



**Cofinanțat de
Uniunea Europeană**



REGIO 
Programul Regiunea Centru 2021-2027

Servicii de consultanță pentru evaluarea Programului Regiunea Centru – Etapa I

Autoritatea Contractantă:

Agencia pentru Dezvoltare Regională Centru

Raport de Evaluare Tema 7

"Analiza sistemului de implementare a PR Centru"

civitta



AUTORI:

Liliana Lucaciu Expert evaluare program

Andreea Savin Expert evaluare program

Persoană de contact (din partea asocierii):

Director de Proiect: Alina David

Versiuni:

Versiunea 1	24.11.2025
Versiune revizuită 1	02.12.2025
Versiune finală	09.12.2025

CUPRINS

SUMARUL EXECUTIV.....	5
PREAMBUL	8
CONTEXTUL GENERAL AL EVALUĂRII	11
METODOLOGIA APLICATĂ.....	14
<i>Provocări, limitări metodologice și soluții aplicate</i>	<i>15</i>
SINTEZA CONSTATĂRILOR EVALUĂRII.....	17
<i>IE1. În ce măsură responsabilitățile instituționale și organizaționale pentru implementarea PR Centru sunt clar definite, asumate și implementate efectiv?</i>	<i>17</i>
<i>IE2. Care este impactul descentralizării asupra procesului de dezvoltare regională și a capacității administrative (instituționale, organizaționale și umane) a structurilor regionale și locale implicate în implementarea PR Centru?</i>	<i>20</i>
<i>IE3. În ce măsură cadrul normativ actual contribuie la întărirea capacității administrative și facilitează implementarea eficientă a politicii de dezvoltare regională prin PR Centru?</i>	<i>27</i>
<i>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?</i>	<i>31</i>
<i>IE5. În ce măsură procedurile operaționale existente la nivel AM contribuie la simplificarea administrativă și eficientizarea implementării PR Centru, favorizând o absorbție optimă a fondurilor?</i>	<i>36</i>
<i>IE6. În ce măsură implementarea descentralizată a PR Centru contribuie la dezvoltarea instituțională, întărirea capacității administrative și creșterea competențelor actorilor regionali și locali implicați?</i>	<i>41</i>
<i>IE7. În ce măsură sistemul de implementare și structura programului regional contribuie la îmbunătățirea accesibilității fondurilor pentru mediul public și privat, la adaptarea acestuia la nevoile și capacitatea actorilor locali?</i>	<i>43</i>
CONCLUZIILE RAPORTULUI	46
RECOMANDĂRI.....	51

Lista acronimelor

AA	Autoritatea de Audit
AC	Autoritate Contractantă
ACP	Autoritatea de Certificare și Plată
ADR	Agenția pentru Dezvoltare Regională
AM	Autoritatea de Management
AP	Acord de Parteneriat
CIC	Camera de Comerț și Industrie
CJ	Consiliul Județean
CM	Comitetul de Monitorizare
CRI	Consortiul Regional de Inovare
CRP	Comitetul Regional de Planificare
CdS	Caiet de Sarcini
DS	Descrierea Sistemului de Management și Control
GS	Ghidul Solicitantului
MIPE	Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene
MTR	Raport Mid-Term Review
MySMIS	Sistem de înregistrare și de stocare sub formă informatizată a datelor referitoare la fiecare operațiune, necesare monitorizării, evaluării, gestiunii financiare, verificărilor și auditurilor în cadrul programelor operaționale gestionate la nivel național
OI	Organism Intermediar

PDR	Planul de Dezvoltare Regională al Regiunii Centru 2021-2027
PR Centru	Programul Regiunea Centru
RIS3	Strategia de specializare inteligentă 2021-2027
ROF	Regulament de Organizare și Funcționare
ROREG	Asociația Agențiilor pentru Dezvoltare Regională din România
SCO	Opțiunile de Costuri Simplificate (SCO din engleză Simplified Costs Options)
SdC	Studii de Caz
SMC	Sistem de management și control
UAT	Unități Administrativ-Teritoriale

Sumarul executiv

Evaluarea tematică privind sistemul de implementare al Programului Regiunea Centru (PR Centru) 2021–2027 a fost realizată **într-un context instituțional nou pentru România**, în care funcțiile de Autoritate de Management au fost transferate pentru prima dată la nivel regional. Evaluarea examinează modul în care mecanismele instituționale, operaționale și procedurale funcționează în practică în cadrul unui sistem descentralizat, analizând atât procesele administrative și capacitatea AM și a beneficiarilor de finanțare cât și relațiile cu structurile centrale, partenerii regionali și beneficiarii.

Sistemul de implementare al PR Centru este analizat ca **un întreg - procese, structuri, resurse, relații instituționale și dinamici operaționale**, aplicând o metodologie mixtă și participativă, bazată pe triangulare și implicarea activă a tuturor părților interesate. Domeniul de aplicare include componentele esențiale ale sistemului de management și control, capacitatea administrativă a AM și a beneficiarilor, funcționarea structurilor partenariale și accesibilitatea mecanismelor de finanțare. **Rezultatele evaluării sunt concepute în primul rând în scop de învățare**, conducând atât la ajustări operaționale în perioada rămasă a programului, cât și la transformarea sistemului într-unul adaptiv, emergent și orientat spre rezultate, în linie cu noile direcții propuse la nivel european pentru perioada 2028–2034.

Metodologia evaluării s-a distins printr-o combinație solidă între rigoare analitică și participare activă, utilizând un design mixt care a integrat în mod coerent analiza documentară, interviuri, focus-grupuri, sondaje exhaustive și studii de caz. Triangularea sistematică a acestor surse a asigurat robustețea concluziilor, iar componenta participativă, ce a implicat personalul AM, beneficiari, parteneri instituționali și actori regionali, a permis analiza nu doar a performanței sistemului, ci și a perspectivelor diferite asupra provocărilor și soluțiilor emergente. Metodologia a sprijinit învățarea instituțională, a facilitat identificarea cauzelor de fond ale problemelor.

Constatări și concluzii ale evaluării

Responsabilitățile instituționale și organizaționale ale AM PR Centru sunt, în ansamblu, clar definite, bine înțelese și implementate efectiv la nivelul ADR Centru. Evaluarea arată că, în practică, responsabilitățile sunt asumate în mod consistent datorită experienței acumulate, implicării directe în elaborarea procedurilor și consolidării progresive a structurilor interne. Procesele de evaluare, contractare, monitorizare și verificare sunt aplicate în mod coerent, iar proximitatea deciziei la nivel regional a contribuit la întărirea relațiilor cu beneficiarii, relații deja stabilite în programele anterioare când ADR Centru avea rolul de organism intermediar pentru programul regional.

Structurile partenariale sunt bine constituite și reprezentative, iar AM depune eforturi constante pentru îmbunătățirea comunicării și a implicării. Participarea este totuși inegală, actorii publici sunt mai activi, în timp ce mediul de afaceri și societatea civilă percep participarea ca fiind solicitantă și cu influență limitată asupra deciziilor programului, stimularea participării fiind o provocare în continuare pentru AM.

Descentralizarea a avut un impact pozitiv semnificativ asupra capacității programului de a se adapta la nevoile regiunii, în special la nivel operațional și în relația cu beneficiarii. Decizia la nivel regional a permis calibrarea apelurilor și procedurilor la realitățile locale.

Faptul că Autoritatea de Management face parte din Agenția de Dezvoltare Regională Centru a permis **valorificarea unor multiple sinergii**, inclusiv: credibilitatea ADR izvorâtă din buna reputație de principal finanțator al dezvoltării regionale în regiune preluată de AM, eficiență instituțională prin transferul de competențe sau folosirea partajată a acestora în procese comune (analiza nevoilor regionale, feedback-ul actorilor regionali, echipe mixte în procesele de planificare și programare). Efectele acestor sinergii se regăsesc în adaptarea programului la specificul nevoilor regionale, acces rapid la feedback-ul actorilor regionali, coerență mai mare cu alte programe de finanțare în regiune pentru care ADR îndeplinește rol de OI.

Adaptarea strategică a programului este limitată de cadrul de finanțare al Regulamentelor UE cu obiective de politică, obiective specifice și cote de finanțare care lasă puțină flexibilitate AM la nivelul structurii programului

În a focaliza intervenția pe anumite nevoi. Ca prim exercițiu de programare demarat târziu, cadrul de reglementare a avut avantajul de a oferi o orientare similară programului regional anterior.

Cadrul normativ sprijină formal funcționarea programului, dar complexitatea și instabilitatea sa limitează eficiența implementării. Modificările legislative frecvente, suprapunerea reglementărilor și interpretările neunitare între instituțiile centrale generează incertitudine atât pentru AM, cât și pentru beneficiari. Achizițiile publice, în special, funcționează ca un nod critic de constrângeri, afectând calitatea proiectelor și ritmul implementării.

Autoritatea de management și-a asumat obiectivul de simplificare, cu acțiuni și eforturi atât în ceea ce privesc procesele de implementare cât și introducerea de opțiuni de costuri simplificate. Deși există eforturi de simplificare, acestea au produs rezultate limitate în absența unui cadru de reglementare suficient de clar și credibil fără incertitudinea interpretărilor ce ar putea conduce la corecții ulterioare.

Resursele administrative ale AM PR Centru susțin implementarea programului, finanțarea este asigurată prin prioritatea de asistență tehnică pentru funcționarea structurilor responsabile, pentru dezvoltarea capacității administrative. Principalele provocări se referă la asigurarea resurselor umane în condițiile unei oferte limitate de competențe specifice pe piața muncii, adaptarea disponibilității personalului la volumul variabil de muncă pe anumite posturi pe parcursul fazelor și etapelor de implementare. Autoritatea de management a reușit foarte bine să implementeze o rotație a personalului pe funcțiile cu încărcarea variabilă și formare practică la locul de muncă.

Procedurile operaționale contribuie la o implementare coerentă, dar nu generează încă o simplificare autentică pentru AM și beneficiari. Sistemul actual funcționează corect procedural, însă povara administrativă este percepută de toți actorii implicați ca foarte ridicată. Aceasta este generată de volumul mare de reglementări, numărul mare de apeluri de proiecte, documentații stufoase cu elemente ce nu aduc o contribuție calității proiectelor sau rezultatelor, un sistem MySMIS rigid ce nu poate fi adaptat fiecărui apel, uneori dublând efortul de încărcarea a acelorași documente în secțiuni diferite.

Descentralizarea a întărit **capacitatea operațională a AM** și a contribuit la o apropiere funcțională de beneficiari, cu efecte pozitive asupra consolidării capacității acestora de accesare a fondurilor și implementare a proiectelor finanțate prin PR Centru. În general municipiile și-au construit echipe puternice de gestionare a fondurilor europene și utilizează, după caz, servicii externalizate, în timp ce orașele mici și comunele depind în mai mare măsură de consultanți externi.

Provocarea principală în fața AM constă în **capacitatea administrativă insuficientă** în cazul unei părți importante a unităților administrativ-teritoriale, în ceea ce privește accesarea și implementarea proiectelor finanțate prin PR Centru. **Orașele mici și mijlocii și comunele se confruntă cu limite structurale:** echipe reduse și dificultăți în a angaja specialiști cum ar fi ingineri și urbanisti afectând capacitatea de exercitare a funcțiilor esențiale de dezvoltare economică și socială, care ar trebui să sprijine echipele de proiect în toate etapele ciclului de intervenție. Acest lucru afectează accesul la finanțare la timp dar și calitatea proiectelor și indică necesitatea unei investiții pe termen lung în capacitatea UAT-urilor, îndeosebi a orașelor mici, mijlocii și a comunelor.

Accesibilitatea fondurilor a crescut semnificativ datorită descentralizării, proximității AM și îmbunătățirii ghidurilor, însă accesarea rămâne o provocare în condițiile existenței simultane a unui număr mare de oportunități de finanțare active din alte surse îndeosebi pentru autoritățile locale. Numărul mare de apeluri de proiecte, documentația voluminoasă, achizițiile complexe și calendarul imprevizibil constituie bariere pentru actorii cu capacitate mai scăzută. În plus, lipsa unui sprijin strategic integrat limitează capacitatea de a formula proiecte relevante complementare cu potențial de a genera un impact.

ADR Centru este un facilitator strategic al dezvoltării regionale, acest rol este întărit în ceea ce privește dezvoltarea capacității administrative în regiune prin asumarea unor acțiuni, posibile acum ca autoritate de management la nivel regional. **Foaia de parcurs pentru întărirea capacității administrative** reprezintă un progres major în abordarea dezvoltarea capacității administrative ca proces strategic pe termen lung, capabil să

influențeze evoluția întregului ecosistem regional. Acest lucru reprezintă o premisă favorabilă esențială pentru pregătirea pentru perioada 2028–2034 perioadă ce anunță posibilitatea unei transformări profunde a sistemului de implementare prin orientările anunțate de propunerile de regulamente ce specifică: orientarea către rezultate și impact, digitalizare integrată, audit proporțional la risc și flexibilitate regională în definirea intervențiilor.

Recomandări

Se recomandă [continuarea simplificării administrative](#) prin revizuirea ghidurilor și grilelor de evaluare, eliminarea criteriilor fără valoare adăugată, automatizarea criteriilor standardizabile și trecerea acestora în etapa de pre-calcul digitalizat. Îmbunătățirea MySMIS este esențială pentru reducerea duplicării documentelor și introducerea unor funcționalități utile, cum ar fi interoperabilitate, dezactivarea câmpurilor nerelevante apelurilor, armonizarea interfețelor beneficiarilor cu cele ale AM-ului.

Se recomandă [revizuirea și continuarea implementării Foii de parcurs](#) de întărire a capacității administrative a Regiunii Centru - Etapa a II-a. În această etapă se recomandă construirea unui [sistem de implementare adaptiv și emergent](#), prin dezvoltarea competențelor personalului AM și al UAT-urilor (formare continuă, leadership adaptiv, digitalizare) și prin consolidarea atât a calității strategiilor integrate, cât și a finanțării proiectelor într-o abordare integrată, corelată cu aceste strategii și consolidarea rolului AM ca facilitator strategic, cu servicii integrate și mecanisme eficiente de coordonare și feedback.

Pentru a asigura impactul intervențiilor și adoptarea unor mecanisme orientate pe rezultate, se recomandă [consolidarea capacității UAT-urilor prin continuarea sprijinului pentru elaborarea strategiilor integrate de dezvoltare](#) și pentru dezvoltarea capacității asociațiilor intercomunitare, atât în planificare, cât și în implementarea portofoliilor de proiecte.

Pentru a stimula participarea tuturor partenerilor și întărirea sentimentului de proprietate asupra programului, parteneriatul trebuie transformat dintr-un exercițiu de avizare într-un [proces autentic de co-creare](#). Acest lucru presupune continuarea eforturilor dovedite de AM în adaptarea materialelor, diferențiate pe categorii de actori, desfășurarea de sesiuni tematice atractive, utilizarea de platforme digitale pentru contribuții asincrone și mecanisme de feedback transparente cu trasabilitate, dar și [o implicare mai proactivă din partea partenerilor, prin agregarea pozițiilor proprii, utilizarea evidențelor locale și valorificarea experiențelor practice](#). Dubla responsabilitate – facilitare din partea AM și contribuție substanțială din partea partenerilor – poate transforma parteneriatul într-un cadru incluziv, reprezentativ și orientat pe soluții pentru viitorul program. Aceste schimbări sunt condiționate de un [cadru de reglementare care poate să asigure mai multă flexibilitate la nivelul regiunii](#) privind structura programului și modalitățile de implementare.

ADR și AM PR Centru nu pot elimina singure constrângerile generate de cadrul de reglementare extern programului, care afectează aspecte esențiale precum: achizițiile publice, interpretările neunitare ale instituțiilor centrale privind modulul de aplicare a reglementărilor în situații specifice, cadrul de finanțare detaliat și rigid (de la Regulamentele Politicii de Coeziune până la legislația națională de implementare) și un sistem de control preponderent orientat spre procese și cheltuieli. În acest context, pentru etapa 2026–2029 se recomandă: participarea la formularea unor poziții comune ale AM-urilor regionale; dialog structurat și continuu cu MIPE, ANAP, AA și ACP; advocacy pentru [flexibilitate regională și instrumente bazate pe performanță](#); [reducerea micro-managementului](#) din documentele programului, prin orientarea către obiective generale, [fără norme excesive](#); [crearea unei mase critice de susținere instituțională pentru arhitectura sistemului post-2027](#).

Preambul

Titlul contractului de servicii	„Servicii de consultanță pentru evaluarea Programului Regiunea Centru – Etapa I”
Contract de prestări servicii	993 / 1 / 14.01.2025
Beneficiar	Agenția de Dezvoltare Regională Centru (ADR C)
Autoritate Contractantă	Agenția de Dezvoltare Regională Centru (ADR C)
Contractor	Asocierea formată din CIVITTA Strategy & Consulting SA (lider) și Lideea Development Actions SRL (partener)
Data de începere	12.02.2025
Data de încheiere	12.08.2027

Tabel 1 - Date sintetice ale contractului

1. Prezenta evaluare tematică are ca obiectiv **analizarea sistemului de implementare** al Programului Regiunea Centru (PR Centru) 2021–2027, într-un context în care România implementează pentru prima dată modelul de programare descentralizată, cu transferul funcțiilor de Autoritate de Management la nivelul agențiilor regionale. Evaluarea urmărește să ofere o înțelegere profundă a modului în care acest sistem funcționează în practică, cum sunt gestionate procesele administrative și operaționale și în ce măsură mecanismele instituționale și procedurale facilitează sau îngreunează implementarea eficientă a programului.
2. Obiectivele evaluării sunt de a examina **funcționalitatea, eficacitatea, relevanța și accesibilitatea** sistemului de implementare al PR Centru, pe baza unui set de întrebări de evaluare structurate în matricea metodologică aprobată.
3. **Obiectivul general al acestei evaluări** vizează contribuția la obiectivul contractului prin aprofundarea analizei sistemului de implementare al PR Centru, respectiv a mecanismelor de management, control și sprijin care influențează performanța programului. Evaluarea urmărește furnizarea unei baze solide de informații pentru deciziile de management ale AM PR Centru, în vederea creșterii eficienței, eficacității și coerenței intervențiilor, precum și extragerea lecțiilor învățate și a bunelor practici pentru adaptarea sistemului și pregătirea cadrului financiar post-2027.
4. Domeniul **de aplicare al evaluării îl reprezintă sistemul de implementare al Programului Regiunea Centru**, definit în această evaluare conform abordărilor utilizate în studii și evaluări similare ale Politicii de Coeziune a UE, în special Evaluarea ex-post a sistemului de implementare 2007–2013¹ (*delivery system*), respectiv:

„combinația cerințelor și procedurilor legale care susțin investițiile eficiente și eficace ale resurselor Uniunii Europene, precum și rolurile și responsabilitățile operaționale în planificarea, gestionarea și implementarea politicii la nivel european, național și regional.”
5. În sens operațional, această definiție include toate componentele relevante ale funcționării programului: entitățile și structurile implicate, procesele administrative, strategice și operaționale, instrumentele și procedurile utilizate, resursele umane și capacitățile disponibile, precum și relațiile dintre AM PR Centru, instituțiile centrale, europene, parteneri și beneficiari.

¹ [wp12_final_report.pdf \(europa.eu\)](#) pag. 43, 49, reprezentare grafică fig. 14.

6. În definirea sistemului de implementare, această evaluare stabilește în mod explicit limitele sistemului (system boundaries), pentru a delimita clar ce elemente sunt analizate în interiorul sistemului și ce țin de contextul extern.
7. Astfel, sistemul de implementare al PR Centru include elementele sistemului de management și control al programului la care se adaugă beneficiarii de finanțare, partenerii și alte părți interesate cu contribuții directe sau indirecte la implementarea programului cum ar fi:
 - structurile care contribuie direct la gestionarea programului (AM PR Centru cu organismul intermediar, structuri naționale, Comisia Europeană și partenerii instituționali relevanți);
 - părți interesate ale dezvoltării regionale din Regiunea Centru;
 - procesele administrative și operaționale asociate întregului ciclu al PR Centru;
 - instrumentele, procedurile și sistemele informatice utilizate în implementare;
 - resursele umane, capacitățile și mecanismele interne de coordonare;
 - beneficiarii de finanțare
 - interacțiunile dintre entitățile implicate.
8. În afara limitelor sistemului rămân elementele asupra cărora AM PR Centru nu are control direct – precum cadrul legislativ național, reglementările relevante, alte programe de finanțare complementare. Acestea sunt tratate drept **factori de context** care influențează funcționarea sistemului, dar nu fac parte din sistemul analizat.
9. Această delimitare clară permite evaluării să se concentreze pe procesele, structurile și resursele pe care AM le poate influența în mod direct sau indirect și să formuleze recomandări realiste pentru perioada 2021–2027 și în perspectiva programării 2028–2034.
10. Metodologia utilizată în această evaluare este una mixtă, combinând metode cantitative și calitative într-un design care permite triangularea rezultatelor și consolidarea robusteții concluziilor. Datele cantitative au fost colectate prin sondaje adresate personalului AM PR Centru, beneficiarilor și membrilor structurilor partenariale, în timp ce dimensiunea calitativă a inclus interviuri semi-structurate, focus-grupuri, ateliere de lucru, studii de caz și un panel de experți.
11. Evaluarea are un caracter atipic, deoarece obiectul analizat nu este o intervenție sau un portofoliu de proiecte, ci un sistem – sistemul de implementare al Programului Regional Centru. Acest lucru a necesitat o abordare metodologică adaptată, capabilă să surprindă dinamica instituțională, procesele operaționale, relațiile dintre actori și modul real de funcționare al mecanismelor de management și control.
12. Procesul de evaluare a fost conceput ca unul participativ și orientat spre învățare, urmărind nu doar colectarea datelor, ci și implicarea activă a părților interesate în interpretarea acestora. Interviurile, focus-grupurile și atelierile au funcționat ca spații de dialog, în care participanții au contribuit la înțelegerea comună a aspectelor cheie ale sistemului, reflectând asupra perspectivelor diferite și asupra cauzelor recurente ale disfuncționalităților observate.
13. Descrierea completă a metodologiei – inclusiv instrumentele utilizate, eșantionarea, triangularea, limitările și etapele evaluării – este prezentată în Secțiunea 4 a raportului.
14. Grupul-țintă al evaluării acoperă toate categoriile de actori implicați în funcționarea sistemului de implementare al PR Centru, incluzând: personalul Autorității de Management PR Centru (conducere și execuție), structurile partenariale ale programului (CM, CRP, CRI), instituțiile cu rol în coordonare și control (MIPE, ANAP, AA), autoritățile publice locale (comune, orașe, municipii și consilii județene), instituții publice relevante din domeniile vizate de intervenții, beneficiari privați (IMM-uri, inclusiv întreprinderi mici și start-up-uri), organizații economice și sociale, precum și experți și reprezentanți ai mediului academic. Varietatea acestor actori, ilustrată în Figura 1 și detaliată în metodologie pentru fiecare metodă de cercetare, reflectă efortul substanțial depus pentru a integra o paletă diversă de perspective asupra funcționării sistemului, astfel încât evaluarea să surprindă în mod fidel experiențele și percepțiile tuturor părților interesate relevante.

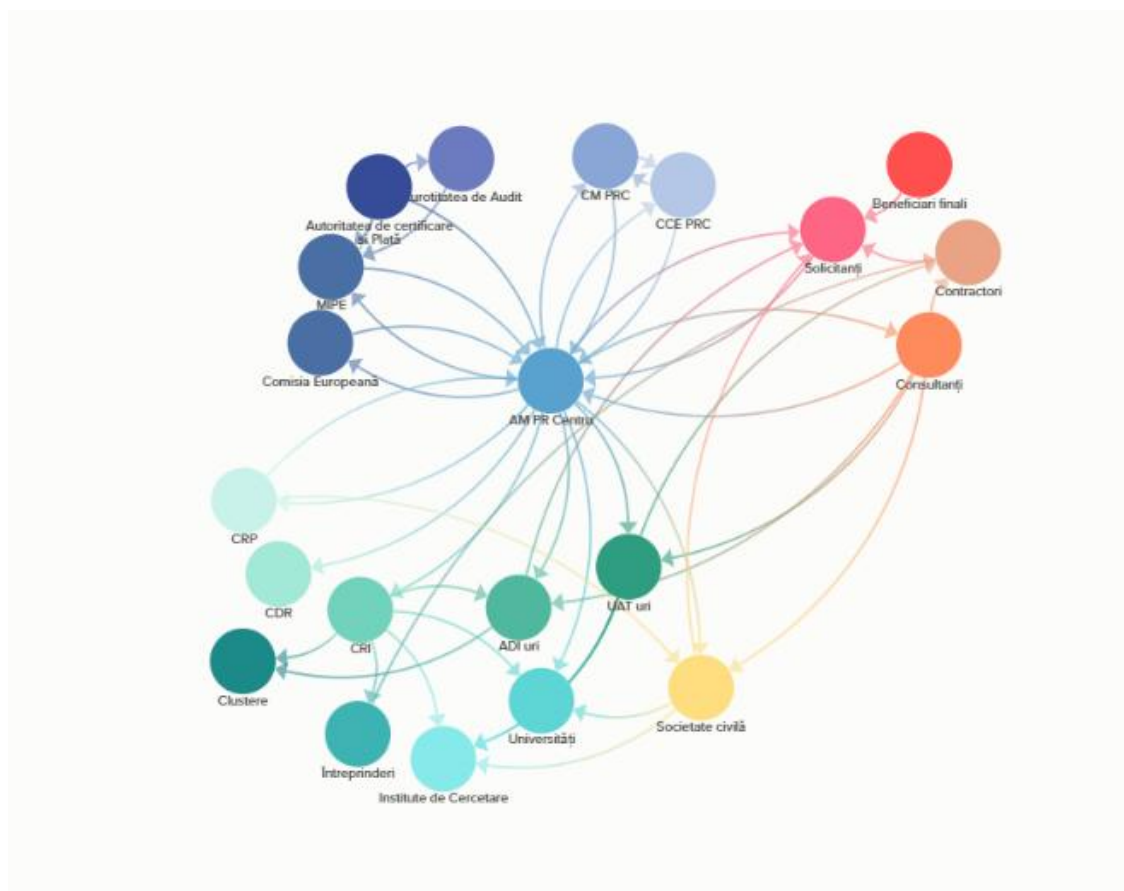


Figura 1 Harta entităților sistemului de implementare

15. Rezultatele evaluării sunt concepute pentru a sprijini Autoritatea de Management atât în ajustările operaționale necesare în perioada rămasă de implementare 2021–2027, cât și în fundamentarea arhitecturii strategice pentru perioada 2028–2034. În primul rând, evaluarea oferă evidențe clare privind domeniile în care sunt posibile îmbunătățiri imediate – în special ajustări procedurale, standardizări, consolidări ale proceselor interne și măsuri punctuale de simplificare, care pot reduce povara administrativă și accelera procesarea proiectelor până la încheierea programului actual.
16. În al doilea rând, evaluarea oferă direcții strategice pentru transformarea sistemului de implementare într-unul emergent și adaptiv, capabil să răspundă provocărilor dezvoltării regionale și oportunităților de finanțare din următorul ciclu bugetar. Constatările și recomandările sprijină AM în identificarea acelor modificări sistemice care condiționează funcționarea eficientă a unui sistem modern de implementare: simplificare consecventă, digitalizare funcțională, utilizarea datelor în timp real, procese flexibile proporționale cu capacitatea beneficiarilor și un model de coordonare interinstituțională în regiune și în afara regiunii mai coerent.
17. Utilizarea rezultatelor evaluării merge, astfel, dincolo de îmbunătățiri punctuale ale procedurilor, fiind orientată către consolidarea capacității administrative regionale, către crearea unui model de implementare mai robust, mai predictibil și mai capabil să se adapteze schimbărilor. În acest sens, evaluarea reprezintă atât un instrument de învățare colectivă, cât și o bază strategică pentru proiectarea viitoarelor programe și mecanisme de finanțare, asigurând continuitatea și modernizarea guvernancei în regiune.

Contextul general al evaluării

18. Obiectul acestei evaluări nu este o intervenție în sensul tradițional al Politicii de Coeziune, ci sistemul de implementare al Programului Regiunea Centru (PR Centru) 2021–2027. În consecință, contextul general descrie nu un set de activități sau investiții, ci **arhitectura instituțională (elementele instituționale ale sistemului), procesele și resursele care susțin implementarea programului, modul în care actorii interacționează și rezultatele așteptate** din funcționarea eficientă a acestui sistem.
19. Elementele de context cheie ale acestei evaluări sunt:
- *programul pentru care sistemul de implementare a fost creat – PR Centru 2021-2027*
 - *arhitectura instituțională a programelor Politicii de Coeziune din România*
 - *Regiunea Centru ca arie teritorială la nivelul căreia acționează programul.*

PR Centru 2021-2027 - privire de ansamblu și aspecte relevante

20. Din perspectiva analizei sistemului de implementare, programul prezintă câteva caracteristici esențiale, detaliate în continuare.
21. PR Centru 2021–2027 are o perioadă de implementare efectivă de aproximativ 7 ani (octombrie 2022 – decembrie 2029) fiind un program de dimensiune semnificativă, comparativ cu finanțările gestionate anterior la nivel regional. Alocarea totală de peste 1,38 miliarde euro reprezintă un nivel fără precedent pentru Regiunea Centru, ceea ce amplifică cerințele administrative și operaționale asociate implementării.
22. Programul este implementat pentru prima dată de o entitate regională cu rol de Autoritate de Management, respectiv o structură dedicată în cadrul ADR Centru. Această tranziție de la modelul centralizat la unul descentralizat reprezintă una dintre cele mai importante schimbări instituționale din arhitectura de management a fondurilor europene în România.
23. Programul are o diversitate foarte largă de priorități de investiții, defalcate în multiple obiective specifice care acoperă toate cele cinci Obiective de Politică ale Politicii de Coeziune (OP1–OP5). Această complexitate tematică se reflectă într-un număr mare de apeluri și tipuri de intervenții, cu cerințe procedurale și tehnice diferite.
24. Programul include o prioritate dedicată de Asistență Tehnică, finanțată prin FEDR, prin care sunt asigurate resursele necesare funcționării sistemului de implementare. Cu o valoare de aproximativ 58,25 milioane EUR Prioritatea de Asistență Tehnică (AT) finanțează procesele programului și capacitatea administrativă, dezvoltarea și menținerea sistemelor și instrumentelor de lucru. PR Centru dezvoltă capacitatea administrativă a autorităților și beneficiarilor prin acțiuni coerente sub umbrela unei Foi de parcurs pentru întărirea capacității administrative.

Arhitectura instituțională a programelor Politicii de Coeziune din România

25. Arhitectura instituțională a programelor UE 2021–2027 în România, disponibilă pe site-ul MIPE-<https://mfe.gov.ro/>, ilustrează complexitatea cadrului în care funcționează PR Centru și evidențiază faptul că sistemul de implementare operează într-un ecosistem administrativ dens, marcat de interacțiuni multiple și interdependente între nivelul regional, național și european. Schema arată că AM PR Centru este integrat într-o arhitectură instituțională amplă, cu legături operaționale directe către MIPE (coordonare), Ministerul Finanțelor – ACP (certificare), Autoritatea de Audit și alte structuri centrale cu rol în control, verificare și reglementare. Această configurare implică un grad ridicat de coordonare verticală și orizontală și necesită alinierea continuă a procedurilor dintre instituțiile centrale și cele regionale.
26. În același timp, această arhitectură subliniază faptul că Regiunea Centru beneficiază de finanțare printr-un număr mare de programe și surse de finanțare – PR Centru, PNRR, POT, programe sectoriale, finanțări administrate de Administrația Fondului pentru Mediu și alte instrumente europene și naționale.

Pe de o parte, această densitate de finanțare creează oportunități importante pentru dezvoltare regională; pe de altă parte, generează riscuri de suprapunere a cerințelor, presiune administrativă crescută asupra beneficiarilor și posibile incoerențe în planificarea și secvențierea investițiilor. În ansamblu, arhitectura instituțională complexă oferă un tablou clar al necesității unor mecanisme de coordonare eficientă, simplificare și integrare, astfel încât programele să contribuie la un impact agregat și coerent în regiune.

Regiunea Centru aspecte cheie din perspectiva sistemului de implementare a PR Centru

27. În Regiunea Centru se combină municipiile dinamice și puternic dezvoltate cu zonele rurale extinse, expuse depopulării și declinului socio-economic. În total, regiunea cuprinde 20 municipii, 37 de orașe și 357 comune, cu diferențe semnificative de capacitate administrativă și economică între ele.
28. Această structură teritorială eterogenă generează capacități administrative inegale, ritmuri diferite de pregătire a proiectelor și nevoi distincte, ceea ce îngreunează standardizarea și aplicarea uniformă a procedurilor de implementare. Aceste aspecte reprezintă caracteristici la nivel național evidențiate în evaluări anterioare ale programelor Politicii de coeziune, cum ar fi evaluările POR 2014-2020 privind investițiile în dezvoltarea urbană, evaluările capacității administrative la nivelul Acordului de Parteneriat.
29. În Regiunea Centru sunt active simultan mai multe programe de finanțare (PR Centru, PNRR, AFM, PT, PDD, PCDIF, Anghel Saligny, programe tematice UE), ceea ce creează un context bogat în resurse, dar și riscuri de suprapunere a termenelor apelurilor de proiecte programelor, suprasolicitare administrativă pentru UAT-uri și alte entități eligibile, confuzie din cauza cerințelor și procedurilor neuniforme ale programelor de finanțare. Această densitate a finanțărilor poate conduce la o dispersare a proiectelor finanțate și o integrare slabă, limitând impactul finanțărilor, portofolii dispersat.

Descrierea sistemului de implementare

30. Sistemul de implementare include sistemul de management și control (SMC²) așa cum este definit de Regulamentul Dispozițiilor Comune 1060/2021 la care se adaugă beneficiarii programului, alte părți interesate, structuri de coordonare, CE (din perspectiva structurii, resurselor, capacităților proceselor și interacțiunilor lor cu alte elemente ale sistemului de implementare)
31. SMC al PR Centru 2021–2027 este structurat în conformitate cu arhitectura instituțională stabilită de Regulamentul (UE) 2021/1060 și legislația națională, având la bază separarea funcțiilor și responsabilităților între instituțiile implicate. Rolul central revine Autorității de Management PR Centru din cadrul ADR Centru, responsabilă pentru gestionarea programului: elaborarea și lansarea apelurilor de proiecte, evaluarea și selecția operațiunilor, contractarea, monitorizarea implementării, verificările administrative și pe teren, precum și gestionarea neregulilor și raportarea rezultatelor, evaluarea programului. AM reprezintă principalul pilon al sistemului de implementare la nivel regional.
32. Ministerul Finanțelor, prin Autoritatea de Certificare și Plată asigură funcția contabilă³, iar SIFE îndeplinește rolul de Organism Intermediar al Programului în ceea ce privește constatarea neregulilor și stabilirea creanțelor bugetare.

² Regulamentul (UE) 2021/1060, Articolul 2(3) definește sistemul de management și control astfel: sistem de management și control înseamnă sistemul instituit de statele membre la nivelul programelor pentru a asigura gestionarea și monitorizarea programelor, precum și prevenirea, detectarea și corectarea neregulilor”

³ Conform Regulament (UE) 2021/1060 art. 76 îndeplinește următoarele funcții: (a) întocmirea și transmiterea cererilor de plată către Comisia Europeană; b) întocmirea și prezentarea conturilor, confirmarea integralității, a acurateții și a veridicității conturilor și păstrarea unor evidențe electronice pentru toate elementele conturilor, inclusiv pentru cererile de plată; c) convertirea în euro a cheltuielilor suportate în moneda națională pe baza cursului de schimb contabil lunar al Comisiei din luna în care cheltuielile sunt înregistrate în sistemele contabile ale organismului responsabil de îndeplinirea sarcinilor prevăzute în prezentul articol).

33. Autoritatea de Audit din cadrul Curții de Conturi exercită auditul extern al sistemului, în conformitate cu cerințele Regulamentului 1060/2021. Rolurile acestor instituții sunt integrate în SMC, asigurând legalitatea, regularitatea și buna gestiune financiară a programului.
34. În paralel, sistemul funcționează în strânsă interdependență cu instituțiile naționale cu rol în coordonare. Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE) asigură coordonarea națională strategică a politicii de coeziune, elaborează cadrul metodologic și este membru în Comitetul de Monitorizare al PR Centru.
35. Sistemul de implementare este completat de structurile partenariale ale programului și de beneficiarii publici și privați, care contribuie direct la realizarea intervențiilor. Comitetul de Monitorizare participă la orientarea strategică, aprobă criteriile de selecție și asigură implicarea actorilor socio-economici în guvernarea programului. Beneficiarii – UAT-uri, instituții publice și IMM-uri – sunt actori operaționali centrali ai sistemului, responsabili de implementarea proiectelor finanțate. În ansamblu, sistemul de implementare al PR Centru funcționează pe mai multe niveluri, în care interacțiunile dintre nivelul regional, național și european sunt esențiale pentru transpunerea fondurilor în schimbări relevante pentru regiune.
36. Aria de acoperire a programului este întreaga Regiune Centru, respectiv județele Alba, Brașov, Covasna, Harghita, Mureș și Sibiu, și din perspectiva mecanismului de finanțare sistemul de implementare vizează exclusiv PR Centru 2021-2027.
37. Resursele relevante pentru funcționarea sistemului includ resursele administrative, procedurale, tehnice și umane ale ADR Centru în cadrul căreia a fost creată structura autorității de management, precum și resursele instituțiilor partenere implicate în monitorizare, control și audit. Cea mai importantă sursă de finanțare a sistemului de implementare este Prioritatea Asistență tehnică a PR Centru. În plus, sistemul funcționează pe baza unei infrastructuri digitale comune (MySMIS, SIATD, SICAP), a cadrului procedural stabilit prin ghiduri și instrucțiuni, și a capacității operaționale a beneficiarilor.
38. Rezultatele așteptate ale unui sistem de implementare eficient constau în capacitatea sa de a transforma fondurile disponibile în schimbări relevante pentru regiune, prin procese simple, coerente și orientate spre impact și se reflectă în performanța programului și satisfacția actorilor regionali.
39. Legăturile cu cadrul politicilor UE și naționale sunt esențiale pentru înțelegerea funcționării sistemului de implementare al PR Centru. Programul este guvernat în primul rând de Planul de Dezvoltare Regională (PDR) Centru 2021–2027, documentul strategic care fundamentează prioritățile și justifică intervențiile regionale. Acesta este aliniat la strategiile și politicile naționale teritoriale și sectoriale, precum și la orientările Strategiei UE pentru Politica de Coeziune, ceea ce conferă coerență intervențiilor, dar lasă o marjă relativ redusă de flexibilitate pentru adaptări locale semnificative.
40. Din perspectiva sistemului de implementare, PR Centru se bazează pe o experiență instituțională acumulată în peste 15 ani de gestionare centralizată a programelor POR, experiență care a modelat procese, proceduri și practici administrative. Transferul funcției de Autoritate de Management către regiuni a presupus continuarea utilizării acestor mecanisme de lucru – achiziții publice, verificări, control, monitorizare – care funcționează după reguli consolidate la nivelul sistemului public din România. Această continuitate facilitează implementarea, dar poate genera și rezistență la schimbare, în special atunci când sunt introduse noi abordări precum descentralizarea, simplificarea, digitalizarea sau orientarea sistemului spre rezultate.
41. PR Centru operează într-un cadru normativ european și național bine definit, reglementat prin Regulamentele (UE) nr. 2021/1060 și 1058 privind gestionarea fondurilor și funcționarea sistemelor de management și control. La nivel național, programul se aliniază cadrului instituțional al Politicii de Coeziune 2021–2027. În perspectiva perioadei 2028–2034, sistemul de implementare va trebui să integreze direcțiile emergente ale Comisiei Europene privind guvernarea bazată pe performanță, simplificarea procedurilor, digitalizarea completă și un sistem de audit proporțional cu riscul.

Metodologia aplicată

42. Coloana vertebrală a evaluării o reprezintă cele șapte întrebări de evaluare, structurate în două întrebări generale (ÎE1 și ÎE2) și cinci întrebări secundare care detaliază aspectele de analizat.
- **ÎE1.** În ce măsură responsabilitățile instituționale și organizaționale pentru implementarea PR Centru sunt clar definite, asumate și implementate efectiv?
 - **ÎE2.** Care este impactul descentralizării asupra procesului de dezvoltare regională, și a capacității administrative (instituționale, organizaționale și umane) a structurilor regionale și locale implicate în implementarea PR Centru?
 - **ÎE3.** În ce măsură cadrul normativ actual contribuie la întărirea capacității administrative și facilitează implementarea eficientă a politicii de dezvoltare regională prin PR Centru?
 - **ÎE4.** Cât de adecvată este disponibilitatea resurselor administrative (umane, financiare, logistice și materiale) pentru susținerea eficientă a implementării PR Centru la nivelul AM și beneficiarilor?
 - **ÎE5.** În ce măsură procedurile operaționale existente la nivel AM contribuie la simplificarea administrativă și eficientizarea implementării PR Centru, favorizând o absorbție optimă a fondurilor?
 - **ÎE6.** În ce măsură implementarea descentralizată a PR Centru contribuie la dezvoltarea instituțională, întărirea capacității administrative și creșterea competențelor actorilor regionali și locali implicați?
 - **ÎE7.** În ce măsură sistemul de implementare și structura programului regional contribuie la îmbunătățirea accesibilității fondurilor pentru mediul public și privat, la adaptarea acestuia la nevoile și capacitatea actorilor locali?

Abordarea metodologica

43. **Metodologia utilizată are un profil predominant calitativ**, orientată spre înțelegerea profundă a modului în care sistemul de implementare funcționează în practică și a percepțiilor actorilor implicați. Designul său a fost calibrat în etapa de inițiere, prin consultări cu AM PR Centru și Comitetul Științific al Evaluării (CȘE), astfel încât întrebările și instrumentele de lucru să răspundă nevoilor reale de cunoaștere ale AM și provocărilor emergente ale perioadei post-2027.
44. Abordarea a fost constant orientată spre **identificarea soluțiilor și învățare instituțională**. Interviuurile, focus-grupurile și atelierile au fost concepute pentru a facilita reflecție colectivă, analiză cauzală și explorarea unor soluții fezabile, valorificând atât cunoștințele echipelor AM, cât și experiențele beneficiarilor și ale actorilor regionali.
45. Triangularea datelor a fost metoda centrală de asigurare a robusteții și credibilității concluziilor. Informațiile provenite din documente, interviuri, studii de caz, focus-grupuri și sondaje au fost comparate și integrate pentru a verifica consistența observațiilor și a reduce riscul de subiectivitate (în engleză bias). Sondajele au avut un rol complementar, fiind utilizate mai ales pentru colectarea percepțiilor și experiențelor unui număr mare de respondenți, nu pentru testare statistică sau inferență cantitativă.
46. Instrumentele au fost calibrate în mod continuu, iar consistența datelor a fost verificată intern și consolidată prin sesiuni de validare cu părțile interesate în etapa finală. Această iterație între colectare, analiză și validare a permis formularea unor constatări credibile, bine ancorate în perspectivele diversilor actori relevanți.
47. **Evaluarea a avut un caracter puternic participativ**, reflectat în modul în care au fost concepute și implementate activitățile de colectare și validare a datelor. Toate categoriile de părți interesate – personalul AM, structurile partenariale, UAT-uri, instituții publice, IMM-uri, consultanți, organizații ale societății civile și reprezentanți ai mediului academic – au fost implicate în proces, contribuind cu perspective complementare asupra funcționării sistemului de implementare. Interviuurile, focus-grupurile și atelierile au fost organizate ca spații de dialog, în care participanții au putut analiza împreună provocările întâlnite și au reflectat asupra unor soluții aplicabile. Această implicare a facilitat atât

validarea constatărilor, cât și o înțelegere comună a aspectelor critice ale programului, contribuind la consolidarea capacității instituționale de învățare și adaptare.

48. **Comunicarea rezultatelor evaluării** a fost concepută pentru a facilita atât accesul rapid la principalele constatări, cât și analiza detaliată de către cititorii interesați. Raportul final prezintă o sinteză clară și ușor de parcurs, în timp ce analizele complete – inclusiv grafice, tabele, extrase din interviuri, sondaje restructurate și matricele de triangulare – sunt integrate în Anexa 1 și în anexele metodologice. Această structură duală permite cititorului să obțină o imagine imediată asupra performanței sistemului de implementare, dar și să aprofundeze domeniile de interes prin consultarea anexelor.

1. Metode și instrumente de evaluare aplicate

49. **Analiza documentară a inclus examinarea documentelor-cheie** privind organizarea și funcționarea sistemului (SMC, legislație, proceduri interne, ghiduri ale apelurilor), documentele de planificare strategică și monitorizare (Cadrul de Performanță, rapoarte de implementare, Mid-Term Review), documentele referitoare la resursele umane și dezvoltarea capacităților (Foaia de parcurs, planuri de instruire, proceduri HR), precum și documentele privind suportul financiar și logistic (fișe de proiecte de Asistență Tehnică).
50. **Sondajele au constituit principalul instrument cantitativ.** Sondajul adresat personalului AM a înregistrat 93 de răspunsuri din 105 invitații (88% rată de răspuns, echivalentul unei marje de eroare de $\pm 2,21\%$). Sondajul structurilor partenariale (CM, CRP, CRI) a generat 77 de răspunsuri din 86 invitații (89% rată de răspuns, marjă de eroare echivalentă $\pm 3,5\%$). Sondajul destinat beneficiarilor a avut 201 de răspunsuri din 244 invitații (82% rată de răspuns, marjă de eroare $\pm 2,9\%$). Aceste trei seturi de date au permis captarea unei palete extinse de percepții instituționale și operaționale.
51. **Interviurile semi-structurate au completat datele cantitative** prin discuții aprofundate cu personalul AM (conducere și execuție), structurile partenariale (CJ, camere de comerț, societate civilă) și factori instituționali relevanți (conducerea ADR, ACP, ROREG). Interviurile au evidențiat atât perspective strategice, cât și aspecte operaționale privind implementarea și capacitatea administrativă.
52. **Studiile de caz au vizat trei tipuri de UAT** (comună, oraș, municipiu) pentru a analiza diferențele de capacitate administrativă și modul distinct în care beneficiarii interacționează cu sistemul de implementare. Analiza comparativă a permis corelarea provocărilor locale cu cele identificate la nivel regional.
53. **Focus-grupurile au fost organizate atât cu personalul AM, cât și cu actori regionali** (mediul privat, societate civilă, mediul academic), oferind un cadru de validare a constatărilor și de formulare a recomandărilor. Focus-grupul AM a facilitat discutarea interpretărilor și soluțiilor la nivel managerial.
54. **Atelierul cu consultanți a adus perspectiva practică** privind dificultățile întâmpinate în elaborarea și implementarea proiectelor, în timp ce panelul de experți (mobilitate, dezvoltare teritorială, coeziune, sisteme de implementare, S3) a contribuit la formularea concluziilor și direcțiilor pentru perioada post-2027.
55. **Metodologia completă pentru fiecare instrument** – inclusiv instrumentele de lucru, ghidurile de interviu, structura sondajelor, criteriile de eșantionare și detaliile tehnice ale triangulării – este prezentată în Anexele 2, 3, 4 și 5 ale raportului.

Provocări, limitări metodologice și soluții aplicate

56. Procesul de evaluare a implementării PR Centru a fost proiectat pentru a acoperi un spectru larg de actori și perspective, însă pe parcurs au fost întâmpinate o serie de provocări metodologice determinate atât de factori externi, cât și de constrângeri interne. Disponibilitatea redusă a unor categorii de părți interesate – în special membrii structurilor partenariale (CM, CRP, CRI) și reprezentanții mediului de afaceri – a influențat rata inițială de participare la sondaje și interviuri. Participarea scăzută reflectă, în

parte, supraîncărcarea generală cu solicitări de tip sondaj provenite din evaluări paralele ale PR Centru, ale altor programe naționale sau ale Comisiei Europene, cu un impact mai accentuat asupra UAT-urilor, eligibile pe numeroase linii de finanțare.

57. Pentru a crește participarea, echipa de evaluare a adoptat un set de soluții proactive, incluzând contactarea directă și repetată a actorilor-cheie, transmiterea de reamintiri prin canalele oficiale ale AM, extinderea perioadelor de colectare și introducerea unui mecanism de stimulare pentru beneficiari și parteneri: o donație de 5 EUR per chestionar completat, direcționată către comunitatea Praid, grav afectată de prăbușirea salinei. Această măsură a îmbunătățit semnificativ rata de participare și a consolidat implicarea respondenților. În total, au fost completate 122 chestionare în cadrul acestui mecanism, iar consorțiul de firme responsabil cu realizarea evaluării va direcționa o donație de 610 EUR către comunitatea Praid, ca gest de responsabilitate socială și apreciere pentru efortul respondenților.
58. Sondajele au fost aplicate în mod exhaustiv, fapt posibil datorită dimensiunii reduse a populațiilor țintă. În acest context, sondajele au avut un caracter descriptiv, orientat spre captarea percepțiilor actorilor, nu spre testarea de ipoteze. Alte limitări au decurs din complexitatea ridicată a sistemului de implementare, care face dificilă detalierea tuturor elementelor sale. Ca urmare, analiza s-a concentrat pe aspectele considerate critice pentru performanța sistemului (eficiență, eficacitate, impact), așa cum au reieșit din feedback-ul primit pe parcursul interacțiunilor cu părțile interesate. În etapa de validare finală, discuțiile au fost structurate pe teme percepute de participanți ca fiind cele mai relevante pentru funcționarea sistemului, chiar dacă acestea depășeau uneori delimitarea strictă a întrebărilor de evaluare.
59. În ceea ce privește sondajele interne aplicate personalului AM, s-a ținut cont de riscul de subiectivitate generată de contextul organizațional. Pentru a minimiza aceste riscuri, s-a garantat anonimatul complet al respondenților, măsură comunicată explicit înainte de completarea chestionarelor. Datele obținute au fost ulterior corelate cu informații din interviuri confidențiale pentru a asigura consistența și credibilitatea concluziilor.

Sinteza constatărilor evaluării

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

Sinteza constatărilor

60. **Responsabilitățile instituționale și organizaționale în cadrul PR Centru sunt clar definite și bine asumate, atât formal cât și operațional.** Documentele programului oferă un cadru solid și coerent, iar personalul AM cunoaște și aplică atribuțiile în mod eficient, sprijinit de experiența acumulată și de implicarea directă în definirea și ajustarea procedurilor. Structura organizatorică a evoluat gradual și s-a adaptat sarcinilor și volumului de muncă aferent etapelor de implementare, permițând o distribuire adecvată a sarcinilor și o funcționare constantă a fluxurilor procedurale.
61. Deși procedurile sunt percepute ca fiind clare și coerente, aplicarea lor este uneori îngreunată de interpretări neunitare între instituțiile centrale și AM, ceea ce poate genera erori și riscuri de corecții financiare. Acest aspect indică nevoia unui cadru interpretativ mai stabil și a unei coordonări consolidate la nivel național.
62. Structurile partenariale sunt bine definite, cu roluri clare și o componentă reprezentativă pentru întregul ecosistem regional. Participarea tinde să fie mai consistentă în rândul actorilor publici, care au capacitate administrativă și interes direct în program, în timp ce societatea civilă și mediul de afaceri percep participarea lor ca fiind, cel mai des, orientată spre conformare sau aprobare, mai degrabă decât spre contribuții substanțiale și creative.
63. AM face eforturi constante pentru îmbunătățirea comunicării și implicării partenerilor, inclusiv prin prezentarea informației în formate simple ușor de parcurs și transmiterea unui feedback personalizat pentru propunerile făcute. Cu toate acestea, pentru o parte dintre parteneri, participarea rămâne solicitantă, în principal din cauza volumului ridicat al documentelor și a timpului necesar pentru analiza acestora, iar influența lor asupra programului limitată.
64. În acest prim exercițiu de programare, flexibilitatea redusă a obiectivelor de politică și alocările prestabilite au limitat contribuția creativă a partenerilor, generând uneori percepția unui proces de conformare. Un cadru de finanțare mai flexibil ar putea crea premisele unei implicări mai consistente a tuturor partenerilor, valorificând contribuțiile lor originale și întărind treptat sentimentul de influență și proprietate asupra direcțiilor strategice ale programului. Într-un astfel de context, ADR Centru ar putea extinde instrumente participative precum laboratoarele teritoriale, procesele de descoperire antreprenorială deja implementate, sau abordări inspirate din inițiative internaționale, pentru a consolida un cadru de co-creare accesibil tuturor actorilor, inclusiv mediului de afaceri și societății civile.

Definirea responsabilităților structurilor de management

65. **Responsabilitățile structurilor de management ale PR Centru sunt clar definite în documentele oficiale,** precum ROF, Descrierea Sistemului de Management și Control (DS SMC) și procedurile operaționale, iar aceste documente evidențiază separarea funcțiilor, trasabilitatea deciziilor și conformitatea cu cerințele europene. Analiza documentară arată o distribuție coerentă a atribuțiilor AM PR Centru în evaluare, contractare, monitorizare, verificare și gestionarea neregulilor, reflectând extinderea competențelor la nivel regional în urma descentralizării. Procedurile sunt bine structurate și corelate cu cadrul național și european, facilitând aplicarea unitară a fluxurilor de lucru.
66. Interviuurile cu conducerea și personalul de execuție confirmă că **responsabilitățile sunt bine înțelese și asumate,** iar această claritate este susținută atât de experiența acumulată, cât și de implicarea directă a echipelor în elaborarea procedurilor. Adaptarea la activitățile noi, precum soluționarea contestațiilor, verificările suplimentare sau noile cerințe privind auditul s-a realizat plecând de la

procedurile utilizate în perioada anterioară și ajustându-le la noile cerințe europene: „am pornit de la procedurile din perioada anterioară, adaptându-le la noile reglementări”.

67. **Structura organizatorică a AM s-a dezvoltat gradual și adaptiv**, în concordanță cu ritmul de lansare și evoluția etapelor programului. Interviuurile subliniază că alocarea resurselor a fost flexibilă, adaptată perioadelor de vârf: „Dacă știam că urmează evaluarea sau contractarea, ocupam posturile necesare”. Această adaptabilitate a contribuit la funcționalitatea sistemului și la menținerea unui ritm constant al implementării.
68. Tranziția către statutul de Autoritate de Management a generat provocări inerente, în special în etapa inițială, legate de configurarea procedurilor, sincronizarea cu sistemele informatice și coordonarea cu instituțiile centrale. În sondaj, 61% dintre respondenți au indicat dificultăți la începutul perioadei, asociate în special cu volumul ridicat de documentație și cu nevoia de clarificări din partea MIPE, ANAP și ACP. Interviuurile confirmă aceste provocări, un respondent menționând: „am avut dificultăți la elaborarea procedurilor, pentru că sistemul informatic nu era încă funcțional”. Deși aceste dificultăți au fost treptat depășite, problema interpretărilor neunitare rămâne una dintre provocările semnificative ale implementării, aspect semnalat de 47% dintre respondenți, în special din rândul personalului de execuție.
69. Conform răspunsurilor colectate în cadrul [sondajului](#) aplicat personalului AM principalele dificultăți în procesul de creare a sistemului de implementare au vizat crearea noului cadru instituțional urmat de implementarea noilor fluxuri de lucru, coordonarea cu alte structuri instituționale, și creșterea volumului de documentație administrativă ca urmare a introducerii unor noi funcții. Aceste constatări sunt confirmate și de [interviurile](#) realizate cu structurile AM:
70. [Interviurile](#) relevă dificultăți legate de lipsa unei abordări unitare asupra unor spețe provocatoare, generate de interpretările diferite formulate de AM, ANAP, MIPE și Autoritatea de Audit, ceea ce creează incertitudine și potențialul apariției unor corecții financiare.
71. Etapa finală de **validare** confirmă că **responsabilitățile instituționale și organizaționale sunt, în prezent, bine înțelese și asumate** de către personalul AM, iar delimitarea atribuțiilor între direcții este percepută ca stabilă și funcțională. În ansamblu, datele din sondaje și interviuri arată o structură de management clară și operațională, dar dependentă de coordonarea cu instituțiile centrale și de consolidarea continuă a capacității administrative interne.

Rolul și responsabilitățile structurilor partenariale

72. Analiza documentelor relevante (regulamentele de organizare și funcționare ale CM, CRI, CRP) relevă faptul că rolurile și atribuțiile acestora sunt în general clar definite și corelate cu ciclul de viață al programului.
73. Componenta structurilor partenariale (CM, CRI, CRP) este reprezentativă teritorial și sectorial. Analiza documentară relevă o componență diversă și reprezentativă, acoperind toate cele șase județe ale Regiunii Centru și reunind atât centre urbane mari (Sibiu, Brașov, Alba Iulia, Târgu Mureș, Miercurea Ciuc, Sfântu Gheorghe), cât și localități mai mici, precum Rimetea sau Valea Hârtibaciului. În toate cele trei structuri sunt reprezentate autorități publice, instituții de învățământ superior, ONG-uri, organizații economice și de cercetare, conform cerințelor europene privind parteneriatul.
74. Rolurile și atribuțiile sunt **diferențiate și clar definite**. Comitetul de Monitorizare (CM) are funcție decizională, examinând și aprobând documente strategice și formulând recomandări către AM. Consorțiul Regional de Inovare (CRI) îmbină dimensiunea strategică și cea operațională, fiind responsabil de întreg ciclul RIS3, de la elaborarea strategiilor la promovarea, monitorizarea și evaluarea proiectelor, pe baza unor proceduri transparente și reguli juridice clare. Comitetul Regional de Planificare (CRP) are un rol consultativ, cu un caracter transversal, reunind actori din domenii variate (educație, sănătate, cultură, economie socială, dezvoltare rurală, energie), ceea ce îi conferă un potențial important de integrare intersectorială.

Înțelegerea și asumarea responsabilităților partenerilor

75. În cazul structurilor partenariale, aproximativ **80%** dintre respondenți declară că își înțeleg bine rolul. Această claritate este susținută de comentariile calitative care menționează: existența unor **regulamente clare**, proceduri scrise, materiale transmise în timp util, documente bine structurate. Un subset minor de respondenți semnalează: **claritate doar parțială**, percepție de **implicare limitată** în implementare (în special în CRP), lipsa unor procese de **implicare continuă**.
76. **Există diferențe în ceea ce privește participarea membrilor celor trei structuri partenariale, conform analizei documentare.** CM se remarcă printr-o activitate intensă și o implicare constantă, cu un număr ridicat de reuniuni și proceduri scrise în care au fost adoptate decizii relevante pentru implementarea programului, la care participă în mod regulat peste 50–60 de membri și observatori, inclusiv reprezentanți ai Comisiei Europene. În CRI, Regulamentul de Organizare și Funcționare prevede obligații clare privind prezența și contribuția la consultări, ceea ce favorizează responsabilizarea și monitorizarea implicării membrilor. În cazul CRP, nu au fost identificate reguli explicite sau mecanisme formale de monitorizare a participării.
77. **Interviurile** cu actorii **instituționali**, membri ai structurilor partenariale, relevă faptul că aceștia apreciază procesul de consultare în cadrul Comitetului de Monitorizare ca fiind unul **funcțional** și oferă un cadru real de dialog cu Autoritatea de Management. Reprezentanții consiliilor județene subliniază că propunerile formulate de parteneri sunt ascultate și luate în considerare atunci când există cadrul legal pentru integrarea lor, iar materialele sunt transmise la timp, ceea ce permite o analiză adecvată. Ei percep **consultările ca fiind autentice și nu doar formale**, ceea ce le oferă sentimentul de apartenență și responsabilitate față de program.
78. Și mediul **economic** confirmă existența **unei deschideri din partea AM**, însă exprimă rezerve cu privire la modul în care feedback-ul lor influențează deciziile finale. Deși unele observații au fost urmate de modificări concrete (de exemplu, ajustarea pragurilor pentru cererile de rambursare), există incertitudinea dacă acestea au fost rezultatul direct al propunerilor lor sau doar coincidențe cu decizii deja pregătite.
79. Unii actori în schimb, **reprezentanții societății civile**, exprimă opinii mai critice. Ei consideră că rolul lor este mai degrabă **consultativ și formal**, cu o influență redusă asupra deciziilor finale. Deși recunosc că relația cu ADR este deschisă și propunerile sunt ascultate, aceștia subliniază că nu există un mecanism clar prin care să se vadă dacă sugestiile lor sunt integrate sau dezbătute. Interviurile indică și opinii potrivit cărora documentele puse în consultare voluminoase, tehnice și greu de parcurs într-un timp scurt. Aceștia doresc să se implice și nu doar să confirme, să aprobe sau să se conformeze.
80. Pe de altă parte AM și-a diversificat formele de comunicare, oferind partenerilor formate suplimentare simplificate, răspunsuri personalizate la intervenții și propuneri, căutând în continuare soluții pentru creșterea implicării partenerilor.
81. Se poate constata faptul că **nivelul de implicare al partenerilor variază** în funcție de domeniul de interes, tipul de entitate reprezentată, capacitatea și resursele disponibile. În timp ce actorii publici beneficiază de infrastructură administrativă și resurse stabile, organizațiile neguvernamentale și entitățile mici se confruntă cu bariere structurale, precum capacitate administrativă redusă și resurse limitate și bariere operaționale, generate de volumul și complexitatea documentelor, termenele scurte de consultare și lipsa trasabilității feedback-ului. Aceste diferențe afectează echitatea participării și justifică necesitatea unor mecanisme adaptate de sprijin și comunicare.”
82. **Experiența anterioară ca membru în structuri partenariale apare importantă pentru participarea activă.** Membrii CM, CRP și CRI arată prin răspunsurile la sondaj un nivel ridicat de implicare și o bună înțelegere a rolurilor formale ale structurilor partenariale. Aproximativ 68% dintre respondenți declară că instituția lor a fost implicată în pregătirea PR Centru, ceea ce confirmă participarea consistentă la etapa de programare și susține claritatea rolurilor atribuite acestor structuri.
83. În ansamblu, deși sistemul funcționează corect din punct de vedere procedural și se caracterizează printr-o relație deschisă cu Autoritatea de Management, gradul de asumare efectivă a

responsabilităților diferă între parteneri. Această variație este determinată în principal de modul în care fiecare partener percepe propria participare ca fiind eficientă și utilă atât pentru program, cât și pentru interesele pe care le reprezintă. Diferențele de implicare pot fi atribuite și naturii legăturii dintre societatea civilă și program, care rămâne mai slabă comparativ cu cea a unităților administrativ-teritoriale, considerate beneficiari tradiționali de finanțare. Sentimentul de proprietate asupra programului se construiește treptat, iar desemnarea AM la nivel regional nu este suficientă, pentru a întări acest sentiment. În cadrul primului exercițiu de programare, stabilirea priorităților a fost limitată de flexibilitatea redusă a obiectivelor de politică și de alocările plafonate pe diverse obiective specifice. Această situație a generat, în unele cazuri, o percepție de conformare, mai degrabă decât de contribuție creativă la definirea și implementarea programului de finanțare.

84. Un cadru de finanțare al Politicii de Coeziune mai flexibil ar crea premisele unui proces participativ care valorizează contribuțiile originale ale partenerilor, permițându-le să influențeze în mod substanțial configurarea programului și să dezvolte un sentiment mai puternic de proprietate asupra direcțiilor strategice regionale.
85. Un astfel de context permite activarea unor instrumente inovatoare de implicare a membrilor structurilor partenariale, concepute astfel încât să fie relevante și accesibile pentru toate categoriile de actori, inclusiv mediul de afaceri și societatea civilă. Experiența internațională în domeniul „laboratoarelor teritoriale”, împreună cu **expertiza acumulată de ADR Centru prin implementarea *Entrepreneurial Discovery Process* și a inițiativei *Beyond EDP***, oferă o bază solidă pentru dezvoltarea unor astfel de abordări participative și orientate spre învățare.

IE2. Care este impactul descentralizării asupra procesului de dezvoltare regională și a capacității administrative (instituționale, organizaționale și umane) a structurilor regionale și locale implicate în implementarea PR Centru?

Sinteza constatărilor

86. Descentralizarea a permis o adaptare substanțial mai bună a programului la nevoile și particularitățile regiunii. Partenerii și beneficiarii au remarcat constant că intervențiile au fost corelate cu domeniile de specializare inteligentă și cu obiectivele de dezvoltare asumate. Totodată, au fost introduse tipuri de investiții anterior neeligibile, iar apelurile de proiecte au fost ajustate pentru a reflecta mai bine realitățile locale și profilul diferitelor categorii de beneficiari.
87. Apropierea AM de parteneri și beneficiari a consolidat procesul de adaptare. Relația directă cu beneficiarii este percepută ca fiind mai eficientă, întrucât deciziile sunt luate la nivel regional, fără intervenția structurilor naționale. Contactul constant a facilitat identificarea nevoilor reale și a posibilităților de integrare a acestora în cadrul de finanțare, în limitele stabilite de regulamentele politicii de coeziune și de Acordul de Parteneriat. Această dinamică a contribuit la o calibrare mai bună a apelurilor și procedurilor.
88. Adaptările operaționale ale apelurilor au avut efecte semnificative. Separarea apelurilor pentru comune și orașe mici a redus competiția inegală, deși a crescut volumul de muncă al AM. Ghidurile sunt în general percepute ca îmbunătățite, dar pentru unele UAT-uri mici rămân complexe. Se constată diferențe de percepție privind simplificarea din cauza poziționărilor diferite față de cerințele de conformitate, practica defensivă actuală fiind uneori preferată pentru a evita erorile și corecțiile, ceea ce poate limita adoptarea unor abordări simplificate.
89. **Descentralizarea a generat un impact pozitiv asupra flexibilității și eficienței operaționale, în principal prin reducerea duratei proceselor de contractare și plată și prin proximitatea decizională a AM (ADR Centru) față de beneficiari.** AM a introdus, de asemenea, ajustări punctuale și instrumente de simplificare (costuri simplificate, rate forfetare), demonstrând capacitate și disponibilitate de adaptare.

90. Sistemul de implementare a PR Centru dispune de un potențial mai mare de adaptare, deschizând oportunități pentru viitoarea perioadă de programare de a dezvolta intervenții integrate care să acopere mai bine nevoile diverse și să creeze mecanisme mai eficace de colaborare între actorii regionali.
91. Descentralizarea la nivel regional a impus ADR Centru (AM) să își asume responsabilitatea strategică pentru dezvoltarea capacității întregului ecosistem regional. Acest lucru se realizează prin Foaia de parcurs, un demers sistemic pe 5 Piloni OCDE, care vizează transformarea AM și a întregului ecosistem al programului într-un sistem bazat pe colaborare, eficiență și impact.
92. Consolidarea capacității necesită întărirea competențelor de management al proiectelor integrate, crearea de mecanisme de sprijin non-formal (mentorat, comunități de practică) și sprijin practic din partea AM, esențial pentru a construi un sistem regional adaptiv și predictibil post-2027.
93. Relațiile cu structurile naționale și europene sunt percepute în general favorabil. Totuși există disonanțe și unele interpretări diferite ale regulilor între AM, ANAP, MIPE și Autoritatea de Audit, creând incertitudine și riscul unor corecții financiare.
94. Absența **unor clarificări metodologice unitare** alimentează o **prudență instituțională excesivă ce blochează procesele de simplificare**. În același timp sistemele de verificare și control specifice sistemului administrației publice din România focalizate pe cheltuieli și procese frânează adoptarea mecanismelor de finanțare orientate pe rezultate. Succesul demersurilor de continuare a simplificării sau de introducere a unor instrumente de finanțare bazate pe rezultate sunt condiționate de măsuri de reformă a sistemului de verificare și control la nivel național.

2.1. Impactul descentralizării asupra adaptării programului la nevoile regiunii

95. Analiza documentelor strategice (Planul de Dezvoltare Regională al Regiunii Centru 2021-2027 (PDR) și Strategia de specializare inteligentă 2021-2027 (RIS3)) confirmă că prioritățile PR Centru sunt fundamentate pe analize socio-economice, SWOT și pe consultarea partenerilor. Aceasta a permis corelarea intervențiilor cu domeniile de specializare inteligentă (industria auto și mecatronică, sectorul agroalimentar, IT și industriile creative, sănătate, mediul construit sustenabil și turism) și cu obiectivele de dezvoltare asumate, reflectând avantajele competitive regionale și direcțiile de modernizare (digitalizare, inovare, tranziție industrială).
96. Faptul că Autoritatea de Management face parte din Agenția de Dezvoltare Regională Centru a făcut posibilă valorificarea unor multiple sinergii, inclusiv: credibilitatea ADR izvorâtă din buna reputație de principal finanțator al dezvoltării regionale în regiune preluată de AM, eficiență instituțională prin transferul de competențe sau folosirea partajată a acestora în procese comune (analiza nevoii regionale, feedback actorilor regionali, echipe mixte în procesele de planificare și programare). Efectele acestor sinergii se regăsesc în adaptarea programului la specificul nevoilor regionale, acces rapid la feedback-ul actorilor regionali, coerență mai mare cu alte programe de finanțare în regiune pentru care ADR îndeplinește rol de Organism Intermediar (OI).
97. Potrivit opiniilor colectate în urma desfășurării interviurilor, adaptarea Programului Regiunea Centru la nevoile specifice ale regiunii este percepută pozitiv de o parte dintre beneficiari, descentralizarea fiind asociată cu o mai bună corelare a apelurilor cu realitățile locale și cu profilul și capacitatea beneficiarilor.
98. Din interviurile cu personalul AM reiese că în proces au fost implicați beneficiarii și partenerii: „*Am adaptat procedurile și ghidurile la realitățile regionale, folosind inclusiv feedback-ul din grupurile de lucru și de la beneficiari*”. De asemenea, personalul AM a menționat o relație mai apropiată cu beneficiarii: „*Contactul direct cu beneficiarii e mai consistent decât în perioada precedentă, ceea ce permite o mai bună adaptare a apelurilor la nevoile lor.*”.
99. În același timp, în cadrul interviurilor cu beneficiarii au fost semnalate și alte aspecte pozitive: claritatea și relevanța ghidurilor s-a îmbunătățit față de exercițiile anterioare, fiind menționată includerea unor tipuri de investiții anterior neeligibile (precum parteneriatele pentru infrastructura educațională aflată în proprietatea altor entități decât UAT sau intervențiile pentru clădiri cu risc seismic). AM a implementat recomandări ale evaluărilor anterioare privind integrarea în proiecte a activităților de tip "soft" ce

facilitează operaționalizarea infrastructurilor create sau reabilite, a încurajat asocierile, inclusiv cu societatea civilă.

100. Pentru a evita competiția între comune și orașe mici, pe de o parte, și municipii, pe de altă parte, având în vedere diferențele de capacitate în pregătirea documentațiilor de finanțare, AM a creat apeluri de proiecte separate. Această abordare este apreciată ca fiind benefică pentru beneficiari, deși presupune o suprasolicitare la nivelul AM, generată de gestionarea unui număr mai mare de apeluri.
101. La nivel operațional, în ceea ce privește ghidurile și criteriile de punctaj, opiniile sunt variate: pe de o parte beneficiarii cu experiență confirmă îmbunătățiri ale acestora față de perioada anterioară, pe de altă parte unii beneficiari, cum ar fi UAT comune sau orașe mici, le descriu ca excesiv de stufoase, complicate și dificil de aplicat în raport cu capacitatea lor administrativă. Aceste diferențe de percepție se explică prin experiențe distincte și poziționări diferite în sistemul de conformitate: experiența îndelungată (AM/CJ) favorizează adesea conformarea și acceptarea situației actuale (cultura „zero risc”), în cadrul căreia apelurile și ghidurile sunt concepute defensiv, cu cerințe și documentații tot mai detaliate pentru a evita erori, interpretări divergente sau corecții ulterioare. Pe de altă parte, acceptarea situației actuale, temerile că simplificările ar putea avea interpretări diferite pot crea rezistență la schimbare.
102. Relația cu beneficiarii este mai solidă decât în perioada anterioară, întrucât, odată cu preluarea rolului de AM, deciziile de soluționare a problemelor sunt luate direct la nivelul ADR Centru. Astfel, ADR nu mai acționează ca un simplu intermediar între beneficiari și o AM națională, ci deține capacitatea decizională.
103. Răspunsurile la sondaje indică faptul că descentralizarea este percepută ca având un impact major asupra elaborării și adaptării programului la nevoile regiunii, atât de către personalul AM, beneficiari cât și de partenerii instituționali.
104. Etapa de validare a confirmat constatările inițiale, aducând însă câteva nuanțe importante. Actorii consultați (mediul privat, mediul academic și societatea civilă) au recunoscut că programul a fost adaptat în numeroase privințe, în special la nivel operațional privind implementarea intervențiilor. Totuși, ei au subliniat că potențialul unui program regional de a focaliza finanțarea pe priorități specifice regiunii nu este încă pe deplin valorificat. Aceasta se datorează în primul rând cadrului de finanțare stabilit prin regulamentele aplicabile PR Centru, care limitează integrarea unor propuneri considerate relevante de parteneri. În consecință, o parte dintre aceste propuneri pot fi avute în vedere doar pentru viitorul program, în contextul unui cadru financiar mai larg și mai flexibil.
105. În continuare sunt prezentate opinii privind opțiuni care ar putea amplifica impactul descentralizării programului, din perspectiva a patru categorii de actori ai dezvoltării regionale din Regiunea Centru. Unele dintre aceste opțiuni reprezintă adaptări sau extinderi ale practicilor deja existente la nivelul AM și ADR Centru:
- Reprezentanții mediului privat, în special ai clusterelor, au subliniat existența unor domenii cu avantaje competitive, precum bioeconomia, balneologia sau industria alimentară, care ar necesita instrumente dedicate și o abordare regională mai clar conturată. Ei au pledat pentru apeluri de proiecte cu identitate regională distinctă și pentru consolidarea parteneriatelor între mediul de afaceri, universități și administrațiile locale, menite să genereze efecte economice integrate la nivel regional.
 - Reprezentanții mediului academic au propus implicarea mai intensă a partenerilor regionali prin grupuri de lucru tematice pe domeniile de specializare inteligentă (RIS3), coordonate de ADR Centru și reunind universități, institute de cercetare și clustere. În opinia lor, o coordonare mai strânsă pe fiecare domeniu RIS3 ar putea contribui la lansarea mai rapidă și mai coerentă a apelurilor dedicate cercetării și inovării.

- Societatea civilă a subliniat extinderea integrării componentelor soft în toate proiectele de infrastructură, argumentând că dimensiunea socială și comunitară a intervențiilor trebuie consolidată pentru a asigura sustenabilitatea rezultatelor.
- Consultanții și experții au indicat ca alternativă a sistemului actual, finanțarea unor proiecte integrate sau portofolii de proiecte, alternativă ce reduce numărul apelurilor și oferă mai multă flexibilitate alocărilor pe parcursul implementării.

106. În ansamblu, aceste contribuții confirmă că descentralizarea a creat un cadru mai favorabil adaptării la specificul regional. Totuși, programul regional dispune de un potențial încă mai mare de adaptare, deschizând oportunități pentru viitoarea perioadă de programare de a dezvolta intervenții integrate care să acopere mai bine dimensiunile economică, socială și de inovare și să genereze mecanisme permanente de colaborare între actorii regionali.

2.2. Flexibilitatea mecanismelor de finanțare și de decizie

107. Analiza documentelor de program, a Acordului de Parteneriat și a regulamentelor aplicabile în perioada 2021–2027 relevă un cadru de finanțare pentru programele regionale clar și detaliat, structurat pe cinci obiective de politică cu o viziune de a finanța o largă diversitate de investiții corespunzătoare multitudinii de nevoi din regiune. Cele 12 obiective specifice ale PR Centru fiecare cu mai multe acțiuni orientate către anumite tipuri de beneficiari sau tipuri de infrastructuri sprijinite conturează imaginea unui program granular, cu finanțarea bine direcționată către tipuri precise de investiții și beneficiari.

108. Totuși, chiar și în cazul municipiilor care beneficiază de alocări rezervate pentru portofolii de proiecte, sistemul menține solicitarea finanțării prin apeluri distincte în funcție de tipul de infrastructură. Acest model are avantajul predictibilității rezultatelor și al unui control solid asupra proceselor de implementare, însă limitează flexibilitatea finanțării între diferite tipuri de infrastructuri în cadrul aceleiași UAT și obligă autoritățile locale să parcurgă procese administrative similare pentru fiecare proiect, ceea ce se reflectă și într-o încărcare administrativă suplimentară la nivelul AM.

109. Toate sursele primare de informații confirmă avantajele luării deciziilor la nivel regional, mai aproape de beneficiari. Intervievații au subliniat constant beneficiile concrete legate de reducerea duratei de luare a deciziilor, de aprobare și de semnare a contractelor sau a actelor adiționale.

110. Din perspectiva cadrului legislativ, reprezentanții AM au subliniat că anumite reglementări, precum OUG 23/2023, au introdus constrângeri rigide care limitează flexibilitatea și afectează eficiența. Un exemplu menționat în [interviuri](#) a fost obligația de a demara etapa de eligibilitate în termen de cinci zile după soluționarea contestațiilor – cerință imposibil de respectat în apelurile cu sute de proiecte depuse simultan. În opinia acestora, un cadru normativ bazat pe principii generale, cu mai multă flexibilitate la nivelul AM respectiv marje de adaptare la specificul fiecărui apel, ar fi mai potrivit decât aplicarea uniformă a acelorași reguli.

111. Flexibilitatea sistemului de implementare vizează și adoptarea unor instrumente noi, adaptate programului, care pot aduce eficiență. Astfel personalul interviat a menționat introducerea costurilor simplificate și a ratelor forfetare, considerate o măsură de simplificare dar și flexibilitate, atât pentru beneficiari, cât și pentru AM. Tot aceștia au subliniat că aceste noi instrumente sau aplicarea verificărilor simplificate pe bază de risc și eșantionare, percepută ca o degrevare administrativă, generează riscuri suplimentare, întrucât auditorii utilizează criterii de control mai stricte decât cele aplicate de AM.

112. Personalul a menționat că procesarea plăților către beneficiari se face semnificativ mai rapid decât în perioada 2014–2020, datorită eliminării verificărilor suplimentare de la nivel central. „Beneficiarii intră mult mai repede în posesia fondurilor... înainte putea dura și trei-patru luni sau chiar jumătate de an, acum termenul este de 20 de zile pentru verificare, 10 pentru clarificări și 5 zile pentru plată” (departamentul verificare financiară). Totuși, s-a menționat că volumul mare de cereri mici de rambursare a generat dificultăți administrative, motiv pentru care s-au introdus praguri minime pentru

cererile de rambursare, „pentru a temporiza fluxul și a eficientiza procesarea” (departamentul contractare proiecte).

113. La nivelul implementării, au fost introduse ajustări punctuale menite să sporească flexibilitatea și eficiența procesului. Printre acestea se numără stabilirea unei limite valorice minime pentru cererile de rambursare, cu scopul de a reduce volumul excesiv de documente procesate pentru sume mici, precum și utilizarea planurilor de monitorizare cu indicatori de etapă, care permit urmărirea mai atentă a progresului și adaptarea la situațiile concrete ale beneficiarilor.
112. **Rezultatele sondajului** arată că descentralizarea este percepută de personalul AM ca având **un impact semnificativ asupra procesului de luare a deciziilor**, în special în etapele de elaborare și modificare a programului. În ceea ce privește implementarea, percepțiile sunt mai variate, dar rămâne conturată o apreciere general pozitivă a efectelor descentralizării asupra duratei sub-proceselor ce implică decizii la nivelul AM, chiar dacă intensitatea acestora diferă în funcție de etapa analizată.
113. Și în procesul de validare se confirmă constatarea generală potrivit căreia descentralizarea a adus o **creștere a flexibilității decizionale**, dar relevă și aspecte suplimentare privind modul în care această flexibilitate poate fi consolidată în practica curentă a AM. Participanții au subliniat în mod convergent **beneficiul proximității decizionale**, care a redus semnificativ durata proceselor de contractare și a simplificat comunicarea cu beneficiarii. În același timp, **limitările cadrului legislativ național** – în special prevederile OUG 23/2023 – continuă să restrângă marja de adaptare la specificul apelurilor regionale, impunând termene și proceduri dificil de aplicat în apelurile cu un număr mare de proiecte.
114. Din discuțiile de **validare** reiese totodată o **nevoie clară de predictibilitate**, prin stabilirea și respectarea unui **calendar multianual al apelurilor** și prin reducerea numărului de apeluri. Mediul privat și consultanții au pledat pentru **apeluri tematice mai largi**, care să permită o abordare integrată a investițiilor și o administrare mai eficientă a resurselor.
115. AM are o preocupare constantă pentru facilitarea accesului beneficiarilor la finanțare. După aprobarea programului, în primul trimestru al anului 2023 au fost organizate caravane regionale în toate cele șase județe, câte una pentru sectorul public și una pentru sectorul privat, în cadrul cărora au fost prezentate atât prioritățile PR Centru, cât și alte oportunități de finanțare din programele naționale. De asemenea, ADR Centru furnizează permanent informații actualizate privind calendarele apelurilor pentru toate programele active în regiune. Cu toate acestea, unii beneficiari semnalează că numărul mare de programe și apeluri, unele cu întârzieri, face dificilă gestionarea calendarului, iar în aceste condiții este cu atât mai greu să pregătească documentațiile necesare în termenele stabilite.
116. Validarea confirmă că descentralizarea a produs un impact pozitiv asupra flexibilității mecanismelor de finanțare și decizie, dar acesta este limitat la aspecte operaționale, principala barieră fiind cadrul de finanțare rigid și sistemul de verificare și control tradițional din România focalizat pe resurse și procese în detrimentul rezultatelor, temeri legate de erori sau de capacitatea insuficientă a beneficiarilor de a gestiona proiecte integrate mai ample.

2.3. Capacitatea administrativă a AM și a structurilor regionale/locale

117. Descentralizarea programului regional a avut ca efect fundamental **asumarea de către AM** din cadrul ADR Centru – a unui **proces de durată pentru întărirea capacității administrative la nivelul regiunii**. Acest demers, care vizează întregul ecosistem de implementare (AM, beneficiari, parteneri), se oglindește în **Foia de parcurs**, documentul strategic care direcționează și coagulează eforturile de creștere a capacității administrative pe termen mediu și lung.
118. Întărirea capacității administrative este un obiectiv asumat 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.

119. Foaia de parcurs confirmă angajamentul AM de a funcționa ca o instituție regională mai profesionistă și mai coerentă. Intervenția strategică nu se limitează la formarea personalului intern, ci abordează blocajele structurale prin intervenții pe cinci dimensiuni critice (piloni conform cadrului OCDE): Resurse Umane, Organizație, Planificare Strategică, Relația cu Beneficiarii și Condiții-Cadru.
120. Obiectivul final este asigurarea unei **relații mai clare și mai predictibile** cu beneficiarii. Demersul creează, în esență, **fundamentul necesar pentru un sistem regional adaptiv și emergent**, capabil să răspundă eficient provocărilor viitoare de implementare a Politicii de Coeziune (perioada post-2027).
121. Potrivit opiniilor exprimate de **personalul AM intervievat**, descentralizarea a avut un impact important asupra dezvoltării instituționale și organizaționale a AM, prin extinderea responsabilităților și asumarea unor sarcini care anterior reveneau ministerului. Această schimbare a fost descrisă ca o etapă dificilă, dar necesară, care a presupus o perioadă de acomodare și învățare intensivă. Funcțiile noi sunt: gestionarea contestațiilor, elaborarea notelor de autorizare, efectuarea plăților sau evaluarea programului. Personalul AM intervievat a subliniat că descentralizarea a determinat acumularea de competențe noi, în special în ceea ce privește digitalizarea (utilizarea MySMIS în format extins și adaptarea procedurilor interne), aplicarea mecanismelor de verificare pe bază de risc și utilizarea costurilor simplificate. De asemenea, intervievații au arătat că responsabilitatea directă asupra întregului flux decizional i-a obligat să fie mai riguroși și să dezvolte o cultură organizațională bazată pe colaborare și consultare între colegi pentru interpretarea unitară a reglementărilor.
122. Un alt aspect menționat constant este legat de **asigurarea resurselor umane**, AM reușind pe de o parte să acopere necesarul în condițiile dublării numărului de posturi și existenței unui deficit de ofertă pe piață îndeosebi pentru anumite competențe. AM a reușit să gestioneze volumul de muncă variabil prin rotația personalului între departamente (evaluare, verificare financiară, monitorizare), în funcție de vârfurile de activitate. Această practică a fost percepută ca o formă de flexibilizare internă, care sprijină consolidarea capacității organizaționale. În același timp, au fost subliniate progresele în standardizarea și unificarea procedurilor, ceea ce a permis un mod de lucru mai coerent și mai eficient decât în perioada anterioară.
123. Analiza impactului descentralizării asupra structurilor regionale și locale se concentrează pe partenerii programului și UAT din regiune, principalii actori prin care se implementează programul.
124. Evaluarea constată un efort susținut al AM pentru a sprijini beneficiarii și potențialii beneficiari pentru a înțelege cerințele programului în toate fazele. Pe pagina de internet a PR Centru există o serie de informații și materiale disponibile - ghiduri, orientări, inclusiv Manualul beneficiarului, materiale utile. Se organizează sesiuni de informare și în etapa de depunere a proiectelor, dar și după semnarea contractului de finanțare.
125. Capacitatea actorilor regionali (entități implicate în implementarea programului) variază în funcție de categorie. Comunele și orașele mici semnalează în **studiile de caz dificultăți în accesarea fondurilor, din cauza capacității administrative reduse**. Este menționată și competiția cu orașele mari atunci când nu sunt apeluri distincte. Pentru a diminua aceste disparități, arhitectura apelurilor de proiecte din cadrul PR Centru introduce mecanisme diferențiate, menite să reducă presiunea concurențială și să echilibreze șansele de acces la finanțare. Astfel, apelurile dedicate zonelor rurale permit comunelor să depună proiecte fără a concura cu orașele sau municipiile, iar sprijinul prin acorduri de parteneriat cu consiliile județene funcționează ca un instrument compensatoriu pentru lipsa de capacitate administrativă (ex. Intervențiile 7.1.1 și 7.1.2, orientate spre dezvoltarea comunităților rurale). În paralel, apelurile dedicate orașelor – pentru infrastructura verde-albastră (3.4), mobilitate urbană (4.2) sau regenerare urbană (8.2) – creează un cadru de finanțare separat, evitând competiția directă cu municipiile și facilitând o alocare mai echitabilă a resurselor. Totuși, în pofida acestor îmbunătățiri de abordare, unii beneficiari UAT-uri mici percep că nivelul de complexitate al documentației și cererii de finanțare este similar municipiilor, în condițiile diferențelor recunoscute de capacitate.

126. Etapa de validare a confirmat persistența diferențelor de capacitate între tipurile de beneficiari, oferind în același timp o înțelegere mai nuanțată a cauzelor și a posibilelor soluții. Problemele semnalate frecvent vizează lipsa competențelor de management al contractelor, insuficiența personalului tehnic specializat și dificultățile de recrutare într-un context marcat de deficit de specialiști – precum inginerii – cu atât mai pronunțat în mediul rural și în orașele mici, deja afectate de procese de migrație și pierdere de personal calificat (în engleză brain-drain). Suprapunerea termenelor de depunere a proiectelor pe diferite programe de finanțare active sau de implementare amplifică aceste limitări și pune o presiune suplimentară asupra capacității administrative,
127. Un aspect distinct semnalat în cadrul atelierului cu consultanții regionali se referă la **lipsa unei culturi instituționale a managementului de proiect integrat** la nivelul beneficiarilor publici și a parteneriatului pentru proiecte mari ce depășesc granițele UAT. Consultanții au arătat că, în majoritatea UAT-urilor mici, **nu există o coordonare reală între echipa de management a proiectului și proiectanții tehnici**, ceea ce conduce la erori de proiectare, revizuri repetate ale documentațiilor și întârzieri în execuție. Proiectele sunt adesea tratate ca „succesiuni de documente”, nu ca procese integrate, iar comunicarea între actorii implicați se rezumă la transmiterea formală a dosarelor.
128. Această situație denotă lipsa unei culturi organizaționale a planificării și cooperării interprofesionale, care afectează eficiența implementării. În opinia consultanților, crearea unor mecanisme standardizate de management al proiectelor – planuri de management integrate, instruiți comune pentru manageri și proiectanți, modele de documente și responsabilități clar definite – ar contribui semnificativ la profesionalizarea beneficiarilor publici și la reducerea erorilor operaționale. Aceste nevoi nu sunt specifice implementării programului regional, ci reflectă limitări mai largi ale capacității administrației publice locale în gestionarea investițiilor, subliniind necesitatea unor măsuri de modernizare administrativă.
129. Ca răspuns, actorii consultați au propus și soluții de sprijin non-formal, precum **webinarii tematice scurte, mini-ghiduri practice, comunități de practică și mentorat între beneficiari**, în special între municipii și comune partenere. De asemenea, s-a sugerat crearea unei **platforme digitale interactive**, care să centralizeze lecțiile învățate și exemplele de bună practică, permițând accesul facil la resurse și clarificări standardizate.
130. IMM-urile și mediul privat, deși depun un număr semnificativ de proiecte – în general de valori mai mici – ridică pentru program provocarea de a crea mecanisme de finanțare suficient de simple încât să nu genereze o povară administrativă și, totodată, să încurajeze dezvoltarea calității afacerilor. Includerea serviciilor de consultanță ca și cheltuială eligibilă permite asigurarea competențelor necesare în cadrul proiectelor. Opiniile consultanților au fost împărțite: unii consideră că cerințele documentației de finanțare au devenit mai complexe, iar sumele eligibile pentru consultanță nu acoperă în totalitate efortul necesar; alții apreciază că ar fi utilă includerea unor servicii de consultanță orientate către dezvoltarea afacerii, nu doar către pregătirea documentației de finanțare.
131. Pentru **beneficiarii privați**, validarea a confirmat că principalele obstacole țin de **capacitatea administrativă internă limitată** și de complexitatea procedurilor de raportare. IMM-urile și clusterelor solicită formate de instruire mai aplicate, centrate pe exemple concrete și pe înțelegerea cerințelor de implementare. În special, clusterelor au semnalat nevoia de sprijin pentru **profesionalizarea echipelor de management** și pentru dezvoltarea capacității organizaționale proprii.
132. Astfel, capacitatea administrativă a beneficiarilor rămâne o condiție critică pentru eficiența implementării. Consolidarea ei nu poate fi atinsă doar prin formare clasică, ci prin mecanisme de învățare continuă, cooperare între beneficiari și sprijin practic oferit de AM pe durata întregului ciclu de viață al proiectului.

2.4. Colaborarea AM cu structurile naționale și europene în contextul descentralizării programului

133. În ceea ce privește colaborarea cu structurile naționale și europene, rezultatele sondajului aplicat personalului AM PR Centru arată diferențe între percepțiile personalului de conducere și cele ale personalului de execuție. În rândul personalului de conducere, colaborarea cu MIPE și Comisia

Europeană este evaluată predominant pozitivă (aprox. două treimi dintre respondenți au indicat variantele „foarte bună” sau „bună”), în timp ce în cazul Autorității de Audit și al Autorității de Certificare și Plată se observă atât o proporție ridicată de non-răspunsuri, probabil asociate interacțiunilor mai reduse cu aceste structuri, cât și evaluări moderate. În rândul personalului de execuție, distribuția răspunsurilor este mai variată: colaborarea cu MIPE și Comisia Europeană este apreciată pozitiv de aproximativ jumătate dintre respondenți, însă în ambele cazuri răspunsurile „nu știu/nu răspund” depășesc 35–40%, indicând un nivel redus de interacțiune directă. Pentru Autoritatea de Audit, evaluările pozitive scad la circa 15–20%, iar aproximativ jumătate dintre respondenți nu formulează o opinie, sugerând o interacțiune și mai limitată. Un profil similar se regăsește în cazul Autorității de Certificare și Plată, unde colaborarea este evaluată pozitiv de aproximativ 40%, în timp ce restul răspunsurilor se împart între evaluări moderate și lipsa unei opinii. Aceste constatări arată că relațiile cu structurile naționale și europene sunt percepute în general favorabil, dar există diferențe între instituții și între nivelurile de personal.

134. Colaborarea cu Autoritatea de Certificare și Plată a fost descrisă ca eficientă, asigurând accesul rapid la resursele bugetului de stat.
135. Din interviuri se desprind dificultăți legate de lipsa unei abordări unitare asupra unor spețe provocatoare, generate de interpretările diferite formulate de AM, ANAP, MIPE și Autoritatea de Audit, ceea ce creează incertitudine și potențialul apariției unor corecții financiare. Această problemă este confirmată în etapa de validare evidențiind faptul că relațiile instituționale sunt în general funcționale diferențele de interpretare a aplicării regulilor diminuează încrederea și conduce la o abordare conservatoare pentru a evita eventuale corecții. Din acest motiv experiența implementării opțiunilor de costuri simplificate a fost complicată, ineficientă și primită cu rețineri de beneficiari din același motiv de neîncredere.
136. Interviurile au arătat că lipsa unor clarificări metodologice unitare la nivel național generează abordări cu niveluri diferite de prudență instituțională: unele AM-uri preferă o abordare conservatoare pentru a evita corecțiile de audit, în timp ce altele aplică mai flexibil principiul proporționalității. Astfel demersurile de simplificare sunt blocate. În egală măsură sistemul de verificare și control focalizat pe cheltuieli și procese blochează mecanismele de finanțare orientate spre rezultate.
137. Atât ACP, cât și AM PR Centru, converg asupra nevoii de a institui un mecanism formal de clarificare periodică între MIPE, ACP, Autoritatea de Audit și AM-urile regionale, sub forma unui grup tehnic național sau a unor note metodologice comune. Acestea ar asigura coerența interpretării și aplicării unitare a regulilor, reducând riscul de corecții și consolidând încrederea între instituții. Pe de altă parte au fost exprimate opinii potrivit cărora astfel de grupuri de lucru au fost create fără a aduce efectele așteptate, sugerând faptul că aceste disonanțe au cauze sistemice mai profunde ce nu pot fi rezolvate prin aceste mecanisme din interiorul sistemului, ci printr-o reformă profundă a sistemului de verificare și control.

IE3. În ce măsură cadrul normativ actual contribuie la întărirea capacității administrative și facilitează implementarea eficientă a politicii de dezvoltare regională prin PR Centru?

Sinteza constatărilor

138. Cadrul normativ actual sprijină semnificativ implementarea eficientă a PR Centru prin clarificarea responsabilităților și întărirea rolului de AM, modernizând procesele și accelerând evaluarea și contractarea, dar impactul este limitat de interpretări neunitare și proceduri încă rigid-birocratice, ceea ce impune continuarea simplificării și orientarea spre rezultate.
139. Cadrul normativ actual a avut un rol decisiv în operaționalizarea programelor regionale, prin atribuirea către ADR-uri a rolului de Autorități de Management cu prerogative administrative complete. Modificările legislative succesive (OUG 122/2020, OUG 88/2022, completările Legii 315/2004) au clarificat responsabilitățile, mecanismele de control și relațiile instituționale, permițând ADR-urilor să gestioneze integral ciclul de viață al proiectelor și să dispună de resursele umane, financiare și logistice

necesare. În același timp, dezvoltarea MySMIS2021+, extinderea opțiunilor de cost simplificat și digitalizarea fluxurilor au modernizat procesele tehnice.

140. Pentru PR Centru, aceste schimbări au avut efecte imediate: statutul de AM a întărit capacitatea operațională, a redus dependența de nivelul central și a scurtat timpii de evaluare și contractare. Sondajul aplicat personalului AM indică un nivel foarte ridicat de încredere în claritatea și relevanța cadrului normativ (100% dintre respondenți îl consideră clar și adecvat), confirmând robustețea aranjamentului legislativ rezultat. Totuși, interviurile și răspunsurile deschise semnalează limitări persistente: interpretări neunitare în domeniul achizițiilor publice, nevoia de ajustări ale Legii 315/2004, riscuri generate de modificările legislative succesive și unele proceduri percepute ca ineficiente (ex. succesiunea etapelor de evaluare).
141. Privind înainte, propunerile pentru perioada 2028–2034 evidențiază necesitatea continuării simplificării și a modernizării sistemelor de monitorizare și audit, cu o orientare mai puternică spre rezultate, o veritabilă schimbare de paradigmă în verificare și control, alături de audit proporțional la risc, de digitalizare și interoperabilitate. Pentru PR Centru, această tranziție presupune consolidarea capacității administrative, pregătirea anticipată pentru noile abordări și dezvoltarea unui sistem de implementare adaptiv și rezilient.

3.1. Cadrul normativ-stabilitate și facilitarea investițiilor

142. Analiză [documentară](#) a fost baza cercetării pentru a răspunde la această întrebare de evaluare și a condus la următoarele constatări. *O prezentare extinsă a rezultatelor analizei documentare se regăsește în Anexa 1.1.2.*
143. Decizia de trecere de la un program național de dezvoltare regională la programe regionale a fost complicată din cauza structurii administrative din România. Țara nu are autorități regionale cu statut administrativ, așa cum există în alte state membre cu regiuni autonome sau cu nivel regional consolidat.
144. Principala constrângere a fost faptul că, la începutul perioadei de programare 2021–2027, nu existau instituții publice regionale care să poată fi desemnate direct ca autorități de management, cu atribuții administrative și buget propriu. Pe de altă parte, contextul era favorabil datorită existenței ADR-urilor ca structuri regionale, însă statutul lor de organizații de drept privat, de interes public, nu corespundea pe deplin cerințelor de legitimitate și responsabilitate prevăzute de regulamentele europene. Din acest motiv, a fost nevoie de modificări legislative pentru a le conferi ADR-urilor rolul de Autorități de Management, cu toate implicațiile aferente de răspundere, control și audit. Limitările ADR privind rolul de ordonator de credite au fost compensate prin desemnarea ACP ca organism pentru funcția contabilă.
145. Analiza documentară evidențiază faptul că desemnarea agențiilor de dezvoltare regională ca autorități de management a ridicat inițial o serie de provocări, legate de statutul lor juridic de organizații de drept privat, de responsabilitatea în gestionarea fondurilor publice, de stabilitatea resurselor umane și de relația cu instituțiile naționale de control și audit. Pentru a răspunde acestor constrângeri, cadrul normativ a fost modificat, prin completarea Legii 315/2004 și adoptarea unor reglementări speciale (ex. OUG 122/2020), care au conferit ADR-urilor atribuții explicite de AM, au clarificat mecanismele de răspundere și au consolidat relațiile de coordonare și control cu MIPE, ANAP și Autoritatea de Audit. Astfel, principalele dificultăți juridice și instituționale au fost abordate prin adaptări legislative, menite să asigure compatibilitatea cu cerințele europene și funcționarea stabilă a programelor regionale.
146. [Analiza modificărilor legislative](#) a evidențiat faptul că la nivel național, cadrul normativ actual a contribuit decisiv la consolidarea capacității administrative și la facilitarea implementării politicii de dezvoltare regională. Reforma de descentralizare, inițiată prin OUG nr. 122/2020 și consolidată prin OUG nr. 88/2022, a transformat agențiile pentru dezvoltare regională din **organizații neguvernamentale de interes public în autorități publice** cu rol de Autorități de Management (AM). Acest pas a conferit ADR-urilor **prerogative administrative clare și forță juridică obligatorie, deciziile lor fiind supuse controlului judecătoresc**, ceea ce a adus claritate și securitate juridică în procesul decizional. În paralel, modificările legislative le-au integrat în sistemele naționale de control

financiar, prevenire și sancționare a neregulilor și de acordare a ajutoarelor de stat, ceea ce a permis ADR-urilor să gestioneze complet ciclul de viață al proiectelor finanțate.

147. În anul 2023, Guvernul a consolidat aceste schimbări printr-o hotărâre care a definit cadrul instituțional pentru coordonarea și gestionarea fondurilor europene în noul ciclu de programare, actualizând legislația pentru a reflecta existența AM-urilor regionale și noile programe. Totodată, legislația a promovat modernizarea proceselor de lucru: dezvoltarea sistemului informatic MySMIS2021+, extinderea opțiunilor simplificate de cost, introducerea evaluării automatizate pe bază de punctaj și digitalizarea fluxurilor.
148. Din perspectivă financiară, OUG nr. 133/2021 și actele subsecvente au adaptat **fluxurile bugetare și mecanismele de raportare**, oferind ADR-urilor acces direct la fonduri publice pentru plăți și pentru acoperirea cheltuielilor de asistență tehnică. Deși inițial au existat lacune și necorelări legislative, acestea au fost remediate, permițând o funcționare coerentă a sistemului. În plus, **a fost asigurată adoptarea standardelor aplicate de Autoritatea de Audit**, ceea ce a contribuit la uniformizarea practicilor și la consolidarea încrederii în corectitudinea gestionării fondurilor.
149. Pentru PR Centru, aceste schimbări legislative au avut o relevanță directă și imediată. Crearea AM în cadrul ADR Centru a permis asumarea la nivelul regiunii a responsabilități în evaluarea, contractarea, verificarea și monitorizarea proiectelor, reducând dependența de nivelul central și scurtând durata proceselor.
150. Funcțiile specifice de autoritate de management au fost operaționalizate conducând la întărirea capacității operaționale și financiare a AM PR Centru, iar utilizarea MySMIS2021+ a creat premisele digitalizării fluxurilor, chiar dacă persistă probleme de interoperabilitate și birocratie.
151. **Interviurile cu personalul AM PR Centru**, confirmă constatările analizei documentare și aduc informații calitative privind modul de aplicare a procedurilor, provocările întâmpinate în tranziția către statutul de AM și impactul asupra capacității administrative.
152. De asemenea, a fost realizat un **sondaj de opinie** destinat personalului AM care a vizat percepția asupra clarității și relevanței cadrului normativ actual. Respondenții consideră reglementările actuale ca fiind clare și relevante în mare (80%) sau foarte mare măsură (20%), în ceea ce privește organizarea și funcționarea AM în regiune.
153. Gradul ridicat de încredere cu privire la reglementările privind funcționarea AM la nivel regional reflectă robustețea aranjamentului juridic rezultat în urma reformei instituționale 2020–2022. Totodată, răspunsurile deschise oferă o imagine mai nuanțată asupra limitărilor și provocărilor generate de aplicarea cadrului normativ în practică. Sunt semnalate nevoia de coerență în aplicarea legislației achizițiilor publice, necesitatea adaptării Legii 315/2004 la noile responsabilități ale AM și riscurile asociate modificărilor legislative succesive care pot crea discontinuități în implementare. De asemenea, unele prevederi procedurale, cum ar fi succesiunea etapelor de evaluare, sunt percepute ca fiind inefficiente și generatoare de ambiguități.
154. 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.
155. **Analiza literaturii de specialitate**⁴ arată că, în ciuda progreselor în coerența strategică, fragmentarea operațională a crescut în ultimii ani, din cauza multiplicării cerințelor și instrumentelor la nivel european și național. Constrângerile menționate de AM, inclusiv rigiditatea unor prevederi precum OUG 23/2023 reflectă exact această tendință documentată în cercetările privind politica de coeziune:

⁴ Bachtler, J. & Mendez, C. (2020). Cohesion Policy. Policy-Making in the European Union și Stefan Kah, Carlos Mendez, J. Bachtler, S. Miller. Strategic Coherence of Cohesion Policy : Comparison of the 2007-13 and 2014-20 Programming Periods

uniformizarea excesivă a regulilor reduce flexibilitatea necesară adaptării la contextul regional. Constatările evaluării ilustrează fidel această dinamică.

3.2. Perspectivile sistemului de implementare în perioada 2028-2034

156. În iulie 2025, Comisia Europeană a publicat propuneri pentru reforma cadrului de implementare a politicii de coeziune în perioada 2028–2034, aflate în prezent în proces de negociere. Prezentarea lor în raportul intermediar are rolul de a anticipa schimbările majore ce vor influența funcționarea sistemului și de a evidenția lecțiile utile pentru consolidarea actualului cadru instituțional al PR Centru. Aceste constatări se bazează pe [analiză documentară](#). *O sinteză privind aceste aspecte este prezentată mai pe larg în anexa 1.3.*
157. Pregătirea pentru noua perioadă impune sistemului de implementare **transformări fundamentale**, focalizate pe "**cum să finanțeze**" și nu pe "ce să finanțeze". Prin urmare, viitoarea arhitectură trebuie să treacă de la simpla direcționare teritorială prin norme la **integrarea teritorială prin mecanisme de implementare**.
158. Aceste schimbări propuse reflectă o trecere de la o guvernare axată pe conformitate procedurală la una orientată către performanță și rezultate. Pentru PR Centru, lecția principală o reprezintă necesitatea de a continua simplificarea și digitalizarea proceselor, consolidarea capacității AM și adaptarea mecanismelor de monitorizare și evaluare orientate spre rezultate, pentru a fi pregătit pentru noul cadru post-2027.
159. Din perspectiva sistemului de implementare al PR Centru 2021–2027, introducem conceptul de **sustenabilitate emergentă**⁵, prin care înțelegem nu doar capacitatea sistemului actual de implementare de a funcționa stabil în perioada curentă, ci și abilitatea sa de autodezvoltare și adaptare continuă la noi cerințe și provocări, astfel încât să devină o bază solidă pentru arhitectura instituțională post-2027.
160. Aceasta presupune un **proces dinamic de învățare instituțională**, inovare procedurală și pregătire anticipată pentru schimbări, consolidând reziliența sistemului, consolidarea capacităților actuale pentru a asigura o tranziție rapidă și eficientă către sprijinul post-2027, indiferent de arhitectura instituțională ce va fi negociată.
161. Pentru a pregăti sistemul actual al PR Centru pentru perioada post-2027, chiar înainte de finalizarea negocierilor europene, **pot fi demarate exerciții pilot și sesiuni de training pe noile abordări propuse** (monitorizare pe jaloane și rezultate, verificări proporționale la risc, raportare digitalizată). Astfel, AM și partenerii ar dobândi din timp competențele necesare și ar putea identifica provocările practice, consolidând reziliența și adaptabilitatea sistemului indiferent de viitoarea arhitectură instituțională. Temele critice ce pot face obiectul "pregătirii practice" sunt:
162. **Orientarea către performanță și indicatori** - inclusiv maparea indicatorilor actuali pe viitorul set simplificat de indicatori europeni și prin definirea timpurie a jaloanelor intermediare (contractare, execuție, realizări și rezultate). Acest proces ar întări capacitatea AM de a gestiona programele pe baza rezultatelor și de a integra mecanisme de stimulare a performanței.
163. **Date, digitalizare și trasabilitate** - inclusiv asigurarea calității datelor, compatibilități cu alte sisteme, consolidarea interoperabilității IT prin interfețe automate între MySMIS și alte sisteme administrative, care să permită raportarea rapidă și verificarea la sursă a indicatorilor. Fără a fi direct legată de noile regulamente, dar foarte relevantă contextului, **integrarea instituțională a sistemelor de inteligență artificială** devine o necesitate critică, cu luarea în considerare a măsurilor de securitate ce se impun.
164. Analiza cerințelor noilor regulamente pentru viitoarele sisteme de implementare sugerează focalizarea atenției AM asupra următoarelor aspecte:

⁵ <https://www.mdpi.com/2079-8954/9/2/35> The Rise of Emergent Corporate Sustainability: A Self-Organised View

- **Integrarea principiilor de bună guvernanță**, evitarea suprapunerilor și creșterea coerenței sistemului.
- **Audit și control proporțional la risc** inclusiv recalibrarea procedurilor de verificare către o abordare bazată pe risc, cu accent pe verificări ex-post și pe auditarea rezultatelor și impactului. Aceasta ar reduce povara administrativă și ar crește valoarea adăugată a controalelor, susținând în același timp conformitatea și credibilitatea sistemului.
- **Portofoliu de proiecte și flexibilitate**, inclusiv crearea unor mecanisme interne de priorizare și re-alocare rapidă a fondurilor, pentru a răspunde situațiilor de sub-execuție sau nevoi urgente. Instituirea unor proceduri clare pentru gestionarea unei „rezerve de criză”, care să permită adaptarea rapidă a investițiilor la schimbări de context.
- **Parteneriat funcțional și orientat pe utilizare**, inclusiv îmbunătățirea mecanismelor de consultare prin asigurarea trasabilității propunerilor formulate de parteneri și prin organizarea de consultări tematice recurente, cu accent pe utilitatea reală pentru beneficiari și actori regionali. Această abordare ar transforma procesul partenerial într-un instrument activ de îmbunătățire a implementării.
- **Capacitate administrativă și resurse umane** - Investiții în formarea și recalificarea personalului pentru a răspunde noilor cerințe de management pe bază de rezultate, analiză de date și evaluare de impact. În paralel, dezvoltarea unor scheme de retenție a specialiștilor și crearea unei rețele regionale de experți partajați ar consolida reziliența și profesionalizarea AM.

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?

Sinteza constatărilor

165. Resursele administrative disponibile sunt în general adecvate pentru funcționarea curentă a PR Centru, dispunând de proceduri de management al resurselor umane, bine structurate, resurse logistice și financiare suficiente. Totuși personalul anticipează creșterea presiunii odată cu avansarea implementării și cu extinderea portofoliului de proiecte, în special în direcțiile operaționale.
166. Atât interviurile, cât și sondajele indică existența unui nivel ridicat de încărcare, resimțit mai ales în departamentele de contractare, verificare financiară și monitorizare, unde volumul mare de clarificări și complexitatea documentației cresc presiunea asupra personalului. Managementul apreciază dotările logistice și financiare ca fiind adecvate, însă identifică limite în ceea ce privește resursele umane și instrumentele de management, planificare și colaborare.
167. Nevoile de instruire sunt bine reflectate în planul de formare, care include peste 20 de sesiuni ce acoperă atât domenii clasice, cât și domenii emergente. Interviurile subliniază nevoia de formare practică, bazată pe colaborare și schimb de experiență, considerată mai eficientă decât instruirile strict teoretice. Sondajele confirmă un grad ridicat de competență profesională și un nivel bun al satisfacției în rândul angajaților, motivați în principal de oportunitățile de învățare, contribuția la dezvoltarea regiunii și stabilitatea locului de muncă.
168. În ansamblu, resursele financiare și mecanismele bugetare sunt apreciate ca fiind adecvate pentru funcționarea curentă a AM, iar contribuția PR Centru susține eficiența sistemului. Totuși, presiunile operaționale în creștere și nevoia de consolidare a capacității umane sugerează necesitatea unei adaptări continue pentru a menține gradul ridicat de performanță pe măsura evoluției programului.
169. În cazul beneficiarilor, se constată o capacitate administrativă limitată, în special la comunele și orașele mici și mijlocii, atât în ceea ce privește accesarea finanțării și implementarea proiectelor, cât și planificarea strategică. Această situație reprezintă o constrângere majoră pentru adoptarea unor noi abordări ale sistemului de implementare, precum orientarea pe rezultate, dezvoltarea de proiecte integrate sau finanțarea pe baza unor portofolii de proiecte.

170. Platforma MySMIS 2021–2027 a fost dezvoltată cu noi funcțiuni, a adus transparență și eficiență procedurală. Pe de altă parte sunt frecvent menționate de utilizatori limitările sale, precum lipsa interoperabilității, obligativitatea încărcării repetate a documentelor, interfața neintuitivă și funcționalitățile reduse de analiză, afectează atât activitatea AM, cât și experiența beneficiarilor, menținând o povară administrativă ridicată.

4.1. Eficiența organizațională, disponibilitatea resurselor, sisteme de management

171. În cazul ADR Centru în calitate de AM, un prim aspect analizat îl constituie resursele umane disponibile. [Analiza documentelor interne](#) evidențiază existența unui sistem formalizat de management al performanței, aplicat unitar tuturor angajaților și diferențiat pe categorii de personal (conducere, execuție, auxiliar). Acesta cuprinde metodologii, planuri de dezvoltare profesională și instrumente standardizate de evaluare și feedback.
172. Din [interviurile cu personalul AM](#) reiese că **resursele umane disponibile** sunt, pentru moment, suficiente pentru îndeplinirea sarcinilor, însă există o anticipare a creșterii presiunii odată cu avansarea implementării și creșterea numărului de proiecte active, ceea ce va necesita suplimentări în special în departamentele operaționale.
173. Personalul de execuție a semnalat o **adaptare progresivă la noile responsabilități**, însă cu o complexitate sporită a documentației și procedurilor. Sunt percepute niveluri ridicate de încărcare, mai ales în departamente precum contractare și verificare financiară, unde volumul de lucru este amplificat de numărul mare de clarificări și de cerințele suplimentare introduse în actuala perioadă de programare. Cu titlu de exemplu, la nivel teritorial, s-a menționat că un ofițer de monitorizare poate gestiona rezonabil până la aproximativ 40 de proiecte simultan, depășirea acestui prag fiind percepută ca problematică pentru controlul și calitatea activității.
174. În baza rezultatelor sondajului aplicat personalului AM, atât de conducere, cât și de execuție, se conturează o imagine relativ convergentă asupra problemelor legate de resursele umane și încărcarea cu sarcini.
175. Pentru personalul de conducere, răspunsurile la [sondaj](#) arată că supraîncărcarea cu sarcini este percepută ca un fenomen frecvent, asociat în principal volumului mare de muncă și cerințelor administrative complexe, dar și deficitului și fluctuației de personal. În ceea ce privește resursele, conducerea apreciază că dotările materiale, logistice și financiare sunt adecvate, însă resursele umane și instrumentele de management, planificare, colaborare și învățare sunt limitate, ceea ce creează un dezechilibru între capacitatea disponibilă și nevoile reale.
176. În cazul personalului de execuție, percepțiile privind încărcarea cu sarcini sunt similare, dar mai variate: unii angajați semnalează presiune ridicată, în timp ce alții o apreciază la un nivel moderat, diferențele fiind influențate probabil de specificul departamentelor.
177. Principalele cauze menționate se referă la cerințele administrative, personal insuficient, volumul mare de sarcini și fluctuația de personal. Deși documentele oficiale (ROF, DS) definesc responsabilitățile în mod clar, o parte dintre respondenți au semnalat în sondaj dificultăți practice asociate aplicării și operaționalizării procedurilor. În ansamblu, atât conducerea, cât și personalul de execuție confirmă în [interviuri](#) existența unei presiuni ridicate, cu accent pe lipsa resurselor umane suficiente și pe sarcinile administrative care consumă mult timp.
178. În ceea ce privește **nevoia de instruire**, analiza documentelor interne arată că există un plan de instruire bine structurat, care cuprinde peste 20 de sesiuni de formare. Tematicile acoperă domenii de bază precum achizițiile publice și managementul financiar dar și domenii noi, cum sunt digitalizarea, aplicarea principiului DNSH și consolidarea instrumentelor de monitorizare și evaluare. Planul include de asemenea instruirii privind elaborarea schemelor de ajutor de stat, care implică participarea personalului din toate direcțiile și menționează replicarea internă.

179. Domeniile incluse în planul de instruire sunt în mare parte confirmate de percepțiile personalului AM, însă conform rezultatelor sondajului se evidențiază nevoia de instruire suplimentară în utilizarea sistemelor informatice specifice, în procedurile administrative și financiare, precum și gestionarea și monitorizarea proiectelor, alături de aspecte punctuale legate de coordonarea interinstituțională.
180. Aceleași aspecte reies și din **interviurile** realizate cu personalul AM. Unul dintre reprezentanții departamentului gestionare program, a subliniat că „*în primul rând, ai nevoie de capacitate de a înțelege contextul și procesele, de a gestiona volume destul de mari de date și de a extrage ceea ce îți este necesar în activitatea ta*”. În birourile teritoriale opiniile persoanelor intervievate relevă „*(...) toți ofițerii de monitorizare ar trebui să treacă printr-un pachet de cursuri, inclusiv pe ajutor de stat și ajutor de minimis*”. De asemenea, s-a menționat că este util ca instruirile clasice să fie completate și de moduri practice de învățare, bazate pe colaborare și schimb de experiență: „*învață cel mai bine văzând și făcând... cursurile formale sunt utile, dar întâlnirile de lucru și schimburile de experiență cu alte agenții sau cu cei de la Comisie sunt cele mai practice pentru noi*”.
181. Rezultatele **sondajului** adresat personalului de conducere arată că gradul de competență profesională al personalului din subordine este apreciat ca ridicat de 70% dintre respondenți, doar 20% evaluându-l ca moderat sau redus.
182. Majoritatea personalului de execuție (67%) consideră oportunitățile de formare existente ca fiind adecvate nevoilor de dezvoltare profesională în mare măsură, chiar dacă există și opinii că acestea răspund doar parțial (12%). Nivelul de satisfacție față de postul ocupat este pozitiv, 54% dintre respondenți se simt mulțumiți iar 38% foarte mulțumiți. Gradul de apreciere resimțit pentru munca depusă este perceput ca ridicat, 61% dintre respondenți se simt apreciați pentru munca depusă „în mare măsură”. Motivația principală menționată de angajați se leagă de oportunitățile de învățare și dezvoltare profesională (45%), satisfacția de a contribui la dezvoltarea regiunii (24%) alături de factori precum stabilitatea locului de muncă (13%) și mediul de lucru (12%).
183. **Interviurile** arată că **resursele financiare** la nivelul AM **și fluxurile bugetare** sunt suficiente pentru funcționarea curentă, iar mecanismele de finanțare sunt sprijinite de contribuția PR Centru.

4.2. Capacitatea administrativă a beneficiarilor

184. În ceea ce privește **adecvarea resurselor umane la nivelul beneficiarilor**, datele obținute din studiile de caz relevă că, în cazul comunelor, orașelor și municipiilor, se constată o **subdimensionare a echipelor interne** implicate în gestionarea proiectelor finanțate prin PR Centru. La nivelul comunelor, lipsesc compartimente dedicate fondurilor europene, atribuțiile fiind preluate de funcționari din domenii conexe (financiar-contabil, achiziții, taxe). În orașele mici, echipele sunt reduse numeric, uneori limitate la una-două persoane, iar la nivelul municipiilor resursele sunt de asemenea percepute ca insuficiente raportat la portofoliul de proiecte.
185. Beneficiarii apelează frecvent la expertiză externă, consultanța fiind utilizată mai ales pentru elaborarea și implementarea proiectelor. Comunele depind aproape integral de sprijinul consultanților, iar orașele și municipiile recurg la acest tip de suport în special pentru proiectele complexe sau în domenii deficitare, precum achizițiile publice. Totodată, unii beneficiari au menționat că proiectele de infrastructură și cele de restaurare au fost gestionate cu sprijin prin servicii externalizate. În anumite cazuri, însă, posibilitatea de a angaja consultanți în implementare a fost limitată de faptul că aceste costuri nu sunt eligibile, ceea ce a reprezentat un obstacol suplimentar în condițiile lipsei de personal intern.
186. Pentru a completa datele obținute din studiile de caz, beneficiarii au fost invitați să **răspundă prin sondaj** la întrebarea privind măsura în care echipa de proiect dispune de resursele necesare pentru derularea eficientă a activităților. Rezultatele indică faptul că, în general, resursele umane, materiale, aplicațiile informatice și instrumentele de management sunt considerate disponibile într-o măsură semnificativă, cu o distribuție relativ echilibrată între nivelurile de apreciere „în mare măsură” și „în

- foarte mare măsură”. Proporții mai reduse dintre respondenți au apreciat că aceste resurse sunt disponibile doar într-o mică măsură sau au evitat să se pronunțe.
187. Rezultatele [sondajului](#) aplicat beneficiarilor trebuie interpretate cu prudență, deoarece eșantionul include un număr mare de respondenți din categoria IMM. Aceștia gestionează proiecte cu o complexitate administrativă mai redusă și, în consecință, apreciază resursele disponibile ca fiind în general adecvate. În schimb, datele obținute prin studiile de caz aplicate UAT-urilor relevă că, pentru **beneficiarii publici, resursele umane sunt insuficiente atât numeric, cât și ca specializare**, ceea ce confirmă o problemă structurală de capacitate administrativă. Astfel, rezultatele celor două instrumente se completează: sondajul surprinde percepția generală (dominată de IMM-uri), în timp ce studiile de caz aduc în prim-plan dificultățile mai pronunțate ale autorităților locale.
188. [Analiza documentară](#) a programului și a documentelor de implementare, precum apelurile de proiecte, arată că UAT-urile trebuie să parcurgă procesul de solicitare a finanțării pentru fiecare proiect, ceea ce generează o povară administrativă considerabilă, costuri administrative suplimentare la nivelul AM, dar și un cadru rigid de finanțare.
189. Analiza documentară a programului și a documentelor de implementare, inclusiv apelurile de proiecte, arată că UAT-urile trebuie să parcurgă separat procesul de solicitare a finanțării pentru fiecare proiect în parte. Această abordare generează o povară administrativă considerabilă pentru UAT-uri, implică costuri administrative suplimentare la nivelul AM și contribuie la un cadru de finanțare relativ rigid. Evaluările POR 2014–2020, în special evaluarea Axei 13 privind sprijinirea orașelor mici și mijlocii, evaluarea Axei 4 pentru municipii și evaluarea Axei 10 privind infrastructura educațională, au analizat capacitatea administrativă a UAT-urilor atât din mediul urban, cât și din cel rural. Concluzia comună a acestor evaluări este că multe comune și orașe mici sau mijlocii au o capacitate limitată de accesare a fondurilor și de implementare a proiectelor.
190. Deși strategiile integrate sunt prevăzute ca repere importante în planificarea dezvoltării locale, acestea sunt insuficient utilizate pentru a fundamenta și finanța „pachete” coerente de proiecte la nivelul UAT-urilor - proiecte complementare care, împreună, ar putea genera rezultate concrete și beneficii vizibile pentru locuitori. Evaluarea Axei 13 evidențiază că multe UAT-uri urbane și-au consolidat semnificativ capacitatea de atragere a finanțărilor europene și de management al proiectelor, dezvoltând departamente specializate, formate prin experiență directă și sprijinite de programele de formare dedicate gestionării fondurilor europene.
191. Totuși, analiza arată că aceste departamente au evoluat mai rapid decât alte funcții ale administrației publice locale. În multe cazuri, atunci când finanțarea a fost condiționată de existența unor strategii, planuri sau mecanisme specifice, departamentele de proiecte au compensat limitele altor servicii, asumând sarcini care depășesc sfera lor tradițională. Astfel, în unele UAT-uri strategiile de dezvoltare sau PMUD-urile au fost elaborate și gestionate de aceste departamente, care se implică și în achizițiile publice sau în managementul investițiilor pentru a accelera procesele, substituind lipsa de capacitate a funcției de dezvoltare urbană.
192. Modelul actual de finanțare, bazat pe proiecte individuale și apeluri fragmentate, nu permite valorificarea deplină a potențialului teritorial. Multe UAT-uri (în special orașele mici și comunele) au o capacitate limitată de planificare strategică, ceea ce conduce la portofolii subdimensionate sau incoerente. Lipsa strategiilor integrate urban-rural și absența unor mecanisme de generare a portofoliilor pe bază de date și evidențe reduc impactul investițiilor regionale, iar fără sprijin dedicat, diferențele de capacitate riscă să se accentueze.
193. Rolul AM ca facilitator strategic al dezvoltării regionale, consolidat prin descentralizarea programului (așa cum reiese din răspunsul la IE2), devine esențial în dezvoltarea capacității administrative a regiunii. În îndeplinirea acestui rol, este necesar să fie avute în vedere nevoile diferite ale beneficiarilor, atât în ceea ce privește sprijinul procedural, cât și designul proiectelor integrate. Absența unor servicii consolidate de tip punct de contact (one-stop-shop), a unor rețele de învățare funcționale și a unui feedback cu efect vizibil limitează potențialul de colaborare și încredere între AM și beneficiari. Capacitatea de a construi un ecosistem de sprijin strategic rămâne, astfel, o provocare

centrală. Deși prima etapă a Foii de parcurs (2024–2025) a reușit să consolideze baza instituțională a AM PR Centru și să operaționalizeze mecanismele de bază, datele colectate confirmă că **provocările structurale persistă**, impunând o etapă de modernizare profundă și agilitate organizațională pentru orizontul 2026–2029. Provocările vizează atât personalul autorității de management cât și beneficiarii și partenerii. *Analiza extinsă se regăsește în Anexa 1.4.1.*

194. Obiectivul general al etapei 2026–2029 poate fi formulat ca dezvoltarea unui **sistem regional de implementare adaptiv și emergent**, funcționând pe baza învățării continue și a orientării spre rezultate, pregătind astfel ecosistemul regional pentru perioada post-2027.
195. Se impune consolidarea rolului AM ca facilitator strategic, oferind sprijin diferențiat și servicii integrate. Aceasta înseamnă crearea unui punct de contact regional pentru implementarea unui sprijin dual (procedural + strategic, axat pe design de proiecte integrate). De asemenea, se pot dezvolta rețele de învățare și comunități de practică (mentorat), completate de un Feedback „cu efect” (comunicarea clară a schimbărilor rezultate din consultări) pentru a consolida încrederea și parteneriatul.
196. Provocarea fundamentală este susținerea reformei sistemului de implementare și orientarea cadrului normativ către rezultate, simplificare și flexibilitate. Promovarea pozițiilor comune ale AM-urilor regionale și a unui dialog structurat cu MIPE, ANAP și Autoritatea de Audit (AA) pentru reformarea controlului (orientare pe rezultate, nu proces), creșterea flexibilității la decizia AM pentru o adaptare pe parcurs după nevoi.
197. Reducerea granularității apelurilor, eliminarea „micro-managementului” din ghiduri și introducerea instrumentelor de finanțare bazate pe performanță (grant condiționat de atingerea rezultatului), sunt abordări inovative care au nevoie de o pregătire a actorilor regionali și naționali vizând timpuri reducerea rezistenței la schimbare.

4.3. Resurse materiale și informatice

198. În ceea ce privește resursele materiale și informatice, platforma MySMIS 2021-2027 constituie principalul instrument de lucru. Deși funcționalitatea platformei nu ține în mod direct de competența ADR Centru în calitate de Autoritate de Management, aceasta trebuie analizată în contextul mai larg al funcționării sistemului de implementare al PR Centru. Atât beneficiarii, cât și personalul AM au semnalat că performanța și limitările MySMIS influențează direct procesele administrative, ritmul de implementare și gradul de încărcare a resurselor umane.
199. Din **interviurile realizate** cu personalul AM și beneficiarii reiese că MySMIS este perceput ca o îmbunătățire față de perioada anterioară, prin faptul că documentele se depun online, verificările și plățile se realizează mai rapid, iar sistemul oferă funcționalități noi de raportare și monitorizare. Beneficiarii apreciază notificările automate și accelerarea decontărilor, în timp ce personalul AM remarcă posibilitatea de a extrage mai multe date utile și reducerea nevoii de evidențe paralele în Excel.
200. Totuși, ambele categorii au semnalat și limitări. Beneficiarii menționează obligativitatea încărcării repetate a acelorași documente și dificultatea de utilizare a rapoartelor de progres, iar personalul AM indică lipsa unui modul de comunicare integrat, și dificultăți de uniformizare a fluxului de contestații. În plus, proiectele etapizate transferate din POR 2014-2020 au generat un volum administrativ ridicat prin necesitatea reintroducerii datelor în noul sistem.
201. Astfel, chiar dacă nu este în responsabilitatea directă a ADR Centru, funcționalitatea platformei influențează semnificativ atât activitatea AM, cât și experiența beneficiarilor, constituind un element important în analiza modului de funcționare a sistemului de implementare al PR Centru.
202. Rezultatele **activităților de validare** confirmă faptul că platforma MySMIS constituie un instrument esențial pentru trasabilitatea și controlul proceselor administrative, dar evidențiază și faptul că **digitalizarea actuală este mai degrabă procedurală decât strategică**.
203. Reprezentanții AM au subliniat că, deși sistemul facilitează depunerea online a documentelor și urmărirea fluxurilor, **interoperabilitatea cu alte platforme administrative este redusă**. Lipsa

interconectării cu sistemele Trezoreriei, SEAP sau cu aplicațiile ACP și MIPE determină dublarea operațiunilor și menținerea unor evidențe paralele.

204. Atât personalul AM, cât și ACP consideră că MySMIS oferă o trasabilitate completă a documentelor, însă nu dispune de funcționalități analitice care să sprijine monitorizarea performanței programului și managementul decizional. Platforma este percepută mai degrabă ca un instrument de conformitate, nu de analiză strategică.
205. Beneficiarii și consultanții au semnalat, de asemenea, dificultăți de utilizare: interfața neintuitivă, limitările tehnice privind încărcarea documentelor și lipsa ghidajului practic pentru utilizatori. În special pentru UAT-urile mici și IMM-urile fără experiență, complexitatea sistemului reduce eficiența procesului de implementare.
206. Participanții la validare au formulat mai multe propuneri de îmbunătățire, printre care:
- dezvoltarea unor interfețe automate de schimb de date între MySMIS și alte sisteme administrative naționale;
 - includerea unui modul analitic pentru raportarea și analiza performanței;
 - elaborarea de ghiduri și tutoriale practice, adaptate nivelului de experiență al beneficiarilor;
 - adaptarea platformei pentru fluxuri de lucru descentralizate, corespunzătoare statutului AM-urilor regionale.
207. Astfel, etapa de validare confirmă că digitalizarea a adus transparență, dar încă nu asigură simplificare. MySMIS este un instrument indispensabil, însă pentru a contribui cu adevărat la eficiența implementării este necesară trecerea de la digitalizare formală la digitalizare inteligentă, bazată pe interoperabilitate, analiză de date și o cultură organizațională orientată spre utilizarea eficientă a instrumentelor digitale.

IE5. În ce măsură procedurile operaționale existente la nivel AM contribuie la simplificarea administrativă și eficientizarea implementării PR Centru, favorizând o absorbție optimă a fondurilor?

Sinteza constatărilor

208. Procedurile operaționale ale AM PR Centru sunt bine structurate și asigură aplicarea unitară a regulilor, însă contribuția lor la simplificare și eficientizare este doar parțială, din cauza volumului mare de verificări, grilelor încărcate și interpretărilor divergente ale instituțiilor de control, elemente care mențin o povară administrativă ridicată, împiedicând o absorbție fluidă și orientată spre rezultate.
209. Analiza arată că procedurile operaționale actuale ale AM PR Centru sunt bine formalizate și acoperă integral fluxurile de evaluare, contractare, monitorizare și verificare, contribuind la aplicarea unitară a regulilor și la menținerea disciplinei procedurale.
210. Cu toate acestea, cadrul general de implementare rămâne puternic orientat spre controlul legalității și verificarea costurilor reale, ceea ce generează un volum ridicat de documentații, numeroase clarificări și o povară administrativă considerabilă atât pentru AM, cât și pentru beneficiari.
211. Procedurile includ unele îmbunătățiri relevante, precum nota de evaluare a riscului, planurile de monitorizare sau opțiunile de costuri simplificate, însă impactul lor este limitat de aplicarea prudentă, de interpretările divergente ale instituțiilor de control și de lipsa unei metodologii unitare de implementare. În practică, costurile simplificate, deși concepute ca instrument de simplificare, sunt percepute ca „costuri complicate” din cauza riscului de corecții și a lipsei datelor solide pentru fundamentare, ceea ce duce la o utilizare redusă și precaută.
212. Interviuurile și sondajele evidențiază că multe clarificări în evaluare și contractare sunt determinate de documentații incomplete sau neconforme, în special din partea IMM-urilor și UAT-urilor mici, iar grilele de evaluare rămân încărcate cu criterii care nu contribuie semnificativ la selecția proiectelor cu impact, cu toate că acestea au fost supuse consultării publice odată cu Ghidul

Solicitantului (GS), au fost discutate cu CE și în CM și abia apoi aprobate. Acest lucru demonstrează că procesul de simplificare poate fi blocat de experiența anterioară, fără a vedea posibilitatea schimbării din interiorul sistemului.

213. Beneficiarii și AM converg asupra faptului că, deși digitalizarea prin MySMIS a accelerat unele procese, platforma nu oferă încă funcționalități suficiente pentru simplificare reală: lipsă de interoperabilitate și capacități analitice reduse, ceea ce menține accentul pe conformitate, nu pe eficiență. În plus, factori externi, precum rigiditățile din legislația achizițiilor publice, contestarea frecventă a procedurilor, verificarea eligibilității la final și efectele OUG 23/2023 asupra termenelor, amplifică povara administrativă și limitează capacitatea AM de a simplifica procesele.
214. Etapa de validare confirmă că AM depune eforturi reale pentru simplificare, însă rezultatele sunt parțiale deoarece simplificarea nu depinde exclusiv de AM, ci de întreg sistemul de audit și control.
215. Experții subliniază că simplificarea este blocată atâta timp cât instituțiile de control aplică abordări tradiționale, iar procedurile AM nu pot fi eficientizate unilateral fără o aliniere interinstituțională mai largă. În ansamblu, procedurile AM contribuie parțial la eficientizarea implementării și absorbției fondurilor, dar nu reușesc încă să reducă semnificativ birocrăția percepută de beneficiari, din cauza constrângerilor normative, a culturii de control și a mecanismelor de verificare orientate predominant spre legalitate în detrimentul performanței.
216. Analiza ghidurilor și grilelor de evaluare identifică faptul că sistemul actual de selecție este supus unei încărcări administrative disproporționate, cauzată de criterii redundante, formalism excesiv și lipsa proporționalității. Pentru o reformă autentică, este necesară o abordare care să mute efortul de pe beneficiar pe tehnologie: automatizarea pre-calculării datelor statistice (transformare în "Profil de UAT/Apel"), eliminarea criteriilor fără valoare adăugată (mutarea în zona de conformitate) și digitalizarea funcțională care să separe clar evaluarea automată de judecata profesională. Concomitent, aplicarea proporționalității și introducerea intervalelor/toleranțelor (în locul pragurilor rigide sau a criteriilor eliminatorii) sunt esențiale pentru a asigura un tratament echitabil beneficiarilor mici și pentru a crește flexibilitatea în implementare.

5.1. Eficiența operațională, performanța programului

217. În prezent, sistemele de implementare bazate pe verificarea costurilor reale aduc beneficii clare în ceea ce privește legalitatea și conformitatea utilizării fondurilor, dar generează și dezavantaje semnificative: costuri administrative ridicate pentru AM și beneficiari, precum și o focalizare redusă asupra rezultatelor atinse.
218. În contrast, sistemele orientate spre rezultate simplifică gestionarea administrativă și stimulează eficacitatea programelor, dar presupun un compromis în privința controlului strict al legalității și acceptarea unor riscuri. Aceste riscuri vizează utilizarea necorespunzătoare a fondurilor, raportarea eronată a progresului sau definirea insuficient de clară a indicatorilor, iar asumarea lor revine atât AM, cât și instituțiilor de audit și control care trebuie să stabilească praguri de toleranță și mecanisme de verificare proporționale. În acest context, provocarea majoră este găsirea unui echilibru între menținerea disciplinei financiare și orientarea către eficacitatea programului, prin combinarea unor controale de legalitate mai simplificate cu monitorizarea atentă a rezultatelor.
219. Sistemul de implementare a PRC este construit pe sistemele create în perioadele anterioare de programare și sunt bazate pe verificarea costurilor reale, sisteme orientate puternic spre legalitate și inputuri. Se constată astfel că cea mai mare parte a poverii administrative vine din cadrul de reglementare, proceduri și sisteme ce nu țin de AM așa cum vor fi exemplificate în continuare ca și opinii împărtășite în interviuri.
220. **Analiza documentară** arată că AM PR Centru dispune de un cadru procedural detaliat, cu 23 de proceduri operaționale la nivel AM și o procedură la nivel OI SIFE, care acoperă fluxurile majore (evaluare, contractare, monitorizare, verificare, plăți) și de un sistem formalizat de management al performanței, ce urmărește aplicarea unitară a regulilor și respectarea termenelor.

221. În **interviurile cu personalul AM** a fost menționat numărul ridicat de clarificări și corecturi solicitate beneficiarilor în etapa de eligibilitate, mai ales pentru proiectele depuse de IMM-uri și UAT-uri mici, unde documentațiile sunt frecvent incomplete sau neadaptate cerințelor ghidurilor. Această situație este confirmată de beneficiari, care descriu procesul de evaluare și contractare ca fiind încărcat de clarificări, inclusiv pentru detalii minore. Analiza relevă faptul că grilele de evaluare a proiectelor continuă să fie (la fel ca în perioadele anterioare) încărcate cu criterii care nu contribuie la selectarea proiectelor cele mai eficace și cu impact și este loc substanțial pentru simplificare. Interoperabilitatea bazelor de date, funcționalitățile MySMIS nu au progresat suficient în sensul sprijinirii eficienței implementării programului.
222. Evaluarea constată numeroase aspecte pozitive și interesul AM de a crește eficiența chiar și în această abordare. Un exemplu este simplificarea verificării pe baza evaluării riscului. A fost introdusă *Nota de evaluare a riscului*, care permite diferențierea între verificări simplificate și verificări complete. Aceasta este percepută ca o schimbare utilă, dar aplicată cu prudență. La fel și introducerea planurilor de monitorizare reprezintă o schimbare procedurală majoră, menită să disciplineze implementarea prin stabilirea unor indicatori de etapă corelați cu sancțiuni, aplicarea fiind totuși flexibilă pentru a evita penalizările nejustificate.

5.2. Măsurî privind simplificarea

223. AM a introdus opțiuni de costuri simplificate (SCO din engleză Simplified Costs Options), considerate o măsură care reduce volumul de documente justificative, iar structura bugetului în MySMIS a fost simplificată, trecându-se de la linii detaliate de deviz la categorii mari de cheltuieli (lucrări, dotări, activități conexe), ceea ce reduce numărul de acte adiționale și facilitează urmărirea execuției.
224. Experiența aplicării SCO arată că, deși instrumentul este apreciat pentru potențialul său de a reduce birocrația, în practică implementarea rămâne limitată din cauza unor experiențe negative în alte programe când interpretări divergente ale instituțiilor de control și AM au condus la penalizări. Aceste dificultăți au generat reticență, aplicare prudentă și temeri privind riscul de corecții, ceea ce confirmă că succesul SCO depinde mai mult de schimbarea mentalității instituționale și de coerența între actori decât de detaliile tehnice ale instrumentului.
225. În privința aplicării procedurilor, personalul AM a subliniat efortul de ajustare progresivă și uniformizare prin instruiți și schimburi interne.
226. Personalul AM a fost invitat, în cadrul **sondajului**, să răspundă la o întrebare deschisă privind aspectele actualelor proceduri care necesită îmbunătățiri pentru a facilita implementarea programului. Rezultatele reflectă o percepție echilibrată. Pe de o parte, se recunoaște că procedurile actuale contribuie substanțial la absorbția eficientă a fondurilor și că unele ajustări necesare „au fost deja realizate”. Pe de altă parte, sunt identificate zone punctuale de complexitate sau rigiditate ce ar putea fi optimizate. Atât personalul de conducere, cât și cel de execuție converg în a semnală necesitatea unei simplificări acolo unde este posibil, în special în ceea ce **privește verificările, volumul documentelor solicitate și claritatea termenelor de lucru**. Este subliniată, de asemenea, importanța corelării procedurilor cu funcționalitățile MySMIS și adaptarea fluxurilor la noile tipuri de activități din perioada 2021–2027.
227. Personalul AM furnizează în **interviuri** un set de observații privind procesele de evaluare și implementare, evidențiind în primul rând nevoia de ajustare realistă a termenelor de lucru, astfel încât acestea să reflecte volumul și complexitatea activităților. Deși digitalizarea a adus o îmbunătățire semnificativă, în special prin depunerea documentelor în MySMIS, intervievații subliniază că există încă redundanțe și elemente care ar putea fi automatizate, precum completarea anumitor documente auxiliare. Totodată, efectuarea verificării eligibilității după evaluarea tehnică conduce la situații în care proiecte cu punctaje mari ajung să fie respinse ulterior la eligibilitate.
228. Modificările introduse prin OUG nr. 23/2023 sunt percepute ca adăugând complexitate în loc să simplifice, intervievații considerând nerealist termenul de cinci zile alocat demarării etapelor de

eligibilitate și contractare în situația gestionării unui număr mare de proiecte. În final, aceștia subliniază necesitatea stabilirii unui echilibru între exigențele procedurale și flexibilitatea acordată beneficiarilor, exprimând totuși rezerve față de o toleranță excesivă, în special în cazul beneficiarilor publici.

229. Analiza a evidențiat două tipuri de constatări: aspecte ce țin de activitatea AM PR Centru și aspecte care nu țin de AM. **La nivelul AM**, există un cadru procedural detaliat, dar procesul de evaluare și contractare presupune numeroase clarificări. Instrumente noi precum nota de risc, planurile de monitorizare și costurile simplificate sunt apreciate, dar uneori considerate rigide.
230. Analiza ghidurilor și grilelor de evaluare (Anexa 1.4.3.) identifică **patru aspecte ce pot conduce la simplificare semnificativă în procesul de evaluare și selecție**. Sistemul actual de selecție este supus unei încărcări administrative cauzată de criterii redundante, formalism excesiv și lipsa proporționalității. Pentru o simplificare autentică, este necesară o reformă care să mute efortul de pe beneficiar pe tehnologie: automatizarea pre-calculării datelor statistice, eliminarea criteriilor fără valoare adăugată din grile și digitalizarea funcțională care să separe clar evaluarea automată de judecata profesională. Concomitent, aplicarea proporționalității și introducerea intervalelor/toleranțelor sunt esențiale pentru a asigura un tratament echitabil beneficiarilor mici și pentru a crește flexibilitatea în faza de implementare.
231. Sistemul de selecție se află într-un punct în care eficiența lui depinde de orientarea către automatizare, raționalizare și proporționalitate, cu o deplasare naturală a accentului de pe conformitate procedurală către rezultate.

Modelele identificate în practică arată următoarele tipare:

- **Criteriile bazate pe indicatori statistici standard** (ex. presiune demografică, populație deservită, date INS), recurente pentru toate proiectele, se pretează în mod natural la pre-calcul la nivel de apel și la aplicare automată sub forma unor „profile de UAT/apel”.

- **Criteriile de tip „capacitate instituțională de bază”** sau cele la care răspunsul este previzibil („Da” constant – ex. DNSH, egalitate de șanse) tind să genereze volum mare de redactare și evaluare repetitivă, ceea ce indică un potențial obiectiv de a fi tratate unitar în zona de conformitate, pe un model de verificare singulară.

- Pentru **criteriile evaluabile numeric** (ex. buget/deviz, complementaritate, indicatori RCO) se observă o compatibilitate ridicată cu procese complet automatizate, prin care rolul evaluatorilor se concentrează predominant pe analiza profesională a coerenței și relevanței proiectului, nu pe procesări manuale.

- **Criteriile care limitează flexibilitatea** (ex. praguri foarte precise, cerințe tehnice rigide) sunt identificate ca elemente care constrâng nejustificat dinamica selecției. În același timp, criteriile „eliminatorii” (ex. DNSH, VNAE) se dovedesc compatibile cu abordări graduale, bazate pe ajustare până la contractare și pe intervale/toleranțe, nu pe valori fixe.

232. **Printre aspectele externe** se regăsesc dificultățile legate de achiziții publice, verificarea eligibilității la final și intervalele scurte pentru depunerea proiectelor, influențate de factori din afara controlului AM.
233. Etapa de **validare** a confirmat că AM a introdus o serie de instrumente menite să reducă povara administrativă însă **impactul lor rămâne parțial**, fiind limitat de cadrul legislativ și de abordările prudente impuse de audit.
234. Reprezentanții AM au evidențiat că **verificarea proporțională la risc** a devenit o practică uzuală și a contribuit la degrevarea echipelor, dar aplicarea sa este făcută cu prudență pentru a evita divergențele de interpretare cu structurile de control. În același timp, **costurile simplificate** sunt implementate selectiv, iar potențialul lor de reducere a volumului documentar nu este încă pe deplin valorificat.

235. Discuțiile din **panelul de experți** evidențiază o percepție comună potrivit căreia procesul de simplificare în PR Centru rămâne profund influențat de factori externi Autorității de Management și de inconsistențele sistemului național de control.
236. Lecții importante se pot desprinde din experiența introducerii opțiunilor de costuri simplificate în PR Centru. *Acestea sunt descrise în Anexa 1.4.1. și includ următoarele:*
- Când se introduc instrumente de simplificare trebuie asigurată o aliniere deplină și unitară a interpretărilor între Autoritatea de Management (AM) și toate instituțiile de control (Autoritatea de Audit, ANAP, MIPE)
 - Când AM propune o abordare nouă cum ar fi costuri unitare standard bazate pe rezultat, este necesară o schimbare a mentalității instituționale de la conformitatea birocratică la un control bazat pe rezultate și încredere. Beneficiarii trebuie să aibă încredere în aplicarea fără riscuri a costului simplificat.
237. Participanții la focus grupuri au atras atenția că simplificarea este practic blocată atât timp cât **instituțiile de control continuă să aplice abordări tradiționale**, în contradicție cu intențiile procedurale ale AM. Totodată, panelul a evidențiat faptul că **simplificarea nu poate fi impusă unilateral**: procedurile trebuie testate și calibrate împreună cu actorii regionali, iar orice măsură de reducere a birocrăției trebuie co-creată pentru a asigura aplicare coerentă și înțelegere comună între AM, beneficiari și instituțiile de control. În lipsa acestui dialog și a alinierii inter-instituționale, simplificarea riscă să rămână doar la nivel de intenție, fără efect concret asupra implementării programului.
238. Sistemul actual de implementare, bazat pe competiția de proiecte, generează costuri administrative ridicate fără a reuși să prioritizeze investițiile transformatoare la nivel regional. Grilele de evaluare favorizează conformitatea documentară și capacitatea tehnică a beneficiarilor mai experimentați, ceea ce conduce la selectarea unor proiecte bine redactate, dar cu impact redus. Această limitare este amplificată de numărul mare de apeluri de proiecte, tematice și de dimensiuni mici, care solicită intens atât AM, cât și beneficiarii, împiedicând planificarea integrată și agregarea rezultatelor la nivel regional. Beneficiarii descriu această situație ca „alergat după prea multe apeluri”, în timp ce AM confirmă că un proiect mic implică aproape același volum procedural ca unul mare, fără beneficii proporționale.
239. Complexitatea procedurilor și redundanța verificărilor sporesc semnificativ povara administrativă, fără a oferi valoare adăugată procesului de selecție. Beneficiarii au raportat verificarea acelorași documente de către mai multe instituții, iar AM a confirmat că suprapunerea controalelor și lipsa unor clarificări consolidate generează întârzieri și incertitudine. Comunicarea procedurală neuniformă, standardizarea insuficientă și digitalizarea limitată la funcția de „depozit de documente” afectează în mod direct eficiența implementării. Beneficiarii solicită sprijin explicativ – ghiduri vizuale, exemple, liste de verificare (check-list) – indicând că simplificarea nu înseamnă doar reducerea documentelor, ci și acces la instrumente care facilitează înțelegerea și aplicarea corectă a cerințelor.
240. **O parte semnificativă a barierelor identificate sunt structurale și depășesc controlul direct al AM PR Centru.** Fragmentarea apelurilor, lipsa proporționalității, detaliile tehnice excesive și interpretările neunitare sunt consecințe ale cadrului de reglementare național și ale arhitecturii competiționale a politicii de coeziune. Platformele digitale naționale (MySMIS, SIATD, SICAP), normele privind investițiile publice, regulile instituțiilor de verificare și modelul tematic al apelurilor limitează opțiunile de simplificare la nivel regional.
241. Prin urmare, în perioada rămasă a programului, simplificarea se poate concentra pe măsuri aflate în controlul AM – clarificări consolidate, standardizare, reducerea documentelor redundante, comunicare îmbunătățită și utilizarea datelor pre-calculabile. Recomandările cu impact sistemic necesită intervenții la nivel național și european, precum și dialog și poziții comune ale regiunilor pentru reformarea mecanismelor de implementare în perioada post-2027.

5.3. Claritatea procedurilor din perspectiva beneficiarilor

242. În **interviurile cu beneficiarii** s-a propus introducerea în procedurile AM a unor mecanisme de consultare internă și publică, precum și elaborarea de tutoriale explicative pentru sprijinirea înțelegerii și aplicării corecte a cerințelor.
243. În ceea ce privește **aspectele care nu țin în mod direct de ADR în calitate de AM**, achizițiile publice sunt zona cea mai frecvent menționată: beneficiarii și personalul AM semnalează corecții financiare numeroase și interpretări diferite între instituții (ANAP, Curtea de Conturi, AM). În plus, contestarea procedurilor de achiziție poate determina întârzieri semnificative.
244. Și beneficiarii, similar personalului AM, au menționat că **verificarea eligibilității la finalul procesului**, și nu la început, **îngreunează procesul de implementare**, întrucât proiectele pot fi respinse după o perioadă lungă de evaluare.
245. Opiniile exprimate indică necesitatea flexibilității procedurii de evaluare, atât în ceea ce privește secvențialitatea cât și termenele. Decizia pentru fiecare tip de apel se poate lua prin compararea situației actuale cu experiența anterioară ca OI POR 2014-2020, când verificarea eligibilității a fost anterioară verificării tehnice.
246. În ceea ce privește **calendarul apelurilor**, opiniile beneficiarilor și ale personalului AM converg asupra faptului că **intervalele dintre publicarea ghidurilor și termenele de depunere sunt percepute ca scurte** îndeosebi în condițiile în care documentațiile tehnice trebuie pregătite și în condițiile unei piețe a serviciilor de proiectare problematice. Beneficiarii au subliniat că pentru proiectele complexe, perioadele actuale nu permit pregătirea adecvată a documentațiilor și au solicitat extinderea acestora la minimum șase luni. Personalul AM a admis că această situație reprezintă o problemă reală, dar a precizat că nu ține exclusiv de decizia AM, ci este influențată de factori externi, precum aplicarea OUG nr. 23/2023, necesitatea adaptării MySMIS și aprobările de la nivel național și european, care au determinat întârzieri și reconfigurări succesive ale procedurilor. În timp ce beneficiarii resimt direct presiunea termenelor chiar dacă acestea au fost extinse și adaptate pregătirii proiectelor, AM arată că, dincolo de intenția de a lansa apeluri într-un mod predictibil, constrângerile normative și instituționale limitează capacitatea de planificare flexibilă.
247. Consultanții și beneficiarii apreciază, cu ocazia dialogului în etapa **validării**, efortul AM de clarificare și standardizare, dar consideră că **simplificarea este resimțită mai ales în interiorul instituției**, nu și de către utilizatori. În etapele de evaluare și contractare persistă un **număr ridicat de clarificări**, inclusiv pentru aspecte minore, ceea ce prelungeste durata proceselor. Aceștia recomandă **uniformizarea ghidurilor practice, elaborarea de modele standard și tutoriale explicative** pentru reducerea erorilor recurente.

IE6. În ce măsură implementarea descentralizată a PR Centru contribuie la dezvoltarea instituțională, întărirea capacității administrative și creșterea competențelor actorilor regionali și locali implicați?

Sinteza constatări

248. Implementarea descentralizată a PR Centru a contribuit la dezvoltarea instituțională a AM PR Centru, care și-a consolidat structurile, procedurile, mecanismele de coordonare și procesele de formare, beneficiind de efecte semnificative de profesionalizare. În municipiile mari, apropierea AM și dialogul adaptat contextului regional au întărit capacitatea de gestionare a proiectelor.
249. Totuși, aceste progrese nu se regăsesc uniform în teritoriu: UAT-urile mici și comunele dispun de resurse umane foarte limitate, depind de consultanți, nu pot formula proiecte integrate și nu beneficiază în mod substanțial de sprijin strategic.
250. În ansamblu, contribuția descentralizării este semnificativă la nivelul AM și al actorilor regionali puternici, dar parțială și inegală la nivelul beneficiarilor locali, depinzând de continuarea măsurilor de simplificare, sprijin diferențiat și planificare integrată în perioada 2026–2029.

6.1. Contribuția programului la dezvoltarea capacității actorilor regionali

251. [Analiza capacității administrative](#) (vezi [Anexa 1.1](#)) și [implementarea Foii de parcurs 2024–2026](#) arată că implementarea descentralizată a PR Centru a generat progrese vizibile în dezvoltarea instituțională a AM PR Centru și în consolidarea mecanismelor interne necesare gestionării programului.
252. Potrivit analizei documentare și a informațiilor furnizate cu ocazia desfășurării interviurilor cu personalul AM, structura organizațională AM a fost operaționalizată, procedurile au fost actualizate, sistemul de management și control a devenit funcțional, iar mecanismele interne de coordonare, feedback și evaluare a performanței au început să fie folosite în mod sistematic.
253. Foaia de parcurs, a asigurat demararea unui proces coerent de consolidare a capacității. Prima etapă a Foii de parcurs a reușit să întărească baza instituțională a AM PR Centru și să operaționalizeze mecanismele fundamentale. Etapa următoare se desfășoară însă într-un context mai complex, marcat de suprasarcină operațională, decalaje de capacitate la nivelul UAT, implicare neuniformă a partenerilor și necesitatea pregătirii pentru perioada post-2027, anunțată cu schimbări semnificative ale sistemelor de implementare ale Politicii de Coeziune. Aceste evoluții impun o etapă de modernizare și creștere a agilității organizaționale în orizontul 2026–2029.
254. Procesul de implementare a programului a stimulat și dezvoltarea capacității beneficiarilor regionali, aspect observabil în special în rândul municipalităților mari care au reușit să își întărească propriile mecanisme de management al proiectelor, beneficiind de apropierea AM, de acces rapid la informații și de un dialog mai adaptat la nevoile regionale, ceea ce indică o contribuție reală a descentralizării la formarea de competențe și la profesionalizarea implementării.
255. Pe de altă parte capacitatea limitată a orașelor mici și mijlocii și a comunelor persistă. Raportul de evaluare Axei 13 Sprijinirea regenerării orașelor mici și mijlocii, POR 2014-2020 arată că *"resursele fizice umane economice și de timp necesare implementării intervențiilor POR în orașele mici și mijlocii, sunt limitate, deseori insuficiente și nu sunt utilizate eficient într-o abordare orientată spre rezultate"*. Cu toate acestea sunt și excepții care pot să devină exemple de bună practică și modele.
256. [Studiile de caz și focus grupurile](#) confirmă aceste deficiențe: orașele mici și comunele operează cu resurse umane reduse, suprasolicitate, dependente de consultanți și capacități reduse de planificare strategică și abordare integrată a proiectelor de dezvoltare.
257. În regiune se constată un număr tot mai mare de inițiative de asociere între UAT-uri pentru accesarea finanțărilor bazate pe instrumente de dezvoltare teritorială integrată, implementate deja prin PR Centru în actuala perioadă de programare. Dezvoltarea capacității acestor asocieri reprezintă o nevoie esențială pentru continuarea și extinderea utilizării acestor instrumente.
258. Sprijinul acordat beneficiarilor este predominant procedural, orientat spre soluționarea problemelor urgente legate de finanțarea proiectelor. Totuși, AM a investit resurse semnificative în sprijinirea proceselor de planificare strategică, iar strategiile integrate de dezvoltare durabilă condiționează accesul la finanțare și sunt evaluate de AM. Cu toate acestea, competențele de planificare strategică rămân limitate în multe UAT-uri mici și mijlocii, care se bazează preponderent pe consultanți pentru elaborarea strategiilor, fără o acumulare instituțională a acestor competențe.
259. Pregătirea sistemului pentru schimbările anticipate prin propunerile de regulamente trebuie să țină cont de constrângerile generate de atitudinea prudentă de evitare a erorilor și corecțiilor financiare. Cadrul legislativ complex și dificil de interpretat unitar – în special în domeniul achizițiilor publice – împreună cu „cultura fricii de control” generează supra-documentare, aversiune la risc și dificultăți în adoptarea unor noi abordări, inclusiv în utilizarea instrumentelor de simplificare, precum costurile simplificate.
260. În practică, sistemul actual funcționează ca un ecosistem orientat către generarea unui număr mare de proiecte mici, conforme din punct de vedere administrativ, dar cu valoare strategică redusă și cu un impact regional care, potrivit evaluărilor anterioare, inclusiv Evaluarea POR 2014–2020, nu a fost confirmat pe deplin.

261. Descentralizarea a creat **baza necesară pentru dezvoltarea capacității administrative**, dar transformarea reală a ecosistemului depinde de continuarea și aprofundarea intervențiilor propuse pentru perioada 2026–2029, orientate către sprijin diferențiat, simplificare, planificare teritorială integrată și trecerea de la conformitate procedurală la orientare spre rezultate.

IE7. În ce măsură sistemul de implementare și structura programului regional contribuie la îmbunătățirea accesibilității fondurilor pentru mediul public și privat, la adaptarea acestuia la nevoile și capacitatea actorilor locali?

Sinteza constatărilor

262. Sistemul de implementare și structura PR Centru contribuie semnificativ la îmbunătățirea accesibilității, prin proceduri mai rapide, consultări consistente și apeluri adaptate specificului regional.
263. PR Centru este perceput ca fiind mai bine adaptat la nevoile și particularitățile regiunii decât programele anterioare, datorită consultărilor extinse, apelurilor dedicate și apropierii instituționale a AM. Aceste elemente au redus durata evaluării proiectelor, a contractării și a proceselor ulterioare, precum rambursarea. Beneficiarii și partenerii apreciază clarificările rapide, flexibilitatea punctuală a ghidurilor și extinderea tipologiilor eligibile, iar rezultatele sondajelor indică un nivel foarte ridicat de satisfacție.
264. AM PR Centru se preocupă constant de accesul beneficiarilor la informații și de înțelegerea condițiilor de finanțare, printr-o varietate de materiale informative și sesiuni de prezentare. Caravana de informare organizată la începutul anului 2023, calendarul actualizat al oportunităților de finanțare și sesiunile de formare sunt exemple relevante ale acțiunilor dedicate facilitării accesului la finanțare.
265. Totuși, capacitatea administrativă limitată – în special în cazul UAT-urilor mici și mijlocii – reduce accesul efectiv la finanțare, fie prin întârzieri în pregătirea proiectelor, fie prin depunerea unor documentații care nu ating standardele cerute.
266. Experții atrag atenția că accentul predominant pus pe absorbție și pe finanțarea unui număr mare de proiecte mici poate fragmenta investițiile și reduce vizibilitatea impactului. În ansamblu, sistemul de implementare contribuie considerabil la accesibilitatea procedurală, însă capacitatea administrativă a beneficiarilor și structura intervențiilor generează o accesibilitate reală inegală, lăsând un potențial de adaptare teritorială încă nevalorificat.

7.1. Gradul de adaptare al programului la specificul și capacitatea administrativă a actorilor locali

267. **Documentele și studiile de caz** converg în a arăta că PR Centru a fost adaptat la specificul regional și la capacitatea beneficiarilor, prin consultări, apeluri dedicate și măsuri de simplificare, ceea ce a contribuit la reducerea duratelor proceselor și la o comunicare mai directă cu AM.
268. Beneficiarii și partenerii au semnalat avantaje legate de accesibilitatea și flexibilitatea procedurilor, dar și limite privind resursele locale, criteriile standardizate și nivelul cofinanțării. Datele din sondaje confirmă o percepție pozitivă asupra gradului de răspuns la nevoile regionale, majoritatea beneficiarilor consideră că prioritățile programului răspund în mare măsură nevoilor.
269. În ceea ce privește adaptarea programului la specificul regional și capacitatea beneficiarilor, din analiza **documentelor programatice** se constată faptul că PR Centru a integrat în etapa de programare elemente de adaptare la nevoile regionale, prin consultarea solicitanților și includerea unor apeluri dedicate. Aceste măsuri au condus la apeluri diferențiate pe obiective și documentație, sugerând o aliniere mai strânsă la specificul local.
270. Totodată s-a ținut cont de capacitatea administrativă variabilă a actorilor locali, inclusiv prin simplificări procedurale. Analiza informațiilor din **focus grupuri, panelul de experți și atelierul cu consultanți** indică faptul că PR Centru a realizat pași importanți în direcția adaptării la specificul regiunii, **însă această adaptare este percepută ca fiind încă incompletă.**
271. Actorii regionali apreciază existența apelurilor dedicate și a consultărilor din etapa de programare, dar semnalează că structura actuală a intervențiilor reflectă doar parțial diversitatea

teritorială a regiunii, marcată de o polarizare accentuată între municipii dinamice și zone rurale cu nevoi complexe.

272. Lipsa unor mecanisme consolidate la nivelul unor solicitanți pentru dezvoltare pe zone funcționale, fragmentarea teritorială și dificultatea de a integra într-o singură intervenție componente complementare (ex. infrastructură–dotări–elemente sociale) pot limita adaptarea proiectelor la particularitățile locale. Deși PR Centru a promovat și susținut această abordare integrată în cadrul mai multor apeluri (ex. P6, P7), capacitatea de a o operaționaliza diferă între tipurile de UAT. În același timp, actorii din mediul academic și societatea civilă atrag atenția că potențialul regional în domenii precum specializarea inteligentă, patrimoniul cultural sau dezvoltarea comunitară nu este încă valorificat suficient, iar cooperarea între actorii relevanți rămâne insuficient structurată.
273. În ansamblu, PR Centru este perceput ca un program mai apropiat de realitățile regionale decât în perioadele anterioare, dar cu **un potențial încă neexploatat de a reflecta pe deplin specificul teritorial, economic și socio-cultural al regiunii.**

7.2. Accesibilitatea propriu-zisă a fondurilor

274. Atribuirea rolului de Autoritate de Management ADR Centru a îmbunătățit **accesibilitatea procedurală** la fonduri. **Studiile de caz** realizate în comune, orașe și municipii, dublate de percepțiile **din sondajele adresate beneficiarilor** arată că descentralizarea a redus duratele proceselor de evaluare, contractare și rambursare, a crescut predictibilitatea în relația cu AM și a facilitat o comunicare mai directă și adaptată contextului local, aspecte care au fost deja detaliate la întrebările de evaluare analizate mai sus.
275. Potrivit opiniilor beneficiarilor rezultate din **desfășurarea interviurilor pentru elaborarea studiilor de caz (SdC)**, toate categoriile de UAT au semnalat o serie de avantaje comparativ cu perioada POR 2014–2020 sau cu alte programe (ex. PNRR):
- **proximitatea și comunicarea** cu AM, prin răspunsuri rapide și clarificări tehnice în timp real;
 - **reducerea barierelor administrative**, prin scurtarea termenelor de procesare a cererilor de rambursare și actelor adiționale, contractarea rapidă a proiectelor;
 - **deschiderea spre adaptare**, prin îmbunătățirea ghidurilor (inclusiverea unor noi tipuri de beneficiari și investiții eligibile) și flexibilitatea punctuală în aprobarea modificărilor bugetare.
276. În pofida acestor îmbunătățiri, există **diferențe notabile între categoriile de UAT**: comunele și orașele resimt dificultățile legate de capacitatea administrativă limitată, și nevoi nesatisfăcute, chiar dacă ele nu au fost niciodată finanțate prin FEDR, așa cum e cazul infrastructurii de apă și canalizare. Alte limitări raportate vizează:
- **nevoi locale insuficient reflectate**, cum ar fi infrastructura stradală, utilitățile de bază, mobilitatea urbană adaptată localităților mici, reabilitarea patrimoniului istoric sau spațiile de parcare;
 - **rigiditatea criteriilor și indicatorilor**, care prin standardizare exclud proiecte relevante pentru contextul local (ex. suprafețe minime pentru spații verzi, praguri fixe pentru servicii sociale);
 - **constrângeri financiare**, generate de cofinanțări, mai ales pentru UAT-urile cu bugete mici, ceea ce duce la împrumuturi sau la renunțarea la alte investiții locale. În cazul beneficiarilor privați, discuțiile și consultările au relevat situații punctuale în care contribuția proprie și întârzierile de plată au creat riscuri financiare majore, uneori acoperite prin credite sau garanții personale.
277. Astfel, studiile de caz arată constant că **accesibilitatea reală a fondurilor depinde în mod direct de capacitatea administrativă a beneficiarilor** – acolo unde echipele sunt subdimensionate, resursele tehnice limitate sau expertiza insuficientă, oportunitățile create prin descentralizare și simplificare nu pot fi valorificate pe deplin, iar diferențele de capacitate se traduc în diferențe efective



de acces la finanțare. Datele [sondajului](#) indică o percepție majoritar pozitivă pentru cele două categorii de personal AM în privința accesibilității programului. Atât în rândul personalului de conducere cât și a celui de execuție, peste 60% dintre respondenți consideră că procedurile sprijină în mare măsură absorbția eficientă a fondurilor, iar sub 30% consideră sprijinul doar parțial, fiind necesare îmbunătățiri.

278. În ceea ce privește colaborarea cu beneficiarii, atât conducerea, cât și personalul de execuție din cadrul AM PR Centru o evaluează ca fiind bună sau foarte bună. Execuția are percepții chiar mai favorabile, reflectând contactul direct și frecvent cu beneficiarii și posibilitatea de a oferi soluții rapide.

279. [Rezultatele sondajelor](#) aplicate beneficiarilor și structurilor partenieriale confirmă o percepție predominant pozitivă: 96% dintre beneficiari consideră că prioritățile de investiție răspund nevoilor instituționale și regionale în mare sau în foarte mare măsură, iar peste jumătate apreciază că programul actual acoperă mai bine nevoile decât perioada 2014–2020. Peste 90% evaluează informațiile și ghidurile ca fiind clare și suficiente. Totuși, partenerii subliniază că accesibilitatea efectivă depinde în continuare de claritatea procedurilor și de consolidarea capacității administrative locale.

280. Astfel, deși accesibilitatea procedurală a fondurilor s-a îmbunătățit – prin apropierea AM, reducerea timpilor de procesare și flexibilitatea punctuală a ghidurilor – experții consultați atrag atenția asupra unei limite structurale a sistemului actual: succesul rămâne măsurat aproape exclusiv prin **absorbție**, înțeleasă ca volum de proiecte contractate și sume cheltuite, nu prin **calitatea absorbției** și rezultatele generate în teritoriu.

281. În discuțiile din [panelul de experți și focus-grupul cu AM](#), această problemă a fost dezbătută – accentul pe "a cheltui banii" și pe multiplicarea proiectelor mici maximizează rata de absorbție, dar fragmentează investițiile și reduce vizibilitatea impactului. În lipsa unor indicatori și mecanisme care să surprindă efectele reale ale proiectelor, disparitățile regionale se reduc doar marginal, iar capacitatea administrativă a beneficiarilor rămâne determinantă pentru felul în care accesibilitatea fondurilor se transformă sau nu în rezultate dezvoltate local.

CONCLUZIILE RAPORTULUI

282. **C1. Un cadru instituțional solid, dar cu provocări de coerență la nivel național.** Responsabilitățile instituționale ale PR Centru sunt clar definite și bine asumate, iar structura organizatorică a AM funcționează coerent și eficient, adaptându-se etapelor de implementare.
283. **C2. Un parteneriat funcțional, dar cu implicare inegală între actori.** Structurile partenariale sunt bine constituite și reprezentative, iar AM depune eforturi constante pentru îmbunătățirea comunicării și a implicării. Participarea este inegală, actorii publici sunt mai activi, în timp ce mediul de afaceri și societatea civilă percep participarea ca fiind solicitantă și cu influență limitată asupra deciziilor programului, din cauza volumului ridicat de documente și a resurselor necesare.
284. **C3. Necesitatea unui cadru de finanțare mai flexibil pentru a valorifica potențialul parteneriatului.** Flexibilitatea redusă a obiectivelor de politică și alocările prestabilite au limitat contribuția creativă a partenerilor în primul exercițiu de programare, generând percepția unui proces orientat spre conformare. Un cadru de finanțare mai flexibil ar permite implicarea substanțială a tuturor actorilor și ar întări sentimentul de influență și proprietate asupra direcțiilor strategice. În acest context, ADR Centru ar putea extinde instrumente participative precum laboratoarele teritoriale și procesele de descoperire antreprenorială, creând un cadru de co-creare accesibil și relevant pentru întregul ecosistem regional.
285. **C4. Descentralizarea a îmbunătățit adaptarea programului la nevoile regionale și eficiența operațională.** Descentralizarea a generat o corelare mai bună a intervențiilor cu specificul regiunii, a consolidat proximitatea decizională și a permis ajustări operaționale relevante (apeluri dedicate, tipuri noi de investiții, simplificări punctuale). Comunicarea directă și calibrările bazate pe feedback-ul beneficiarilor au condus la procese mai rapide de evaluare, contractare și rambursare, demonstrând o capacitate reală de adaptare a AM.
286. **C5. Sistemul se confruntă cu provocări structurale care influențează accesibilitatea și eficiența.** AM a implementat măsuri de asigurare a unui acces echitabil la finanțare și pentru beneficiarii UAT-uri cu capacitate mai scăzută cum ar fi orașele mici și mijlocii și comunele, deschizând apeluri dedicate evitând competiția cu orașe mari și municipii cu capacitate de accesare mai bună. Aceasta însă a crescut încărcarea administrativă la nivelul AM oricum ridicată datorită mecanismului de lansare de apeluri tematice într-un program cu foarte largă diversitate.
287. **C6. Evaluarea constată îmbunătățiri procedurale semnificative** generate de descentralizare, între care adoptarea unor costuri simplificate proprii – printr-un proces anevoios și de durată, dar care oferă o experiență valoroasă și o bază solidă pentru extinderea simplificării. Această evoluție poate contribui și la creșterea încrederii beneficiarilor, în special a celor reticenți din cauza temerilor privind interpretările diferite ale instituțiilor de control față de modul în care înțeleg și aplică regulile.
288. **C7. Sistemul PR Centru are un potențial semnificativ de evoluție către intervenții integrate și colaborare regională consolidată.** Sistemul de implementare dispune de o capacitate reală de adaptare, ceea ce deschide perspective importante pentru dezvoltarea de intervenții integrate în viitoarea perioadă de programare și pentru consolidarea mecanismelor de colaborare între actorii regionali. Descentralizarea a stimulat asumarea unui rol strategic de către ADR Centru (AM), concretizat prin Foaia de parcurs, care urmărește transformarea ecosistemului de implementare într-un sistem mai colaborativ, mai eficient și orientat către impact.
289. **C8. Analiza evidențiază că dezvoltarea capacității ecosistemului regional reprezintă un factor central pentru funcționarea unui sistem adaptiv post-2027.** Rezultatele arată că performanța într-un model de implementare bazat pe intervenții integrate și orientate spre rezultate este strâns legată de nivelul competențelor de management al proiectelor integrate și de existența unor forme de sprijin non-formal, precum mentoratul, comunitățile de practică sau asistența practică oferită de AM.

Aceste constatări reflectă rolul critic pe care capacitatea actorilor regionali îl are în evoluția viitorului sistem

290. **C9. Progresul în simplificare și orientarea spre rezultate depind de cadrul mai larg al sistemului de verificare și control al administrației publice.** Deși relațiile cu structurile naționale și europene sunt în general pozitive, interpretările neunitare între AM, ANAP, MIPE și Autoritatea de Audit generează incertitudine și riscuri de corecții financiare. Lipsa unor clarificări metodologice unitare alimentează o prudență excesivă și limitează procesele de simplificare. Mai mult, sistemele naționale de verificare și control, orientate predominant pe conformitate și procese, frânează adoptarea mecanismelor bazate pe rezultate. Astfel, continuarea simplificării și introducerea finanțării orientate pe rezultate sunt condiționate de reforme la nivelul cadrului național de verificare și control.
291. **C10. Cadrul normativ actual a consolidat funcționarea PR Centru, dar rămâne insuficient de flexibil pentru specificul unui program cu o varietate mare de beneficiari și intervenții.** Schimbările legislative recente au clarificat responsabilitățile, au întărit rolul ADR-urilor ca Autorități de Management și au creat premise pentru modernizarea proceselor prin digitalizare, costuri simplificate și mecanisme administrative îmbunătățite. Aceste progrese au accelerat evaluarea și contractarea și au consolidat capacitatea operațională a AM. Totuși, efectele pozitive sunt diminuate de flexibilitatea insuficientă a cadrului normativ în raport cu diversitatea intervențiilor din PR Centru, aspect vizibil, de exemplu, în aplicarea Ordonanței 23/2023. În plus, cadrul de finanțare al Politicii de Coeziune limitează marja de adaptare a AM, afectând posibilitatea unei implementări fluide și adaptate nevoilor regionale.
292. **C11. Analiza propunerilor pentru cadrul de finanțare 2028–2034 arată o schimbare structurală către un sistem de implementare simplificat, digitalizat și orientat pe rezultate, în care performanța, riscul și interoperabilitatea devin elemente centrale.** În acest context, funcționarea viitoare a PR Centru depinde de existența unui ecosistem administrativ capabil să integreze aceste cerințe – atât prin consolidarea capacității interne, cât și prin dezvoltarea unui sistem adaptiv și rezilient, pregătit pentru tranziția către noua arhitectură a politicii de coeziune.
293. **C12. Capacitatea administrativă a AM este solidă pentru funcționarea curentă, dar presiunea operațională în creștere impune întărirea resurselor umane și a instrumentelor de management.**
294. Resursele logistice și financiare ale AM sunt adecvate, iar personalul dispune de competențe solide și de un plan de formare bine structurat. Totuși, nivelul ridicat de încărcare în departamentele operaționale, dificultățile în atragerea specialiștilor tehnici și utilizarea frecventă a expertizei externe indică limite ale resurselor umane. Pentru a menține performanța pe măsura extinderii portofoliului de proiecte în implementare, este necesară consolidarea continuă a capacității interne și optimizarea instrumentelor de management, planificare și colaborare.
295. **C13. Provocările Politicii de Coeziune post-2027 scot în evidență rolul critic al dezvoltării resurselor umane și al agilității organizaționale.** Deși prima etapă a Fcii de parcurs a consolidat baza instituțională a AM, dinamica actuală – marcată de suprasarcină operațională, diferențe de capacitate între UAT-uri, participare inegală a partenerilor și transformări majore anticipate pentru perioada post-2027 – indică necesitatea unei evoluții către modele de lucru mai agile, adaptative și susținute de mecanisme moderne de implementare. În acest cadru, etapa 2026–2029 devine esențială pentru întărirea capacității ecosistemului regional și pentru pregătirea AM în vederea unui sistem de finanțare centrat pe rezultate, digitalizare și colaborare.
296. **C14. Capacitatea administrativă inegală a beneficiarilor poate reprezenta o barieră în adoptarea unor abordări moderne ale implementării.**
297. Capacitatea administrativă redusă a comunelor și orașelor mici și mijlocii rămâne unul dintre cele mai importante obstacole în accesarea finanțării, implementarea proiectelor și realizarea planificării strategice. Aceste limite afectează integrarea unor abordări precum orientarea pe rezultate sau dezvoltarea portofoliilor de proiecte, perpetuând decalajele teritoriale și constrângând impactul programului. Această situație subliniază necesitatea consolidării capacității beneficiarilor prin sprijin dedicat și instrumente adaptate nivelului lor instituțional.

298. **C15. Limitările MySMIS și digitalizarea incompletă frânează procesul de eficientizare a proceselor.**
299. Deși platforma MySMIS 2021–2027 a adus noi funcționalități, noi module, transparență și unele îmbunătățiri procedurale, deficiențele sale – lipsa interoperabilității, încărcarea repetată de documente, interfața neintuitivă și funcționalitățile reduse de analiză – mențin un nivel ridicat al poverii administrative pentru AM și beneficiari.
300. **C16. Sistemul de selecție are potențial de simplificare prin automatizare, raționalizare și proporționalitate.** Analiza ghidurilor și grilelor de evaluare arată că procesul actual de selecție are potențial de simplificare reală, mutând accentul de pe conformitate procedurală pe rezultate, automatizarea calculului pre-selecție și eliminarea criteriilor fără valoare adăugată și să diferențieze proiectele după calitate.
301. **C17. AM PR Centru a îmbunătățit accesibilitatea beneficiarilor de finanțare, dar accesul efectiv este influențat de capacitatea administrativă a beneficiarilor.**
302. PR Centru a reușit să crească semnificativ accesibilitatea prin proceduri mai rapide, consultări extinse, apeluri adaptate regional și un efort constant de informare, ceea ce a redus duratele de evaluare și contractare și a generat un nivel foarte ridicat de satisfacție în rândul beneficiarilor. Totuși, această accesibilitate procedurală nu se traduce întotdeauna într-un acces efectiv la finanțare: capacitatea administrativă limitată a UAT-urilor mici și mijlocii, precum și numărul mare de apeluri lansate prin diferite programe, cu suprapuneri ale termenelor, limitează sau întârzie participarea acestora.

Lecții învățate

Lecția 1: Acces egal la finanțare și proiecte cu impact

303. Municipiile și orașele mari – care dispun de structuri administrative consolidate, specialiști în proiecte și acces facil la consultanță – sunt mult mai bine pregătite să răspundă cerințelor birocratice, tehnice și de conformitate și să acceseze simultan mai multe oportunități de finanțare. În contrast, UAT-urile mici-orașele mici și mijlocii și comunele se confruntă cu dificultăți structurale: capacitate administrativă redusă, experiență limitată, resurse insuficiente pentru pregătirea mai multor proiecte în paralel și acces dificil la competențe specializate. Atunci când finanțarea se acordă competitiv, fără diferențierea categoriilor de UAT-uri, UAT-urile mici sunt dezavantajate, manifestându-se puternic „efectul Matei” („cine are, primește și mai mult”).

În practică:

- UAT-urile cu capacitate ridicată câștigă competițiile, atrag mai multe fonduri și își consolidează continuu capacitatea administrativă;
- UAT-urile mici pierd competițiile, accesează mai puține resurse și rămân captive în proiecte mici, fragmentate și fără impact transformativ. Experiența PR Centru arată că acest efect poate fi redus prin apeluri dedicate pentru UAT-urile mici și mijlocii sau pentru comune. Totuși, această adaptare crește încărcarea administrativă a AM, deoarece multiplicarea apelurilor în funcție de categorii și de tematici generează un volum ridicat de gestionat. În prezent, un UAT trebuie să participe la numeroase apeluri pentru a-și finanța proiectele incluse în strategia de

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.



dezvoltare urbană integrată, ceea ce rezultă într-o povară administrativă semnificativă pentru toate părțile.

304. O soluție identificată prin experiență este reconceptualizarea apelurilor de proiecte: trecerea de la apeluri tematice separate la apeluri bazate pe strategii teritoriale integrate sau pe portofolii de proiecte multi-tematice. Această abordare ar reduce numărul de apeluri, ar simplifica munca atât pentru AM, cât și pentru UAT-uri și ar menține în același timp avantajul finanțării adaptate tipologiilor de UAT. Stimularea asocierilor între UAT-uri, aplicată deja în unele apeluri, rămâne o direcție promițătoare, deși implementarea ridică provocări legate de capacitatea de planificare strategică redusă a multor UAT-uri mici. Răspunsul necesar este sprijinul pentru dezvoltarea capacității administrative, în special a capacității de planificare strategică, pentru asigurarea calității strategiilor și proiectelor.
305. Atunci când obiectivul este coeziunea teritorială reală, sistemul nu se poate baza exclusiv pe competiție deschisă pentru alocarea fondurilor, deoarece această dezavantajează sistematic UAT-urile mici, cu nevoi mari dar capacitate redusă. Lecția majoră este că logica proiectelor izolate trebuie înlocuită cu logica finanțării strategiilor teritoriale integrate sau a strategiilor de dezvoltare urbană integrată, care permit o viziune coerentă și rezultate agregate.
306. Prin urmare, experiența PR Centru ne învață că **pentru a corecta inechitatea teritorială**, este necesar:

1. Asigurarea accesului egal la finanțare, evitând competiția directă între UAT-uri cu capacități foarte diferite.
2. Finanțarea pe baza strategiilor teritoriale integrate, nu prin apeluri tematice fragmentate.
3. Sprijin dedicat pentru UAT-urile mici: asistență tehnică, instruire, sprijin pentru proiectare și modele standardizate.
4. Stimularea asocierii UAT-urilor prin criterii de selecție, bonusuri și sprijin tehnic.
5. Orientarea finanțării către impactul agregat și transformativ, nu către numărul de proiecte mici aprobate.

Lecția 2. Transformarea costurilor simplificate în costuri complicate

307. Deși Opțiunile de Costuri Simplificate (SCO) au fost inițial salutate ca instrumente promițătoare pentru reducerea poverii administrative și a riscului de eroare, impactul lor real a rămas limitat, transformându-se adesea în „costuri complicate”. AM PR Centru a acumulat o experiență importantă parcurgând întregul proces de fundamentare, avizare și, ulterior, de utilizare. Evaluarea confirmă atitudinea constructivă a AM, care valorifică învățămintele acumulate și recunoaște potențialul real al SCO pentru simplificare, chiar dacă reticența beneficiarilor persistă ca urmare a experiențelor negative din alte programe.

308. **Provocările procesului de fundamentare și avizare:**

- **Complexitatea și durata procesului.** Procesul de definire și avizare a unui SCO propriu de către Autoritatea de Management și de aprobare de către Autoritatea de Audit este excesiv de complicat, putând dura până la doi ani și consumând resurse semnificative.
- **Probleme cu datele de bază.** Datele considerate „de încredere” de către Autoritatea de Audit sunt adesea învechite. Actualizarea lor prin indici statistici nu surprinde volatilitatea reală a pieței, rezultând valori de referință neatractive sau insuficiente pentru beneficiari.
- **Efectul descurajant.** Acest proces anevoios descurajează AM să dezvolte propriile SCO, determinându-le să opteze, în cazurile în care sunt obligatorii, pentru un SCO din regulamentul european (cel mai adesea rata forfetară de 7%).

Inconsistența implementării și lipsa de încredere:



- Interpretări divergente ale ratei forfetare - chiar și în cazul utilizării ratei forfetare (7% din totalul costurilor eligibile), apar metodologii de aplicare diferite, confirmând persistența interpretărilor nealiniate ale regulamentului.
- Atitudinea rezervată a beneficiarilor - o constrângere majoră este atitudinea rezervată și prudentă a beneficiarilor, fiind rezultatul direct al experiențelor anterioare negative, în care verificările inițiale indicate de AM au fost contrazise și modificate cu ocazia unei misiuni de audit ulterioare.

309. Pentru ca instrumentele de simplificare să își atingă potențialul și să genereze încredere, este esențială o aliniere clară, obligatorie și unitară a interpretărilor între Autoritatea de Management și toate instituțiile de control (Autoritatea de Audit, ANAP, MIPE) înainte de demararea oricărui proces de definire sau avizare a unui SCO. La fel de importantă este construirea încrederii beneficiarilor, iar experiența acumulată în perioada 2021–2027 reprezintă un prim pas important către extinderea utilizării costurilor simplificate în viitor.

Lecția 3. Capcana grilelor de evaluare

310. Grilele de evaluare sunt instrumentul prin care se dorește ca proiectele selectate să satisfacă o multitudine de nevoi și condiții de finanțare, transformând grila într-un instrument complex. Dorința de a avea cât mai multe informații și analize asigurătorii că proiectul întrunește toate condițiile de finanțare crește volumul de informație și documentație solicitat. Practica arată că unele criterii solicită eforturi disproporționate față de valoarea informațională adăugată și beneficiul în selectarea unor proiecte cu impact.

311. Provocările criteriilor analitice complexe:

- Grilele de evaluare includ adesea cerințe pentru elaborarea unor analize complexe, cum ar fi **Analiza economică** care implică indicatori sofisticati (precum Valoarea Actualizată Netă Economică – VANE) sau proiecții detaliate pe termen lung.
- Deși par a adăuga rigoare, sau în cazul VANE informații privind impactul acestei analize devin, în practică, un exercițiu formal. Calculele se bazează pe ipoteze care sunt adesea arbitrare, greu de verificat sau care își pierd rapid validitatea în contextul schimbărilor economice.
- Beneficiarii (în special cei mici, cu capacitate administrativă redusă) alocă timp și bugete semnificative pentru a angaja consultanți care să elaboreze aceste justificări, în loc să se concentreze pe planificarea detaliată a implementării proiectului.
- Evaluatorii sunt forțați să consume timp prețios verificând corectitudinea matematică a formulelor sau a indicilor statistici, în loc să evalueze impactul strategic, fezabilitatea tehnică și capacitatea reală a solicitantului de a realiza proiectul.

312. **Efectul descurajant:** Excesul de formalism și riscul de respingere a proiectului din cauza erorilor de calcul sau a neîncadrării în ipoteze statistice fac ca procesul să fie descurajant, mutând interesul de la beneficiile socio economice la formalismul birocratic.

RECOMANDĂRI

Nr. crt.	Recomandare strategică Operaționalizare
1	Continuarea simplificării proceselor de implementare ale PR Centru 2021–2027, aplicabilă în mod direct pentru apelurile rămase în perioada de programare actuală și ca direcție strategică pentru perioada post-2027. Simplificarea ar trebui să vizeze în special: simplificarea ghidurilor și grilelor de evaluare, prin: 1. revizuirea sau eliminarea criteriilor care nu aduc valoare reală evaluării calității proiectelor; 2. automatizarea criteriilor care permit acest lucru; 3. transferarea tuturor criteriilor de tip „profil de UAT/unitate/drum/firmă” sau a indicatorilor statistici standard în logica de simplificare, prin pre-calcul la nivel de apel și criterii digitalizate, evitând evaluarea manuală proiect cu proiect. Întreprinderea demersurilor necesare către Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene pentru îmbunătățirea funcționalităților MySMIS: interoperabilitate cu alte aplicații ale autorităților, eliminarea/dezactivarea câmpurilor nerelevante apelurilor, regăsirea documentelor deja încărcate, armonizarea interfețelor beneficiarilor cu cele ale AM-ului pentru sincronizarea monitorizării stadiului proiectelor.. Responsabilitate: AM PRC
2	Continuarea sprijinirii și întăririi capacității administrative a regiunii prin implementarea etapei a II a ”Foi de parcurs de întărire a capacității administrative” (2026–2029). Obiectivul acestei etape poate viza 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. Direcțiile propuse pentru etapa a II-a vizează, în primul rând, 1. creșterea agilității și profesionalizării personalului AM și al UAT-urilor, prin formare continuă, leadership adaptiv, dezvoltarea competențelor transversale și digitalizarea proceselor interne, pentru reducerea poverii administrative. 2. trecerea de la proiecte izolate la finanțarea strategiilor integrate de dezvoltare, prin sprijinirea UAT-urilor în elaborarea acestora, crearea de zone funcționale urban–rural, laboratoare teritoriale și utilizarea sistematică a datelor. 3. consolidarea rolului AM ca facilitator strategic, prin servicii integrate de tip punct de contact (one-stop-shop), sprijin procedural și strategic diferențiat, rețele de învățare și mecanisme de feedback eficient. Un plan de implementare structurat pe cei cinci piloni ai modelului OECD este propus în Anexa 1.1. Responsabilitate: AM PRC
3	Dezvoltarea strategică a capacității UAT-urilor



	Continuarea sprijinului pentru dezvoltarea capacității UAT-urilor este esențială atât pentru asigurarea impactului proiectelor cât și pentru adoptarea unor mecanisme de finanțare bazate pe responsabilizarea UAT-urilor pentru rezultate și obiective. Recomandarea se poate implementa prin: 1. Crearea unui program regional de sprijin pentru dezvoltarea strategiilor integrate 2. Sprijin pentru dezvoltarea capacității asociațiilor de dezvoltare intercomunitară atât pentru elaborarea strategiilor cât și pentru implementare. Responsabilitate: ADR, AM PRC, UAT-uri
4	Reformarea abordării parteneriale și creșterea calității participării. Pornind de la constatarea că parteneriatul funcționează, dar participarea rămâne inegală între categorii de actori, recomandăm orientarea, în viitoarea perioadă de programare, către un mecanism partenerial centrat pe co-creare. Pentru a valorifica potențialul parteneriatului și pentru a stimula contribuții originale, AM și ADR Centru pot consolida participarea prin: 1. Continuarea adaptării materialelor diferențiate pe categorii de actori (municipii, orașe mici, comune, IMM-uri, ONG-uri), prezentate într-un mod accesibil și orientat pe utilitate; 2. Includerea de sesiuni scurte, vizuale și tematizate, care reduc timpul necesar participanților cu resurse limitate; 3. Facilitarea participării pe platforme digitale care permit contribuții asincrone, sau evenimente de interes; 4. Revizuirea mecanismelor de feedback cu trasabilitate, întărind sentimentul de influență și transparența procesului. În acest model, AM are rol de facilitator al dialogului și al structurării discuțiilor, în timp ce consolidarea capacității de participare rămâne responsabilitatea fiecărui partener, sprijinită, atunci când este cazul, prin mecanisme externe – asociații de dezvoltare, rețele profesionale sau furnizori specializați de formare. Responsabilitate: ADR, AM PR Centru
5	Susținere și dialog consolidat cu instituțiile centrale pentru un cadru normativ coerent, flexibil și orientat spre rezultate <i>Recomandare la nivel de politici – excede aria directă de competență a ADR Centru</i> ADR și AM PR Centru nu pot elimina singure constrângerile generate de cadrul de reglementare extern programului, care afectează aspecte esențiale precum: achizițiile publice, interpretările neunitare ale instituțiilor centrale, cadrul de finanțare detaliat și rigid (de la Regulamentele Politicii de Coeziune până la legislația națională de implementare) și un sistem de control preponderent orientat spre procese și cheltuieli. În acest context, pentru etapa 2026–2029 se recomandă: 1. formularea unor poziții comune ale AM-urilor regionale; 2. dialog structurat și continuu cu MIPE, ANAP, AA și ACP; 3. advocacy pentru flexibilitate regională și instrumente bazate pe performanță; 4. reducerea micro-managementului din ghiduri, prin orientarea către obiective generale, fără norme excesive; 5. crearea unei mase critice de susținere instituțională pentru arhitectura sistemului post-2027.

	Responsabilitate: Conducerea ADR, Conducerea AM PR Centru, ROREG.
6	Consolidarea rolului partenerilor în co-crearea dezvoltării regionale și a programului post-2027 Pe lângă măsurile propuse pentru reformarea abordării parteneriale la nivelul AM/ADR, este necesară și o implicare mai asumată și creativă din partea partenerilor – membri ai CM, CRP, CRI și ai altor structuri consultative – în planificarea dezvoltării regiunii și a viitorului program. Partenerii sunt încurajați să își dezvolte mecanisme interne de consultare și analiză, prin: 1. organizarea periodică de discuții în cadrul organizațiilor și rețelelor pe care le reprezintă (municipii, UAT mici și mijlocii, IMM-uri, ONG-uri, universități, asociații profesionale) pentru a agrega nevoi, idei și priorități înaintea reuniunilor CM/CRP/CRI; 2. utilizarea datelor locale – sondaje, statistici, studii sectoriale, analize interne – pentru fundamentarea propunerilor și trecerea de la opinii la contribuții susținute de evidențe; 3. dezvoltarea treptată a unor mici „hub-uri de cunoaștere” în interiorul structurilor partenariale, care să ofere input constant și calificat pentru procesul de programare; 4. documentarea și împărtășirea lecțiilor învățate din proiecte și experiențe practice, astfel încât procesele de co-creare să fie alimentate cu dovezi și exemple reale, nu doar cu intenții. Responsabilitate: CM, CRI, CRP