării proiectelor.

Totuși, comunele rămân actori vulnerabili în sistemul de implementare, în principal din cauza capacității administrative limitate. În toate cele trei cazuri, echipele de proiect sunt subdimensionate și nu pot acoperi integral nevoile de management al proiectelor, ceea ce face ca rolul consultanței externe să devină esențial, atât pentru elaborarea cererilor de finanțare, cât și pentru implementarea efectivă. Acest model de lucru generează, însă, o dependență ridicată, mai ales în lipsa unor competențe interne specializate, precum cele din domeniul achizițiilor publice, unde toate comunele semnalează riscuri ridicate de erori și corecții, dar și dificultăți în interpretarea unitară a normelor între ADR, ANAP și Curtea de Conturi.

Comunele selectate consideră necesară primirea de sprijin suplimentar din partea ADR, sub forma unor instruire tematice aplicate și a posibilității de verificare prealabilă a documentației de achiziții înainte de lansarea procedurilor.

Sistemul MySMIS este, în general, perceput ca o îmbunătățire față de versiunea anterioară, însă persistă frustrări legate de redundanța operațiunilor (ex: completarea repetitivă a rapoartelor), lipsa de interconectare între module (de exemplu, între planul de monitorizare și rapoartele de progres), precum și obligativitatea reîncărcării unor documente în mod inutil. Aceste aspecte afectează eficiența muncii beneficiarilor și contribuie la suprasarcina administrativă resimțită în special de echipele mici din comune.

În privința cooperării interinstituționale, deși parteneriatele sunt recunoscute ca fiind utile în teorie, ele sunt **rare utilizate în practică**, fie din cauza **lipsei unei culturi organizaționale colaborative**, fie din cauza complexității administrative pe care o presupun.

Tabel Constatări

	Constatări particulare	Constatări comune transversale
Comuna BIERTAN	A fost evidențiată dependența ridicată de consultanți în lipsa personalului specializat. Sesizează penalități și neclarități procedurale (ex: termen pentru publicitate sau lipsa codului SMIS pe factură).	Toate cele trei comune consideră că descentralizarea a îmbunătățit viteza de procesare a cererilor și a plăților, eliminând blocajele din perioada anterioară (când intervenea și nivelul ministerial). Relația cu ADR Centru este percepută ca mai directă și mai eficientă decât în trecut Comunele nu au personal suficient pentru a gestiona integral proiectele. În toate cele trei cazuri, consultanța externă este esențială atât pentru scriere, cât și pentru implementare.

	Constatări particulare	Constatări comune transversale
	Semnaleză un exemplu concret de penalizare 10% nerezolvată prin contestație.	Se solicită sprijin suplimentar sub formă de instruiți, ghiduri și formare practică, în special pe achiziții și raportare
Comuna SASCHIZ	Accentuează problema criteriilor de evaluare și a grilelor complicate. Sesizează neclarități privind cheltuielile indirecte forfetare și modificările de buget. Sugerează ghiduri tehnice concise în loc de instruiți generale.	MySMIS este perceput drept un sistem util, mai intuitiv decât cel anterior, dar există frustrări legate de: completarea repetitivă a rapoartelor de progres, lipsa interconectării modulelor (ex: planul de monitorizare nu se leagă de raport); documente care trebuie reîncărcate sau completate manual în mod redundant Procedurile de achiziții sunt considerate neclare și cu risc ridicat de corecții, în lipsa unei interpretări unitare între ADR, ANAP și Curtea de Conturi. Toate cele trei comune solicită verificarea documentației de achiziție înainte de lansare, pentru a preveni corecțiile financiare ulterioare.
Comuna CĂPĂLNIȚA	Model pozitiv: administrație mică, foarte activă, cu investiții mari în derulare raportat la buget. Colaborare strânsă cu Consiliul Județean, ANAP și consultantul. Acces la împrumuturi de la Trezorerie pentru TVA – soluție replicabilă pentru alte comune	Deși teoretic sunt percepute ca utile, parteneriatele sunt rar utilizate de comune. Există reticență sau dificultăți legate de lipsa unei culturi a colaborării sau de efortul administrativ asociat.

Comunele rămân actori vulnerabili în sistemul de implementare, afectat de resurse limitate și de complexitatea procedurală.

Descentralizarea este apreciată, dar sistemul necesită ajustări semnificative pentru a deveni mai accesibil beneficiarilor rurali: simplificarea grilelor, instruiți tematice, sprijin pe achiziții și flexibilitate bugetară.

Cele mai importante concluzii care se pot desprinde din studiile de caz care au fost centrate pe experiența în implementarea programului PR Centru la nivelul beneficiarilor de tip comune pot fi grupate astfel:

1. **Descentralizarea funcționează, dar nu este suficientă** – Relația directă cu ADR Centru aduce beneficii clare, dar eficiența sistemului trebuie consolidată prin clarificarea procedurilor și adaptarea lor la realitățile beneficiarilor mici.
2. **Capacitatea administrativă redusă nu poate fi ignorată** – Comunele au nevoie urgentă de sprijin structural: instruiți specifice, resurse umane suplimentare sau măcar mecanisme prin care să poată accesa expertiză externă în mod predictibil și sustenabil.
3. **Achizițiile publice rămân punctul critic** – Necesitatea unei interpretări unitare, a ghidajului concret și a unei verificări ex-ante devine evidentă. Corecțiile financiare afectează disproporționat comunele, pentru care fiecare procent pierdut înseamnă un impact sever asupra bugetului.
4. **Flexibilitatea și proporționalitatea trebuie integrate în designul programului** – Cerințele privind contribuțiile proprii, indicatorii și condițiile de eligibilitate ar trebui adaptate realității din teritoriu.

5. **Consultarea reală și din timp contează** – Comunele ar trebui implicate mai devreme în procesul de programare, inclusiv prin studiul nevoilor și prin adaptarea ghidurilor la specificul local. Numai astfel prioritățile programului vor reflecta echitabil cerințele teritoriale.

În concluzie, în ciuda progreselor evidente aduse de descentralizare, comunele continuă să navigheze într-un sistem care, în forma actuală, nu este pe deplin calibrat la nevoile și capacitatea lor. Corectarea acestor dezechilibre ar putea transforma administrațiile comunale din actori vulnerabili în parteneri activi și eficienți în implementarea politicilor de dezvoltare regională.

Studiu de caz beneficiari - Orașe

OBIECTUL ȘI SCOPUL STUDIULUI DE CAZ

Obiectivul studiilor de caz este de a documenta, din perspectiva beneficiarilor locali, respectiv a orașelor selectate pentru acest studiu de caz (oraș Cugir, Victoria și Copșa Mică), modul în care implementarea descentralizată a Programului Regional Centru influențează claritatea responsabilităților instituționale, eficiența procedurală, capacitatea administrativă, accesibilitatea fondurilor și adecvarea intervențiilor la nevoile locale, contribuind astfel la o evaluare contextualizată și profundă a funcționării sistemului de implementare.

SELECȚIA BENEFICIARILOR

Pentru studiile de caz dedicate orașelor, metodologia aplicată a urmărit documentarea aprofundată și comparativă a modului de implementare a Programului Regional Centru, prin selectarea a trei orașe pe baza unor criterii de reprezentativitate și diversitate instituțională.

Selecția a fost realizată pe baza listei actualizate a proiectelor contractate la data de 17 martie 2025, vizând exclusiv orașe, analizate distinct de comune și municipii, pentru a evidenția particularitățile administrative și capacitățile specifice acestui nivel intermediar.

Procesul de selecție a inclus orașe cu portofolii de proiecte variate, de la un singur proiect la cinci proiecte în implementare, pentru a surprinde diferențele în capacitatea de absorbție și în modul de gestionare a proiectelor.

De asemenea, s-a urmărit o distribuție teritorială echilibrată, selectând orașe din județele Alba, Sibiu și Brașov, astfel încât să fie reflectate diverse contexte locale. Din perspectiva dimensiunii financiare, au fost incluse atât proiecte mici, cât și un proiect de anvergură pentru a analiza provocări și abordări diferite în funcție de complexitatea investițiilor.

Totodată, selecția a avut în vedere relevanța tematică, fiecare dintre cele trei orașe selectate implementând proiecte aferente unor priorități diferite ale programului (prioritățile 6 și 8), ceea ce permite explorarea modului în care politicile publice regionale sunt transpuse în practică în contexte tematice diverse. Această abordare metodologică permite o înțelegere contextualizată a rolului orașelor în implementarea programului, contribuind la identificarea bunelor practici, a provocărilor și a lecțiilor relevante pentru îmbunătățirea intervențiilor viitoare.

Pentru orașele incluse în studiile de caz (Cugir, Copșa Mică și Victoria), interviurile s-au desfășurat online, utilizând platforma Zoom, în a doua jumătate a lunii mai 2025. Reprezentanții administrațiilor locale intervievați au fost persoane direct implicate în gestionarea proiectelor finanțate: consilieri pentru managementul proiectelor, respectiv primar.

Categorie	UAT ORAS CUGIR	UAT ORAS VICTORIA	UAT COPSA MICA
Populatie	25.950 de locuitori (Recensământ din 2022)	6,446 de locuitori (Recensământ din 2022)	5,404 de locuitori (Recensământ din 2022)
Capacitate administrativă	Serviciul Managementul Proiectelor cu Finanțare Internațională (posturi conform organigramei: 1+12) Achiziții publice (posturi conform organigramei: 5)	Compartiment Proiecte Europene (1) Compartiment Achiziții (2)	Compartiment Managementul Proiectelor Și Achiziții Publice (3)
Număr proiecte în implementare	5 proiecte (4 proiecte etapizate și 1 proiect nou) Construire grădiniță în localitatea Vinerea, Oraș Cugir Revitalizarea și îmbunătățirea calității vieții din zona urbană arondată școlii Iosif Pervain, Cugir Reabilitare, modernizare, echipare infrastructură educațională Colegiul Tehnic I.D. Lăzărescu Cugir Revitalizarea și îmbunătățirea calității vieții din zona urbană arondată școlii Singidava Reabilitare, Modernizare, Echipare Infrastructura Educațională Pentru Învățământul General Obligatoriu La Școala Gimnazială Nr. 3 Cugir – Etapa II	1 proiect Dezvoltare urbană integrată a Orașului Victoria, județul Brașov	1 proiect Creșterea calității vieții în orașul Copșa Mică prin proiecte integrate - etapa a II-a (dezvoltarea infrastructurii educaționale)
Rol în PR Centru	Beneficiar direct	Beneficiar direct	Beneficiar direct

I. UAT ORAȘUL CUGIR

Impactul descentralizării asupra procesului de dezvoltare regională și a capacității instituționale

Transformarea ADR Centru în Autoritate de Management a generat schimbări vizibile în modul de funcționare a procesului de dezvoltare regională și în consolidarea capacității instituționale. Beneficiarii din orașul Cugir au observat o accelerare a proceselor administrative — evaluare, contractare și rambursare — precum și eliminarea unor etape redundante și reducerea considerabilă a timpilor de verificare și aprobare. Aceste îmbunătățiri au permis UAT-ului să gestioneze mai eficient relația cu furnizorii și să evite blocaje financiare pe parcursul implementării proiectelor.

Efectele descentralizării s-au resimțit și la nivelul derulării investițiilor locale. Proiectele implementate de orașul Cugir au beneficiat de un proces de verificare mai rapid, iar autorizarea cererilor de rambursare a devenit mai simplificată. UAT Cugir a subliniat că rolul ADR Centru ca AM în cadrul Programului Regiunea Centru 2021–2027 a contribuit la îmbunătățirea guvernanței locale și la întărirea autonomiei administrative în gestionarea fondurilor europene, datorită unei comunicări mai apropiate cu personalul AM.

Responsivitatea noii structuri este percepută ca fiind mai ridicată comparativ cu perioada de programare anterioară, iar interacțiunile sunt mai fluide, ofițerii AM având o familiaritate mai mare cu specificul regiunii.

Dezvoltarea capacității administrației locale

Implementarea proiectelor prin PR Centru a contribuit vizibil la dezvoltarea capacității instituționale a administrației locale din Cugir.

Autoritățile locale au actualizat planificările strategice și au dezvoltat o mai bună organizare internă, inclusiv prin recurgera la consultanți externi, acolo unde resursele umane proprii au fost insuficiente.

Cu toate acestea, se menționează dificultăți în menținerea unor echipe stabile și profesioniste, precum și nevoia de formare aplicată pe etapele și prioritățile proiectelor. Procesele interne s-au eficientizat parțial, dar sunt încă afectate de suprapunerea sarcinilor, perioadele scurte de pregătire a proiectelor și lipsa unor mecanisme robuste de sprijin preventiv (ex. în etapa de achiziții).

Se evidențiază și o nevoie clară de digitalizare mai coerentă și de platforme funcționale care să sprijine munca beneficiarilor.

Colaborarea cu am și alți actori regionali

Colaborarea cu AM este percepută ca fiind semnificativ îmbunătățită față de perioada anterioară, caracterizându-se prin comunicare mai clară, timp de răspuns mai scurt și sprijin direct în etapele de aplicare, implementare și raportare. Relația funcționează eficient mai ales în zona de monitorizare, unde beneficiarii cunosc exact persoanele de contact.

Cu toate acestea, se semnalează diferențe de interfață între sistemele informatice (MySMIS) ale AM și cele ale beneficiarilor, care pot genera neînțelegeri și întârzieri între cele două părți implicate.

În ceea ce privește colaborarea cu alți actori regionali, orașul Cugir a avut puține experiențe de parteneriat, dar recunoaște potențialul acestora, subliniind nevoia de întâlniri regulate între beneficiari pentru schimb de bune practici.

Întărirea mecanismelor de sprijin mutual și consolidarea rețelelor de colaborare regională cu alte UAT-uri sau alți beneficiari, inclusiv prin instruirii mai eficiente și consultări mai frecvente în faza de programare, ar fi utile pentru o mai bună gestionare a proiectelor.

Simplificarea administrativă a procedurilor operaționale

În cazul orașului Cugir, percepția asupra simplificării procedurilor operaționale este în general pozitivă, deși sunt formulate și câteva rezerve și sugestii clare de îmbunătățire. Beneficiarii remarcă reducerea semnificativă a timpilor de procesare pentru cererile de rambursare, comparativ cu perioada în care Autoritatea de Management funcționa la nivel central. Verificarea mai rapidă a cererilor permite UAT-ului să efectueze plățile către constructori într-un ritm mai sustenabil, ceea ce este apreciat drept un progres important. Relația cu AM – ADR Centru este percepută ca fiind mai directă și mai eficientă, beneficiarii cunoscând persoanele responsabile și primind răspunsuri mai prompte la solicitări sau întrebări. Campaniile de informare și funcționalitatea Help-Desk au susținut procesul de elaborare a cererilor de finanțare și au clarificat unele neînțelegeri, facilitând navigarea procedurilor.

Există, totuși, câteva limitări care afectează încă fluenta proceselor. Platforma MySMIS este considerată mai puțin intuitivă decât versiunea anterioară, în special din cauza diferențelor de interfață între beneficiari și AM, ceea ce generează neînțelegeri privind stadiile documentelor și conduce la solicitări inutile de clarificări. Este sugerată armonizarea interfețelor pentru a evita confuziile. O altă nevoie evidențiată este absența unei etape de pre-verificare a documentației de achiziții publice, aspect care ar putea preveni

corecții financiare ce apar, în prezent, din erori ce ar putea fi depistate înainte de lansarea procedurilor. De asemenea, instruirile oferite exclusiv online s-au dovedit insuficiente pentru subiectele complexe, ceea ce sugerează necesitatea unor sesiuni practice, mai aplicate și recurente. Tot în zona de îmbunătățire este menționată și nevoia de a extinde perioada dintre publicarea ghidului final și termenul-limită de depunere a proiectelor, în special în cazul investițiilor de infrastructură; un interval optim ar fi de minimum șase luni.

În ansamblu, orașul Cugir apreciază faptul că procedurile operaționale s-au simplificat în ceea ce privește timpii de procesare și calitatea relației cu AM. Cu toate acestea, există în continuare oportunități de rafinare a sistemelor informatice și a etapelor administrative — precum achizițiile sau verificările de eligibilitate — pentru a reduce povara birocratică și riscurile de erori. Sprijinul personalizat, pre-verificările documentației și instruirile practice sunt considerate direcții esențiale pentru consolidarea procesului de simplificare.

II. ORAȘUL VICTORIA

Impactul descentralizării asupra procesului de dezvoltare regională și a capacității instituționale

Pentru orașul Victoria, descentralizarea și transformarea ADR Centru în Autoritate de Management au fost percepute ca un progres important. Relația directă, clară și personalizată cu AM este considerată un factor cheie care diferențiază pozitiv actuala perioadă de programare față de experiențele anterioare. Comunicarea promptă, sprijinul constant oferit de consilieri și disponibilitatea acestora pentru a clarifica aspecte practice sunt aspecte apreciate în mod deosebit.

În ciuda acestor îmbunătățiri instituționale, decalajele structurale de dezvoltare persistă. Orașele mici precum Victoria resimt dificultăți majore în competiția pentru finanțare, fiind nevoite să concureze cu municipii mari, având însă un buget limitat, o capacitate administrativă redusă și nevoi de bază încă neacoperite.

Dezvoltarea capacității administrației locale

Administrația locală din Victoria se confruntă cu constrângeri semnificative de personal și de resurse. Majoritatea proiectelor sunt gestionate de un număr foarte mic de angajați, care sunt nevoiți să acopere domenii foarte diverse (achiziții, tehnic, financiar, social etc.).

Lipsa specializării pe tipuri de intervenție și presiunea de a implementa proiecte în paralel generează dificultăți în menținerea calității și a ritmului. Reprezentanții orașului subliniază importanța instruirii continue, mai ales în domeniile tehnice și de achiziții, unde apar cele mai frecvente probleme.

De asemenea, lipsa de predictibilitate și termenele foarte scurte între lansarea ghidurilor și depunerea proiectelor împiedică pregătirea riguroasă a documentațiilor și determină adesea renunțarea la proiecte sau întârzierea implementării.

Colaborarea cu AM și alți actori regionali

Orașul Victoria apreciază calitatea colaborării cu AM, în special în ceea ce privește claritatea ghidurilor, disponibilitatea răspunsurilor și sprijinul oferit în procesul de implementare.

Colaborarea cu AM este considerată una dintre cele mai bune evoluții ale actualului sistem. Spre deosebire de experiențele anterioare cu alți finanțatori, AM oferă un sprijin direct, asumat și coerent. Consilierii sunt disponibili, comunicarea este fluentă, iar documentația este în general clară și bine structurată. Totuși, există diferențe în ritmul de evaluare între axe — în timp ce unele proiecte sunt procesate rapid, altele stagnează luni de zile fără feedback. În privința cooperării cu alți actori regionali, orașul Victoria a dezvoltat parteneriate locale (inclusiv în consorții și ADI-uri), dar consideră că parteneriatele interinstituționale regionale nu sunt suficient susținute. Reprezentanții orașului subliniază importanța unor linii de finanțare

dedicate orașelor mici și adaptarea criteriilor la specificul acestora, pentru a facilita colaborarea și participarea echitabilă în cadrul programului.

Simplificarea administrativă a procedurilor operaționale

În cazul orașului Victoria, o localitate mică și cu resurse limitate, simplificarea procedurilor administrative este percepută ca o necesitate fundamentală, chiar dacă, în practică, aceasta este resimțită inegal. Unele aspecte sunt considerate funcționale și eficiente, în timp ce altele continuă să ridice dificultăți.

Beneficiarii evidențiază câteva elemente pozitive, în special comunicarea cu ADR Centru, apreciată ca fiind bună, promptă și adaptată contextului local. Pentru proiectul de regenerare urbană, procesul de evaluare a fost perceput drept eficient, cu o comunicare excelentă și un sprijin real din partea AM. Platforma MySMIS este descrisă ca fiind „*destul de comunicativă*” și ușor de utilizat pentru încărcarea documentelor, iar ghidurile sunt considerate bine structurate; atunci când a fost necesară clarificarea unor aspecte, sprijinul oferit de echipa ADR a fost util.

Totuși, există o serie de limitări semnificative care afectează capacitatea orașului de a gestiona proiectele europene în mod eficient. Lipsa de coerență și ritm în procesul de evaluare este una dintre principalele dificultăți — în cazul proiectului destinat școlii generale, au trecut cinci luni de la intrarea în evaluarea tehnică fără niciun răspuns, situație care complică planificarea și amplifică incertitudinea. Capacitatea administrativă redusă a orașelor mici reprezintă un factor critic, în condițiile în care numărul specialiștilor interni este insuficient, iar consultanța externă, deși necesară, este considerată prea costisitoare. De aceea, se propune organizarea unor cursuri tematice, intensive, dedicate personalului din primării, cu accent pe achiziții, aspecte financiare și componente tehnice.

Achizițiile publice sunt percepute ca una dintre cele mai vulnerabile etape, fiind asociate cu numeroase contestații și întârzieri generate de erori neintenționate. Beneficiarii subliniază nevoia unui sprijin mai consistent în această etapă, pentru a preveni blocajele și corecțiile ulterioare. În plus, ghidurile actuale nu par să reflecte suficient nevoile localităților mici, care nu pot accesa finanțări pentru infrastructură esențială — precum rețelele de canalizare — sau pentru proiecte de mobilitate, din cauza criteriilor restrictive de eligibilitate. Cofinanțările ridicate reprezintă un alt obstacol major, dificil de acoperit fără împrumuturi sau fără a renunța la alte priorități locale.

Pentru orașul Victoria, simplificarea administrativă înseamnă mai mult decât optimizarea instrumentelor digitale; presupune adaptarea mecanismelor de finanțare și implementare la realitățile UAT-urilor mici. O eficientizare reală ar implica termene mai predictibile, evaluări mai rapide, sprijin aplicat în etapa de achiziții și programe de formare adaptate specific personalului din administrațiile cu resurse limitate.

III. ORAȘUL COPȘA MICĂ

Impactul descentralizării asupra procesului de dezvoltare regională și a capacității instituționale

Descentralizarea a avut un impact clar pozitiv asupra capacității orașului Copșa Mică de a accesa și implementa fonduri europene.

Transformarea ADR Centru în Autoritate de Management a dus la o îmbunătățire vizibilă a proceselor de contractare și evaluare, acestea devenind mai rapide și mai accesibile decât în vechea programare, când procedurile birocratice și lipsa de comunicare la nivel central provocau întârzieri semnificative. Relația directă și continuă cu reprezentanții AM, este percepută ca un avantaj major care contribuie la eficiența administrativă locală. Totuși, decalajele de dezvoltare dintre orașele mici și restul regiunii continuă să afecteze capacitatea instituțională, în special atunci când orașe cu bugete reduse sunt nevoite să concureze cu municipii mari pentru aceleași linii de finanțare.

Dezvoltarea capacității administrației locale

Administrația orașului Copșa Mică funcționează cu o echipă restrânsă – doar două persoane dedicate gestionării tuturor proiectelor cu finanțare nerambursabilă. Această limitare structurală obligă UAT-ul să apeleze la consultanță externă, o soluție costisitoare și inegală ca eficiență. Lipsa capacității administrative afectează în mod direct calitatea pregătirii proiectelor, în special în contextul unor termene scurte de depunere și modificări frecvente ale ghidurilor. În plus, lipsa resurselor financiare limitează posibilitatea de a angaja personal suplimentar sau de a investi în formare profesională, ceea ce menține administrația într-un cerc vicios al subdimensionării și suprasolicitării. Reprezentanții orașului consideră că un factor esențial pentru succesul proiectelor este alocarea unui timp suficient pentru pregătirea temeinică a documentațiilor, în condiții de claritate și predictibilitate.

Colaborarea cu AM și alți actori regionali

Colaborarea cu Autoritatea de Management este considerată eficientă și apropiată, întrucât ofițerii AM sunt disponibili și reactivi la nevoile beneficiarilor. Comunicarea este mai clară și mai funcțională decât în perioada POR 2014–2020, iar sistemul MySMIS este apreciat ca fiind îmbunătățit, deși încă prezintă dificultăți de utilizare, mai ales în ceea ce privește localizarea documentelor sau diferențele dintre interfețele beneficiarilor și cele ale AM. Cu toate acestea, colaborarea interinstituțională cu alte UAT-uri sau rețele de sprijin regional este aproape inexistentă. Reprezentanții orașului recunosc că nu au avut acces la mecanisme de învățare din rețea sau schimburi de bune practici, ceea ce reprezintă o oportunitate ratată pentru întărirea capacității administrative locale prin învățare mutuală și sprijin între beneficiari.

Simplificarea administrativă a procedurilor operaționale

Din perspectiva reprezentanților orașului Copșa Mică, simplificarea administrativă din actuala programare 2021–2027 este percepută doar parțial, fiind asociată atât cu îmbunătățiri vizibile față de perioada anterioară, cât și cu dificultăți care persistă sau se manifestă sub forme noi. Beneficiarii remarcă faptul că procesele de evaluare și contractare sunt mai rapide comparativ cu POR 2014–2020, iar colaborarea cu ADR Centru este considerată mai eficientă decât interacțiunea anterioară cu structurile centrale. Interfața MySMIS este privită ca fiind mai intuitivă și mai bine structurată, iar comunicarea proactivă – de exemplu, notificările privind termenele de raportare – reprezintă un sprijin util. Totodată, comunicarea directă cu ofițerii de monitorizare, care sunt cunoscuți și ușor accesibili, facilitează gestionarea operațională a proiectelor.

Pe de altă parte, o serie de bariere administrative continuă să afecteze calitatea și ritmul implementării proiectelor. Presiunea timpului rămâne un obstacol major: perioada scurtă dintre publicarea ghidurilor și termenul-limită de depunere determină pregătirea unor proiecte incomplete sau vulnerabile la erori, ceea ce poate conduce la respingeri. Lipsa unei etape adecvate de pregătire înainte de lansarea apelurilor generează un risc financiar pentru orașele mici, care investesc în studii de fezabilitate fără garanții privind eligibilitatea finală a proiectului. De asemenea, rigiditatea criteriilor din ghiduri – inclusiv limitări tehnice sau cerințe privind anumite suprafețe – poate duce la respingerea unor inițiative adaptate nevoilor locale, dar incompatibile cu prevederile apelului.

Diferențele dintre interfața MySMIS utilizată de beneficiari și cea folosită de ofițerii de monitorizare continuă să creeze confuzii, iar localizarea ulterioară a documentelor încărcate este uneori dificilă, afectând transparența și eficiența lucrului. Limitările de personal și capacitatea administrativă redusă reprezintă obstacole sistemice pentru orașele mici, care nu pot fi compensate decât parțial prin consultanță externă, costisitoare și variabilă ca eficiență. În acest context, se evidențiază nevoia unor instruiți tematice dedicate, utile mai ales funcționarilor tineri sau celor cu experiență redusă.

În ansamblu, orașul Copșa Mică apreciază progresele privind viteza de procesare, calitatea comunicării și digitalizarea, dar consideră că aceste îmbunătățiri nu sunt suficiente pentru a contrabalansa constrângerile structurale cu care se confruntă UAT-urile mici. O simplificare reală ar necesita termene predictibile, perioade adecvate de pregătire, flexibilitate metodologică și un sprijin constant pentru întărirea capacității administrative interne.

CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII

Pe baza studiilor de caz realizate în orașele din Regiunea Centru, se conturează câteva concluzii generale și lecții învățate relevante pentru îmbunătățirea implementării programelor regionale și pentru adaptarea acestora la realitățile administrative locale.

Transformarea ADR în Autoritate de Management a generat un impact pozitiv semnificativ asupra relației cu beneficiarii, în special prin creșterea eficienței și calității comunicării. Proximitatea instituțională și cunoașterea directă a echipelor AM contribuie la un climat de colaborare funcțional, perceput ca un progres major față de perioada POR 2014–2020.

Procesele de evaluare, contractare și rambursare s-au simplificat și s-au accelerat vizibil, dar persistă disfuncționalități legate de alocarea insuficientă de timp pentru pregătirea proiectelor și de inconsecvențe între diferitele versiuni ale platformei MySMIS, ceea ce afectează uneori coerența comunicării și urmărirea documentelor.

Accesibilitatea fondurilor rămâne o provocare majoră pentru orașele mici, care se confruntă cu nevoi locale importante insuficient reflectate în prioritățile programului. Lipsa unor apeluri dedicate și dificultatea acoperirii cofinanțărilor generează dezechilibre în competiția pentru resurse între orașe mici și orașe mari.

Capacitatea administrativă este limitată, în special în orașele mici, unde echipele sunt subdimensionate, iar apelul la consultanță externă este adesea o soluție costisitoare și inegală din punct de vedere calitativ. Nevoia de formare personalizată este ridicată, inclusiv pentru personalul tehnic sau de suport implicat indirect în implementare.

În ceea ce privește instrumentele digitale, deși platforma MySMIS este considerată mai intuitivă decât în trecut, persistă probleme structurale legate de interfață, organizarea documentelor și lipsa unui suport activ pentru utilizatorii mai puțin experimentați.

Constataări particulare		Constataări comune transversale
UAT CUGUR	ORAS	Ar fi de mare ajutor introducerea unei etape de pre-verificare a documentației de achiziție, pentru a preveni apariția corecțiilor ulterioare. Deși ghidurile sunt bine structurate, ele par tot mai puțin adaptate proiectelor de infrastructură stradală, orientându-se către domenii dificil de accesat de orașele mici. Totodată, este considerată necesară organizarea unor consultări regulate între beneficiari, pentru schimb de experiență și pentru a evita repetarea acelorași erori.
UAT VICTORIA	ORAS	Beneficiarii consideră că transformarea ADR în AM a îmbunătățit semnificativ relația și procesele. Timpul de răspuns s-a redus considerabil (ex. la cererile de rambursare, actele adiționale, clarificări) Comunicarea cu AM este mult mai directă și eficientă, comparativ cu perioada POR 2014–2020, când existau interacțiuni indirecte și întâzieri din partea ministerelor. Proximitatea și familiaritatea cu echipa AM este percepută ca un avantaj: beneficiarii cunosc persoanele de contact și primesc asistență promptă Toți beneficiarii apreciază că procesele sunt mai rapide, însă persistă dificultăți structurale. Procesele de evaluare, contractare și rambursare sunt simțitor mai eficiente decât în perioada anterioară. Planurile de monitorizare și notificările automate privind termenele sunt utile, dar uneori apar decalaje între ceea ce vede AM și ceea ce vede beneficiarul în MySMIS. Problemele în implementare sunt adesea legate de timp insuficient pentru pregătirea proiectelor, ceea ce duce la studii incomplete sau inadvertențe în evaluare. Orașele mici se simt dezavantajate în competiția cu orașele mari și semnalează nevoi locale insuficient acoperite. Nu există apeluri dedicate pentru urbanul mic, iar cofinanțările sunt greu de acoperit fără împrumuturi sau renunțarea la alte investiții. Nevoi importante, cum ar fi reabilitarea clădirilor publice, infrastructura stradală, canalizarea sau mobilitatea rurală, nu se regăsesc în prioritățile programului. Resursele financiare și administrative limitate ale orașelor mici sunt percepute ca o barieră structurală în accesarea eficientă a fondurilor. MyMIS deși interfața este mai prietenoasă decât în perioada anterioară, persistă probleme tehnice. Interfața diferită între AM și beneficiari creează neclarități și dificultăți în urmărirea documentelor sau comunicării. Lipsa unei structurări logice a documentelor încărcate face dificilă regăsirea acestora. Sistemul este mai intuitiv, dar încă necesită îmbunătățiri și suport mai activ pentru utilizatori mai puțin experimentați Beneficiarii din orașele mici semnalează capacitate administrativă insuficientă. Echipele de implementare sunt extrem de reduse numeric, uneori formate din 2 persoane care gestionează zeci de proiecte. Consultanța externă este utilă, dar costisitoare, iar calitatea serviciilor variază. Se solicită formări personalizate pe priorități și etape ale proiectelor, pentru ca personalul din diverse compartimente să poată contribui eficient. Este esențială alocarea unui timp mai mare între lansarea ghidurilor și depunerea proiectelor – minim 6 luni este considerat optim. Consultarea cu beneficiarii ar trebui intensificată în faza de programare, pentru a reflecta specificul orașelor mici. Regulile de eligibilitate și evaluare ar trebui adaptate mai flexibil, ținând cont de realitățile din teren (ex: spații verzi de 2500 mp, distanțe față de drumuri etc.)

Constatări particulare		Constatări comune transversale
	Propune organizarea unor instruiți specializate – economice, tehnice și în domeniul achizițiilor publice – pentru a sprijini personalul redus, nevoit să gestioneze o gamă largă de responsabilități.	
UAT ORAS COPSA MICA	Expune clar problema lipsei de timp pentru pregătirea proiectelor – lipsa unui calendar clar în faza de pre-programare duce la studii incomplete și pierderi în evaluare. Oferă exemple concrete de respingere a proiectelor din motive tehnice minore (ex: grosimea izolației termice care depășește limita de proprietate), semnalând rigiditatea sistemului și lipsa de adaptare la context. Exprimă îngrijorarea că dacă proiectele vor fi contractate târziu (ex. 2026), există risc real de pierdere a fondurilor.	

Este crucială alocarea unui timp suficient între publicarea ghidurilor și termenul de depunere a proiectelor; un interval de cel puțin șase luni este considerat rezonabil pentru a asigura pregătirea temeinică a documentației.

Totodată, programarea intervențiilor trebuie să fie mai bine corelată cu nevoile specifice ale orașelor mici, printr-un dialog mai structurat în fazele de planificare și prin apeluri sau condiții adaptate capacității reale de implementare. Regulile de eligibilitate și criteriile de evaluare ar trebui să includă un grad mai mare de flexibilitate, ținând cont de diversitatea situațiilor din teren. De exemplu, suprafețele minime impuse pentru spații verzi sau distanțele față de drumuri naționale pot constitui obstacole nejustificate pentru localități cu caracteristici urbane diferite.

În ansamblu, este reflectată o tendință clară de progres în implementarea programului, dar și nevoia unei abordări diferențiate și mai incluzive, care să asigure condiții mai echitabile de acces la finanțare pentru toate tipurile de orașe din regiune.

Cele mai importante concluzii care se pot desprinde din studiile de caz care au fost centrate pe experiența în implementarea programului PR Centru la nivelul beneficiarilor de tip comune pot fi grupate astfel:

1. **Descentralizarea își dovedește utilitatea**, însă impactul ei depinde de capacitatea administrativă a orașelor – apropierea dintre AM și beneficiari a condus la procese mai rapide, comunicare clară și sprijin direct, dar orașele mici nu au resursele necesare pentru a valorifica pe deplin acest avantaj. Fără personal suficient, formare continuă și mecanisme de suport adaptate, descentralizarea riscă să își atingă limitele.
2. **Simplificarea procedurală este esențială**, dar încă insuficient realizată – deși procesele de evaluare și rambursare sunt mai rapide decât în perioada anterioară, povara administrativă rămâne ridicată. Platforma MySMIS este mai intuitivă, însă diferențele dintre interfața AM și cea a beneficiarilor, reluările inutile de documentații și clarificările numeroase îngreunează implementarea, mai ales pentru echipele mici.
3. **Achizițiile publice continuă să fie una dintre cele mai problematice etape** – lipsa preverificării documentațiilor, interpretările diferite ale regulilor și rigiditatea criteriilor tehnice generează întârzieri, contestații și corecții evitabile. Beneficiarii solicită un mecanism preventiv, prin verificări ex-ante și sprijin metodologic aplicat.
4. **Consultanța externă este necesară, dar nu întotdeauna accesibilă** – orașele mici depind de consultanță pentru a suplini lipsa de personal și de expertiză, însă costurile ridicate și calitatea variabilă limitează eficiența acestui sprijin. Beneficiarii semnalează nevoia ca serviciile de consultanță să fie eligibile în toate tipurile de apeluri și însoțite de mecanisme de garantare a calității.
5. **Flexibilitatea tematică și bugetară este crucială** pentru adecvarea intervențiilor la nevoile reale ale orașelor mici – cerințele standardizate privind suprafețe minime, criterii tehnice sau indicatori nu reflectă diversitatea contextelor urbane din regiune și conduc la respingerea unor proiecte viabile. Orașele mici se simt dezavantajate față de municipiile mari, în special din cauza cofinanțării ridicate și a lipsei apelurilor dedicate.
6. **Instruirea și sprijinul tehnic diferențiat trebuie întărite** – administrațiile locale, în special cele mici, solicită formare aplicată pe domenii specifice (achiziții, tehnic, financiar), sesiuni periodice și suport direct în etapele critice ale proiectelor. Sprijinul de acest tip ar crește calitatea documentațiilor, ar reduce erorile și ar eficientiza munca echipelor subdimensionate.

Studiu de caz beneficiari – Municipii

OBIECTUL ȘI SCOPUL STUDIULUI DE CAZ

Obiectivul studiilor de caz este de a documenta, din perspectiva beneficiarilor locali la nivel de municipiu, selecții pentru acest studiu de caz (municipiul Sibiu, Odorheiu Secuiesc, Sighișoara), modul în care implementarea descentralizată a Programului Regional Centru influențează claritatea responsabilităților instituționale, eficiența procedurală, capacitatea administrativă, accesibilitatea fondurilor și adecvarea intervențiilor la nevoile locale, contribuind astfel la o evaluare contextualizată și profundă a funcționării sistemului de implementare.

SELECȚIA BENEFICIARILOR

Selecția municipiilor incluse în studiile de caz a urmărit asigurarea unui eșantion echilibrat și relevant pentru evaluarea modului de implementare a programului. Au fost alese trei municipii (Sibiu, Odorheiu Secuiesc și Sighișoara), pe baza listei actualizate a proiectelor contractate (17.03.2025), utilizând criterii precum distribuția teritorială, numărul și complexitatea proiectelor, dimensiunea financiară (între 1 și peste 40

milioane lei) și diversitatea tematică raportată la prioritățile programului. Această abordare permite o analiză comparativă solidă și extragerea de concluzii utile pentru îmbunătățirea viitoarelor intervenții.

Pentru municipiile incluse în studiile de caz (Sibiu, Odorheiu Secuiesc și Sighișoara), interviurile s-au desfășurat online prin intermediul platformei Zoom, în perioada 21–27 mai 2025. Reprezentanții intervievați au avut funcții relevante în coordonarea sau implementarea proiectelor finanțate: șef de serviciu proiecte, director executiv adjunct responsabil cu investițiile și consilier achiziții publice, alături de reprezentantul firmei de consultanță implicată în depunerea și implementarea proiectelor.

Categorie	UAT Municipiul Sibiu	UAT Sighișoara	Municipiul UAT Odorheiu Secuiesc
Populație	134.308 persoane (Recensământ din 2022)	23.927 persoane (Recensământ din 2022)	31.335 persoane (Recensământ din 2022)
Capacitate administrativă	În cadrul Primăriei UAT Sibiu, proiectele finanțate din fonduri UE sunt gestionate de către mai mulți responsabili direcți, respectiv 9 angajați care ocupă următoarele funcții: Manager de proiect (1), Responsabil achiziții (3), Responsabil financiar (1), Responsabil juridic (1), Responsabil tehnic (1) Responsabil monitorizare (1) Responsabil comunicare (1)	În cadrul Primăriei UAT Sighișoara, proiectele finanțate din fonduri UE sunt gestionate de către serviciul achiziții investiții, fonduri europene cu un număr total de 6 posturi, dintre care 2 sunt vacante.	În cadrul Primăriei UAT Odorheiu Secuiesc, proiectele finanțate din fonduri UE sunt gestionate la nivel intern de departamentul de fonduri care are 8 posturi prevăzute, dintre care doar 3 ocupate.

Categorie	UAT Municipiul Sibiu	UAT Sighișoara	Municipiul	UAT Odorheiu Secuiesc
Număr proiecte în implementare	13 proiecte Construcție nouă cu destinație creșă și grădiniță la Școala Gimnazială nr.12 - Sibiu, Piața Cluj nr. 1 "Reabilitare Grădinița cu program prelungit nr.36 în vederea îmbunătățirii eficienței energetice str. Constructorilor" "Reabilitare Grădinița cu program prelungit nr. 29 în vederea îmbunătățirii eficienței energetice str. Negoveanu" Reabilitare Grădinița cu program prelungit nr.15 în vederea îmbunătățirii eficienței energetice, str. Gladiolelor nr.13A "Reabilitare Grădinița cu program prelungit Căsuța Poveștilor în vederea îmbunătățirii eficienței energetice str. Treboniu Laurian 13" "Reabilitare Școala gimnaziala nr.23 în vederea îmbunătățirii eficienței energetice str. Oslo" "Reabilitare Școala Gimnazială I.L.Caragiale în vederea îmbunătățirii eficienței energetice str. Vasile Alecsandri" Reabilitare imobil Maria Tereza - str. Gladiolelor nr. 4 și nr. 6 Sibiu Coridor de mobilitate Calea Surii Mici - tronson I Intervenții de reabilitare la Turnul Sfatului Modernizarea și extindere Calea Șurii Mari Amenajarea unei zone de agrement și ecoturism pe dealurile Gușteriței Construcție nouă cu destinație creșă și grădiniță la Școala Gimnazială nr. 12 - Sibiu, Piața Cluj nr. 1	1 proiect Sala Mihai Eminescu Sighișoara (restaurare, consolidare, punere în valoare) - componenta A și Reabilitarea strazii Nicolae Balcescu din Municipiul Sighișoara - componenta B	6 proiecte - Îmbunătățirea calității vieții populației din Municipiul Odorheiu Secuiesc - Reabilitarea și modernizarea infrastructurii rutiere din Municipiul Odorheiu Secuiesc în vederea diminuării traficului rutier și reducerea emisiilor de carbon - Strada II Rákóczi Ferenc - Etapa II Reabilitarea și modernizarea infrastructurii rutiere din Municipiul Odorheiu Secuiesc în vederea diminuării traficului rutier și reducerea emisiilor de carbon - Etapa II Amenajarea zonei verzi Cserehát prin reconversia și reutilizarea terenului, respectiv refuncționalizarea clădirii degradate al observatorului astronomic din Municipiul Odorheiu Secuiesc, Județul Harghita - Etapa II. Dezvoltarea integrată a Cetății Székely Támadt din Municipiul Odorheiu Secuiesc prin: Ob. 1 Realizarea centrului cultural recreativ; Ob. 2 Reabilitarea infrastructurii stradale aferente - Etapa II. Îmbunatatirea infrastructurii educationale la Colegiul Tehnic „Bányai János” - Etapa II.	
Rol în PR Centru	Beneficiar direct	Beneficiar direct		Beneficiar direct

I. UAT MUNICIPIUL SIBIU

Impactul descentralizării asupra procesului de dezvoltare regională și a capacității instituționale

Pentru municipiul Sibiu, descentralizarea și transformarea ADR Centru în Autoritate de Management este percepută ca o schimbare cu efecte mixte asupra procesului de dezvoltare regională. Pe de o parte, beneficiarul recunoaște o mai mare adaptare a programului la nevoile locale, inclusiv prin deschiderea ADR față de propuneri venite din teritoriu (*„au fost discuții pentru SIDU și PMUD, listele de proiecte prioritare au fost discutate cu ADR”*). De asemenea, ghidurile sunt considerate mai clare și mai bine adaptate, iar posibilitatea de a finanța parteneriate pentru unități de învățământ aflate în proprietatea bisericilor sau clădiri cu risc seismic este menționată ca o îmbunătățire a accesului la finanțare.

Pe de altă parte, efectele asupra capacității instituționale sunt limitate de presiunea procedurală. Existența unor indicatori de etapă numeroși și neclar definiți este resimțită ca o povară: *„nu fac decât să ne îngreuneze activitatea”*, iar modalitatea de monitorizare bazată pe acte adiționale este considerată excesivă. În plus, beneficiarul semnalează lipsa unui calendar previzibil al apelurilor, ceea ce afectează planificarea strategică. Totodată, procedura de evaluare este percepută ca incoerentă între apeluri, iar faptul că eligibilitatea se analizează abia la contractare este văzut ca o regresie: *„nu văd îmbunătățirea... era mai bine cum a fost până acum”*.

Astfel, descentralizarea a dus la o mai bună conectare a programului cu realitățile locale, dar nu a redus suficient presiunea administrativă și rigiditățile procedurale, ceea ce limitează efectul pozitiv asupra capacității instituționale a beneficiarului.

Dezvoltarea capacității administrației locale

Capacitatea administrației locale din Sibiu este afectată în principal de dimensiunea redusă a echipei, în raport cu volumul mare de muncă. Reprezentanții Primăriei declară că *„până acum două luni am fost doar 9 persoane”* și că, deși experiența acumulată este importantă, *„nu poți angaja oameni dintr-o dată”*. În ciuda acestor constrângeri, echipa a reușit să gestioneze un portofoliu consistent de proiecte, fapt ce reflectă o capacitate operațională consolidată prin practică și continuitate.

Dezvoltarea de competențe s-a realizat informal, prin implicare directă, dar există o nevoie explicită de sesiuni de instruire tematice, mai ales pe componentele financiare, de achiziții și raportare. Beneficiarul subliniază: *„sesiunile de instruire ar fi necesare, nu neapărat pe scriere, ci pe achiziții, pe implementare”*. De asemenea, s-a remarcat o îmbunătățire a interacțiunii cu departamentele de achiziții și monitorizare, ceea ce contribuie indirect la consolidarea capacității administrative: *„avem o relație foarte bună cu departamentul de achiziții, avem tot sprijinul lor”*.

Totuși, presiunea indicatorilor de etapă și numărul mare de clarificări necesare în etapele de evaluare și contractare sunt percepute ca obstacole care fragilizează procesele interne: *„pierdem mult timp pe aspecte procedurale”*. În concluzie, dezvoltarea capacității administrației locale este susținută de experiență și cooperare cu ADR, dar este limitată de lipsa resurselor umane și de complexitatea procedurală a programului.

Colaborarea cu AM și alți actori regionali

Colaborarea cu ADR Centru este descrisă ca una constantă și constructivă, fiind subliniată deschiderea instituției spre dialog și schimb de experiență: *„ADR-ul organizează întâlniri și cu mediul de afaceri, și cu UAT-urile, au adus în schimb de experiență și din alte țări”*. Beneficiarul apreciază, de asemenea, existența unor ofițeri desemnați pentru fiecare proiect, care notifică administrația în legătură cu termenele relevante (*„mi se pare o îmbunătățire”*). Totodată, interacțiunea în cadrul procedurilor de achiziție este evaluată pozitiv, fiind remarcat faptul că se oferă clarificări rapide și sprijin constant.

În ceea ce privește colaborarea cu alți actori, beneficiarul menționează existența unor cooperări în cadrul orașelor înfrățite și proiecte cu componentă de cooperare teritorială, chiar dacă nu a fost încă dezvoltat un

parteneriat formal în sensul promovat de unele apeluri. Deschiderea către astfel de colaborări există, dar este condiționată de claritatea ghidurilor și fezabilitatea implementării în context local.

În concluzie, colaborarea cu AM este una funcțională și susținută, cu bune practici în domenii precum achiziții și monitorizare, iar colaborarea cu alți actori regionali este în curs de dezvoltare, cu un potențial semnificativ de extindere odată cu maturizarea apelurilor și creșterea capacității interne.

Simplificarea administrativă a procedurilor operaționale

Pe baza informațiilor furnizate de reprezentanții municipiului Sibiu, se conturează o imagine mixtă privind simplificarea administrativă în actualul exercițiu financiar. Pe de o parte, sunt remarcate câteva îmbunătățiri importante, în special în zona digitalizării, unde platforma MySMIS este considerată adecvată pentru etapa de depunere, chiar dacă persistă dificultăți legate de integrarea documentelor de achiziții publice. De asemenea, în etapa de verificare tehnică și financiară, ofițerii desemnați sunt descriși drept proactivi, trimit notificări privind progresul indicatorilor și oferă sprijin constant. Structurarea etapelor și claritatea unor ghiduri – în special în cadrul ETF – sunt apreciate, fiind evidențiată respectarea termenelor și o organizare mai eficientă decât în exercițiul anterior.

Pe de altă parte, beneficiarii semnalează numeroase provocări și blocaje administrative. Procedurile sunt percepute în continuare ca fiind excesiv de birocratice, cu solicitări detaliate și reluări redundante ale documentațiilor, cum ar fi redepunerea proiectului tehnic deja evaluat. Clarificările rămân numeroase și consumatoare de timp, fără diferențe notabile față de ciclul financiar precedent. Monitorizarea indicatorilor de reper este considerată excesivă, ducând la frecvente acte adiționale în locul unor notificări simple, ceea ce generează presiune administrativă suplimentară. Totodată, lipsa unui calendar predictibil de lansare a apelurilor îngreunează planificarea locală, un exemplu fiind apelurile pe mobilitate, anunțate cu doar două săptămâni înainte. Un alt aspect problematic este reluarea verificării eligibilității în etapa de contractare, apreciată ca fiind o practică inefficientă și nejustificată. În plus, capacitatea administrativă este insuficientă: volumul mare de muncă este gestionat de o echipă redusă, de aproximativ nouă persoane, experimentate, dar suprasolicitate din cauza lipsei de personal.

În ansamblu, deși se observă pași reali spre simplificare – în special prin digitalizare și sprijinul tehnic oferit de ofițeri – procedurile administrative rămân, în percepția beneficiarului, greoaie, imprevizibile și consumatoare de timp. Sunt necesare îmbunătățiri suplimentare, în special în reducerea etapelor birocratice, clarificarea rolului indicatorilor și stabilirea unui calendar anual predictibil al apelurilor de proiecte.

II. UAT MUNICIPIUL SIGHIȘOARA

Impactul descentralizării asupra procesului de dezvoltare regională și a capacității instituționale

Descentralizarea este percepută de către reprezentanții municipiului Sighișoara drept un progres semnificativ în ceea ce privește eficiența proceselor administrative și calitatea relației cu autoritatea care gestionează programul – în acest caz, ADR Centru. Transformarea ADR în Autoritate de Management a contribuit la o accelerare a procesului de contractare, evaluare și verificare a cererilor de rambursare, ceea ce a redus întârzierile și a crescut predictibilitatea: „Descentralizarea clar este un avantaj, a ajutat la o colaborare mai rapidă, atât pe procesul de contractare, evaluare a proiectelor și pe partea de verificare a cererilor de rambursare [...] se vede rapiditatea în proceduri”.

Un aspect problematic semnalat este tranziția dificilă între platformele MySMIS vechi și nou, care a impus beneficiarilor reluarea unor pași administrativi:

„Faptul că s-a trecut la o altă platformă a fost iarăși un pic aiurea pentru că a trebuit să transferăm toate documentele din nou [...] documente care au fost deja transmise”.

De asemenea, este remarcată lipsa unui calendar clar al apelurilor, care limitează capacitatea de planificare pe termen lung și creează dificultăți în corelarea strategiilor locale cu oportunitățile reale de finanțare:

„Nu știm, niciun UAT nu știe [...] în 2025 să știi dinainte cu 2 ani înainte care sunt apelurile. Calendarul de apeluri este prea limitativ”.

Astfel, descentralizarea este evaluată pozitiv în ceea ce privește promptitudinea și claritatea relației cu AM, dar necesită ajustări structurale (ex. calendar previzibil al apelurilor și interoperabilitate IT) pentru a-și atinge întregul potențial transformativ.

Dezvoltarea capacității administrației locale

Capacitatea administrației locale din Sighișoara este semnificativ afectată de lipsa de personal și de restricțiile de eligibilitate privind consultanța pentru implementare. În ciuda faptului că municipiul are peste 20 de proiecte în implementare, compartimentul de fonduri europene are doar 3 persoane angajate, dintre care două se ocupă exclusiv de achiziții: *„Compartimentul are 5 sau 6 posturi pe organigramă, dar sunt ocupate 3. Două colege fac doar achiziții, iar eu sunt pe jumătate cu fondurile”*.

Această subdimensionare a echipei generează riscul ca o parte dintre proiecte să nu fie duse la bun sfârșit, mai ales în lipsa prelungirii termenelor de implementare:

„Unele proiecte nu vor putea fi duse la capăt, mai ales dacă nu se prelungește perioada de implementare [...] e greu să ne concentrăm asupra altora, fiindcă nu știm cu cine să le implementăm”.

Reprezentanții subliniază că accesul la consultanță în implementare este limitat de ghiduri care exclud această cheltuială ca fiind neeligibilă:

„Avem peste 20 de proiecte, dar beneficiem de consultanță doar pe 2. Ghidurile sunt restrictive, costurile pentru consultanță în implementare nu sunt eligibile în toate apelurile”.

Se recomandă, astfel, reformularea ghidurilor astfel încât să permită eligibilitatea consultanței externe în faza de implementare, mai ales pentru municipii cu resurse umane limitate, în special în domenii precum achizițiile publice, unde presiunea este ridicată.

Colaborarea cu AM și alți actori regionali

Colaborarea cu ADR Centru este percepută ca eficientă și profesionistă. Reprezentanții au evidențiat existența unui ofițer de monitorizare desemnat pentru fiecare proiect, cu care comunicarea este fluentă și sprijinul constant:

„Există ofițer pentru fiecare proiect. Colaborarea merge ok [...] înainte să trimitem raportul de progres ne amintesc de termene, verificarea merge destul de rapid”.

Cu toate acestea, colaborarea interinstituțională și dezvoltarea de parteneriate regionale sunt mai greu de pus în practică. Deși ghidurile actuale acceptă și chiar încurajează parteneriatele, blocajele provin din:

- lipsa unei culturi a colaborării la nivel local,
- greutatea actualizării documentelor strategice pentru a reflecta parteneriatele,
- birocrăția excesivă necesară pentru formarea ADI-urilor sau semnarea acordurilor:

„E utilă colaborarea, dar e mai greu de pus în practică [...] la nivel strategic nu a fost gândită în parteneriat și ne blocăm în documentele strategice”.

Se recomandă o mai mare flexibilitate în programare și în cerințele pentru parteneriate, precum și formularea unor strategii cu obiective generale și direcții de acțiune, nu cu intervenții punctuale predefinite.

Simplificarea administrativă a procedurilor operaționale

Din punctul de vedere al beneficiarilor, s-au înregistrat unele progrese în simplificarea procedurilor, dar persistă elemente de complexitate excesivă. De exemplu, cererea de rambursare este considerată cea mai eficientă metodă de plată, fiind preferată celei de prefinanțare: „*Cel mai simplu e cu cererea de rambursare [...] prefinanțarea e greu de gestionat dacă nu ai o planificare foarte bună*”.

Actualizarea graficelor de plată direct în MySMIS este apreciată ca o simplificare binevenită: „*Partea bună este că le putem modifica ori de câte ori avem ocazia, până în 20 ale lunii*”.

Totuși, MySMIS-ul este perceput ca fiind în continuare greoi în anumite privințe: „*Documentele generate sunt greu de citit [...] rapoartele de progres sunt greu de urmărit, formatul inițial în Word era mai ok*”.

De asemenea, grilele de evaluare sunt considerate mult prea stufoase, ceea ce generează eforturi birocratice inutile: „*Grila de punctaj este excesivă [...] cu cât e mai complicată grila, cu atât mai complicat este și răspunsul la clarificări*”.

Un punct critic major îl reprezintă lipsa unui mecanism unic și clar de verificare a achizițiilor publice. Verificările multiple și necorelate între ADR, ANAP și Curtea de Conturi pot conduce la corecții financiare contradictorii:

„Există o confuzie foarte mare în cum abordăm procedurile de achiziție. Ar fi util un mecanism unic, o pre-verificare, să evităm corecțiile”.

III. UAT MUNICIPIUL ODORHEIU SECUIESC

Impactul descentralizării asupra procesului de dezvoltare regională și a capacității instituționale

Descentralizarea a permis municipiului Odorheiu Secuiesc să devină un actor activ în atragerea și gestionarea fondurilor europene, cu un portofoliu consistent de proiecte încheiate și în implementare.

Cu toate acestea, efectele descentralizării sunt resimțite ambivalent: pe de o parte, orașul a reușit să deruleze 12 proiecte în cadrul POR 2014–2020, atrăgând în total 300 milioane lei, ceea ce reprezintă un volum remarcabil raportat la bugetul local; pe de altă parte, capacitatea instituțională insuficientă (doar 3 persoane active din 8 posturi în compartimentul de fonduri) a generat dificultăți majore în tranziția către noul exercițiu financiar, în special în gestionarea proiectelor etapizate și a sarcinilor administrative complexe asociate acestora.

Situația a fost agravată de pierderea unor fonduri prealocate pentru 2021–2027, din cauza obligativității de a finaliza proiecte din ciclul anterior, ceea ce limitează semnificativ marja de dezvoltare în noul program.

Dezvoltarea capacității administrației locale

Capacitatea administrației locale este fragilizată de subdimensionarea echipelor implicate în pregătirea și implementarea proiectelor.

Din cele 8 posturi prevăzute, doar 3 sunt ocupate, ceea ce face imposibilă acoperirea tuturor responsabilităților aferente gestionării proiectelor europene și naționale (inclusiv 16 proiecte PNDL). Această lipsă de personal calificat, în special în domeniul achizițiilor publice, a condus la numeroase corecții financiare, generate inclusiv de neclarități legislative sau de inconsecvențe în practica instituțională.

În acest context, municipalitatea s-a văzut nevoită să externalizeze o parte importantă din activități către consultanți, în special pentru proiectele cu complexitate crescută (ex. dotarea spitalelor, proiecte de restaurare)

Colaborarea cu AM și alți actori regionali

Colaborarea cu ADR Centru este descrisă drept funcțională, dar împovărată de incertitudini și presiuni administrative.

În perioada tranziției dintre cicluri, autoritatea locală a întâmpinat dificultăți în obținerea unor răspunsuri clare, iar ghidurile nu au fost întotdeauna suficient de flexibile pentru a acoperi particularitățile unor proiecte atipice.

Relația cu ADR s-a bazat mai degrabă pe contact telefonic informal, din cauza barierelor lingvistice și a lipsei de timp pentru interacțiuni formale.

Nu există o experiență consistentă de parteneriate cu alți actori regionali, iar lipsa cadrului și timpului pentru dezvoltarea unor astfel de relații este percepută ca un obstacol major.

Respondenții sugerează că schimburi de bune practici facilitate de ADR ar fi utile, dar imposibil de implementat în contextul suprasolicitării actuale a personalului.

Simplificarea administrativă a procedurilor operaționale

Reprezentanții municipiului Odorheiu Secuiesc subliniază faptul că, deși unele îmbunătățiri tehnice au fost observate în sistemul informatic (MySMIS), procedurile operaționale rămân complexe și consumatoare de resurse.

Adaptarea la noua versiune a platformei MySMIS a fost inițial dificilă din cauza lipsei de intuiție a interfeței, dar în timp echipa locală a ajuns să o perceapă ca mai operativă și mai flexibilă, în special prin notificările automate privind termenele și cererile de rambursare sau prefinanțare.

Cu toate acestea, documentația solicitată rămâne voluminoasă și dificil de completat, mai ales în condițiile unui personal insuficient.

Procedurile de verificare și decontare sunt percepute ca fiind mai eficiente comparativ cu exercițiul anterior, dar standardele de conformitate sunt în continuare rigide, iar solicitările de clarificări frecvente, uneori fără a oferi îndrumări concrete. Un exemplu relevant este experiența proiectului de restaurare a cetății, unde diferențele de interpretare a încadrării lucrărilor (interioare vs. exterioare) au dus la neeligibilitatea unor cheltuieli, afectând grav bugetul local. În plus, se reclamă lipsa unei practici unitare în interpretarea devizelor și în decontarea pe capitole bugetare, ceea ce creează incertitudine și crește riscul de respingere a cheltuielilor.

Mai mult, reprezentanții autorității locale semnalează nevoia unor consultări mai ample în etapa de elaborare a ghidurilor și consideră că aceste consultări, deși au existat, nu au dus la integrarea propunerilor formulate de beneficiari.

În ansamblu, deși se remarcă pași pozitivi în digitalizare și comunicare, simplitatea reală a procedurilor este încă departe de a fi atinsă, iar nevoia de sprijin practic, inclusiv prin formări aplicative și schimburi de bune practici, rămâne acută.

CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII

Studiile de caz realizate în cele trei municipii din Regiunea Centru confirmă în mod clar că descentralizarea aduce beneficii tangibile pentru beneficiarii locali. Toți respondenții evidențiază îmbunătățirea comunicării și scurtarea timpilor procedurali în toate etapele implementării – de la evaluare și contractare, până la rambursare. Transformarea ADR în Autoritate de Management este percepută ca o schimbare pozitivă majoră: AM-ul regional este mai aproape, mai disponibil și mai receptiv decât structurile centrale din

perioada POR 2014–2020. Relația directă și capacitatea de reacție rapidă contribuie la un climat de lucru mai eficient și la o mai mare predictibilitate în implementarea proiectelor.

Cu toate acestea, simpla descentralizare nu rezolvă toate blocajele existente. Toate cele trei municipii semnalează dificultăți persistente generate de platforma MySMIS, considerată mai prietenoasă decât versiunea anterioară, dar în continuare marcată de limitări tehnice: lipsa notificărilor automate, dificultăți în regăsirea documentelor și diferențe între interfața beneficiarului și cea a AM-ului. Beneficiarii solicită o interfață unificată, mai clară și mai eficientă, adaptată volumului și complexității administrative pe care îl presupune gestionarea simultană a zecilor de proiecte.

Capacitatea administrativă este o altă vulnerabilitate comună. Chiar și în municipii, echipele implicate în gestionarea fondurilor europene sunt subdimensionate în raport cu volumul de muncă. Consultanța externă joacă un rol esențial, dar nu este eligibilă în toate apelurile, ceea ce limitează accesul la expertiză, în special în faza de implementare. În acest context, achizițiile publice devin o zonă de risc major: procedurile sunt percepute ca neclare, iar lipsa de coerență între interpretările AM, ANAP și Curtea de Conturi generează penalizări care afectează direct bugetele locale. Se solicită cu insistență mecanisme de verificare prealabilă a documentațiilor de achiziție, precum și un cadru coerent și predictibil de interpretare interinstituțională.

O altă temă transversală este neacoperirea unor nevoi locale prin actualele linii de finanțare. Beneficiarii indică domenii precum restaurarea patrimoniului istoric, infrastructura educațională urbană, mobilitatea locală adaptată și spațiile de parcare ca fiind insuficient finanțate sau excluse complet din prioritățile programului. Municipiile solicită o flexibilitate mai mare în alocarea fondurilor și posibilitatea de adaptare a bugetelor și proiectelor la specificul local. Diferențele țin de resursele locale disponibile, profilul urban (turistic, administrativ sau industrial) și de problemele concrete cu care se confruntă (suprapuneri de programe, pierderi din etapizări, bariere lingvistice, lipsă de personal).

Tabel Constatari

	Constatări particulare	Constatări comune transversale
UAT MUNICIPIUL SIBIU	- Sistem de monitorizare funcțional și predictibil. - Utilizează indicatorii de etapă, dar solicită simplificarea lor. - Percepe ca benefică prezența unui calendar clar de lansări, dar constată lipsa acestuia în practică.	Beneficiarii remarcă faptul că descentralizarea a îmbunătățit comunicarea și eficiența procedurală (evaluare, contractare, plăți). ADR este perceput ca fiind mai aproape de beneficiari, mai accesibil și mai receptiv, în contrast cu perioadele anterioare în care procesele erau centralizate.
UAT MUNICIPIUL SIGHIȘOARA	- Utilizează extensiv consultanță la pregătire, dar foarte puțină la implementare din lipsă de eligibilitate. - Observă suprapuneri între PR Centru și PNRR, ceea ce generează ineficiențe. - Solicită simplificarea grilelor de evaluare și o abordare mai flexibilă la nivel de municipiu.	MySMIS este considerat mai prietenos, dar rămân probleme de claritate și limitări tehnice (ex: formatul greoi al documentelor generate, lipsa notificărilor automate, dificultăți în găsirea documentelor încărcate). Se solicită îmbunătățirea

	Constatări particulare	Constatări comune transversale
UAT MUNICIPIUL ODORHEIU SECUIESC	- Confruntat cu pierderi bugetare importante cauzate de corecții retroactive și de neeligibilități din etapizare. - Nevoia prioritară: restaurarea monumentelor istorice și renunțarea la restricții excesive în devize tehnico-economice.	interfeței și uniformizarea între ceea ce vede beneficiarul și ceea ce vede AM-ul. Toate cele trei municipii au echipe subdimensionate, care gestionează zeci de proiecte în paralel Consultanța externă este considerată esențială, dar nu este eligibilă în toate apelurile, ceea ce limitează accesul beneficiarilor la sprijin. Achizițiile sunt percepute ca zonă de risc major, cu reguli interpretate diferit de instituții (AM, ANAP, Curtea de Conturi), ceea ce generează corecții financiare nedrepte Beneficiarii cer pre-verificarea caietelor de sarcini și un mecanism clar de coordonare interinstituțională pentru a evita penalizări ulterioare. Nevoi locale precum monumente istorice, infrastructură educațională în zone urbane, mobilitate locală adaptată sau spații de parcare nu sunt suficient acoperite de actualele linii de finanțare Beneficiarii solicită flexibilitate în alocarea fondurilor între priorități, pentru a reflecta mai bine specificul local.

Cele mai importante concluzii care se pot desprinde din studiile de caz care au fost centrate pe experiența în implementarea programului PR Centru la nivelul beneficiarilor de tip comune pot fi grupate astfel:

1. **Descentralizarea funcționează, dar trebuie susținută prin capacitate și instrumente adecvate** – AM-ul regional este un partener mai apropiat și mai eficient, însă fără resurse administrative și tehnice suficiente la nivel local, beneficiarii nu pot valorifica pe deplin această schimbare.
2. **Simplificarea este esențială** – Interfețele informatice, grilele de evaluare, cerințele administrative și regulile de eligibilitate trebuie ajustate astfel încât să sprijine, nu să împovăreze beneficiarii, mai ales când aceștia implementează simultan proiecte din surse multiple (PR Centru, PNRR etc.).
3. **Achizițiile rămân o zonă critică** – Este nevoie de un mecanism de prevenire a corecțiilor prin clarificări metodologice, verificări ex-ante și asistență concretă, într-un cadru armonizat între actorii implicați în control și audit.
4. **Consultanța este necesară, dar inaccesibilă în unele cazuri** – Pentru a compensa lipsa de personal calificat, consultanța externă ar trebui să fie eligibilă în toate apelurile și să fie însoțită de mecanisme de verificare a calității serviciilor.
5. **Flexibilitatea bugetară și tematică este o condiție pentru adaptarea reală la nevoile urbane** – Municipiile au nevoi diverse în funcție de profilul lor (turistic, industrial, administrativ), iar actualele condiții standardizate nu reflectă acest lucru. Alocările bugetare și indicatorii de rezultat trebuie să permită adaptări locale.
6. **Instruirea și sprijinul tehnic diferențiat trebuie consolidate** – Municipiile solicită sprijin concret, aplicat pe tipuri de proiecte, mai ales în domeniile deficitare precum achiziții, monitorizare și

raportare. În cazul unor comunități multietnice, sprijinul poate include și elemente de accesibilitate lingvistică.

În concluzie, municipiile au demonstrat un angajament clar față de accesarea fondurilor europene și au beneficiat vizibil de pe urma descentralizării. Însă succesul real depinde de capacitatea sistemului de a se adapta la realitățile urbane diverse, prin simplificare, sprijin aplicat și o flexibilitate crescută a instrumentelor de finanțare.

Anexa 6. Analiza literaturii de specialitate

Definiția și componentele Sistemului de implementare

Sistemul de implementare al politicii de coeziune reprezintă un ansamblu amplu și interdependent de structuri, instrumente și procese care operează simultan la nivel european, național, regional și local. În centrul acestui sistem se află arhitectura de guvernare pe mai multe niveluri, care conectează autoritățile de management regionale cu instituțiile naționale și europene,⁶ în baza unor relații verticale și a unui dialog strategic constant. Un element definitoriu îl constituie dependența instituțiilor de gestionare și control de mediile lor instituționale⁷, ceea ce face ca performanța implementării să fie, în mare măsură, condiționată de contextul administrativ în care acestea operează.

Componenta financiară completează această arhitectură prin definirea alocărilor, criteriilor de eligibilitate și selecție, precum și prin utilizarea diferitelor instrumente structurale și mecanisme de combinare a fondurilor⁸. Obiectivul unei simplificări a cadrului financiar, alături de utilizarea hărților ajutoarelor regionale și a asistenței tehnice, ilustrează preocuparea permanentă pentru eficiență și pentru adaptarea finanțării la specificul teritorial.

Abordările teritoriale – DLRC, dezvoltarea urbană durabilă și ITI – conferă sistemului o dimensiune aplicată, axată pe integrarea verticală și pe adaptarea intervențiilor la realitățile locale. Aceste mecanisme sunt dublate de cooperarea teritorială europeană și de eforturile de creare a unor sinergii între regiuni, în logica unei dezvoltări teritoriale integrate.

La nivel operațional, sistemul funcționează printr-o serie de instrumente și procese care includ criterii de eligibilitate, proceduri de achiziții, condiții favorizante pentru specializarea inteligentă, mecanisme de monitorizare și programare orientată spre rezultate.

Coordonarea – atât orizontală, cât și verticală – joacă un rol esențial în funcționarea coerentă a sistemului, aliniind prioritățile strategice ale cadrului financiar multianual cu finanțarea publică disponibilă și cu capacitatea administrativă la nivel regional⁹. Sinergiile create prin programele de asistență tehnică și conexiunile cu strategiile europene majore contribuie la coerența generală a politicii.¹⁰

⁶ Francesco Mantino, Giovanna De Fano, Gianluca Asaro (2022). Analysing the Policy Delivery System and Effects on Territorial Disparities in Italy: The Mechanisms of Territorial Targeting in the EU Rural Development Programmes 2014–2020.

⁷ J. Bachtler, Iain Begg, David Charles, Laura Polverari (2016). The long-term effectiveness of EU cohesion policy : assessing the achievements of the ERDF, 1989-2012

⁸ Francesco Mantino, Giovanna De Fano, Gianluca Asaro (2022). Analysing the Policy Delivery System and Effects on Territorial Disparities in Italy: The Mechanisms of Territorial Targeting in the EU Rural Development Programmes 2014–2020. Land

⁹ J. Bachtler, Carlos Mendez (2020). 10. Cohesion Policy. Policy-Making in the European Union

¹⁰ Stefan Kah, Carlos Mendez, J. Bachtler, S. Miller. Strategic Coherence of Cohesion Policy : Comparison of the 2007-13 and 2014-20 Programming Periods

Cadrul administrativ completează acest ansamblu prin normele, procedurile și structurile instituționale care susțin capacitatea de implementare. Consolidarea capacității administrative și dezvoltarea culturii organizaționale în administrația publică sunt elemente centrale ale unui sistem funcțional, la fel ca inițiativele de simplificare și participarea actorilor relevanți în procesele de guvernare.

În final, Acordul de Parteneriat reprezintă piesa de legătură care integrează toate aceste componente. Prin promovarea guvernării pe mai multe niveluri, implicarea părților interesate și clarificarea rolurilor în cadrul instituțiilor de management și control, acesta oferă cadrul prin care politica de coeziune este adaptată realităților fiecărui stat membru și fiecărei regiuni. Interacțiunea dintre administrațiile naționale, regionale și locale, alături de consultarea actorilor relevanți, asigură faptul că procesele decizionale sunt mai incluzive și mai bine adaptate nevoilor teritoriale.

Provocări politice

Dificultățile de punere în aplicare se manifestă în mai multe forme în cadrul sistemului de implementare. Spre exemplu, Sistemul italian de dezvoltare rurală ¹¹demonstrează o distribuție inegală a fondurilor care favorizează zonele competitive în detrimentul celor rămase în urmă. Sprijinul dispersat pentru inovare în cadrul tehnologiilor și al fluxurilor de finanțare împiedică punerea în aplicare eficace. Dovezile neconcludente privind eficacitatea, diferitele stiluri de gestionare și lipsa de experiență în noile state membre compun provocările legate de punerea în aplicare a sistemului de implementare. Gestionarea integrată a apelurilor de suprafață ilustrează fragmentarea sectorială. Introducerea unor noi obligații de îmbunătățire a orientării către rezultate creează presiuni asupra punerii în aplicare, în timp ce negocierile privind resursele bugetare reprezintă un blocaj persistent.

Problemele de coordonare între fonduri și nivelurile de guvernare reprezintă provocări semnificative. Lipsa unei direcționări teritoriale clare în conceperea programului subminează coordonarea. Coordonarea deficitară între fluxurile de finanțare ale UE și între nivelul UE și cel național sporește birocrăția și reduce transparența. Variațiile sporite datorate integrării țărilor din Europa Centrală și de Est creează complexitate în materie de coordonare. Spre exemplu, în Ungaria ¹²persistă dificultăți de coordonare între politicile naționale și cele ale UE, precum și între diferitele niveluri de guvernare. Necesitatea de a promova sinergiile și clusterelor transeuropene evidențiază lacunele în materie de coordonare, asigurând în același timp abordări coerente din punct de vedere strategic între diferitele fonduri structurale și de investiții europene și cu alte politici ale UE, rămâne o provocare. Neconcordanța dintre impactul geografic și competența politică și problemele legate de guvernare pe mai multe niveluri complică dificultățile de coordonare.

Aspectele legate de coerența strategică amenință eficacitatea politicilor. Contradicția dintre accentul pus pe competitivitate și sprijinul pentru zonele rămase în urmă subminează coerența ¹³. Obiectivele suprasolicitate ale politicii de coeziune diluează orientarea strategică, deoarece politica servește altor obiective. Capacitatea strategică slabă și ingerințele politice afectează planificarea strategică. Dialogul strategic între instituțiile naționale și comunitare necesită îmbunătățiri. Politicile nu abordează în mod adecvat fragmentarea economică și socială, iar interdependențele spațiale afectează regiunile în mod diferit.

¹¹ J. Bachtler, Iain Begg, David Charles, Laura Polverari (2016). The long-term effectiveness of EU cohesion policy : assessing the achievements of the ERDF, 1989-2012

¹² P. Szabó, V. Józsa, Tamás Gordos (2021). Cohesion policy challenges and discovery in 2021-2027. The case of Hungary.

¹³ J. Bachtler, Carlos Mendez (2020). 10. Cohesion Policy. Policy-Making in the European Union

Sarcinile administrative și provocările în materie de reglementare împiedică sistemul de implementare. Centralizarea normelor de punere în aplicare poate reduce flexibilitatea regională. Creșterea birocrăției și a birocrăției din cauza fragmentării creează costuri administrative¹⁴. Înglobarea administrativă, birocrăția și lipsa de responsabilitate generează ineficiențe. Complexitatea în stabilirea de noi zone economice și lipsa unor mecanisme clare de coordonare sporesc sarcina administrativă. Necesitatea unor sisteme de gestionare solide și eficace evidențiază deficiențele actuale. Adăugarea de noi cerințe fără a aborda problemele existente complică sarcinile¹⁵. Normele de eligibilitate teritorială și cerințele de simplificare administrativă reprezintă provocări permanente. Necesitatea unor instrumente financiare mai flexibile și a unor soluții de gestionare inovatoare indică rigiditatea actuală.

Dificultățile de integrare teritorială¹⁶ se manifestă pe mai multe dimensiuni. Politicile presupun oportunități egale în materie de concurență, ignorând disparitățile regionale. Provocările în ceea ce privește crearea de formațiuni teritoriale funcționale și neutilizarea inițiativelor UE precum ITI și DLRC reprezintă oportunități de integrare ratate. Provocarea de a îmbunătăți „capitala” și potențialul teritorial al regiunilor UE rămâne substanțială. Aprofundarea diferențelor regionale și nevoia de schimbare a abordării și a instrumentelor subliniază provocările în materie de integrare.

Pentru perioada 2027-2034, analiza literaturii indică trei opțiuni critice de proiectare care vor determina eficacitatea. În primul rând, arhitectura Cadrului Multianual de finanțare trebuie să soluționeze tensiunea dintre centralizare și flexibilitate: recomandările privind raționalizarea orientării strategice și stabilirea priorităților pe baza matricelor ar îmbunătăți coerența, dar numai dacă sunt însoțite de flexibilitate regională în definirea criteriilor de punere în aplicare pentru a aborda contextele instituționale locale. În al doilea rând, evaluarea trebuie să treacă de la dovedirea eficacității la facilitarea învățării: noi metode de măsurare a impactului, concentrarea asupra efectelor sistemului de implementare și analiza distribuției teritoriale ar genera mai degrabă informații concrete decât doar documentarea deficiențelor. În al treilea rând, reformele în materie de guvernare trebuie să abordeze integrarea politică: consolidarea autonomiei administrațiilor, consolidarea independenței în materie de selecție și clarificarea rolurilor instituționale constituie condiții prealabile pentru o punere în aplicare eficace, pe care nicio planificare strategică nu le poate înlocui.

Dovezile converg către o reformulare fundamentală: eficacitatea politicii de coeziune depinde mai puțin de nivelurile de finanțare sau de prioritățile strategice decât de conceperea sistemului de implementare aliniat la realitățile guvernării interne. Provocarea pentru perioada 2027-2034 nu mai este în primul rând „ce să finanțeze”, ci „cum să finanțeze” – trecerea de la direcționarea teritorială prin norme de eligibilitate la integrarea teritorială prin mecanisme de punere în aplicare.

Perspective comparative din literatura internațională: mecanisme necompetitive de implementare

Literatura de specialitate privind sistemele de implementare a politicilor de dezvoltare teritorială include, pe lângă analiza modelelor europene, o serie de studii comparative asupra mecanismelor utilizate în afara Uniunii Europene. Aceste analize sunt frecvent utilizate pentru a evidenția alternative instituționale la finanțarea competitivă bazată pe apeluri de proiecte, în special în contexte caracterizate de disparități teritoriale și capacități administrative inegale.

¹⁴ R. Baleiras (2010). What changes in cohesion policy for the 2020 horizon?

¹⁵ Laura Polverari (2016). The new ambitions for 2014-2020 European structural and investment funds evaluation: pouring water in a leaking container?

¹⁶ M. Stoyanova, Mariyana Pavlova-Banova, A. Aleksandrova (2023). The integrated territorial development tools - a key component of the European cohesion policy.

Un exemplu în acest sens este programul **Community Development Block Grant (CDBG)** din Statele Unite ale Americii, analizat inclusiv în studiile Comisiei Europene¹⁷ dedicate mecanismelor alternative de livrare a fondurilor. CDBG este un program federal de tip grant bloc, alocat pe bază de formulă, care urmărește sprijinirea dezvoltării comunitare prin intervenții flexibile adaptate nevoilor locale.

Programul Community Development Block Grant (CDBG) este văzut de Guvernul Federal (Departamentul pentru Locuințe și Dezvoltare Urbană – HUD) ca instrumentul său cheie de descentralizare financiară și cea mai flexibilă sursă de finanțare pentru dezvoltarea comunitară la nivel local.

Finanțarea nu se face prin proiecte competitive centralizate, ci printr-un sistem de alocare bazat pe **formule** (Formula-Based Allocation), ceea ce simplifică masiv procesul administrativ la nivel federal și garantează o distribuție echitabilă, deși automată, a resurselor.

HUD utilizează două formule complexe de alocare, care iau în considerare factori demografici și socio-economici, precum:

- Populația.
- Gradul de sărăcie (numărul de persoane sub pragul sărăciei).
- Vechimea locuințelor (indicator al deteriorării urbane).
- Creșterea populației pe categorii de venit.

Această metodă definește două tipuri de beneficiari: (1) **Entități cu Drepturi (Entitlements)**: Orașe mari și comitate urbane, care primesc fondurile direct de la HUD, având rol în sistemul federal de monitorizare, audit și asistență tehnică. (2) **Statele (States)**: Pentru a finanța comunitățile non-urbane (mici) și rurale. Statele primesc fonduri de la HUD și le redistribuie competitiv comunităților eligibile (State CDBG Program). Acestea au rol federal de stabilire a reglementărilor și supraveghere,

Deși Guvernul Federal oferă flexibilitate, acesta impune un **cadru strict de planificare și raportare** pentru a asigura atingerea obiectivelor naționale:

1. **Planul Consolidat (Consolidated Plan)**: Entitățile locale trebuie să prezinte un plan strategic pe 3-5 ani, care identifică nevoile prioritare de locuire și dezvoltare comunitară și arată cum vor fi folosite fondurile CDBG (și alte fonduri HUD) pentru a le aborda. **Acesta este documentul central de control federal.**
2. **Obiectivul Național (National Objective)**: Fiecare dolar CDBG cheltuit trebuie să îndeplinească unul dintre cele trei obiective naționale (70% trebuie să beneficieze persoanele cu venituri mici și moderate). **HUD exercită controlul de legalitate prin acest filtru.**

Rapoartele interne și cele ale Biroului de Responsabilitate Guvernamentală (GAO) evidențiază următoarele concluzii din perspectiva implementării federale:

Puncte Tari pentru HUD (Eficiență Federală)

- **Cost-Eficiență Administrativă**: Prin utilizarea formulei, HUD evită procese centralizate costisitoare de evaluare a mii de propuneri individuale. Sarcina de administrare și selecție a proiectelor este **transferată eficient la nivel local.**

¹⁷ Effective and efficient delivery of European Structural and Investment Funds investments – Exploring alternative delivery mechanisms (Contract number: 2015CE16BAT063).

- **Răspuns Rapid la Nevoile Locale:** Datorită structurii descentralizate, programul permite fondurilor să ajungă rapid în comunitățile care le folosesc pentru a aborda **probleme urgente** locale, fără a aștepta aprobarea unui proiect individual de la Washington D.C.
- **Impact Social Clar:** Cadrul de conformitate asigură că programul rămâne **concentrat pe atingerea obiectivului social principal** (beneficiul LMI), permițând HUD să justifice programul în fața Congresului pe baza impactului său asupra zonelor defavorizate.

Puncte Slabe (Provocări de Supraveghere Federală)

- **Risc de Abuz/Utilizare Neadekvată:** Rapoartele indică faptul că flexibilitatea crescută crește și **riscul ca fondurile să fie "risipite"** pe proiecte cu impact redus sau să fie folosite pentru a substitui finanțarea locală (în loc să o suplimenteze), ceea ce necesită o supraveghere federală intensificată, un efort costisitor.
- **Calitatea Variabilă a Raportării Locale:** Deși entitățile raportează anual (prin CAPER - Raportul Consolidat Anual de Performanță și Evaluare), calitatea și acuratețea datelor privind beneficiarii finali și impactul real variază, îngreunând o **evaluare omogenă** a performanței la nivel național de către HUD.
- **Provocări în Sanționare:** Din cauza autonomiei acordate entităților, aplicarea de sancțiuni de către HUD în cazul neconformității poate fi **un proces îndelungat și dificil**, afectând continuitatea proiectelor în comunitățile care respectă regulile.

Caracteristici esențiale ale programului

- **Alocare necompetitivă**, predictibilă, stabilită prin formulă.
- **Flexibilitate:** comunitățile selectează ce proiecte răspund cel mai bine nevoilor locale.
- **Monitorizare proporțională cu riscul**, nu control exhaustiv.
- **Raportare digitalizată** prin sistemul integrat IDIS (Integrated Disbursement & Information System).
- **Planificare integrată** la nivel local prin Consolidated Plans.
- **Acoperire tematică largă:** infrastructură, locuire, servicii publice, economie locală.

De ce este important CDBG ca model internațional?

- Este unul dintre cele mai **flexibile** și **eficiente** mecanisme de dezvoltare comunitară.
- Permite adaptarea la nevoile locale foarte diverse.
- Oferă stabilitate financiară comunităților, reducând inegalitățile.
- Este un exemplu de **simplificare administrativă** datorită sistemelor digitale și a cadrului de monitorizare bazat pe risc.
- Reprezintă un model de referință pentru statele care caută să reducă competiția excesivă între autoritățile locale și să creeze mecanisme coerente de dezvoltare teritorială.

Bibliografie

1. **Bachtler, J. & Mendez, C.** (2020). *Cohesion Policy. Policy-Making in the European Union*.
2. **Bachtler, J., Begg, I., Charles, D. & Polverari, L.** (2016). *The long-term effectiveness of EU cohesion policy: assessing the achievements of the ERDF, 1989–2012*.
3. **Baleiras, R.** (2010). *What changes in cohesion policy for the 2020 horizon?*
4. **Curtea de Conturi**, Raport public al Autorității de Audit pe anul 2023, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.curteadeconturi.ro/uploads/

9019e4ef/dfaf8b38/e60ef146/c98a4186/2e19621d/f3a3bdde/d04c18b4/00850ee9/Raportul_public_al_Autoritatii_de_Audit_pe_anul_2023.pdf

5. Effective and efficient delivery of European Structural and Investment Funds investments – Exploring alternative delivery mechanisms (Contract number: 2015CE16BAT063).
6. **Mantino, F., De Fano, G. & Asaro, G.** (2022). *Analysing the Policy Delivery System and Effects on Territorial Disparities in Italy: The Mechanisms of Territorial Targeting in the EU Rural Development Programmes 2014–2020*.
7. **Polverari, L.** (2016). *The new ambitions for 2014–2020 European structural and investment funds evaluation: pouring water in a leaking container?*
8. *Raport de evaluare Prioritatea 1: O regiune mai competitivă prin inovare, digitalizare și întreprinderi dinamice*, Servicii privind Evaluarea intermediară timpurie a Programului Regional Sud-Est 2021-2027, Agentia Regionala de Dezvoltare Sud-Est
9. Raport de evaluare POCU (ACZ Consulting pentru MIPE, 2022) – *Povara administrativă ridicată și procedurile greoaie în implementare*
10. Programul de Guvernare 2021–2024 (Hotărârea Parlamentului nr. 42/2021) – *Analiza provocărilor administrației publice*
11. **Szabó, P., Józsa, V. & Gordos, T.** (2021). *Challenges and discoveries of cohesion policy in the period 2021–2027. The case of Hungary*. DETUROPE.
12. **Stefan Kah, Carlos Mendez, J. Bachtler, S. Miller.** Strategic Coherence of Cohesion Policy : Comparison of the 2007-13 and 2014-20 Programming Periods
13. **World Bank**, *Raport privind evaluarea instituțiilor, procedurilor și legislației*, din cadrul contractului Acord de servicii de consultanță privind îmbunătățirea capacității de monitorizare și evaluare în contextul programelor finanțate de UE în România (2021–2027)