



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Proiect cofinanțat din Fondul European pentru Dezvoltare Regională prin POAT 2007-2013

ROMÂNIA

Servicii de consultanță pentru Consolidarea managementului investițiilor publice

Produsul livrabil 7: Raport cu privire la evaluarea capacității UEIP

Septembrie 2015



Prezentul raport corespunde livrabilului „*Produs livrabil 7: Proiect de raport privind evaluarea capacității PIM, inclusiv (i) analiza funcțiilor PIM (ii) analiză organizațională în domeniul PIM a MFP și (iii) recomandările MFP cu privire la asigurarea optimă a forței de muncă, abilități și competențe necesare pentru UEIP*”, care face obiectul Acordului de Servicii de Consultanță având ca obiect „Sprijinul pentru Consolidarea Managementului Investițiilor Publice“, încheiat între Ministerul Finanțelor Publice și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, la data de 16 septembrie 2015 și modificat în data de 24 iunie 2015.

CUPRINS

Lista casetelor, diagramelor, figurilor și tabelelor	iii
Lista abrevierilor	v
Rezumat	vi
1. Introducere	1
1.1 <i>Informații generale</i>	1
1.2 <i>Prezentare generală</i>	2
2. Cadrul conceptual	3
2.1 <i>Ce este capacitatea și dezvoltarea capacității?</i>	3
2.2 <i>Descrierea cadrului analitic</i>	6
3. Evaluarea mediului instituțional al UEIP	17
3.1 <i>Sistemul bugetar</i>	17
3.2 <i>Sistemul MIP</i>	20
3.3 <i>Cadrul de reglementare aferent MIP</i>	27
3.4 <i>Concluzii</i>	33
4. Evaluarea mediului organizațional al UEIP	35
4.1 <i>Subsistemul strategic al MFP</i>	35
4.2 <i>Subsistemul de conducere al MFP</i>	36
4.3 <i>Subsistemul structural al MFP</i>	37
4.4 <i>Subsistemul tehnologic al MFP</i>	41
4.5 <i>Subsistemul uman-cultural al MFP</i>	44
4.6 <i>Concluzii</i>	46
5. Evaluarea capacităților și a capabilităților UEIP	48
5.1 <i>Informații generale</i>	48
5.2 <i>Evaluarea capacităților individuale</i>	50
5.3 <i>Evaluarea capabilităților de bază UEIP</i>	60
5.4 <i>Concluzii</i>	67
6. Concluzii și recomandări	69
Anexa 1: Bibliografie	83
Anexa 2: Lista persoanelor cu care am avut întâlniri	85
Anexa 3: Funcțiile de bază ale MIP	87
Anexa 4: Chestionar – Studiu UEIP	91
Anexa 5: Chestionar – Analiză feedback de la clienți UEIP	94
Anexa 6: Chestionar – Auto-evaluare cu privire la capacitatea tehnică și netehnică a personalului	95
Anexa 7: Șablon pentru evaluarea externă a capacităților individuale	98

Lista casetelor, diagramelor, figurilor și tabelelor

Lista casetelor

Caseta 1: Întrebări ajutătoare pentru analiza instituțională	8
Caseta 2: Întrebări ajutătoare pentru analiza organizațională	10
Caseta 3: Definiții ale principalilor termeni.....	15
Caseta 4: Exemple de cursuri și furnizori de formare posibili.....	74

Lista diagramelor

Diagrama 1: Comparație globală din perspectiva calității infrastructurii	20
Diagrama 2: Performanța istorică a proiectelor de investiții publice: timpul scurs de la demararea proiectului	23
Diagrama 3: Depășiri de cost observate la proiectele de investiții	23
Diagrama 4: Auto-evaluarea competențelor tehnice generale	51
Diagrama 5: Auto-evaluare cu privire la competențele tehnice legate de managementul ciclului de proiect	52
Diagrama 6: Distribuția competențelor „bune” și „foarte bune” de management al ciclului de proiect	52
Diagrama 7: Auto-evaluarea competențelor netehnice	53
Diagrama 8: Distribuția competențelor netehnice „foarte bune” la nivelul respondenților	54
Diagrama 9: Experiență profesională în realizarea sarcinilor legate de managementul ciclului de proiect	55
Diagramă 10: Experiență profesională în îndeplinirea sarcinilor analitice	55
Diagrama 11: Experiență profesională în realizarea sarcinilor de coordonare	56
Diagrama 12: Experiență profesională în realizarea sarcinilor de consultanță	56
Diagrama 13: Capabilitatea percepută a UEIP de a se angaja și de a acționa.....	61
Diagrama 14: Capabilitatea percepută a UEIP de a-și îndeplini obiectivele	62
Diagrama 15: Capabilitatea percepută a UEIP de a relaționa cu factori interesați externi	63
Diagrama 16: Capabilitatea percepută a UEIP de a se adapta și reînnoi prin forțe proprii.....	64
Diagrama 17: Capabilitatea percepută a UEIP de a realiza coerență.....	65
Diagrama 18: Percepția ministerelor de linie cu privire la UEIP.....	66

Lista figurilor

Figura 1: Dimensiunile capacității	4
Figure 2: Imaginea organizațiilor, pe sisteme	9
Figura 3: Capabilități de bază ale organizației.....	13
Figura 4: Cele opt caracteristici obligatorii ale unui sistem de investiții publice funcțional	21
Figure 5: Structura organizatorică a Ministerului Finanțelor Publice.....	39

Lista tabelelor

Tabelul 1: Exemple de capacități tehnice (<i>hard</i>) și sociale (<i>soft</i>)	5
Tabelul 2: Exemple de necesități de capacități tehnice și sociale la cele trei niveluri	6
Tabelul 3: competențe tehnice și netehnice	12
Tabelul 4: Indicatori pentru capabilitățile de bază ale organizației	14
Tabelul 5: Corespondență între ciclul MIP al Băncii și cel existent în România.....	22
Tabelul 6: Observații cu privire la îndeplinirea funcțiilor de bază de MIP în România	24
Tabelul 7: Sarcini îndeplinite de UEIP și DPIIP	40
Tabelul 8: Observații cu privire la realizarea sarcinilor	58
Tabelul 9: Profil propus pentru personalul UEIP	72
Tabelul 10: Opțiuni de reformă pentru dezvoltarea capabilităților UEIP	76
Tabelul 11: Scenarii posibile pentru UEIP	81

Lista abrevierilor

BM	Banca Mondială
CD	Dezvoltarea capacității
CE	Comisia Europeană
CIM	Comitet Interministerial
CMIP	Centrul de management al investițiilor în infrastructura privată
DG	Direcția Generală
DO	Dezvoltare organizațională
DPIP	Direcția Programe de Investiții Publice
GDONU	Grupul pentru Dezvoltare al Organizației Națiunilor Unite
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GR	Guvernul României
HG	Hotărâre de Guvern
ICT	Tehnologia Informației și Comunicațiilor
LenCD	Rețea de învățare pentru dezvoltarea capacității
LFP	Legea Finanțelor Publice
LRFB	Legea responsabilității fiscal-bugetare
M&E	Monitorizare și Evaluare
MdL	Minister de linie
ME	Ministerul de Externe
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
MIP	Managementul Investițiilor Publice
MMSC	Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice
MRU	Managementul Resurselor Umane
MT	Ministerul Transporturilor
OECD	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE).
OG	Ordonanță de Guvern
OPC	Ordonator principal de credite
OUG	Ordonanță de urgență a guvernului
PDONU	Programul de Dezvoltare al Organizației Națiunilor Unite
PIP	Program de Investiții Publice
RAS	Servicii de consultanță rambursabile
SF	Studiu de fezabilitate
SFB	Strategia fiscal-bugetară
SPF	Studiu de Prefezabilitate
UE	Uniunea Europeană
UEIP	Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice

Rezumat

Informații generale

1. **Nivelul calității și eficienței managementului investițiilor publice în România trebuie îmbunătățit urgent.** În România, managementul investițiilor publice prezintă un număr de deficiențe. Coordonarea la nivelul domeniului investițiilor strategice este limitată, ceea ce face dificilă prioritizarea modului în care sunt realizate cheltuielile de investiții. Absența unei prioritizări adecvate afectează coerența strategică și eficiența portofoliului de investiții. Mai mult decât atât, există o capacitate restrânsă de evaluare a proiectelor la nivelul ministerelor de linie (MdL), precum și îndrumare tehnică limitată pentru metode de evaluare. Evaluarea inadecvată, combinată cu analiza independentă insuficientă a propunerilor de proiecte conduce la realizarea unor proiecte de investiții slabe. Deficiențele constatate la nivelul procesului de selecție a proiectelor conduce la supraaglomerarea programului de investiții publice (PIP). Ca o consecință a PIP-ului supraaglomerat, resursele disponibile limitate sunt împărțite între prea multe proiecte, ceea ce, pe lângă calitatea slabă a planului inițial al multor proiecte și deficiențele din procesul de achiziție are drept consecință o serie de depășiri de timp și de plafoane de costuri. Cu toate că investițiile publice reprezintă o proporție relativ ridicată din produsul intern brut al României (PIB), indicele de infrastructură al țării este printre cele mai mici din regiune. Ținând cont de supraaglomerarea și performanțele slabe ale PIP-ului, precum și capacitățile relativ reduse de la nivelul ministerelor de linie în sensul elaborării și evaluării eficiente a proiectelor de investiții, se face simțită nevoia de dezvoltare a funcțiilor de asigurare a calității și de supraveghere fiscală la nivel central.

2. **Prezentul raport evaluează capacitățile și capabilitățile existente la nivelul Unității de Evaluare a Investițiilor Publice (UEIP) din cadrul Ministerului Finanțelor din România (MFP) pentru îndeplinirea funcțiilor de asigurare a calității și de supraveghere fiscală.** Înființată în anul 2013, UEIP i-a fost încredințată – printre principalele sarcini – (1) analiza propunerilor de proiecte de investiții majore (adică cele ce depășesc o valoare de 100 milioane RON) în timpul etapei de identificare a proiectului și în timpul etapei de evaluare a ciclului de management al investițiilor publice (MIP); (2) analiza și consolidarea unei liste anuale de prioritizare a proiectelor în timpul etapei de selecție și bugetare; precum și (3) monitorizarea evoluției fizice a proiectelor de investiții majore. În cadrul unei categorii mai ample de servicii de consultanță, furnizate de către Banca Mondială pentru îmbunătățirea managementului investițiilor publice în România, prezentul raport cercetează dacă UEIP deține capacitățile și capabilitățile adecvate pentru a-și duce sarcinile la îndeplinire, care au scopul de a contribui la funcția MFP de asigurare a calității și de supraveghere fiscală la nivel central.

3. **Evaluarea constă dintr-o serie de analize interconectate.** Capacitatea reprezintă un concept complex, multidimensional. Posibilitatea unui departament de a îndeplini funcții specifice nu depinde numai de cunoștințele și abilitățile propriului personal, ci și de calitatea organizației în cadrul căreia este integrat și în care funcționează departamentul respectiv. La rândul său, activitatea unei organizații este influențată de contextul instituțional, și anume, de seturile de norme și proceduri, în cadrul cărora organizațiile guvernamentale își desfășoară activitatea. Evaluarea utilizează termenul de „capabilitate” pentru a descrie în ce măsură un departament are posibilitatea de a-și transforma capacitățile în performanță. Factorii de la nivelul contextului organizațional și instituțional al unui departament pot ajuta sau împiedica departamentul respectiv să-și valorifice capacitățile. Prin urmare, evaluarea acoperă trei niveluri, și anume nivelul departamental, nivelul organizațional și nivelul instituțional, și folosește

o serie de abordări pentru colectarea datelor necesare, inclusiv analiza documentației, verificări de personal și interviurile de informare principale.

Principalele constatări și recomandări

4. **UEIP deține, în prezent, capacități medii de îndeplinire eficientă a funcțiilor de asigurare a calității și supraveghere fiscală, însă capabilitățile există doar la nivel redus.** UEIP deține un număr corespunzător de funcții autorizate. Cu toate acestea, profilul de personal al Unității ar trebui analizat pentru încurajarea creșterii nivelului de profesionalism prin specializare și pentru a permite susținerea de cursuri de formare specifice, care pare a fi necesară pentru a crește experiența tehnică a UEIP. În timp ce majoritatea personalului UEIP deține o bază de cunoștințe adecvată, precum și abilități tehnice și non-tehnice satisfăcătoare spre bune, majoritatea angajaților au experiență practică relativ limitată. În ansamblu, nivelul de experiență tehnică la nivelul Unității nu este, în prezent, suficient pentru îndeplinirea efectivă a funcțiilor de asigurare a calității și supraveghere fiscală. În plus, unele constrângeri obligatorii de la nivelurile instituțional și organizațional ale UEIP nu permit Unității să-și valorifice în mod optim capacitățile existente. Drept urmare, capabilitatea UEIP de a îndeplini funcții eficiente de asigurare a calității și supraveghere fiscală este redusă. Este necesar un plan complex de dezvoltare a capacității, care să analizeze deficiențele existente la nivel individual, organizațional și instituțional.

5. **Este necesară dezvoltarea experienței tehnice a UEIP prin instruire și recrutare bine direcționată.** Capacitatea generală a UEIP – după cum este aceasta reflectată în combinația de cunoștințe și abilități ale personalului – trebuie consolidată, dacă se dorește ca Unitatea să îndeplinească funcții eficiente de asigurare a calității și supraveghere fiscală în ceea ce privește proiectele de investiții publice majore. Experiența tehnică trebuie dezvoltată în principal în următoarele sectoare: evaluare de proiect, analiză bugetară & financiară, și analiza portofoliului, inclusiv analiza riscurilor și dezvoltarea estimărilor de referință previzionate, precum și negocierea și facilitarea unor procese ce implică mai mulți factori interesați. Acest obiectiv ar putea fi atins într-un termen scurt printr-o abordare mixtă, ce combină cursuri specifice de formare a personalului existent cu recrutarea câtorva membri de personal suplimentar pentru a obține experiență ce nu poate fi ușor dezvoltată prin instruire.

6. **Profilul de personal al UEIP ar trebui revizuit, pentru a se asigura că acesta reflectă un nivel mai bun de specializare, care să se încadreze în sarcinile principale ale Unității, vizând creșterea nivelului de profesionalism și pentru a permite realizarea de cursuri specifice de formare.** Actualmente, fișele de post aferente personalului din cadrul UEIP sunt foarte asemănătoare, iar majoritatea angajaților îndeplinesc, în esență, același tip de sarcini. Ar trebui crescută specializarea, în funcție de sarcinile principale ale UEIP, prin identificarea abilităților necesare pentru următoarele funcții: specialist în evaluare, specialist în management de proiect, specialist în achiziții, specialist M&E, specialist în domeniul juridic, specialist portofoliu, precum și specialist în analiză financiar-bugetară. Personalul existent ar trebui distribuit pe aceste funcții, ținând cont de studii și de alte cursuri de formare, de experiența practică și de interesele profesionale. Ulterior, instruirea ar trebui evaluată, cu elaborarea de planuri de instruire individuală. Pentru unele funcții, este nevoie de experiență practică considerabilă în domeniul respectiv (ca, de exemplu, în cazul specialistului în evaluare și al specialistului în management de proiect) sau cunoștințe specializate (ca, de exemplu, în cazul specialistului juridic) pe care nu le posedă în prezent niciunul dintre angajații existenți. Pentru aceste funcții, vor trebui recrutate persoane suplimentare pe fondul unor funcții deja autorizate care nu au fost încă ocupate. Cu condiția să fie realizate investițiile necesare pentru instruirea personalului existent,

pare realistă creșterea capacităților UEIP până la nivelul necesar în termen de 1-2 ani – având în vedere faptul că activitățile de formare ar trebui secvențializate pentru a asigura că, în paralel, se poate desfășura activitatea curentă.

7. Dezvoltarea capacității UEIP prin realizarea de cursuri de formare bine direcționate și prin recrutarea de experți suplimentari nu va spori în mod automat capabilitatea UEIP de îndeplinire a funcțiilor de asigurare a calității și supraveghere fiscală. Capabilitatea UEIP de realizare eficientă a funcțiilor de asigurare a calității și supraveghere fiscală este restrânsă foarte mult de factori care se manifestă la nivelul mediului instituțional și organizațional al Unității. Provocările sunt generate în primul rând de către deficiențele existente la nivelul sistemului MIP și al sistemului mai extins al bugetării, care – într-o anumită măsură – la o analiză mai aprofundată, sunt consecința implementării incomplete și insuficiente a reglementărilor existente. Acești factori, care nu se află sub controlul direct al UEIP, trebuie analizați pentru a asigura că măsurile recomandate pentru dezvoltarea resurselor umane conduc la efectul dorit, și anume, permit UEIP să îndeplinească eficient funcțiile de asigurare a calității și supraveghere fiscală prevăzute în legislația existentă și necesare, prin prisma unui PIP neperformant.

8. Etapele ciclului MIP din România nu sunt bine definite și sunt insuficient conectate cu procesul de bugetare. Spre deosebire de buna practică internațională, ciclul MIP din România nu include o etapă de analiză independentă separată. Instituționalizarea „analizei independente” sub forma unei etape separate în cadrul ciclului MIP din România ar asigura un cadru de funcționare mai clar în cadrul căruia UEIP să poată îndeplini funcția de asigurare a calității. În plus, prioritizarea și bugetarea proiectului nu sunt interconectate corespunzător, nici din perspectivă procedurală, nici din perspectiva conținutului. Prioritizarea proiectului de investiții și depunerea aferentă a strategiei fiscale și a documentației bugetare sunt „îngrămădite” la mijlocul anului, lăsând puțin loc pentru integrare. De asemenea, nu există nicio legătură clară între prioritizarea rezultatelor și alocarea fondurilor și nicio garanție că proiectele cu cel mai bun punctaj primesc finanțare adecvată pentru a fi finalizate la termen. Ambii factori reduc relevanța și eficiența activității de prioritizare efectuate de UEIP, care – cel puțin la nivel teoretic – ar trebui să reprezinte un element central al funcției de supraveghere fiscală a MFP.

9. Cadrul de reglementare în materie de MIP este fragmentat, însă conține prevederi sensibile și asigură un mandat adecvat pentru ca MFP să-și îndeplinească eficient funcția de supraveghere fiscală. Cu toate acestea, provocarea există în ceea ce privește implementarea reglementărilor existente de către MdL și MFP. Legislația existentă oferă MFP o bază legislativă suficientă pentru a asigura că propunerile de cheltuieli se încadrează în totalitate în prioritățile stabilite pentru cheltuieli, criteriile fiscale și plafoanele bugetare, inclusiv prin evaluarea și respingerea propunerilor care nu se încadrează în criteriile stabilite. Totuși, în prezent, MFP nu-și exercită pe deplin autoritatea. La nivel organizațional, numeroși oficiali din cadrul MFP percep bugetarea în primul rând ca pe o îndatorire administrativă și nu par să considere că Ministerul are rolul de a contesta substanțial propunerile de cheltuieli ale MdL. Poziția slabă a MFP, comparativ cu unele MdL, împiedică semnificativ eficiența activității UEIP, iar rezultatul este că „recomandarea implicită” este ca proiectele să fie avizate, chiar dacă acestea nu reprezintă cea mai bună opțiune pentru soluționarea unui anumit aspect de politici publice sau nu pot fi integrate în spațiul fiscal disponibil, cel puțin nu în cazul în care se au în vedere costurile totale (multianuale) de proiect. Aparent, este necesar angajamentul colectiv al unei alianțe puternice, din punct de vedere politic, de actori în procesul de bugetare pentru a asigura că MFP își exercită pe deplin autoritățile existente.

10. **Având în vedere supraaglomerarea și lipsa performanțelor la nivelul PIP, funcția de asigurarea calității ce revine UEIP ar trebui articulată mai clar în legislația existentă.** În prezent, funcția de asigurarea calității consacrată în legislația existentă se concentrează, în principal, pe aspecte procedurale, însă ar trebui extinsă pentru a integra sarcini precum evaluarea pertinentei și necesității intervenției propuse, dar și analiza compatibilității opțiunii propuse în soluționarea aspectului de politici publice identificat. Acest obiectiv ar putea fi atins prin revizuirea OUG 88/2013 și a HG 225/2014 pentru a extinde mandatul UEIP și a solicita MdL să furnizeze informațiile necesare.

11. **Structura organizatorică a MFP nu favorizează comunicarea și coordonarea eficientă și eficace între departamentele ce joacă un rol în cadrul MIP.** Plasarea UEIP în afara departamentului de buget împiedică acumularea funcțiilor conexe pentru promovarea sinergiilor și îmbunătățirea coordonării prin alinierea direcțiilor de comunicare și raportare. Amplasarea împreună a principalelor unități MIP în cadrul MFP și realocarea sarcinilor între acestea nu ar avea drept rezultat doar câștiguri de eficiență, însă ar crește de asemenea și eficiența MIP. Pe termen scurt, ar trebui avută în vedere alternativa plasării UEIP sub incidența HG privind programare bugetară. Pe lângă îmbunătățirea comunicării și coordonării între Direcția Programe de Investiții Publice (DPIP), care se ocupă de întregul PIP, și UEIP, aceasta ar favoriza, de asemenea, capacitatea MFP de supraveghere și gestionare a programului de investiții publice și ar intensifica legătura dintre prioritizarea și bugetarea proiectelor. Pe termen mediu, ar trebui avută în vedere o revizuire a ordonării activităților legate de MIP în contextul unei revizii și consolidări a structurii actuale a MFP, relativ fragmentate la nivelul managementului senior line.

12. **Abilitatea UEIP de a îndeplini eficient o funcție de supraveghere și asigurarea calității în legătură cu proiecte semnificative de investiție este foarte mult restricționată de deficiențe la nivelul sistemului de informare existent.** În prezent, nu există niciun sistem unic care să permită urmărirea proiectelor de investiții pe tot parcursul existenței acestora. Lipsa datelor sincronizate și exacte împiedică UEIP să-și valorifice capacitățile analitice. Nevoia de a stabili un proces de raportare paralel, documentat pentru soluționarea deficiențelor la baza de date PIP existentă nu amplifică doar problemele de reconciliere a datelor, ci sporește și sarcina de raportare a MdL; ceea ce amplifică fricțiunile dintre UEIP și MdL, având un impact negativ asupra acceptării UEIP. Este nevoie urgentă de instituționalizarea unui proces mai riguros de introducere și validare a datelor pe termen scurt (inclusiv prin extragerea datelor deja disponibile din alte aplicații IT, cum ar fi TREZOR, pentru a reduce fenomenul de redundanță în transmiterea datelor) și pentru a pune bazele unui nou sistem de informare MIP pe termen lung.

Rezumat al opțiunilor recomandate pentru sporirea capacităților și capabilităților UEIP

13. **Sporirea capacității UEIP de îndeplinire eficientă a funcțiilor de asigurare a calității și supraveghere fiscală impune implementarea de activități de reformă la nivel instituțional, organizațional și individual în sistemul MIP din România.** În timp ce opțiunile de reformă la nivel organizațional și individual se dezvoltă, în principal, pornind de la constatările din studiul de față, recomandările de reformă la nivel instituțional au fost parțial derivate din alte rapoarte analitice elaborate în cadrul proiectului MIP RAS.

Nivel	Opțiuni pe termen scurt (1-3 ani)	Opțiuni pe termen mediu (3-5 ani)
Instituțional	<ul style="list-style-type: none"> • Instituționalizarea „analizei independente”, sub formă de etapă separată în ciclul MIP din România și definirea responsabilităților UEIP în acest context. • Consolidarea funcției de asigurare a calității a MFP/UEIP prin revizuirea OUG 88/2013 și HG 225/2014 și mandatarea UEIP în vederea analizării pertinentei și necesității proiectelor propuse, precum și a caracterului adecvat al opțiunilor propuse pentru soluționarea problemei/nevoii identificate. În acest scop, MdL i se va solicita să comunice toate documentele necesare, inclusiv un studiu de fezabilitate complet. • Formularea/ adoptarea metodologiei tehnice pentru managementul ciclului de proiect (elaborarea proiectului, evaluare, implementarea M&E) și dezvoltarea de cursuri de formare pentru personalul MIP la nivelul ministerului de linie și al agenției. • Instituționalizarea unui proces mai riguros de introducere și validare a datelor, inclusiv prin fluidizarea cerințelor de raportare, pentru a mandata funcționari specifici din cadrul DPIP/UEIP cu responsabilitatea de a valida periodic seturile de date introduse de MdL specific și prin extragerea datelor deja disponibile din alte aplicații IT, în vederea reducerii sarcinii de introducere a datelor • Demararea raționalizării PIP în concordanță cu recomandările formulate în cadrul Proiectului RAS MIP. • Revizuirea FRL pentru a stabili o legătură clară între estimările anilor anteriori și alocările actuale, precum și cerințe de clarificare a diferențelor. • Introducerea „derulării” MTEF, inclusiv alocări multianuale pentru proiecte în concordanță cu recomandările formulate în cadrul proiectului RAS MIP. • Eliminarea treptată a repriorizării proiectelor aflate în curs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza și consolidarea reglementărilor în materia finanțelor publice cu privire la MIP. • Intensificarea analizei de sus în jos a procesului bugetar și capacitatea MFP de a consolida pozițiile bugetare. • Se va avea în vedere stabilirea unui proces structurat de întâlniri la nivel de cabinet pentru a facilita un proces colectiv de negociere ce formalizează aspectele decizionale în procesul bugetar. • Stabilirea personalului destinat Unităților MIP în 10 cei mai mari Ordonatori de Credite Principali. • Desfășurarea de cursuri de formare având ca obiect managementul ciclului de proiect destinat ministerelor de linie și agențiilor.

Nivel	Opțiuni pe termen scurt (1-3 ani)	Opțiuni pe termen mediu (3-5 ani)
Entitatea	<ul style="list-style-type: none"> • Cuprinderea UEIP și DPIP în cadrul HG pentru Programare Bugetară. • Demararea dialogului intern la nivelul MFP cu privire la rolurile și responsabilitățile MFP, prin prisma legislației existente, în special „funcția de contestare” a MFP. • Dezvoltarea profilelor de abilități a personalului, care să reflecte funcțiile și prerogativele organizaționale. • Fluidizarea activităților M&E desfășurate de către UEIP și DPIP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se va avea în vedere stabilirea unei direcții de investiții în cadrul departamentului de buget, care să se ocupe de toate investițiile, indiferent de sursa de finanțare, inclusiv PPP. • Dezvoltarea unui plan de formare în funcție de necesități, pentru consolidarea abilităților de bază definite ca fiind deosebit de pertinente, în ceea ce privește îndeplinirea funcțiilor principale ale MFP. • Dezvoltarea unui sistem complex de informare în legătură cu MIP, care să fie în conexat la aplicațiile FMS existente și să permită urmărirea proiectelor de investiții, pe întreaga durată de existență a acestora.
Individual/ Departamental	<ul style="list-style-type: none"> • Creșterea specializării în cadrul UEIP prin definirea profilelor de competențe pentru următoarele funcții: <ul style="list-style-type: none"> ○ Specialist în evaluare ○ Specialist în management de proiect ○ Specialist achiziții ○ Specialist M&E ○ Specialist juridic ○ Specialist portofoliu ○ Specialist analiză financiară și bugetară • Distribuirea personalului existent pe funcțiile existente, ținând cont de studii, de experiența practică și de interesele profesionale ale fiecăruia dintre angajați. • Desfășurarea de evaluări cu privire la nevoile de formare și dezvoltarea de planuri individuale de studii și formare. • Furnizarea de instruire pentru personalul UEIP; <i>prima rundă</i> de instruire se va concentra pe evaluarea proiectelor, pe analiză bugetară și financiară și pe analiza de portofoliu, inclusiv analiza riscurilor și dezvoltarea unor estimări previzionale de referință, precum și negocierea și facilitarea proceselor ce implică mai mulți factori interesați. <i>Rundele viitoare</i> de cursuri de formare ar trebui utilizate pentru dezvoltarea în continuare a competențelor din domeniile menționate mai sus, precum și pentru consolidarea 	<ul style="list-style-type: none"> • Regândirea necesităților de formare prin prisma rolului tot mai important al UEIP, în concordanță cu reformele MIP ce avansează. • Furnizarea de formare suplimentară în legătură cu analiza raportului calitate-preț, M&E, elaborarea de metodologii, contracte și sinteze de politici publice, precum și prestarea de servicii de formare și consultanță.

Nivel	Opțiuni pe termen scurt (1-3 ani)	Opțiuni pe termen mediu (3-5 ani)
	<p>cunoștințelor și competențelor în M&E, elaborarea de metodologii, contracte și sinteze ale politicilor publice, precum și prestarea de servicii de formare și consultanță.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recrutarea de personal suplimentar pentru a obține experiență ce nu poate fi dobândită cu ușurință prin instruirea personalului existent, de exemplu persoane ce au cunoștințe de inginerie și experiență considerabilă în elaborarea și gestionarea proiectelor de investiții publice ar trebui recrutate (pe posturi deja autorizate) în funcții precum Specialist în Evaluare și Specialiști în Management de Proiect. Recrutarea externă ar putea reprezenta, de asemenea, o opțiune pentru funcțiile de Specialist M&E și Specialist Juridic. • Înființarea unei funcții de Director Adjunct și Funcționar și recrutarea persoanelor corespunzătoare în consecință. • Asigurarea unui buget operațional pentru UEIP care să permită angajarea de specialiști cu specializarea necesară (ex.: modelare transport) pe termen scurt. • Elaborarea unei declarații a misiunii UEIP în vederea clarificării raționamentului Unității și a asigurării unui cadru complex pentru metodologiile operaționale. • Dezvoltarea unei categorii restrânse de produse analitice scurte, de calitate, în legătură cu MIP în România, care să vină în întâmpinarea factorilor de decizie din MFP și MdL. • Explorarea opțiunilor pentru schimburile provizorii de personal între Unitățile UEIP și MIP în MdL mai mari, precum și pentru sincronizarea demersurilor cu unități similare din țările mai avansate. 	

1. Introducere

1.1 Informații generale

1. **Guvernul României (GR) a demarat un proces de reformă a sistemului de management al investițiilor publice (MIP).** Prioritățile în materia reformei includ: (i) asigurarea beneficiului economic maxim din investiții publice prin identificarea, dezvoltarea și finanțarea de proiecte relevante din punct de vedere strategic, de mare prioritate; (ii) gestionarea eficientă a implicațiilor din spațiul fiscal și a riscurilor fiscale derivate din proiectele de investiții; și (iii) consolidarea implementării proiectelor de investiții pentru a reduce depășirile de termene și costuri, inclusiv prin consolidarea calității în modul de concepere a proiectelor. GR a înființat o Unitate de Evaluare a Investițiilor Publice (UEIP) pentru a oferi asistență la implementarea acestor reforme pentru consolidarea investițiilor publice finanțate din Fondurile structurale și de coeziune UE, precum și de la Bugetul de stat.

2. **În acest context, Ministerul Finanțelor Publice (MFP) a solicitat Băncii Mondiale Asistență Tehnică (AT) pentru îmbunătățirea managementului investițiilor publice.** S-a convenit ca Banca Mondială să ofere Servicii de Consultanță și asistență pentru consolidarea capacității MFP și a două ministere de linie, Ministerul Transporturilor (MT) și Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice (MMS), pentru gestionarea investițiilor publice. Activitățile aferente au fost grupate pe trei componente, după cum urmează:

- *Componenta 1: Consolidarea rolului MFP pentru coordonarea pregătirii noilor investiții publice de către ministerele de linie.* Componenta va ajuta MFP (i) la înființarea și operaționalizarea Unității de Evaluare a Investițiilor Publice, și (ii) la consolidarea rolului de „gardian” al unității în MFP pentru a coordona pregătirea noilor investiții publice.
- *Componenta 2: Raționalizarea portofoliului de investiții publice existente.* Această activitate va ajuta MFP în raționalizarea și optimizarea programului de investiții publice existent. Echipa Băncii va oferi sprijin direct pentru dezvoltarea activităților de mai jos, printr-o serie de misiuni pe termen scurt și lung.
- *Componenta 3: Consolidarea corelării dintre proiectele prioritate și resursele disponibile din fondurile structurale UE și de la bugetul de stat.* Această activitate va ajuta MFP să consolideze legătura dintre programul de investiții publice și buget. Echipa Băncii va oferi sprijin direct pentru activitățile de mai jos printr-o serie de misiuni pe termen scurt ale Băncii și experților internaționali, concentrându-se pe următoarele activități.

3. **Pentru a susține eforturile de reformă ale MIP din cadrul Guvernului, s-a convenit realizarea unei evaluări cu privire la capacitățile existente ale UEIP.** Înființată în anul 2003, UEIP are scopul de a servi drept secretariat tehnic pentru MFP în legătură cu proiectele de investiții majore. În acest sens, unitatea are sarcina de a analiza studiile de fezabilitate și fezabilitate aferente propunerilor de noi proiecte de investiții transmise de către ministerele de linie, evaluarea suportabilității din punct de vedere al costurilor, sustenabilitatea și gradul de pregătire a acestor propuneri și elaborarea unei liste de prioritizare a proiectelor în contextul procesului de selecție și bugetare. Dispunând de persoane ce provin în principal din afara MFP și fără proceduri comerciale stabilite pe care să se bazeze, UEIP a parcurs o curbă de învățare abruptă. Prin evaluarea contextului instituțional și organizațional al UEIP, precum și a competențelor de care dispune personalul acesteia, raportul de față încearcă să identifice variante de consolidare a performanțelor UEIP.

1.2 Prezentare generală

4. **Raportul de față prezintă constatările rezultate în urma evaluării capacității UEIP. Acesta este structurat pe șase capitole.** După această introducere, celelalte secțiuni ale raportului prezintă următoarea structură:

- *Capitolul 2* prezintă cadrul conceptual în legătură cu capacitatea și dezvoltarea capacității și elaborează pe marginea cadrului analitic utilizat în evaluările detaliate în prezentul raport.
- *Capitolul 3* analizează cadrul instituțional al UEIP, prin evaluarea MIP și a sistemului bugetar mai larg, precum și regulile și reglementările aferente, pentru a constata gradul de coerență a cadrului instituțional și dacă asigură un mediu de autorizare adecvat pentru UEIP și alți factori interesați.
- *Capitolul 4* analizează cadrul organizațional al UEIP prin detalierea unui număr de cinci subsisteme organizaționale din cadrul MFP: management, strategie, structură, tehnologie și cultură.
- *Capitolul 5* centralizează constatările analizei în ceea ce privește competențele tehnice și netehnice existente ale personalului UEIP și evaluează în ce măsură posedă unitatea capacitățile principale necesare pentru îndeplinirea obiectivelor oficiale.
- *Capitolul 6* rezumă și corelează principalele constatări ale diferitelor procese de evaluare și prezintă concluzii și recomandări globale.

2. Cadrul conceptual

5. **Capitolul de față prezintă conceptele de capacitate și dezvoltare a capacității, precum și cadrul analitic utilizat pentru această evaluare.** La nivel conceptual, a existat o schimbare de paradigmă în ultimul deceniu, prin care noțiunea de dezvoltare a capacității nu mai este limitată la dezvoltarea resurselor umane, ci acoperă mai curând un obiect de studiu mai extins, ce include transformarea instituțională și organizațională (Baser și Morgan, 2008). Prin urmare, această evaluare studiază capacitățile existente la nivel individual, organizațional și instituțional, pentru a stabili dacă acestea contribuie sau împiedică UEIP în îndeplinirea funcțiilor sale.

2.1 Ce este capacitatea și dezvoltarea capacității?

6. **Capacitatea este un concept complex prin natura sa.** Problemele referitoare la capacitate privesc practic fiecare aspect al dezvoltării. Capacitatea însăși rezultă din interdependența unei multitudini de factori contextuali, de management, economici, sociali și umani. Obiectul capacității se răsfrânge asupra unei diversități impresionante de activități umane. O abordare „macro” ar putea avea în vedere necesitățile infrastructurii instituționale și organizaționale ale unei țări, în scopul implementării strategiei sale de investiții publice. Perspectiva „micro” s-ar putea concentra pe modalitățile prin care s-ar putea oferi funcționarilor publici persoane fizice competențele de care aceștia au nevoie în activitatea de proiectare, evaluare *ex-ante*, selecție, implementare, monitorizare și evaluare *ex-post* a proiectelor de investiții publice.

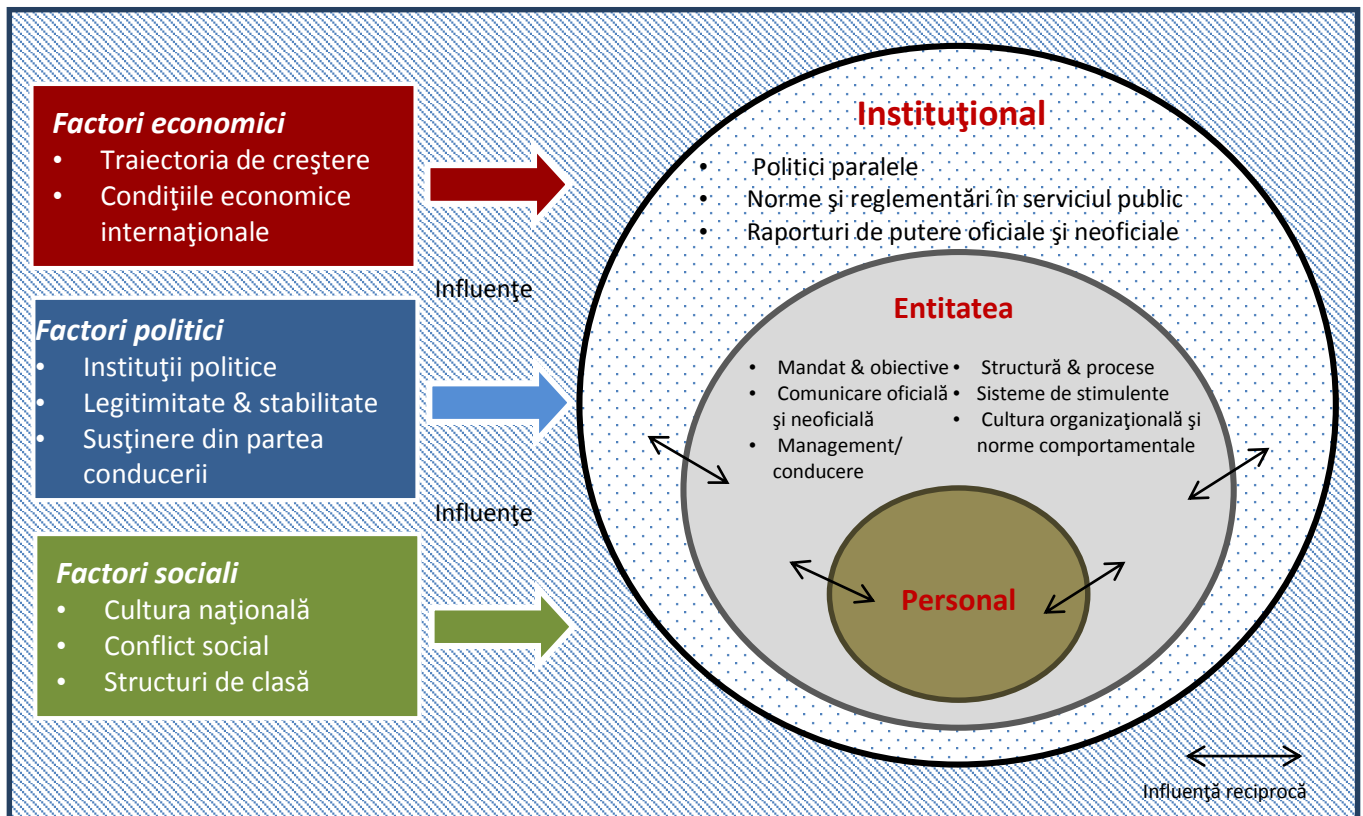
7. **Există numeroase definiții ale noțiunii de „capacitate”.** În prezentul raport, termenul de capacitate se referă la „*posibilitatea persoanelor fizice, a organizațiilor și a societăților să îndeplinească funcții, să rezolve probleme și să stabilească și atingă obiective într-o manieră sustenabilă*” (PDONU, 2008). Capacitatea se referă la posibilitatea de a face ceva. Poate lua forma unor competențe individuale, capacități colective sau a abilității globale a sistemului.

8. **Dezvoltarea capacității a fost asociată, în mod tradițional, cu educația și formarea.** Însă, recent, autorii care s-au ocupat de tema capacității au lărgit substanțial acest concept. Capacitatea internă a unei organizații se deosebește în general de cea externă unei organizații (Batley, 1997). Dimensiunile capacității interne, studiate în mod obișnuit, includ resursele umane, sistemele de management și informare și finanțarea. Contextul instituțional mai extins al sectorului public va afecta, de asemenea, capacitatea, în special existența politicilor, a practicilor de management, a normelor și reglementărilor paralele, precum și raporturile de putere oficiale și neoficiale, care toate la un loc pot influența o anumită sarcină (Hildebrand și Grindle, 1994). Capacitatea va fi, de asemenea, afectată de contextul chiar și mai larg decât atât, ce include factori economici (cum ar fi dezvoltarea sectorului privat și structura pieței muncii), factori politici (cum ar fi stabilitatea politică și susținerea din partea conducerii) și factori sociali (cum ar fi dezvoltarea societății civile și a resurselor umane).

9. **Dezvoltarea capacității nu se limitează la dezvoltarea resurselor umane și, prin urmare, presupune mult mai mult decât consolidarea cunoștințelor și a competențelor persoanelor fizice.** Aceasta depinde în mod esențial de calitatea *organizației* în care își desfășoară activitatea respectivele persoane fizice. La rândul său, funcționarea diferitelor organizații este influențată de *contextul instituțional* al acestora (ex.: norme și proceduri stabilite pentru funcționarea entităților guvernamentale) și *mediul de acțiune* mai extins, care stabilește mediul economic, politic și social în care își desfășoară activitatea respectivele organizații guvernamentale. Drept urmare, capacitatea

trebuie analizată de o manieră comprehensivă, prin examinarea tuturor dimensiunilor capacității (**Error! Reference source not found.**). La *nivel instituțional*, modificările pot fi distinse cel mai bine din punct de vedere al *condițiilor* (ex.: reglementări ce favorizează orientarea spre rezultate). La *nivel organizațional*, modificările pot fi distinse cel mai bine din punct de vedere al *rezultatelor* (ex.: o aprobare mai rapidă a propunerilor de proiecte de calitate superioară). La *nivel de persoane*, modificările pot fi distinse cel mai bine din punct de vedere al *competențelor* (ex.: funcționarii UEIP pot stabili dacă proiectele sunt pregătite).

Figura 1: Dimensiunile capacității



Sursa: Ilustrația autorilor pornind de la Hildebrand și Grindle (1994)

10. **Conceptul de capacitate integrează atât capacitățile „tehnice”, cât și capacitățile „sociale”.** Termenul „tehnice” se referă la cunoștințele și competențele tehnice specifice, precum și la sistemele de management. Termenul „sociale” se referă la competențele sociale și de relaționare, cum ar fi comunicarea, influențarea etc. În funcție de context, sunt necesare capacități diferite din motive diferite, în combinații și măsuri diferite. **Tabelul 1** prezintă exemple de capacități „tehnice” și „sociale”.

Tabelul 1: Exemple de capacități tehnice (*hard*) și sociale (*soft*)

Capacități tehnice (<i>hard</i>)	Capacități sociale (<i>soft</i>)
<p><i>Capacități ce sunt considerate, în general, a ține de domeniul tehnic, funcțional, tangibil și vizibil</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ legi, politici și strategii (ce favorizează condițiile) ▪ sisteme și proceduri: management, planificare, finanțare, resurse umane, M&E, PCM etc. ▪ posibilitatea de a mobiliza resurse ▪ structuri organizaționale ▪ competențe tehnice, cunoștințe explicite și metodologii 	<p><i>Capacități ce sunt considerate, în general, a ține de domeniul social, de relaționare, intangibil și invizibil</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ posibilitatea și disponibilitatea de a învăța și auto-reflecta ▪ posibilitate de analiză și adaptare ▪ cunoștințe și experiență tacită ▪ încredere ▪ competențe de relaționare: negociere, munca în echipă, soluționarea conflictelor, facilitare etc. ▪ abilități de conducere (<i>Leadership</i>) ▪ raporturi și funcționare politică ▪ disponibilitate față de schimbare și managementul schimbării ▪ autorizare și participare ▪ comunicare interculturală ▪ legitimitatea în acțiune ▪ cultura și valorile organizaționale

Sursa: adaptare după Pearson (2011).

11. **Competențele tehnice, deși importante, sunt rareori suficiente, dacă nu sunt însoțite de nimic altceva.** Învățarea la nivel personal, organizațional și instituțional prin comunicare efectivă și procesele de reflecție comună au mai mari șanse să conducă la obținerea capacității sustenabile pe termen lung. Analog, răspunsurile oficiale, cum ar fi legile și politicile publice sunt rareori suficiente, prin ele însele, tot ce pot acestea să realizeze constând din stabilirea structurii pentru eventuale schimbări. Mult mai importante sunt procesele comportamentale și neoficiale ce însoțesc dezvoltarea și implementarea instrumentelor tehnice oficiale. Prin urmare, este necesar să se asigure o abordare echilibrată, axată pe diferite tipuri de capacități în același timp. **Tabelul 2** de mai jos prezintă un exemplu scurt și simplu de set echilibrat de intervenții al toate cele trei niveluri și ambele tipuri de capacitate.

Tabelul 2: Exemple de necesități de capacități tehnice și sociale la cele trei niveluri

	Necesități de capacități tehnice (hard)	Necesități de capacități sociale (soft)
Instituțional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formularea unei legislații de facilitare ▪ Stabilirea instituțiilor necesare pentru supravegherea adoptării și punerii în aplicare a legislației 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Campanii de sporire a gradului de conștientizare a opiniei publice ▪ Lobby și promovare la nivelul factorilor de decizie politică
Entitatea	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dezvoltarea de politici și proceduri ▪ Dezvoltarea de planuri strategice și operaționale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilitarea soluționării conflictelor ▪ Program de dezvoltare a capacității de conducere ▪ Introducerea unor practici de reflecție asupra învățării
Personal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instruire pentru dezvoltarea competențelor tehnice (ex.: în tehnici de evaluare <i>ex-ante</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilitarea practicilor de reflecție asupra învățării

Sursa: adaptare după Pearson (2011).

2.2 Descrierea cadrului analitic

12. **Bazele teoretice și abordările analitice utilizate în domeniul dezvoltării capacității provin din diferite ramuri ale științelor sociale și politice.** Ținând cont de conceptul complex al capacității, majoritatea lucrărilor recente pe tema dezvoltării capacității, inclusiv ghidurile de evaluare și dezvoltare a capacității și seturile de instrumente dezvoltate de diverse organizații internaționale (ex.: PDONU, 2008; EuropeAid, 2010), utilizează o abordare mai curând eclectică, ce se întemeiază pe raționamente și instrumente provenind din diferite discipline de studiu, cum ar fi economia instituțională, teoria organizațională, teoria managementului, administrație publică, psihologie organizațională și economie politică. În general, este aplicată abordarea cu cel mai mare grad de compatibilitate, prin care instrumentele analitice provenind din diferite ramuri ale științei sunt utilizate și adaptate, în așa fel încât să corespundă împrejurărilor specifice ale unității de analiză alese (OECD, 2006). Cu toate că există mici diferențe între chestionarele specifice și alte instrumente analitice utilizate în diverse studii și seturi de instrumente, s-au detașat o serie de convenții în domeniul dezvoltării capacității; una dintre acestea se referă la cadrul analitic global, mai concret nevoia de niveluri multiple de analiză.

13. **Toate lucrările recente privind dezvoltarea capacității utilizează o abordare sistematică, ce presupune o distincție tripartită a nivelurilor analitice.** Toate acestea plasează persoanele la primul nivel; apoi, autori diferiți folosesc terminologii ușor variabile pentru identificarea nivelurilor organizaționale intermediare și a principalelor caracteristici ale mediului de autorizare. Aspectul important pe care toate publicațiile recente îl au în comun este acela că descriu un sistem în care între părți există interdependență. Raționamentul ce implică perspective multiple este esențial pentru înțelegerea aspectelor legate de capacitate.

14. **Cadrul analitic aplicat în raportul de față este bine înrădăcinat în lucrările fundamentale pe tema dezvoltării capacității.** Înțelegerea conceptuală și instrumentele analitice utilizate în acest raport se bazează, în primul rând, pe lucrările lui Hildebrand și Grindle (1994), Morgan (1997), North

(1999), OECD (2006), PDONU (2008), Banca Mondială (2009), EuropeAid (2010) și *Learning Network on Capacity Development* (Rețeaua de Învățare în legătură cu Dezvoltarea Capacității).¹

15. **Cadrul analitic aplicat în această evaluare constă dintr-o serie de analize interconectate.** Având în vedere termenii de referință pentru aceste Servicii de Consultanță, evaluarea se va concentra pe Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice (UEIP) ca principala unitate de analiză. Așa cum am arătat mai sus, pentru a consolida performanțele organizaționale, trebuie avute în vedere trei dimensiuni interdependente ale capacității (dimensiunea instituțională, cea organizațională și cea personală). Pornind de la această înțelegere conceptuală a capacității, evaluarea cuprinde trei tipuri de verificări: (i) analiza mediului instituțional al UEIP; (ii) o analiză a mediului organizațional al UEIP; și (iii) o evaluare a capacităților individuale ale personalului UEIP. Fiecare dintre aceste abordări analitice este explicată mai pe larg în secțiunile ce urmează.

16. **Punctul de pornire în orice proces de dezvoltare a capacității constă din evaluarea capacității existente, sub formă de răspuns la întrebare „Capacitate pentru ce?”** Capacitățile necesare sunt evaluate optim în contextul *funcțiilor* ce trebuie îndeplinite. În principiu, scopul UEIP este de a îndeplini diferite funcții MIP, în principal cu privire la Etapele 1-4 din ciclul MIP (vezi Anexa 3): analiza și avizarea studiilor de (pre-) fezabilitate, evaluarea suportabilității și disponibilității proiectului și prioritizarea proiectelor. Aceste funcții pot fi categorisite în două funcții principale: furnizarea de servicii de asigurarea calității și asigurarea supravegherii fiscale. Aceste două funcții principale au rolul de referință față care sunt evaluate capacitățile respective.

17. **În conformitate cu legislația existentă, UEIP are rolul de a desfășura/contribui la o funcție de asigurarea calității și la o funcție de supraveghere fiscală.** În ceea ce privește rolurile și responsabilitățile MFP/UEIP, după cum sunt acestea definite în OUG 88/2013 și HG 225/2014, prin corelare cu art. 41-46 din Legea Finanțelor Publice și art. 21 din Legea Responsabilității Fiscale, este evident că UEIP a fost concepută în principal pentru a îndeplini (sau a contribui la îndeplinirea de către MFP) a două funcții interconectate: (i) asigurarea calității proiectelor de investiții publice majore; și (ii) asigurarea supravegherii fiscale în legătură cu portofoliul de investiții publice majore. În principiu, asigurarea calității se referă la modalitățile de asigurare a calității unui proces (ex.: evaluare *ex-ante*) sau produs (ex.: studiu de fezabilitate) prin prevenirea erorilor și evitarea problemelor. În acest context, funcția de asigurarea calității presupune obținerea și analizarea de date și informații cu privire la proiectele de investiții planificate și aflate în derulare; evaluarea calității informațiilor, analizele și opțiunile prezentate în documentele de proiect; și furnizarea de *feedback* către ministerele de linie în ceea ce privește constatările proiectelor de evaluare (proapse și aflate în derulare). În principiu, supravegherea fiscală se referă la supravegherea practicii financiare și implementarea politicilor publice, precum și la analiza și monitorizarea tranzacțiilor și rapoartelor financiare. În acest context, funcția de supraveghere fiscală implică stabilirea limitelor de cheltuieli în concordanță cu prioritățile naționale și spațiul fiscal disponibil; evaluarea propunerilor de cheltuieli și activități de cheltuieli, prin prisma priorităților stabilite, plafoane bugetare, criterii fiscale și norme financiare; contestarea și respingerea propunerilor de cheltuieli, precum și întreruperea activităților de cheltuieli care nu se încadrează în normele și criteriile stabilite. Legislația existentă permite MFP să emită metodologiile

¹ LenCD este o Rețea informală și deschisă de învățare în legătură cu Dezvoltarea Capacității. Este o rețea de persoane și organizații ce împărtășesc interesul pentru îmbunătățirea practicii de dezvoltare a capacității. Rețeaua își propune să promoveze și să faciliteze schimbul de lecții și educație cu privire la dezvoltarea capacității și să promoveze schimbarea înspre practică mai bună la nivel global, regional și local. Rețeaua a apărut din mai multe inițiative de cercetare și conferințe, fiind înființată în iunie 2004. Printre membrii Comitetului Director se numără EC, GIZ, OECD, UNDP, și WBI. Pentru informații suplimentare, vă rugăm vizitați: <http://www.lencd.org/>

necesare pentru a autoriza Ministerul, inclusiv UEIP, să ducă aceste funcții la îndeplinire (vezi Capitolul 3).

Analiză instituțională

18. **Această parte a evaluării are în vedere cadrul instituțional mai larg în care agențiile guvernamentale, în special MFP, îndeplinesc funcțiile aferente MIP.** În scopul prezentului raport, termenul „*instituții*” va avea sensul de „*norme ale comportamentului de structurare a activității*” (North, 1990). Drept consecință, această evaluare conține, în primul rând, o analiză a cadrului legislativ și de politici publice, norme și reguli ce guvernează serviciile publice aferente MIP, în măsura în care acestea sunt pertinente pentru scopul acestei evaluări.

19. **Scopul principal al acestei analize constă din a stabili dacă cadrul instituțional asigură un mediu ce favorizează îndeplinirea funcțiilor aferente MIP.** În acest context, evaluarea are de asemenea în vedere raporturile de putere oficiale și neoficiale dintre diferitele agenții și efectul acestora asupra sistemului MIP și a sistemului bugetar mai extins. De exemplu, este posibil ca legislația oficială să acorde rolul de coordonare unui anumit minister, însă alte ministere să nu respecte respectivul rol de coordonare sau chiar să preia ele însele coordonarea *de facto*, ca urmare a unor factori neoficiali, cum ar fi o legătură strânsă între un minister și facțiuni influente din elita politică și/sau economică a țării. Un conflict între raporturile de putere oficiale și neoficiale nu înseamnă că, în mod obligatoriu, cadrul instituțional nu asigură un mediu ce favorizează realizarea efectivă a funcțiilor MIP. Mai curând, implicațiile specifice ale acestei diferențe dintre structurile de putere oficiale și neoficiale trebuie analizate cu atenție, deoarece adeseori acestea clarifică aspecte legate de capacitate și capabilitate. Întrebările ajutătoare pentru analiza instituțională sunt prezentate în **Caseta 1**.

Caseta 1: Întrebări ajutătoare pentru analiza instituțională

- Cadrul legislativ aferent MIP este suficient de clar pentru a îndruma și structura comportamentul MFP și al altor factori interesați relevanți?
- Cadrul legislativ aferent MIP este coerent? Există lipsuri, suprapuneri sau prevederi contradictorii?
- Reglementările existente sunt judicioase din punct de vedere funcțional și tehnic?
- Cadrul legislativ aferent MIP existent ajută sau împiedică managementul efectiv, eficient și responsabil management al investițiilor publice, inclusiv realizarea funcțiilor de asigurare a calității și supraveghere fiscală de către MFP?
- Regulile și reglementările aferente MIP sunt respectate de către agențiile guvernamentale relevante?

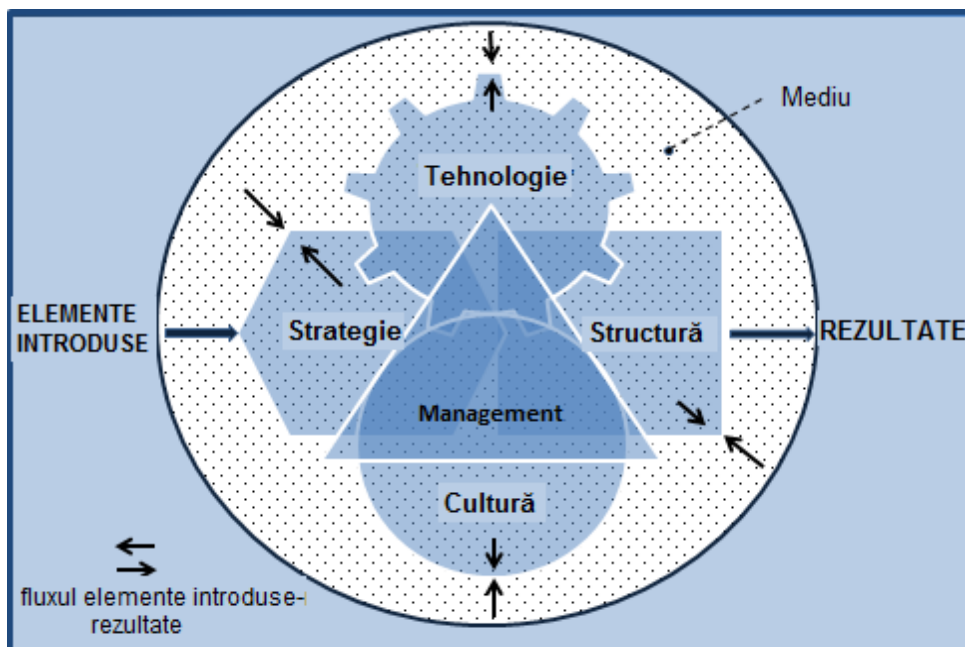
Sursa: compilație realizată de autori

Analiză organizațională

20. **Analiza organizațională este înțeleasă, de cele mai multe ori, ca un proces de analiză a proceselor de lucru, a sistemelor de management, a structurii, personalului și funcționării unei anumite entități organizaționale.** Analiza organizațională se concentrează în general pe structura și procedurile organizației și a modului în care sistemele, capacitatea și funcționalitatea organizației influențează rezultatele. Factorii interni și externi suplimentari sunt de asemenea avuți în vedere în evaluarea metodelor de creștere a eficienței și eficacității.

21. **Această analiză se bazează pe o imagine a sistemelor organizațiilor.** O organizație poate fi înțeleasă ca un sistem de subsisteme și componente interdependente, ce include structuri și procese organizaționale oficiale, precum și aspecte neoficiale, cum ar fi cultură, politici publice și stiluri de conducere (**Figura 2**). Sistemele sunt privite ca funcționând pe baza interdependențelor dintre persoane, grupuri, structuri și idei. Tiparele de interacțiune rezultante influențează comportamentul, evenimentele și rezultatele. Modificările la nivelul subsistemelor individuale vor afecta, în mod inevitabil, alte subsisteme. Gestionarea schimbărilor necesită în mod efectiv înțelegerea și analizarea raporturilor dintre subsistemele interdependente. Perspectiva sistemelor pornește de la premisa că nici un factor sau element constitutiv individual – stimulente, ajutor financiar, personal instruit, cunoștințe, structură – nu vor reprezenta *luate separat* o explicație pentru dezvoltarea capacității. Astfel, intervențiile singulare, cum ar fi, de ex.: instruirea, nu vor putea aduce o schimbare semnificativă în comportamentul sistemului, decât dacă reprezintă un element-cheie de pârghie ce poate schimba comportamentul sistemului.

Figura 2: Imaginea organizațiilor, pe sisteme



Sursa: ilustrația autorilor, pornind de la teoriile lui Morgan (1997).

22. **Ca sistem, o organizație cuprinde mai multe subsisteme.** Morgan (1997) definește cinci subsisteme organizaționale ce pot servi drept cadru de referință pentru această analiză. Subsistemul *strategic* se referă la modul în care organizația înțelege și interacționează cu propriul mediu. Subsistemul *tehnologic* presupune o definiție mai extinsă a tehnologiei, drept mijlocul prin care activitatea este organizată și desfășurată. Subsistemul *managerial* se referă la abordarea față de management, inclusiv procedurile aferente, mecanismele de stimulente etc. Subsistemul *structural* se referă la ceea ce este, de asemenea, cunoscut drept *design organizațional*, inclusiv modul în care organizația este împărțită în departamente sau unități distinctive (structura acesteia). Structura organizațională poate fi definită drept cadrul în care sunt grupate activitățile de lucru, precum și cadrul de alocare, coordonare și control al resurselor umane. Mintzberg (1979) definește structura drept modelul conceput explicit de relații, autorități, fluxuri de informații, proces decizional și coordonare ce modelează modul în care funcționează un sistem de tipul unui minister. Structura are scopul de a

conduce la atingerea obiectivelor unei organizații și de a susține ordinarea eficientă și eficace a activităților. Subsistemul *uman-cultural* se referă la valorile din cadrul organizației, ce reprezintă respectivele valori, măsura în care acestea sunt împărtășite și orientarea angajaților față de muncă. Conform Schein (1992), cultura organizațională este înțeleasă aici drept ipotezele și credințele de bază ce sunt împărtășite de toți membrii unei organizații și care definesc într-un mod „de la sine înțeles” imaginea organizației despre sine și despre mediul său. **Caseta 2** prezintă succint întrebările ajutătoare pentru această analiză.

Caseta 2: Întrebări ajutătoare pentru analiza organizațională

Subsistemul strategic

- Cum privește organizația cu mediul în care se manifestă și cum interacționează cu acesta?
- Care este strategia organizației? Este aceasta general acceptată și conectată în mod corespunzător cu planurile și procesele operaționale și reflectată în îndatoriri?
- Este strategia sincronizată cu schimbările din mediu?

Subsistemul managerial

- Care este abordarea față de management?
- Există proceduri, ierarhii, sisteme de stimulente etc. clare?
- Se desfășoară activitatea efectiv cu respectarea structurilor și procedurilor oficiale, sau sunt acestea ocolite în mod sistematic?
- Există metodologii scrise, clare și simple și sunt acestea favorabile performanțelor organizaționale în legătură cu MIP?
- Are organizația acces la resurse adecvate pentru îndeplinirea funcțiilor sale?

Subsistemul structural

- Care este natura și măsura în care sunt grupate activitățile principale?
- În ce măsură susține structura oficială obiectivele organizaționale și luarea deciziilor strategice în legătură cu MIP?
- În ce măsură ajută sau împiedică structura oficială MFP în îndeplinirea sarcinilor aferente MIP?

Subsistemul tehnologic

- Ce tip de tehnologie este utilizată de organizație și în ce scop?
- Instrumentele ICT existente susțin în mod adecvat principalele proceduri comerciale și susțin organizația în îndeplinirea funcțiilor sale principale și în atingerea obiectivelor organizaționale?
- Sunt instrumentele ICT existente corespunzătoare, pentru a veni în întâmpinarea nevoilor de informații (management) ale organizației?

Subsistemul uman-cultural

- Sunt evaluate competențele curente tehnice și netehnice ale persoanelor în mod frecvent?
- Care este nivelul motivării, retenției și implicării personalului?
- Sunt aliniate corespunzător sarcinile, autoritățile și responsabilitățile personalului (prin fișele de post)?
- Este elaborat și comunicat un plan de instruire în funcție de necesități?
- Ce valori sunt promovate de către organizație și împărtășite de personalul acesteia?
- Valorile existente ajută sau împiedică performanțele organizaționale?
- Cultura organizațională existentă promovează auto-reflecția și învățarea continuă, inclusiv învățarea din greșeli?
- Este organizația deschisă la schimbări? Sunt ideile noi bine-venite?
- Există canale de comunicare adecvate între managementul la vârf și personal?

Sursa: Bazat pe Morgan (1997), PDONU (2008), EuropeAid (2010).

Evaluarea capacităților și capabilităților UEIP

23. **După analiza mediului instituțional și organizațional al UEIP, ultima secțiune a evaluării se concentrează pe UEIP în sine.** Evaluarea face diferența între capacitate și capabilitate. „Capacitatea” se referă la volumul sau scopul elementelor introduse, cum ar fi resurse umane. Termenul de „capabilitate” este utilizat pentru a descrie în ce măsură un departament poate utiliza capacitățile pentru a le transforma în performanță. Mecanismele prin care capacitatea poate fi convertită în performanță includ: clarificarea rolurilor și responsabilităților în îndeplinirea funcțiilor; consolidarea acordurilor de coordonare și comunicarea de informații în cadrul și între organizații; clarificarea raporturilor cu ministerele de linie și alți factori interesați; optimizarea managementului proceselor comerciale interne; și consolidarea managementului resurselor umane și a stimulentele interne (Dressel și Brumby 2009). Cele două concepte sunt, în mod tipic, interconectate: în cazul în care capacitatea este scăzută, capabilitatea este de asemenea probabil limitată. Totuși, acest raport nu este valabil în toate situațiile: o configurație și/sau organizare insuficientă a elementelor introduse și un mediu de funcționare costisitor, care ar putea fi de asemenea marcat de constrângeri instituționale, de tipul unui minister de finanțe ce nu dispune de o bază de putere în cadrul guvernului, poate face ca chiar și atunci când capacitatea este crescută, capabilitatea să fie redusă. În alte țări, poate apărea situația inversă, cu capacitate redusă și capabilitate crescută: funcțiile de finanțare sunt bine organizate și există personal profesional corespunzător, procesele comerciale sunt eficiente, însă rezultatele sunt constrânse de elementele introduse limitate.

24. **Evaluarea constă din două părți.** Prima parte se concentrează pe competențele tehnice și netehnice ale personalului UEIP la nivel individual. Prin utilizarea unei combinații de auto-evaluare și analiză externă, competențele personalului sunt evaluate prin raportare la profilele de competențe tehnice și netehnice privite, în general, ca fiind esențiale pentru îndeplinirea tipurilor de funcții ce revin UEIP. Cea de a doua parte evaluează în ce măsură UEIP poate transforma capacitățile sale individuale în capabilități organizaționale de bază. Și în această situație, analiza combină auto-evaluarea de către personalul UEIP cu o analiză externă. Mai multe detalii cu privire la ambele părți ale evaluării sunt furnizate mai jos.

(1) Evaluarea capacității de resurse umane a UEIP

25. **Prima parte se concentrează pe evaluarea capacității existente a personalului UEIP.** Scopul ce stă la baza evaluării capacităților existente la nivel individual este dublu: în primul rând, se cercetează dacă nivelurile de personal existente, precum și competențele membrilor UEIP sunt adecvate pentru îndeplinirea efectivă a sarcinilor curente. Al doilea scop este acela de a stabili în ce măsură nivelul personalului existent, precum și competențele membrilor UEIP ar trebui ajustate în situația unei alocări diferite a funcțiilor.

26. **Verificarea activelor și a necesarului de capacitate de resurse umane ale UEIP combină auto-evaluarea și analiza externă.** Utilizând chestionarele standardizate (v. Anexa 6), membrii individuali ai personalului UEIP au fost rugați să-și clasifice propriile cunoștințe și competențe în diferite domenii tehnice și netehnice aferente MIP (**Tabelul 3**). Informațiile colectate în urma auto-evaluărilor au fost comparate cu constatările din analiza externă a capacităților existente de resurse umane (Anexa 7). Aceasta a presupus o evaluare a nivelului de asigurare a forței de muncă și structura personalului UEIP, precum și o analiză a educației oficiale, inclusiv calificările post-universitare și instruirile, precum și a experiențelor profesionale ale fiecărui membru al personalului.

Tabelul 3: competențe tehnice și netehnice

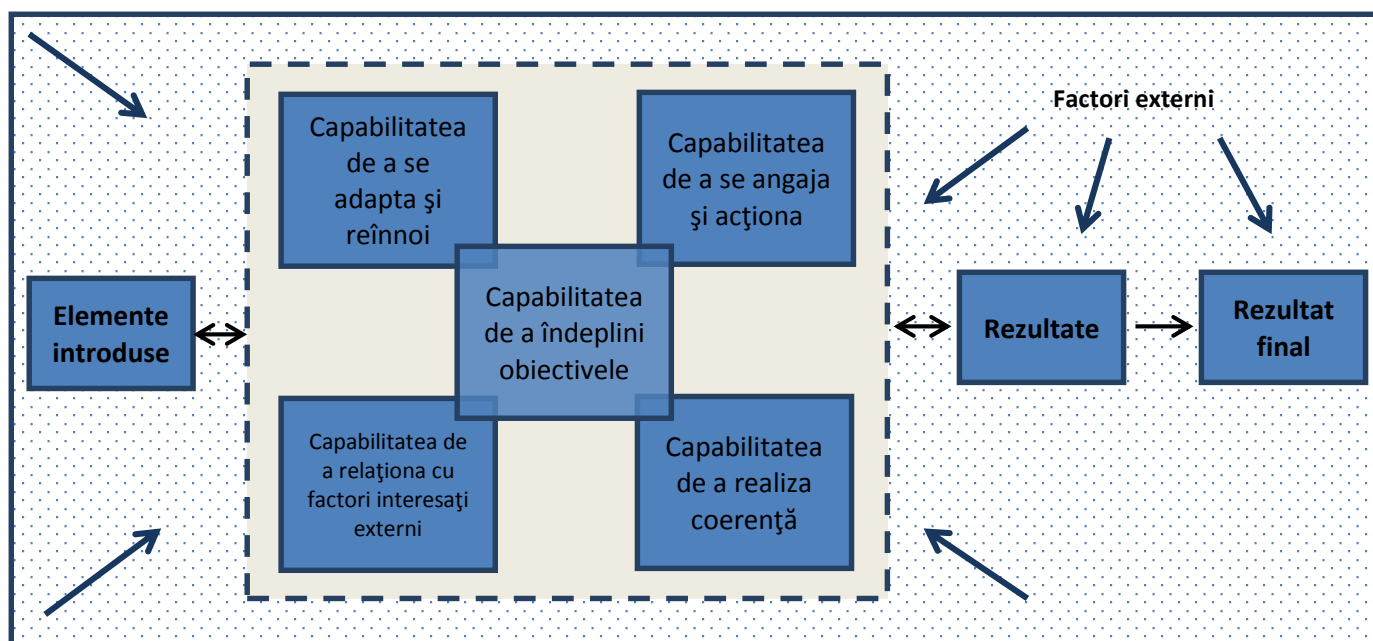
Competențe tehnice	Competențe netehnice
<p>Competențe tehnice și cunoștințe explicite în:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concepte și principii de economie și contabilitate. • Metode cantitative și tehnici de calcul. • Analiza politicilor publice. • Analiza și raportarea programului, datelor bugetare și financiare colectate dintr-o diversitate de surse (extragerea datelor – <i>data mining</i>). • Analiza și utilizarea datelor macro-economice și macro-fiscale. • Managementul ciclului de proiect • Planificare strategică, inclusiv formularea obiectivelor și a planurilor operaționale. • Tehnici de evaluare (ex.: CAB, CEA etc.). • Identificarea și analizarea metodelor programatice alternative de atingere a obiectivelor strategice. • Identificarea și analizarea riscurilor, și definirea metodelor de reducere a acestora. • Monitorizare și evaluare, inclusiv dezvoltarea indicatorilor, selecția mijloacelor adecvate de verificare etc. • Elaborarea de metodologii, contracte și termeni de referință. • Utilizarea instrumentelor ICT, inclusiv computer, internet, baze de date. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Planificarea și realizarea lucrărilor:</i> Planificarea și organizarea activității în așa fel încât să fie îndeplinite obiectivele individuale, de echipă și de departament concomitent cu asigurarea nivelului de calitate și încadrarea în termenele-limită. • <i>Colaborarea cu colegii:</i> construirea și menținerea de raporturi pozitive, inclusiv stabilirea unor relații efective de încredere cu alți colegi și departamente, construirea și menținerea de rețele interne și externe, relaționarea cu factori interesați din diverse medii. • <i>Comunicare:</i> Comunicarea de idei și informații în diverse moduri, pentru a asigura că mesajul este înțeles. • <i>Negociere și facilitare:</i> reunirea mai multor persoane și încercarea de reconciliere a diferențelor • <i>Gândire critică:</i> utilizarea logicii și a raționamentului pentru identificarea punctelor forte și a punctelor slabe ale soluțiilor alternative, concluziilor sau abordărilor față de probleme • <i>Orientarea spre beneficiar:</i> Căutarea activă de moduri de a ajuta „beneficiarii” (ex.: ministere de linie) • <i>Influențarea:</i> influențe pozitive pentru alte persoane/entități, crearea unui mediu de acceptare și susținere a ideilor. • <i>Conștiință organizațională:</i> înțelegerea modului în care activitatea unei persoane contribuie la atingerea obiectivelor MFP. • <i>Gestionarea schimbărilor:</i> încurajarea oportunităților de schimbări pozitive și căutarea activă a unor moduri de îmbunătățire a activității fiecăruia. • <i>Îmbunătățire continuă:</i> încercarea permanentă de îmbunătățire a competențelor, cunoștințelor și a modului de lucru ale fiecăruia.

Sursă: compilație realizată de autori, pornind de la fișele de post (ex.: pentru analist buget) și metodologiile de resurse umane pentru diverse agenții bilaterale și multilaterale.

(2) Evaluarea capacităților de bază ale UEIP

27. **Cea de a doua parte a evaluării se concentrează pe capacitățile de bază ale organizației.** Evaluarea pornește de la premisa că fiecare organizație/unitate organizațională are nevoie de capacități de bază pentru a-și îndeplini obiectivele. Pentru ca o organizație să poată crea valoare publică, trebuie să dispună de personal calificat, dedicat obținerii de rezultate de dezvoltare. Sistemul trebuie să dispună de capacitățile necesare pentru a crea valoarea de dezvoltare pe care o doresc grupurile externe. Trebuie să dispună de structura de asistență necesară pentru gestionarea și susținerea capacităților proprii. Trebuie să aibă posibilitatea de a identifica resursele și susținerea în contextul mai larg ce permite sistemului să supraviețuiască și să se dezvolte. Și trebuie să dispună de posibilitatea de a reuni aceste aspecte la un loc cu un anumit nivel de integrare, sinteză și coerență (Baser și Morgan, 2008). Un studiu empiric la nivelul mai multor țări, în cadrul căruia au fost analizate 16 studii de caz din diverse contexte sectoriale și geografice a identificat cinci capacități de bază ce influențează decisiv posibilitatea unei organizații de a îndeplini obiectivele (Baser și Morgan, 2008). Acestea constau din capacitățile de a se angaja și acționa, de a îndeplini funcțiile sau sarcinile, de a relaționa cu factori interesați externi și de a atrage resurse și susținere, de a se adapta și reînnoi prin forțe proprii și, în sfârșit, de a realiza coerență. Aceste cinci capacități de bază sunt strâns legate și se suprapun unele cu altele, iar împreună contribuie la capacitatea unei organizații de a-și îndeplini obiectivele (Figura 3). Alte cadre de evaluare (ex.: PDONU, 2008) definesc capacități de bază similare, a căror relevanță a fost reconfirmată prin diferite studii ulterioare la nivelul mai multor țări (ex.: ME, 2011).

Figura 3: Capacități de bază ale organizației



28. **Aceste capacități de bază pot fi clasificate mai departe în elementele constituente.** *Capacitatea* unei organizații *de a se angaja și acționa*, de exemplu, depinde de posibilitatea acesteia de planificare, de luare a deciziilor și de a acționa într-un mod concertat. Aceasta, la rândul său, impune ca organizația să dispună de o bază legislativă clară pentru luarea angajamentelor, de o conducere dedicată și stabilă, de acțiune colectivă și poate mobiliza resursele financiare și umane necesare. *Capacitatea de a se angaja și acționa* are legătură cu un amestec complex de motivație, legitimitate, încredere, valori și identitate. *Capacitatea de a îndeplini obiectivele* este reflectată în posibilitatea de

a obține rezultatele formulate la nivelul producției și rezultatelor, cu încadrarea într-un buget și termen dat. Pentru aceasta, este necesară existența unui sistem de management financiar funcțional, printre altele. Spre deosebire de prima capacitate de bază, în această situație este mai mult vorba despre gestionarea competențelor și resurselor. Este vorba despre management, logistică, operațiuni și realizarea sarcinilor. Organizațiile trebuie să-și poată realiza sarcinile tehnice sau logistice, cum ar fi analiza de program, management financiar, management de proiect etc. *Capabilitatea de bază privind relaționarea cu factori interesați externi* se referă la posibilitatea de a pune bazele, de a gestiona și menține raporturile-cheie necesare pentru ca organizația să supraviețuiască. De multe ori, organizațiile se află în concurență pentru putere, spațiu, susținere și resurse, cu o varietate de alți actori. Drept consecință, asigurarea spațiului de funcționare și protejarea organizației față de intruziuni reprezintă, de asemenea, un element esențial al acestei capacități. Numeroase organizații funcționează în medii turbulente și în continuă schimbare. Aceasta face necesar ca organizațiile să dispună de *capabilitate de a se adapta și reînnoi prin forțe proprii*. Această capacitate este determinată de măsura în care organizațiile analizează sistematic schimbările produse în propriul mediu, încurajează dialogul intern, sunt dispuse să învețe și pot încorpora idei noi. Organizațiile au nevoie de diverse capacități, interese și identități, precum și de o varietate de perspective și moduri de gândire. În practică, beneficiile acestei diversități le ajută să-și dezvolte rezistența. Cu toate acestea, în același timp, trebuie să identifice moduri de a domina această fragmentare pentru a împiedica pierderea caracterului concentrat al sistemului și în cel mai rău caz, dezintegrarea. Elementele de bază ale *capabilității de realizare a coerenței* includ un mandat clar și un stil de management aplicat cu consecvență, precum și un set de principii organizaționale, prevăzuți în termeni operaționali în metodologiile de management al resurselor umane. O completare logică este reprezentată de sistemul de planificare, monitorizare și evaluare conceput pentru a monitoriza respectarea principiilor operaționale. În **Tabelul 4** este prezentat un rezumat al indicatorilor capacităților de bază ale organizației.

Tabelul 4: Indicatori pentru capacitățile de bază ale organizației

Capabilitate de bază	Indicator
Angajament și acțiune	<ul style="list-style-type: none"> • Poate planifica, lua decizii și acționa în mod concertat. • Dispune de acțiune colectivă, încredere și ambiție de a acționa și a-și dezvolta propriile capacități. • Dispune de capacitatea și dorința de a persevera. • Dispune de o bază legislativă pentru a-și asuma angajamente obligatorii. • Poate mobiliza, în mod adecvat, resurse financiare și umane în cadrul organizației. • Poate accesa surse (externe) de cunoștințe. • Dispune de conducere dedicată și stabilă.
Îndeplinirea obiectivelor	<ul style="list-style-type: none"> • Poate garanta o bază de resurse financiare și umane în prezent și în viitor. • Poate obține rezultate, din punct de vedere al producției (livrarea de bunuri și servicii) și al rezultatului (impact asupra societății). • Poate gestiona bugete și atinge obiective financiare.

Relaționare cu factori interesați externi	<ul style="list-style-type: none"> • Poate câștiga încredere, credibilitate și legitimitate. • Poate construi și menține rețele cu actori externi pentru îndeplinirea obiectivelor proprii. • Poate construi și menține relații cu propria organizație/propriile structuri. • Poate asigura și menține spații de funcționare, inclusiv prin protejarea organizației față de intruziuni. • Poate construi și menține relații cu organizații internaționale pentru a obține finanțare.
Adaptare și reînnoire prin forțe proprii	<ul style="list-style-type: none"> • Poate analiza tendințele politice, economice și sociale și înțelege consecințele. • Încurajează dialogul intern. • Are conștiință proprie și deschidere pentru învățare. • Poate integra idei noi.
Realizarea coerenței	<ul style="list-style-type: none"> • Are viziune și un mandat clar. • Poate gestiona diversitate și stabili relații. • Lucrează cu un set de principii organizaționale, metodologii/manuale operaționale/ HRM. • Gestionează sisteme PME pentru operațiunile proprii. • Poate aplica în mod coerent un stil de management potrivit pentru organizație.

Sursa: Pornind de la Baser și Morgan (2008)

29. **Analiza capacităților de bază prin raportare la fondul constatărilor rezultate din analiza instituțională și organizațională, precum și evaluarea competențelor fiecărui angajat, permite identificarea opțiunilor de reformă.** Această analiză sistematică, pe niveluri multiple, consideră aspectele de capacitate din perspective diferite, ceea ce oferă o înțelegere mai complexă a provocărilor și soluțiilor posibile. O analiză comparativă a constatărilor evaluărilor individuale arată modul în care problemele de la diferite niveluri sunt corelate unele cu altele și permit dezvoltarea unor opțiuni de reformă cuprinzătoare în vederea intensificării funcțiilor de asigurare a calității și supraveghere fiscală ale MFP/UEIP.

Rezumat al principalelor definiții

30. **Prin raportare la contextul cadrului analitic descris mai sus, Caseta 3 conține definiții ale principalilor termeni conceptuali utilizați în raportul de față.**

Caseta 3: Definiții ale principalilor termeni

- Termenul *capacitate* se referă la posibilitatea persoanelor, a organizațiilor și a societăților de a îndeplini funcții, de a rezolva probleme, precum și de a stabili și îndeplini obiective.
- Termenul *capabilitate* descrie în ce măsură capacitatea se transformă în performanță. Factori din mediul organizațional și instituțional al unei persoane sau al unui departament poate ajuta sau împiedica persoana sau departamentul respectiv în utilizarea propriilor capacități.
 - *Capacitate* descrie ce ar putea realiza o persoană / un departament într-un mediu standardizat, controlat.

- *Capabilitate* descrie ce *poate* realiza o persoană / un departament în mediul în care aceasta/acesta își desfășoară efectiv activitatea curentă.
- *Performanță* descrie ce *face efectiv* o persoană / un departament în mediul în care aceasta/acesta își desfășoară în fapt activitatea curentă. Interacțiunea dintre persoană/departament și mediu reprezintă elementul discriminatoriu dintre capacitate, capabilitate și performanță
- La *nivel individual*, posibilitatea de îndeplinire a funcțiilor, de rezolvare a problemelor și de atingere a obiectivelor se bazează pe cunoștințe, precum și pe competențe tehnice și netehnice.
- Termenul ***cunoștințe*** se referă la înțelegerea dobândită prin experiență.
- ***Competențele*** pot fi abilități fizice sau mentale cuantificabile, dezvoltate în general printr-o combinație de educație teoretică și experiențe practice.
 - *Competențele tehnice sau profesionale* permit unei persoane să îndeplinească sarcini specializate în legătură cu un anumit domeniu și sunt dobândite, în general, prin formare profesională. Deși variază de la o profesie la alta, competențele tehnice includ analiza datelor, elaborarea de rapoarte anuale, evaluări de proiect etc.
 - *Competențele netehnice*, cum ar fi comunicarea, munca în echipă, orientarea spre beneficiar, facilitarea, influențarea, gândirea critică și conștientizarea situației, conduc, în general, la performanțe profesionale efective.

Sursa: compilație realizată de autori

Sursele de date

31. **În acest studiu, au fost aplicate o serie de abordări pentru colectarea datelor și informațiilor necesare în evaluarea capacității.** Evaluarea a combinat următoarele surse principale de informații calitative și cantitative:

- **Discuții de specialitate cu conducerea și personalul** din cadrul MFP și a ministerelor de linie selectate
- **Chestionare adresate personalului UEIP**, prin care personalul UEIP a putut da răspunsuri sub anonim, și a putut oferi *feedback* cu privire la o serie de întrebări de bază având ca obiect conducerea și procesele MFP/UEIP, precum și percepția acestora cu privire la capacitățile individuale.
- **Chestionar de *feedback* de la beneficiarii UEIP**, prin care ministerele de linie și-au exprimat opiniile cu privire la realizarea funcției aferente MIP de către MFP/UEIP, inclusiv nivelurile percepute de capacitate tehnică și percepția privind necesitățile de ameliorare.
- **Analiza documentelor**, inclusiv legi și metodologii relevante, rapoarte AT relevante din partea FMI, Băncii Mondiale etc.

3. Evaluarea mediului instituțional al UEIP

32. **Capitolul de față prezintă constatările rezultate din analiza mediului instituțional al UEIP.** Mediul instituțional al UEIP constă, în principal, din trei elemente interconectate, sistemul bugetar, sistemul MIP și cadrul de reglementare aferent. Pornind de la analizele existente, fiecare este ulterior analizat la rândul său.

3.1 Sistemul bugetar

33. **În România, managementul investițiilor publice este considerat a constitui un element al funcției mai complexe a finanțelor publice.** Prin urmare, secțiunea de față prezintă succint sistemul bugetar, care asigură cadrul instituțional mai larg pentru MIP.

34. **Sistemul bugetar din România este similar sistemelor din Italia și Franța.** Guvernul, prin MFP, reprezintă instituția responsabilă de realizarea și coordonarea politicii fiscal-bugetare la nivel național. Actorii responsabili de execuția bugetară sunt organizați sub forma unui sistem organizat pe trei niveluri și sunt clasificați în ordonatori de credite primari (principali), secundari și terțiari. Ordonatorii de credite primari și secundari au dreptul de a aloca și utiliza resursele bugetare, în timp ce cei terțiari pot utiliza numai fondurile care le sunt alocate.

35. **Sistemul bugetar este reglementat, în principal, prin trei legi interdependente.** Pe de o parte, Legea Finanțelor Publice (Legea 500/2002, revizuită în anul 2013; LFP) și Legea Finanțelor Publice Locale (Legea 273/2006) stabilesc regulile generale de formare a bugetelor de stat și locale, administrarea, elaborarea, execuția, actorii implicați și responsabilitățile acestora. Pe de altă parte, Legea Responsabilității Fiscale (Legea 69/2010; LRF), care completează, începând cu anul 2010, atât Legea Finanțelor Publice, cât și Legea Finanțelor Publice Locale, consacră principiile disciplinei fiscale pe termen mediu și lung și stabilește cadrul fiscal multianual și plafoanele de cheltuieli în care trebuie să se încadreze cele două din urmă.

36. **Procesul bugetar combină o abordare bugetară de sus în jos cu una de jos în sus.** În primul rând, Guvernul, prin MFP, centralizează obiectivele globale ale cadrului bugetar național, pe baza politicii fiscale și a estimărilor macroeconomice și sociale pentru exercițiul bugetar de referință și următorii trei ani (t - anul de referință și $t+3$) furnizate de Comisia Națională de Prognoză. Comisia Națională de Prognoză este un organism specializat aflat sub subordonarea MFP încă din anul 1993, care se ocupă de planificarea strategiei economice și sociale, precum și de armonizarea evoluțiilor naționale cu dispozițiile și recomandările UE. Pornind de la referințele de mai sus, MFP elaborează legea bugetului anual de stat, fixând plafoanele de cheltuieli pentru anul bugetar de referință (t) și estimările pentru următorii doi ani ($t+2$) și o depune la Guvern (art. 20 (1) din Legea Responsabilității Fiscale). În cea de a doua etapă, MFP transmite o scrisoare-cadru la ordonatorii principali de credite prin care îi informează pe aceștia din urmă cu privire la estimările macroeconomice și plafoanele în care urmează a fi concepute bugetele respective ale acestora. Ordonatorii principali de credite transmit propunerile pentru bugetul propriu la MFP, care analizează concordanța acestora cu estimările macroeconomice stabilite, plafoanele și strategia fiscal-bugetară. Într-o etapă finală, bugetul consolidat de stat este trimis la Guvern și ulterior la Parlament spre aprobare. Bugetele locale sunt aprobate la nivel local. Legile bugetului de stat pot fi modificate ulterior de maximum două ori într-un exercițiu bugetar, dar numai în ultimele șase luni (art. 15(2) din Legea Responsabilității Fiscale).

37. **Începând cu anul 2013, Legea privind Finanțele Publice prevede în mod expres Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM) drept bază pentru bugetul anual** (Legea 500/2002, Secțiunea 1-1). CBTM respectă îndeaproape estimările macroeconomice și bugetare ale Comisiei Europene. Orice modificare la nivelul CBTM va fi evidențiată în anexa la propunerea de buget anual și justificată corespunzător (art. 30- 2 (3) din Legea Finanțelor Publice). Ca urmare a schimbărilor frecvente ale Guvernului înregistrate în trecut, modificarea din 2013 stipulează că, în situația unei schimbări a Guvernului, CBTM poate fi actualizat în conformitate cu noile priorități guvernamentale, însă modificările vor fi detaliate și clarificate (art. 30-5 (3) din Legea Finanțelor Publice).

OBSERVAȚII

38. **Eforturile susținute întreprinse de către Guvern în ultimii ani în vederea consolidării procesului bugetar încă nu au dat roade.** Acestea reprezintă în continuare probleme endemice grave ale guvernării, ce afectează transparența și răspunderea în legătură cu alocarea resurselor, precum și credibilitatea bugetului. În lipsa unei capacități de planificare strategică, alocărilor bugetare le lipsește încă o politică și o orientare a rezultatelor. Prin urmare, alocările sunt realizate în mare parte în funcție de motive istorice și prin negocieri și exercitarea de influențe politice. Acest fapt contribuie la subminarea credibilității bugetului, după cum se reflectă aceasta în distanța semnificativă dintre cheltuielile de capital planificate și efective și diferența considerabilă dintre compunerea sectorială planificată și efectivă în ceea ce privește cheltuielile totale². În lipsa unor sisteme eficiente de monitorizare și evaluare a performanțelor, nu se poate analiza în ce măsură resursele alocate diverselor activități și ordonatori de credite își ating rezultatele vizate și cu ce grad de eficiență.

39. **Nici Legea privind finanțele publice, nici cea a responsabilității fiscale nu includ cerința de a elabora cadrul de cheltuieli pe termen mediu ca un cadru multianual în continuare.** Legea Responsabilității Fiscal-bugetare definește plafonul de cheltuieli pentru exercițiul fiscal, care este obligatoriu, în timp ce pentru ceilalți ani se dau simple estimări. Deși această practică se întâlnește pentru CCTM și în alte țări dezvoltate, trebuie menționat că reglementarea nu stabilește o legătură clară între estimările dintr-un ciclu bugetar și alocările și estimările din ciclul următor, și nu cere explicarea acestor diferențe. Prin urmare, bugetul din anul fiscal poate fi constituit de la zero, fără a ține cont de estimările prevăzute în bugetul anului anterior. Aceasta poate însemna că estimările pentru ceilalți ani nu sunt luate în serios și pot lăsa o porțiune de scăpare ministerelor de linie pentru a împinge finanțarea necesară dincolo de aceștia. Și, de asemenea, devine mult mai greu să ai o imagine realistă a spațiului fiscal disponibil pe termen mediu, inclusiv cel pentru investiții publice. În plus, cu toate că proiectele de investiții sunt, în general, concepute pentru mai mulți ani, alocările bugetare se fac strict pe bază anuală, fără a ține suficient cont de costurile totale ale proiectului.

40. **Există inconsecvențe între momentul la care se face prioritizarea proiectelor de investiții și momentul depunerii bugetelor aferente.** Prima rundă de prioritizări urmează a fi finalizată până la data de 31 mai pentru proiectele ce trebuie prioritizate în exercițiul fiscal următor. Însă poate fi cam târziu pentru ca prioritizarea să aibă un efect asupra elaborării strategiei fiscal-bugetare pentru perioada pentru care se elaborează bugetul, deoarece pe 31 iulie MFP are deja proiectul finalizat. Aceasta este în ciuda importanței generale a investițiilor publice pentru orice strategie fiscală la mijlocul termenului și

² Calculele efectuate cu ajutorul bazei de date tip „Boost” privind cheltuielile evidențiază faptul că ratele de execuție bugetară au fost înalte la nivelul majorității categoriilor de cheltuieli finanțate prin fonduri europene, din care majoritatea constituie investiții de capital, ca excepție notabilă. În ultimii trei ani, România a reușit să execute doar 60-62% din bugetele pentru activități cu cofinanțare UE. Variația componenței sectorului, între bugetul original și randamentul final al cheltuielilor, s-a situat între 9 și 9,9 % în perioada 2011-13.

în ciuda cerințelor LRF ca strategia fiscal-bugetară să conțină o elaborare a MTEF, inclusiv proiectele de investiții publice prioritizate ale Guvernului propuse spre finanțare într-un interval de 3 ani acoperit de strategia fiscală.

41. **Există o nevoie de intensificare a supravegherii fiscale pentru a asigura sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice.** România a reușit să mențină disciplină fiscală agregată de-a lungul unei perioade de timp. Cu toate acestea, perspectiva anuală maschează faptul că sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice este pusă în pericol de un PIP supraaglomerat, al cărui cost total pe termen mediu depășește spațiul fiscal disponibil pe termen mediu, în special în cazul în care se ține cont de implicațiile costurilor recurente ale investițiilor de capital. În timpul procesului bugetar anual, resursele limitate disponibile sunt distribuite între prea multe proiecte, astfel încât proiectele individuale nu primesc finanțare adecvată pentru a fi finalizate la termen, ceea ce diminuează capacitatea de implementarea fără probleme a programului. Prin urmare, România a menținut o disciplină fiscală agregată în detrimentul unei implementări perturbate a PIP-ului prin subfinanțarea proiectelor individuale, pentru a se menține în limitele de cheltuieli anuale. Faptul că MFP nu a putut preveni apariția acestei situații, permițând MdL să introducă tot mai multe proiecte în buget, fără a ține cont de spațiul fiscal la nivelul întregii administrații pune semne de întrebare în ceea ce privește capacitatea *de facto* a ministerului de a îndeplini în mod eficient funcția de supraveghere fiscală.

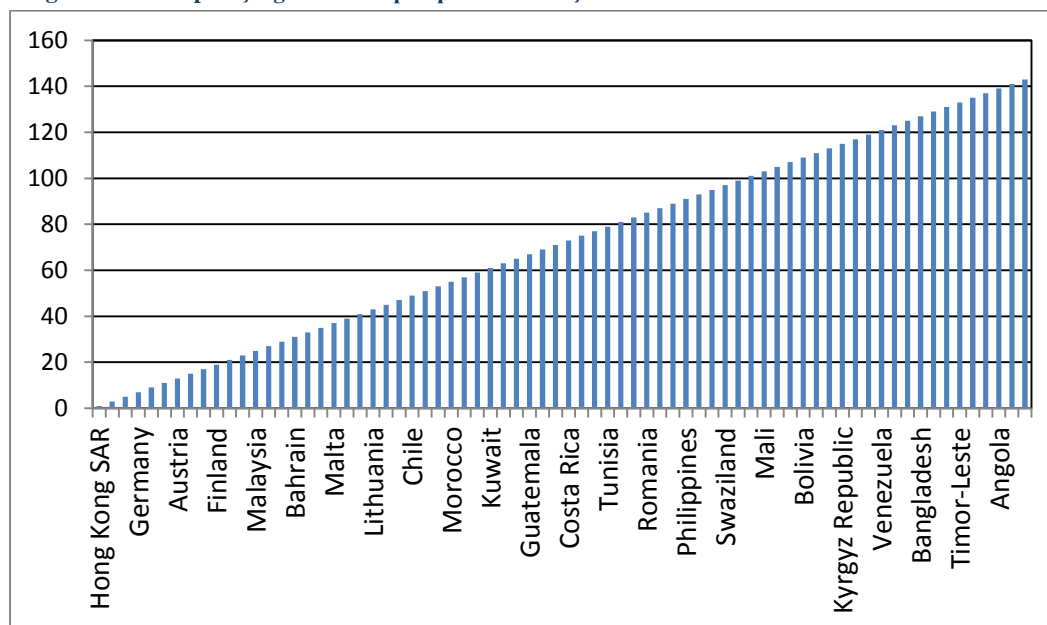
42. **Există o nevoie de consolidare a elementelor de sus în jos ale procesului bugetar pentru stimula prioritizarea cheltuielilor.** Un proces robust decizional la nivel de cabinet dublat de un MFP puternic este necesar pentru ca procesul bugetar de tip de sus în jos să funcționeze mai bine în practică. LRF și Strategic Fiscală Bugetară (SFB) au scopul de a consolida elementele de sus în jos ale procesului bugetar. Atât stabilirea limitei generale de cheltuieli, cât și alocarea oricărui spațiu fiscal disponibil (sau într-adevăr reducerile de cheltuieli) trebuie susținute prin angajamentul colectiv al unei alianțe politice puternice de actori din procesul bugetar pentru a adera la deciziile luate. Un proces structurat al ședințelor cabinetului sau subcabinetului poate ajuta la facilitarea unui proces de negociere colectivă prin care punctele din decizii sunt formalizate în procesul bugetar.

43. **Pentru procesul bugetar de sus în jos ar fi, de asemenea, nevoie ca MFP să aibă autoritatea de a pune în practică deciziile bugetare.** Această necesitate se manifestă, de exemplu, în situația în care solicitările bugetare depășesc plafoanele stabilite de MFP. LRF asigură că MFP poate respinge și ajusta unilateral orice solicitare bugetară depusă de ministerele de sector care nu se încadrează în SFB. Implementarea acestei dispoziții, împreună cu stabilirea de plafoane bugetare realiste și credibile, ținând cont de costurile previzionate pentru programele și proiectele aflate în derulare sau noi, vor fi esențiale pentru ca procesul bugetar de sus în jos să funcționeze în practică.

3.2 Sistemul MIP

44. **Programul de investiții publice din România este supraaglomerat și neperformant. Există o necesitate urgentă de creștere a calității și eficienței managementului investițiilor publice.** Cu toate că investițiile publice reprezintă un procent relativ însemnat din produsul intern brut al României (PIB), indicele de infrastructură al țării este printre cele mai scăzute din regiune. În ceea ce privește calitatea și întinderea infrastructurii, Raportul Global de Competitivitate pentru anul 2014-2015 plasează România pe locul 85 din 144 țări (Diagrama 1).

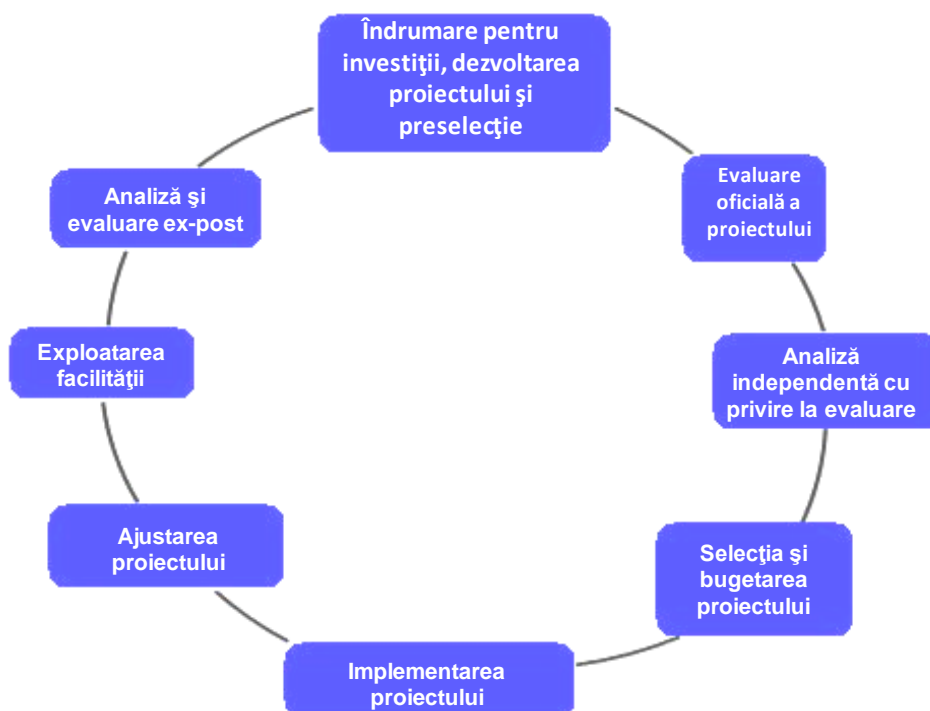
Diagrama 1: Comparație globală din perspectiva calității infrastructurii



Sursa: Raport Global de Competitivitate 2014-2015

45. **Banca Mondială a elaborat un cadru de analiză pentru MIP, care oferă o descriere conceptuală sistemică pentru fiecare etapă din ciclul investițiilor publice.** Pe baza logicii și a experienței de țară, instrumentul identifică opt caracteristici obligatorii ale unui sistem funcțional de investiții publice (**Figura 4**). Acest instrument de diagnoză permite realizarea unei analize a disparităților cu privire la sistemul efectiv, prin raportare la acest sistem de tip ideal, pentru a identifica aspectele structurale ale procesului de management al investițiilor publice, care ar putea fi slăbit și ar impune acordarea de atenție. Accentul în cadrul de diagnoză al Băncii Mondiale este pus pe procesele și controalele de bază care ar putea asigura cel mai mare nivel de eficiență în investițiile publice. Abordarea nu încearcă să identifice cea mai bună practică, ci mai degrabă să identifice caracteristicile *instituționale* obligatorii, ce ar avea în vedere riscurile majore și ar asigura un proces sistemic eficient pentru gestionarea investițiilor publice.

Figura 4: Cele opt caracteristici obligatorii ale unui sistem de investiții publice funcțional



Sursă: Adaptare după Rajaram și alții, (2010).

46. **Spre deosebire de cadrul de diagnoză al Băncii, ciclul MIP din România constă din doar șase etape.** Așa cum se arată în Tabelul 5 de mai jos, există, cu toate acestea, o corespondență relativ strânsă între *structura* cadrului de diagnoză al BM și cea a ciclului MIP definit în OUG 88/2013 și HG 225/2014. Spre deosebire de cadrul Băncii, de tip ideal, analiza independentă nu este clar stabilită în sistemul românesc sub forma unei etape separate. Analizele independente de evaluare *ex-ante* pentru proiectele de investiții au fost asociate în principal, până acum, cu atribuția Comitetului Interministerial (CIM) în conformitate cu dispozițiile HG 150/2010. Cu toate acestea, activitatea CIM este, în practică, preponderent procedurală. Aceasta include verificarea cu privire la respectarea procedurilor juridice, inclusiv obținerea avizelor și aprobărilor necesare de către Ordonatorii principali de credite (OPC) care au depus propunerea. Analog, ajustarea proiectelor nu este definită sub forma unei etape separate, fiind observate puncte slabe la nivelul funcțiilor aferente. De exemplu, în ciuda întârzierilor semnificative în implementare, analiza cost-beneficiu cu privire la proiectele vizate nu este revizuită/ actualizată, pentru a verifica dacă proiectul este încă viabil.

Tabelul 5: Corespondență între ciclul MIP al Băncii și cel existent în România

Ciclul MIP conform BM	Ciclul MIP existent în România
Faza 1: Analiza strategică și îndrumare a proiectului	Faza 1: Identificarea proiectului
Faza 2: Evaluarea proiectului	Faza 2: Studiu de fezabilitate
Faza 3: Revizuirea independentă a evaluării	
Etapa 4: Selecția și bugetarea proiectului	Faza 3: Selecție și bugetare
Etapa 5: Implementarea proiectului	Etapa 4: Implementarea/Execuția proiectului
Etapa 6: Ajustarea proiectului	
Etapa 7: Operarea și întreținerea obiectivului de investiții	Etapa 5: Finalizare, exploatare și întreținerea proiectului
Etapa 8: Revizuirea simplă a finalizării și Evaluare	Etapa 6: evaluarea <i>ex-post</i> a proiectului

Sursa: Adoptată din Prodos Livrabil RAS MIP 4, partea 1, 2015

47. **Evaluările anterioare ale sistemului MIP din România au identificat o serie de puncte slabe interconectate.** Există îndrumare strategică limitată în domeniul investițiilor, care împiedică prioritizarea cheltuielilor de investiții. Lipsa unei prioritizări adecvate subminează coerența strategică și eficiența portofoliului de investiții. Mai mult decât atât, există îndrumare tehnică redusă cu privire la metodele de evaluare, precum și capacitate de evaluare limitată în ministerele de linie. Evaluarea inadecvată are drept rezultat proiecte slabe. Deficiențele din procesul de selecție a proiectelor conduc la supraaglomerarea PIP. Drept urmare a PIP supraaglomerat, resursele disponibile limitate sunt distribuite la prea multe proiecte, care pe lângă punctele slabe din procesul de achiziție atrag depășiri ale termenelor și ale costurilor (Diagrama 2 și

48.

49.

50. Diagrama 3). În ceea ce privește proiectele aflate în derulare, incluse în PIP 2015, durata medie de la inițierea proiectului a fost de 6,6 ani și chiar mai mare pentru proiecte finanțate integral de la bugetul de stat. Aproape toate MdL se confruntă cu întârzieri de implementare, adeseori cu privire la probleme în achiziția și dobândirea terenurilor. Întâlnirile cu funcționarii MFP de la nivel înalt au arătat că, în primele șapte luni ale anului fiscal curent, întârzierile în implementare au condus la un surplus bugetare neprevăzut de 7 miliarde RON. Procesul de monitorizare este fragmentat și nu este susținut printr-un sistem IT coerent, care ar permite urmărirea proiectelor pe întreaga durată de existență a acestora. Există un grad considerabil de fragmentare a funcțiilor de investiții publice la nivelul MdL, în funcție de sursa de finanțare. În majoritatea situațiilor, direcții diferite din cadrul unui MdL se ocupă de proiectele de investiții, în funcție de criteriul sursei de finanțare: de la bugetul de stat, fonduri UE,

fonduri BM, autorități locale etc. Implicațiile costurilor recurente ale investițiilor finanțate din fonduri externe nu sunt întotdeauna avute în vedere în mod sistematic.

Diagrama 2: Performanța istorică a proiectelor de investiții publice: timpul scurs de la demararea proiectului

MBH	1 Toate proiectele		2 Proiecte finanțate CE/GE		2 Proiecte FIN	
	Nr. de Proiecte	Timpul mediu scurs de la demararea proiectului (Ani)	Nr. de Proiecte	Timp mediu scurs de la demararea proiectului (Ani)	Nr. de Proiecte	Timp mediu scurs de la demararea proiectului (Ani)
Ministerul Transporturilor	104	6,9	46	4,9	39	8,9
Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor	36	7,3	8	11,1	27	15,8
Ministerul Dezvoltării Regionale și al Administrației Publice	11	8,2	3	9,7	3	6,7
Ministerul Educației și Cercetării Științifice	76	6,9	1	3,0	74	7,1
Ministerul Justiției	12	5,6	4	7,5	6	4,2
Ministerul Sănătății	3	6,3	0		3	6,3
Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale	21	6,6	0		21	6,6
Alte MBH	35	4,8	2	2,0	32	5,0
Toate MBH	298	6,6	64	4,8	205	7,6

Note

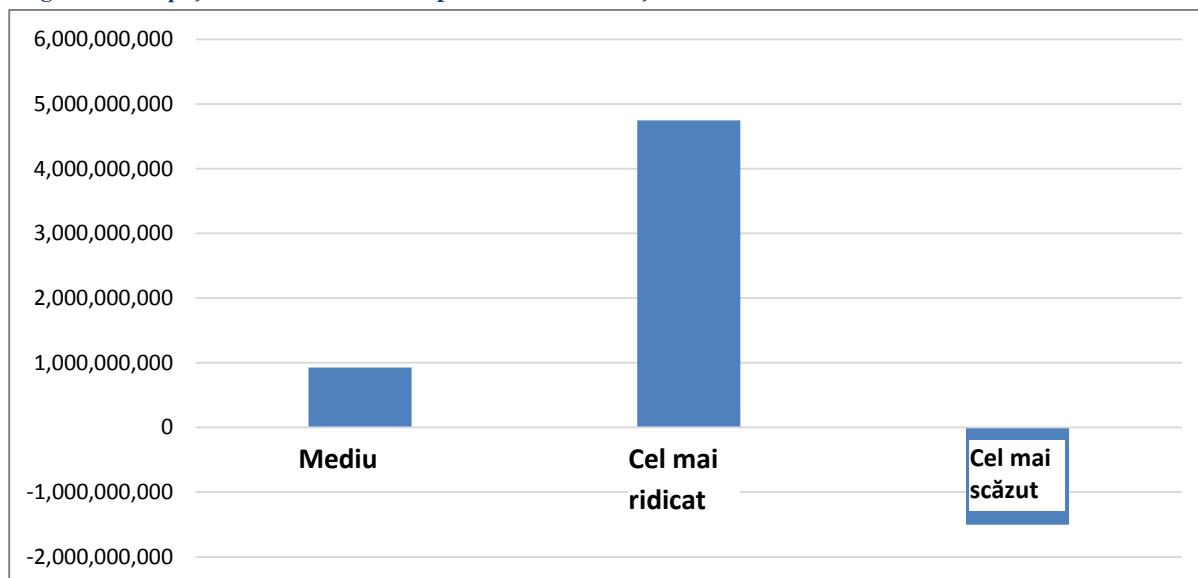
¹Nu include proiectele pentru care nu au fost specificate informații privind data de demarare a proiectului.

²Nu include proiectele pentru care nu au fost specificate informații cu privire la sursa de finanțare și data de demarare a proiectului.

³ CE = Proiect cu finanțare din credite externe; GE = Proiect cu finanțare din grant extern; FIN = proiect cu finanțare integral națională.

Sursa: baza de date PIP

Diagrama 3: Depășiri de cost observate la proiectele de investiții



Sursa: Proiect livrabil RAS MIP 3, partea 1, 2015

Notă: Calculul este bazat pe un eșantion de 18 proiecte semnificative de la Ministerul Transporturilor și de la Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor și nu sunt reprezentative pentru cuantumul depășirilor de cost la nivelul întregului portofoliu de investiții publice.

OBSERVAȚII

51. Pentru moment, există mai multe funcții de bază de MIP care nu sunt îndeplinite corespunzător. Anexa 3 include funcțiile de bază de MIP rezultate din cadrul de diagnostic al Băncii.

52. Tabelul conține un rezumat de evaluare a deficiențelor cu privire la desfășurarea funcțiilor de bază de MIP. Diferite rapoarte analitice elaborate în cadrul Proiectului MIP RAS al Băncii Mondiale conțin recomandări detaliate cu privire la modul de abordare a acestor aspecte.

Tabel 6: Observații cu privire la îndeplinirea funcțiilor de bază de MIP în România

Etapale ciclului MIP	Funcțiile de bază de MIP	Observații cu privire la performanțele funcțiilor de bază de MIP în România
Faza 1: Preselecție	<ul style="list-style-type: none"> • Formularea strategiilor de dezvoltare sectorială națională și operaționale • Formularea de propuneri de proiecte (analiza situației & problemelor, obiective, strategie) • Selecția de prim nivel pentru a asigura că propunerile respectă criteriile minime • <i>Formularea și emiterea de metodologii pentru dezvoltarea proiectelor și selecția de prim nivel și organizarea de evenimente de diseminare și instruire</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Numeroase documente strategice suferă de prioritizare insuficientă și obiective formulate vag. • Există modificări frecvente în cadrul strategic ca urmare a schimbărilor dese ale conducerii politice la diferite niveluri. • Există o lipsă de corelare între strategiile naționale și sectoriale. • Obiectivele de proiect duc adeseori lipsă de specificitate cu privire la contribuția la obiectivele de nivel superior. • Nu există nicio agenție de supraveghere clar desemnată care să evalueze „relevanța strategică”. • Metodologiile și instruirea cu privire la dezvoltarea proiectelor sunt limitate.
Faza 2: Evaluare	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborarea unui studiu de fezabilitate (direct sau prin achiziția serviciilor aferente) • Elaborarea unui studiu de fezabilitate (SF) inclusiv analiza cost-beneficiu (direct sau prin achiziția serviciilor aferente) • <i>Formularea și emiterea de metodologii pentru evaluare de proiecte și organizarea de evenimente de diseminare și instruire</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Formularea unui studiu de fezabilitate judicios este adeseori „sărită” de către MdL, iar propunerile se întemeiază pe Nota de Fundamentare (NF). • Formatul și conținutul NF nu sunt clar stipulate; prin urmare, documentele depuse sunt adeseori scurte și schematice. • Adeseori, CBA nu respectă standardele comune. • Există îndrumare tehnică limitată cu privire la tehnicile de evaluare și nici un fel de instruire sistematică pentru gestionarea capacității de evaluare limitate în majoritatea ministerelor. • MFP nu dispune de instrumentele informaționale necesare pentru evaluarea eficientă a posibilității reale de realizare a propunerilor de proiecte.
Faza 3: Revizuirea independentă	<ul style="list-style-type: none"> • Organizarea și implementarea unei analize independente (direct sau prin achiziția serviciilor aferente) • Înregistrarea sistematică a tuturor propunerilor de proiect evaluate (în mod ideal, într-o bază de date electronică centralizată) • <i>Formularea și emiterea de metodologii cu privire la analiza independentă și organizarea de evenimente de diseminare și instruire</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza independentă este asociată, în principal, cu Comitetul Interministerial (CIM), care desfășoară o analiză axată în principal pe factorul procedural, dar nu calitativ, pentru fiecare proiect în parte. • <i>De jure</i>, UEIP are autoritatea de a contesta conținutul evaluării, însă <i>de facto</i> nu dispune de posibilitatea de a face acest lucru, din cauza deficitului de capacitate și a factorilor de economie politică ce obligă MFP să realizeze funcția de supraveghere. În prezent, analiza UEIP se concentrează pe aspectele legale și o evaluare rudimentară a suportabilității și sustenabilității. • Nu există nicio legătură între procesele CIM și UEIP, ceea ce face ca „analiza independentă” să fie o etapă importantă pentru proces, dar relativ ineficientă. • Proiectele sunt înregistrate în baza de date numai după ce au fost selectate în vederea finanțării. Proiectele evaluate nu sunt înregistrate în mod sistematic. • Există îndrumare procedurală, inclusiv criterii de punctare a proiectelor.
Etapa 4: Selecție & bugetare	<ul style="list-style-type: none"> • Analiză sistematică și raționalizarea portofoliului de investiții existent • Formularea de estimări de referință previzionale (costuri viitoare ale proiectelor de investiții aflate în derulare) 	<ul style="list-style-type: none"> • Portofoliul de investiții publice este supraaglomerat și are nevoie urgentă de raționalizare. • MFP pregătește un cadru fiscal pe termen mediu ce conține previziuni actualizate pentru anul în curs și pe următorii trei ani din perspectiva cheltuielilor de

Etapetele ciclului MIP	Funcțiile de bază de MIP	Observații cu privire la performanțele funcțiilor de bază de MIP în România
	<ul style="list-style-type: none"> • Formularea unui cadru fiscal cu pachete pentru investiții publice (pe bază comună și sectorială) • Organizarea și implementarea unei verificări „gata de a fi aplicate” (sunt costurile proiectului prevăzute corect, au fost toate riscurile evaluate, este proiectul pregătit pentru licitație și implementare, și anume, sunt îndeplinite condițiile preliminare necesare (ex.: achiziția terenului etc.), există acordurile de management, au fost definite acordurile organizaționale pentru derularea proiectului, după finalizarea lucrărilor de construcție) • „Funcția de gardian”: contestarea/respingerea propunerilor de investiții care nu sunt viabile (ex.: costurile nu sunt calculate corect, depășesc pachetele fiscale, nu sunt pregătite pentru implementare, plan de achiziții inadecvat, raport cost-beneficiu negativ etc.) • Calculul costurilor previzionate pentru proiectele de investiții selectate • Ajustarea bugetului recurent pentru a reflecta impactul proiectelor majore • Formularea și emiterea de metodologii cu privire la analiza cheltuielilor, prioritzarea, selecția și bugetarea proiectelor de investiții și organizarea de evenimente de diseminare și instruire 	<p>capital. Cu toate acestea, aspectele privind calitatea datelor limitează exactitatea și corectitudinea previziunilor.</p> <ul style="list-style-type: none"> • MTEF nu este formulat sub formă de cadru în continuare, iar bugetul pentru anul fiscal poate fi formulat fără a ține cont de estimările anterioare. • Prioritizarea comună a proiectelor noi și aflate în derulare conduce la predictibilitate limitată, din perspectiva finanțării, și la tipare de implementare de tipul „înterupere-reluare”. • Nu există nicio legătură clară între prioritizare și bugetare și nicio garanție că chiar și proiectele cu punctaje mari primesc finanțare adecvată, pentru a fi finalizate la termen. • Aprobarea pentru fiecare proiect în parte subminează perspectiva portofoliului strategic și împiedică bugetarea eficientă („problema punerii la comun”) • Resurse limitate sunt distribuite la prea multe proiecte fără coerență. • Costurile viitoare ale portofoliului investițional aflat în curs nu sunt evaluate sistematic, iar implicațiile costurilor recurente ale noilor proiecte de investiții nu sunt avute suficient în vedere în procesul de selecție. Nu există o analiză adecvată a costurilor totale de proiect. Calitatea estimărilor costurilor previzionate este adeseori redusă. • Verificările dacă proiectele sunt gata se axează pe încadrarea în criteriile legislative și procedurale, fără a exista, însă, o analiză aprofundată a aspectelor precum acorduri de management, achiziția terenului etc. • Deși legile existente asigură MFP o bază legislativă adecvată, Ministerul nu îndeplinește o funcție efectivă de „gardian”. • Nu există niciun fel de metodologii operaționale pentru analiza cheltuielilor, raționalizarea portofoliului sau bugetarea proiectelor de investiții. • Există diverse proceduri și norme bugetare pentru finanțarea proiectelor de investiții, bazate pe sursa de finanțare, care dau naștere la diferite căi de acces la buget.
Etapa 5: Implementarea proiectului	<ul style="list-style-type: none"> • Înregistrarea sistematică a operațiunilor (semnificative) de achiziție (în mod ideal într-o bază de date electronică centralizată) • Asigurarea de consultanță cu privire la operațiunile de achiziție (planificare; selectarea metodelor de achiziție; planificarea contractelor; licitație, evaluare & atribuirea contractului; gestionarea contractului; analiză și monitorizare; audit & raportare) • Analiză independentă a operațiunilor de achiziție • Monitorizarea centralizată la nivel înalt cu privire la punerea în practică a portofoliului de investiții (menținerea sistemului de gestionare și contabilizare a 	<ul style="list-style-type: none"> • Depășirile semnificative de termen sunt rezultatul alocărilor bugetare anuale insuficiente și al problemelor legate de achiziții. • Există îndrumare limitată în ceea ce privește implementarea proiectelor finanțate de la bugetul de stat. Managementul proiectelor în curs de implementare nu este suficient de bine reglementat și depinde de resursele umane și financiare puse la dispoziția ministerelor de linie. • Unitățile de Implementare a Proiectelor nu sunt întotdeauna înființate, ceea ce conduce la management de slabă calitate. • Procesul de achiziție suferă din cauza planificării insuficiente, a TdR necorespunzătoare și a altor documente și a unei „culturi a reclamațiilor”.

Etapale ciclului MIP	Funcțiile de bază de MIP	Observații cu privire la performanțele funcțiilor de bază de MIP în România
	<p>costului total al proiectului, monitorizarea întârzierilor majore, depășiri ale costurilor etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Formulara și emiterea de metodologii pentru implementarea și monitorizarea proiectelor și organizarea de evenimente de diseminare și instruire</i> • <i>Formulara și emiterea de metodologii de achiziție și organizarea de evenimente de diseminare și instruire</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedurile de monitorizare sunt fragmentate și adeseori nu sunt respectate. • Există puncte slabe în ceea ce privește calitatea informațiilor primite de la ministerele de linie, precum și la nivelul procedurilor de încărcare a datelor în baza de date PIP. Frecvența crescută a raportării, dublată de suprapunerile de informații între canale separate și schimbările frecvente la nivelul formatelor de raportare pot constitui factori disuasivi pentru MdL.
Etapa 6: Ajustare	<ul style="list-style-type: none"> • Formulara de rapoarte periodice de evoluție a proiectelor • Monitorizarea centralizată la nivel înalt cu privire la implementarea portofoliului de investiții (menținerea sistemului de gestionare și contabilizare a costului total al proiectului, monitorizarea întârzierilor majore, depășiri ale costurilor etc.) • Analiza sistematică și raționalizarea portofoliului de investiții aflat în curs (inclusiv închiderea proiectelor care se confruntă cu depășiri semnificative de termene și costuri, ceea ce le face neprofitabile) • <i>Formulara și emiterea de metodologii pentru ajustarea proiectelor și organizarea de evenimente de diseminare și instruire</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Supravegherea insuficientă din partea MFP împiedică ajustarea proiectelor. De multe ori, CBA nu sunt actualizate, în ciuda depășirilor de termen. • Procedurile de monitorizare sunt fragmentate. • Există puncte slabe în ceea ce privește calitatea informațiilor primite de la ministerele de linie, precum și la nivelul procedurilor pentru încărcarea datelor în baza de date a PIP. Frecvența crescută a raportării, dublată de suprapunerile de informații între diferite canale riscă să îndepărteze MdL. • Nu există un sistem informatic adecvat care să susțină monitorizarea proiectelor de investiții, iar procedurile de colectare și actualizare a datelor se bazează într-o mare măsură pe aplicații independente (Excel) corelate cu actualizarea manuală a bazei de date PIP.
Etapa 7: funcționarea facilității	<ul style="list-style-type: none"> • Păstrarea de registre a activelor publice • Monitorizarea prestării de servicii (urmărirea calității și cantității serviciilor prestate, asociate cu funcționarea facilității de-a lungul timpului) • <i>Formulara și emiterea de metodologii pentru transmiterea responsabilității de management cu privire la exploatarea viitoare și menținerea activelor obținute și organizarea de evenimente de diseminare și instruire</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Registrele de active sunt obligatorii și în general există în practică, însă amortizarea este înregistrată sistematic numai cu privire la SOE • Costurile recurente generate de o nouă facilitate sunt calculate/planificate în cadrul Studiului de Fezabilitate, însă nu sunt incluse în nicio planificare bugetară • Nu există informații în formularele de monitorizare care să permită verificarea dacă proiectele și-au atins obiectivele inițiale în raport cu strategiile și politicile guvernamentale.
Etapa 8: Revizuirea simplă a finalizării și Evaluare	<ul style="list-style-type: none"> • Realizarea de analize la finalizarea proiectelor • Planificarea și implementarea evaluărilor ex-post • <i>Formulara și emiterea de metodologii cu privire la analiza la finalizarea proiectelor și evaluarea proiectelor și organizarea de evenimente de diseminare și instruire</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • HG 225/2014 definește cerințele ca rapoartele la finalizarea proiectului să fie redactate în termen de 1 an de la finalizare și o evaluare a performanțelor proiectelor la un moment care să nu depășească o perioadă de 5 ani de la finalizare. • Având în vedere că HG 225/2014 a fost adoptată recent, este prea devreme pentru a analiza dacă aceste funcții sunt îndeplinite eficient.

Sursa: Compilație realizată de autori, pornind de la Produsul Livrabil RAS MIP 4, partea 1, 2015

3.3 Cadrul de reglementare aferent MIP

53. Această secțiune prezintă constatările unei analize a normelor și reglementărilor aferente MIP. Analiza a vizat cadrul legislativ, de reglementare și instituțional global, cu impact asupra tuturor proiectelor investiționale, indiferent de sursa de finanțare.³

3.1.1 Legislație primară

54. Cadrul legislației primare ce reglementează managementul investițiilor publice management constă din legislația română în materie de finanțe publice, în particular Legea 69/2010 privind responsabilitatea fiscală și bugetară (LRF) și Legea 500/2002 privind finanțele publice (LFP). Aceasta reflectă practica, ce este comună în majoritatea țărilor, a considerării că managementul investițiilor publice este un element al funcției mai largi a managementului finanțelor publice, mai curând decât necesitând legislație primară separată. Această abordare ajută la accentuarea importanței tratării investițiilor publice ca parte a funcției mai complexe a managementului resurselor bugetare. Cu toate acestea, România face oarecum excepție, în ceea ce privește nivelul relativ detaliat la care sunt stipulate prevederi în materia investițiilor publice în LFP. În alte țări, astfel de detalii ar fi specificate, în general, în reglementări emise de ministerul finanțelor. Un motiv de îngrijorare îl reprezintă numărul mare de reglementări individuale cu privire la diferite etape ale ciclului MIP. Cu cât este mai mare numărul reglementărilor aferente, cu atât devine mai dificil să se asigure coerența între acestea.

Legea privind responsabilitatea fiscală și bugetară

55. Capitolul VI din LRF atribuie MFP sarcina de elaborare a strategiei fiscale și bugetare pe termen mediu (SFB) pentru următorii trei ani. SFB trebuie aprobată de Guvern înainte de elaborarea Bugetului. SFB stipulează cadrul și plafoanele de resurse în care urmează a se încadra Bugetul. Strategia include: (i) politica fiscală și previziunile pe termen mediu; (ii) cadrul de cheltuieli pe termen mediu; și (iii) o declarație a responsabilității fiscale.⁴

56. Capitolul VI, art. 20 din LRF prevede cerințele privind tratarea investițiilor publice în cadrul fiscal și bugetar al Guvernului. În mod efectiv, aceasta presupune sublinierea strategiei, priorităților și alocărilor de cheltuieli planificate pe termen mediu ale Guvernului pentru investițiile publice. În particular, Legea prevede că:

- Cadrul fiscal pe termen mediu cuprinde prognozele actualizate pentru anul în curs și pentru următorii trei ani cu privire la cheltuielile de capital ce urmează a fi finanțate de la bugetul general consolidat, împreună cu cheltuielile efective pe doi ani anteriori [art. 20 (2.a.iii)].
- Cadrul de cheltuieli pe termen mediu conține, la nivel global, planurile de cheltuieli ale Guvernului pentru următorii trei ani, referitoare la:
 - Prioritățile în materie de cheltuieli și argumentarea acestora în detaliu, incluzând o explicație a modului în care Guvernul intenționează să-și îmbunătățească politica, eficiența și

³ Această secțiune se bazează pe lucrarea publicată de Banca Mondială (2013) *Improving the National Framework for Preparing and Implementing Public Investment Projects* și Banca Mondială (2015) *Produs livrabil 5: Proiect de raport ce prezintă constatările rezultate din analiza legislației în vigoare în materia prioritizării proiectelor de investiții publice*.

⁴ Declarația de responsabilitate fiscală este semnată de Ministrul de Finanțe și de Primul Ministru și atestă viabilitatea și caracterul complet al informațiilor din strategia fiscală, dar și respectarea de către aceasta, a normelor fiscale și a principiilor de responsabilitate prevăzute în LRF.

eficacitatea serviciilor oferite, calitatea activităților sale de reglementare și inițiativele sale de încurajare a creșterii sectorului private [art. 20 (3.a)];

- Alocările rezultate pentru cheltuieli bugetare consolidate sunt repartizate între: (i) cheltuieli guvernamentale de stat cu alocări pentru cei mai mari 10 Ordonatori de Credite Principali (OCP) detaliate separat; (ii) cheltuieli pentru celelalte componente ale bugetului general consolidat și (iii) cheltuielile unităților administrativ teritoriale centralizate [art. 20 (3.b)];
- Programul de investiții publice, inclusiv o declarație a priorităților de investiții ale Guvernului cu o repartizare detaliată prevăzută pentru cei mai mari zece OCP de la bugetul de stat [art. 20 (3.c)].

Legea finanțelor publice

57. **Capitolul III secțiunea 3 din LFP are ca obiect managementul investițiilor publice cu privire la procesul de bugetare.** Revizia LFP 2013 aprobată de Guvern în luna ianuarie 2013 a consolidat o serie de aspecte ale cadrului de management al investițiilor publice și a regularizat un număr de inițiative recente.

- Investițiile publice în proiectul de Buget [art. 38] impun ca toate cheltuielile de investiții finanțate din fonduri publice să fie detaliate într-o anexă la Bugetul fiecărui OCP.
- Informațiile privind programele de investiții publice [art. 39] explică modul în care alocările pentru investiții publice trebuie evidențiate în Anexa la Buget, cu menționarea informațiilor financiare și nefinanciare ce trebuie prezentate pentru fiecare proiect.
- Informațiile determinate la nivelul Guvernului [art. 40] impun elaborarea de către Guvern, prin MFP, a strategiei de investiții publice pe baza programelor de investiții propuse de OCP. Acest articol a fost șters la revizia LFP din 2013, deoarece a fost înlocuit de prevederile LRF referitoare la elaborarea SFB.
- Rolul și competențele MFP [art. 41] definesc patru autorități specifice pentru MFP:
 - (i) Definirea conținutului, formatului programului de investiții, și a informațiilor necesare pentru susținerea formării bugetare [art. 41 (1)];
 - (ii) Stabilirea cerințelor de elaborare (norme metodologice) și criteriile de evaluare și selecție pentru proiectele de investiții publice [art. 41 (2)]. În timp ce prima etapă în stabilirea normelor metodologice a fost realizată prin emiterea Ordonanței de Urgență (OUG) 88/2013 și a Hotărârii de Guvern (HG) 225/2014, este în continuare necesară o îndrumare mai substanțială (v. mai jos);
 - (iii) Analiza programului investițional în sensul respectării limitelor de cheltuieli convenite [art. 41 (3)]; și
 - (iv) Coordonarea programului de investiții cu monitorizarea și solicitarea informațiilor de monitorizare necesare din partea OCP [art. 41 (4)]. În timp ce HG 225/2014 prevede că proiectele de investiții majore vor face obiectul unei evaluări a performanțelor și că respectivele rapoarte vor trebui depuse la MFP, la cerere, nu se specifică nici un format ce trebuie utilizat sau metodologie ce trebuie urmată.
- Aprobarea proiectelor de investiții publice [art. 42] prezintă nivelurile de autoritate pentru aprobarea noilor proiecte de investiții și a altor proiecte de investiții. Revizia LFP din 2013 impune ca toate investițiile de peste 30 milioane RON să fie aprobate de către Guvern. Sub această valoare, aprobarea se face la nivelul OCP.

- Condițiile pentru includerea proiectelor de investiții în proiectul de buget [art. 43] specifică faptul că numai proiectele de investiții care au fost aprobate pot fi incluse în bugetul OCP. OCP este de asemenea responsabil de actualizarea costurilor și de aprobarea majorărilor de cost rezultate din dispozițiile privind indexarea prețurilor. În revizia LFP din 2013, prezentul articol include o dispoziție menită a asigura că proiectele pot fi finanțate corespunzător.
- Procedurile pentru monitorizarea proiectelor de investiții de către OCP [art. 44] stabilește o cerință pentru raportarea lunară, de către OCP, cu privire la implementarea programului de investiții și identificarea oricăror aspecte ce afectează implementarea proiectului, în condițiile adoptării măsurilor necesare pentru soluționarea acestor aspecte. În plus, prevede condițiile în baza cărora OCP poate solicita realocarea între proiecte în împrejurarea în care este puțin probabil ca fondurile să poată fi utilizate conform planificării inițiale.
- Dispoziții privind acordurile internaționale și finanțarea externă a proiectelor de investiții publice (art. 45) impun ca toate angajamentele privind cheltuielile pentru proiecte cu finanțare externă să fie în concordanță cu contractul de finanțare a investiției aplicabil. În revizia LFP din 2013, această secțiune este extinsă suplimentar, pentru a face ca dispozițiile LFP să se aplice în cazul utilizării Fondurilor Post-Aderare UE, a finanțării din partea unor donatori și a împrumuturilor externe, iar orice excepții să fie detaliate în legea bugetului anual.
- Structura programelor de investiții publice [art. 46]. Aceasta diferențiază trei categorii de investiții: (i) proiecte de investiții aflate în derulare; (ii) proiecte noi; și (iii) alte cheltuieli de investiții de capital. Această din urmă categorie include achiziția imobiliară, evaluarea de proiecte și cheltuielile de elaborare, precum și verificările tehnice în teren. În revizia LFP din 2013, această subsecțiune este mutată, și urmează după art. 38.

Ordonanța de Urgență 88/2013

58. **Ordonanța de Urgență (OU) 88/2013 a avut scopul de a asigura operaționalizarea suplimentară a unora dintre reviziile LFP din 2013.** Aceasta se referă la diverse aspecte, inclusiv cerințele de raportare financiară ce revin entităților publice. Cu toate acestea, ordonanța nu specifică sub ce formă ar trebui transmise datele. În plus, OUG 88/2013 cuprinde o clasificare a proiectelor de investiții în funcție de valoarea financiară și prezintă criteriile de priorizare pentru proiecte de investiții majore, care ghidează UEIP în decursul obligațiilor de evaluare a acestora. Mai mult decât atât, OUG 88/2013 (art. 42) definește etapele individuale ale ciclului MIP în România și stabilește rolurile și responsabilitățile UEIP (art. 44), și anume: (i) are rol de secretariat tehnic, pentru MFP în procesul de priorizare a proiectelor de investiții publice; (ii) analizează studiile de fezabilitate, memoriile tehnico-economice sau notele de fundamentare din punctul de vedere al suportabilității și sustenabilității și propune conducerii ministerului avizarea sau respingerea, după caz, a solicitărilor ordonatorilor principali de credite pentru trecerea la elaborarea studiului de fezabilitate; (iii) analizează propunerile ordonatorilor principali de credite privind includerea proiectelor de investiții în legile bugetare anuale și prezintă conducerii ministerului rezultatele prioritizării; și (iv) evaluează gradul de pregătire a proiectelor de investiții publice (evaluarea gradului de pregătire). Prin urmare, OUG 88/2013 conferă în mod clar o funcție de supraveghere fiscală în sarcina UEIP și – deși într-o mai mică măsură – o funcție de asigurarea calității. În vederea consolidării funcției UEIP de asigurarea calității, OUG 88 ar trebui revizuită pentru a extinde rolul de analiză al UEIP dincolo de aspectele fiscale (suportabilitate și sustenabilitate), pentru a include evaluarea relevanței pentru propunerile de proiecte. Reglementările existente limitează responsabilitățile UEIP la proiectele de investiții publice

semnificative, și anume, proiecte a căror valoare depășește suma de 100 milioane RON. Anexa la OUG 88/2013 cuprinde criteriile de evaluare pentru proiectele de investiții majore.⁵

3.1.2 HG-uri

59. **În contextul cadrului legislației primare, un număr de hotărâri de guvern acoperă diferite aspecte privind managementul investițiilor publice.** O importanță deosebită revine hotărârilor cu privire la procedurile pentru elaborarea, evaluarea și aprobarea proiectelor.

- HG 225/2014 – norme metodologice pentru prioritizarea proiectelor de investiții publice. HG are scopul de a operaționaliza dispozițiile cuprinse în LFP și LRF. Pornind de la OUG 88/2013, definește în continuare rolurile și responsabilitățile persoanelor interesate vizate în cadrul unor etape individuale ale ciclului MIP. Printre altele, HG 225 prevede ce fel de informații și documentație trebuie depuse de OPC la MFP/UEIP în ce etapă a ciclului MIP și definește o metodologie de punctare pentru clasificarea criteriilor de evaluare a proiectelor. Anexele acesteia cuprind clarificări metodologice cu privire la procesul de punctare și motivele ce trebuie depuse de OPC pentru proiectele de investiții publice majore prin aplicarea criteriilor și principiilor de prioritizare. HG 225 confirmă încă o dată faptul că OPC trebuie să depună studii de fezabilitate pentru proiectele semnificative de investiții la MFP spre „*analiză, evaluare și avizare*” (Art. 3 (1) c). În trecut, unele MdL au redactat un număr excesiv de studii de fezabilitate, ce nu au condus niciodată la propuneri de proiecte viabile. Această prevedere are scopul de a asigura că se dă curs numai acelor idei care au o șansă de a conduce la proiecte fezabile din punct de vedere tehnic și viabile din punct de vedere economic. Mai mult, OPC trebuie să depună la MFP spre avizare rezultatele evaluărilor realizate, inclusiv punctajul individual al proiectelor prin raportare la o listă de criterii definite într-o Anexă la OUG 88/2013. De asemenea, HG 225 impune OPC să desfășoare o evaluare *ex-post* și analiza rezultatelor după finalizarea unui proiect de investiții. Cu toate acestea, nu stabilește standarde de calitate, cu specificarea formatului și a metodologiei aferente evaluărilor *ex-post*. În plus, nici nu arată modul în care vor fi valorificate informațiile de către MFP. Deși se recomandă revizuirea unor formulări, pentru a aduce claritate și a fluidiza procedurile, HG 225/2014 reconfirmă și consolidează în continuare responsabilitatea MFP/UEIP de a îndeplini funcțiile de supraveghere fiscală și asigurarea calității în ceea ce privește proiectele de investiții majore.⁶
- HG 28/2008 – documentația tehnică și economică necesară pentru a susține aprobarea proiectelor de investiții publice. Aceasta cuprinde liste evidențiate cu privire la conținutul studiilor de fezabilitate și a studiilor de fezabilitate. De asemenea, include instrucțiuni mai detaliate cu privire la stabilirea costurilor investițiilor propuse. Există o necesitate de a stabili cu claritate conținutul așa-numitei Note de Fundamentare (NF), care a fost utilizată excesiv de către MdL în trecut, drept substitut pentru un studiu preliminar de fezabilitate integral. Conținutul necesar al NF ar trebui standardizat pentru a furniza informațiile relevante solicitate prin Art. 3 din HG

⁵ Produsul livrabil 5 din Proiectul RAS PIM conține recomandări detaliate cu privire la modul în care ar putea fi revizuită OUG 88/2013.

⁶ Produsul livrabil 5 din Proiectul RAS PIM conține recomandări detaliate cu privire la modul de îmbunătățire a HG 225/2014, inclusiv prin adăugarea definițiilor pentru „relevanță” și „necesitate” și îmbunătățirea definiției „sustenabilității”. Concret, se recomandă prevederea ca responsabilitățile UEIP să includă evaluarea cu privire la *relevanța și necesitatea* proiectelor propuse, pe lângă analiza suportabilității și sustenabilității acestora.

225/2014, necesare MFP pentru avizarea propunerii și pentru a-i permite să treacă la etapa următoare.⁷

- HG 435/2009 și HG 150/2010 – înființarea, organizarea și funcționarea Comitetului Interministerial pentru Avizarea Lucrărilor Publice și Locuințelor de Interes Național (CIM). Comitetul este responsabil cu verificarea și avizarea documentației tehnice și economice (studii de fezabilitate) pentru proiectele de investiții publice ce intră în responsabilitatea de aprobare a Guvernului. Acest aviz este necesar înainte de depunerea proiectului spre aprobare la Guvern.⁸

60. **Alte ordonanțe de guvern, ordonanțe de urgență și hotărâri au scopul de a clarifica aspecte specifice, apărute din managementul investițiilor publice.** Acestea includ: (i) HG 264/2003 privind stabilirea acțiunilor și categoriilor de cheltuieli, criteriilor, procedurilor și limitelor pentru efectuarea de plăți în avans din fonduri publice; (ii) OUG 1202/2008 privind cerințele de monitorizare a performanțelor programului de investiții publice și clarificarea anumitor proceduri financiare; (iii) OUG 66/2011 pentru sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea de fonduri europene; și (iv) OUG 26/2012 privind măsurile de reducere a cheltuielilor publice și consolidarea disciplinei fiscale.

OBSERVAȚII

61. **Cadrul legislativ și de reglementare actual nu a facilitat până în acest moment utilizarea eficientă și eficace a resurselor limitate de investiții publice.** Deși cadrul nu dă în sine naștere la întârzieri în implementarea proiectelor, până în prezent a contribuit foarte puțin la asigurarea calității în legătură cu evaluarea și elaborarea proiectelor sau prevenirea supraaglomerării masive a programelor de investiții. Deși există loc pentru îmbunătățirea procedurilor și o nevoie de emitere a unor metodologii mai consistente, problema principală nu ține de conținutul legislației naționale, care – din punct de vedere al calității – este comparabilă cu cea din alte țări din regiune. Mai curând, problema majoră constă din implementarea defectuoasă.

62. **Cadrul de reglementare existent oferă MFP o bază legislativă suficientă pentru îndeplinirea funcțiilor de asigurarea calității, contestarea evaluărilor și supraveghere fiscală.** LRF conferă MFP „*autoritatea de a respinge toate propunerile de buget ce includ propunerile de cheltuieli prezentate de ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetelor fondurilor speciale în cursul procesului bugetar anual, dacă acestea nu sunt în concordanță cu strategia fiscal-bugetară și cu metodologia pentru elaborarea proiectului anual de buget*” (LRF, Art. 21, Sec. 3). LRF cu revizuirea din 2013 autorizează MFP să emită norme pentru evaluarea și selectarea proiectelor de investiții. Prin urmare, MFP deține autoritatea și responsabilitatea generală de a acționa drept „gardian”, prin emiterea metodologiilor pentru asigurarea disciplinei fiscale și a eficienței alocărilor, prin verificarea propunerilor de cheltuieli în consecință și limitarea accesului la fondurile publice. Ordonanțele și hotărârile de guvern emise ulterior (în special OUG 88/2013 și HG 225/2014) acordă MFP un rol clar și crucial în procesul de aprobare a proiectelor, inclusiv o funcție de contestare a evaluărilor, autorizând Ministerul să respingă propuneri (studii de fezabilitate) în etapa

⁷ Produsul livrabil 5 al proiectelor RAS PIM conține recomandări detaliate cu privire la cum ar putea fi reformulate prevederile existente.

⁸ Produsul livrabil 5 al Proiectului RAS PIM conține recomandări cu privire la cum ar putea fi îmbunătățită HG 150/2010, inclusiv prin introducerea unei prevederi care să impună ca avizul favorabil al MFP după Etapa 1 din ciclul MIP, devine un document obligatoriu ce ar trebui depus la secretariatul tehnic al CIM.

de identificare a proiectului, în etapa de evaluare (studiu de fezabilitate) sau în etapa de selecție și bugetare, în cazul în care acestea nu îndeplinesc criteriile stabilite.

63. **Funcția de asigurarea calității a MFP/UEIP ar putea fi mai clar articulată în reglementările existente.** Prin alocarea în sarcina MFP/UEIP a responsabilității privind evaluarea suportabilității și sustenabilității proiectelor propuse, OUG 88/ 2013 și HG 225/ 2014 alocă în mod evident o funcție de supraveghere fiscală în sarcina MFP. În plus, HG 225/2014 acordă de asemenea UEIP o funcție de asigurare a calității, cel puțin în ceea ce privește asigurarea procesului necesar. Având în vedere constrângerile capacității identificate la nivelul MdL în ceea ce privește elaborarea și evaluarea proiectului, există o necesitate de consolidare a funcției de controlul calității la nivel central, pentru a asigura că investițiile publice asigură un bun raport calitate-preț. Prin urmare, OUG 88/2013 și HG 225/2014 ar trebui revizuite în vederea consolidării funcțiilor MFP/UEIP de asigurare a calității. În acest context, se impune mențiunea că responsabilitățile UEIP includ evaluarea *relevanței și necesității* proiectelor propuse, pe lângă analizarea suportabilității și sustenabilității acestora, precum și evaluarea eficienței globale a portofoliului de investiții majore. Evaluarea sustenabilității ar trebui să depășească aspecte financiare și să includă evaluarea sustenabilității sociale, de mediu și instituționale a proiectului de investiții propus. Pentru a permite UEIP să realizeze aceste evaluări, va trebui să se solicite MdL să comunice informațiile necesare. În acest context, art. 6 (1) din HG 225 va necesita revizuire, deoarece în prezent definește mai curând restrâns informațiile pe care ordonatorii de credite trebuie să le transmită UEIP. De exemplu, OPC ar trebui să li se ceară să depună studiul de fezabilitate complet la UEIP.

64. **Există o necesitate de analiză și consolidare a reglementărilor existente în materia finanțelor publice.** Drept răspuns la criza financiară mondială și la recomandările/cerințele UE și a IFI, Guvernul României a actualizat legile, ordonanțele și hotărârile din domeniul PFM/MIP, dar a se emis unele noi în ultimii cinci ani. Deși aceste măsuri soluționează o serie de puncte slabe cum ar fi, de exemplu, cele sesizate în analiza funcțională a Băncii din anul 2010, acestea ar trebui privite drept măsuri de umplere a golurilor în așteptarea unei revizuii în profunzime a cadrului legislativ și de reglementare, ca parte a unui proces mai extins de analiză și revizuire a legislației române în materia finanțelor publice. Codul privind Cheltuielile Publice al Guvernului Irlandei oferă un bun exemplu în acest sens.

65. **Pentru legislația primară, LFP este exagerat de detaliată.** În loc să se concentreze pe principiile și caracteristicile principale ale managementului investițiilor publice în România, LFP prezintă, cu detalii considerabile, o serie de aspecte specifice, cum ar fi structura programului de investiții publice, aprobarea proiectelor de investiții și condițiile pentru includerea proiectelor de investiții în proiectul de buget. În alte țări, detalii de această natură ar fi păstrate pentru reglementările secundare. Un cadru de management al investițiilor publice bazat pe reglementări oferă o mai bună flexibilitate, din moment ce reglementările pot fi actualizate și revizuite mai ușor, pentru a ține cont de ajustările din autorizații sau introducerea modificărilor și ameliorărilor procedurale. De asemenea, previne detalierea excesivă a legislației primare.

66. **În același timp, LFP îi lipsește coerența cu privire la principiile bugetare.** Art. 21 (8) solicită ordonatorilor de credite să aibă drept obiective „eficiența din punct de vedere al costurilor, eficacitatea și eficiența”. Cu toate acestea, aceste nu sunt menționate ca principii bugetare în Secțiunea 1 din Capitolul II, iar LFP nu conferă în mod clar MFP rolul de a se asigura că mecanismele există și sunt aplicate pentru a atinge obiectivele de economie, eficiență și eficacitate. Aceasta subminează într-o oarecare măsură funcțiile de supraveghere fiscală și asigurarea calității consacrate prin OUG 88 și HG 225.

67. **Spre deosebire de legislația sistemelor bugetare din multe alte țări, LFP din România nu are statutul de lege organică.** Aceasta înseamnă că poate fi înlocuită de alte acte normative și Ordonanțe de Guvern, ceea ce ar putea avea implicații semnificative asupra autorității MFP în gestionarea și supravegherea finanțelor publice din România, procesul bugetar și programul de investiții publice.

68. **În timp ce cadrul legislativ și de reglementare actual prevede procedurile ce trebuie parcurse, există o lipsă de linii directoare/metodologii ajutătoare și protecție care să susțină OCP în implementarea procedurilor.** Aceasta este, în mod obișnuit, o funcție importantă a ministerului de finanțe și ajută la asigurarea calității și consistenței în activitatea de management al investițiilor publice la nivelul guvernului. Cu toate acestea, nu există niciun fel de metodologii tehnice detaliate, de ex.: cu privire la tehnicile de evaluare, sau evenimente periodice de instruire care să susțină MdL, ce dispun de capacități limitate, în planificarea și gestionarea propriilor portofolii de investiții.

69. **Dispozițiile din LRF cu privire la strategiile și prioritățile de investiții, ca parte a SFB, nu sunt suficient de conectate la procedurile de management a investițiilor publice dezvoltate în LFP și în ordonanțele și hotărârile de guvern conexe.** LRF conține o secțiune dedicată aspectelor procesului bugetar și care se ocupă de elaborarea SFB, care ar aparține, mai curând, LFP. MFP încă nu a stabilit un cadru mai riguros de politică strategică, care să facă legătura mai puternic între SFB și MIP, în special selecția și bugetarea de noi proiecte de investiții publice. În acest context, calitatea analizei ce stă la baza SFB trebuie intensificată, în special în ceea ce privește evaluarea implicațiilor costurilor viitoare asupra hotărârilor bugetare.

3.4 Concluzii

70. **Constrângerile obligatorii de la nivelul mediului instituțional al UEIP limitează posibilitatea Unității de a îndeplini eficient funcțiile de asigurare a calității și supraveghere fiscală.** Provocările apar în principal din deficiențe în buget și sistemul MIP, care – într-o anumită măsură – pot fi cauzate de implementarea incompletă și insuficientă a reglementărilor existente.

71. **Sistemul MIP manifestă o serie de puncte slabe structurale ce afectează eficiența activității UEIP.** UEIP are scopul de a îndeplini funcții în diverse etape ale ciclului MIP. Cu toate acestea, există aspecte sistemice ce împiedică UEIP să-și îndeplinească funcțiile în mod eficient. De exemplu, UEIP nu dispune de capacitatea și poziționarea necesare în cadrul GR pentru a contesta eficient auto-evaluările realizate de ministerele de linie. OUG 88/2013 autorizează UEIP să evalueze suportabilitatea și sustenabilitatea propunerilor individuale de proiecte și să formuleze recomandări pentru conducerea MFP, fie în sensul avizării, fie al respingerii unui proiect, însă rolul UEIP este, în practică, în mare parte limitat la solicitarea de clarificări, fiind dificil pentru UEIP să realizeze orice schimbări la nivelul propunerilor de proiecte. Prin prisma factorilor de economie politică, aparent MFP nu se află în poziția de a contesta propunerile de cheltuieli ale MdL. Definiția „analizei independente” ca etapă distinctă în ciclul MIP din România, stipularea mai clară a rolului UEIP în cadrul acesteia, ar asigura un mediu ce ar conferi mai multă autoritate UEIP. UEIP are menirea de a juca un rol central în exercițiul de prioritizare. Cu toate acestea, prioritizarea nu este în prezent conectată în mod adecvat de bugetare, astfel încât alocările de fonduri nu reflectă neapărat punctajul obținut de proiecte. Aceasta reduce utilitatea exercițiului de prioritizare, precum și stimulentele MdL de a colabora eficient cu UEIP pe această temă.

72. **Sistemul legislativ este fragmentat, însă conține prevederi raționale și asigură o bază legislativă corespunzătoare pentru îndeplinirea, de către MFP, a unei funcții eficiente de supraveghere fiscală. Cu toate acestea, există probleme în legătură cu implementarea reglementărilor existente la nivelul MdL și MFP.** Studiile internaționale comparative au sugerat că, în România, calitatea reglementării este comparabilă cu multe dintre țările din regiune. Aparent, anumiți factori de economie politică constituie motivele pentru care MFP nu-și exercită în prezent prerogativele la capacitate maximă. Poziția slabă a MFP, comparativ cu unele MdL, împiedică semnificativ eficiența activității UEIP și astfel rămâne „recomandarea implicită” ca proiectele să fie avizate, chiar dacă poate nu sunt opțiunea cea mai bună pentru soluționarea unui anumit aspect de politici publice sau nu pot fi integrate într-un anumit spațiu fiscal, cel puțin nu dacă sunt avute în vedere costurile totale (multianuale) ale proiectelor. Este necesar să se articuleze mai clar funcția UEIP de asigurare a calității și să se intensifice elementele de sus în jos ale procesului bugetar, în vederea realizării controlului fiscal integrat și pentru a favoriza prioritizarea cheltuielilor. Un proces decizional puternic la nivel de cabinet, consolidat de un MFP puternic, se impune pentru ca procesul bugetar de sus în jos să funcționeze în practică. Alocarea spațiului fiscal disponibil trebuie susținută de un angajament colectiv al unei alianțe politice puternice de actori din procesul bugetar pentru a adera la deciziile luate. Un proces structurat al ședințelor cabinetului sau subcabinetului poate ajuta la facilitarea unui proces de negociere colectivă prin care punctele din decizii sunt formalizate în procesul bugetar.

73. **Cadrul cheltuielilor pe termen mediu ar trebui formulat ca un proces continuu, în care bugetele din anul fiscal curent se bazează mai mult pe estimări previzionale din anii anteriori.** Posibilitatea de a ignora estimările din anii anteriori în formularea bugetului anual subminează planificarea și predictibilitatea fiscală, reduce utilitatea unui MTEF și periclitează disciplina fiscală. Și, de asemenea, devine mult mai greu să ai o imagine realistă a spațiului fiscal disponibil pe termen mediu, inclusiv cel pentru investiții publice. Costurile totale (multianuale) ale proiectului trebuie avute în vedere în mod sistematic la aprobarea proiectului de investiții și selectarea acestuia pentru a primi finanțare. Respectivă modificări din cadrul de reglementare ar face ca evaluările din perspectiva suportabilității și sustenabilității mai pline de sens.

4. Evaluarea mediului organizațional al UEIP

74. **Capitolul de față prezintă constatările rezultate dintr-o analiză a mediului organizațional al UEIP.** În contextul acestei analize, mediul organizațional al UEIP este considerat a fi alcătuit din cinci subsisteme organizaționale ale MFP, și anume: strategic, structură de conducere, tehnologic și uman-cultural, care vor fi analizate mai jos unul câte unul. Analiza se concentrează în principal pe managementul investițiilor publice și nu are în vedere alte funcții de finanțe publice alocate în mod uzual agențiilor financiare centrale, cum ar fi prognoza macroeconomică, analiza și politica fiscală; elaborarea și analiza bugetului; trezorerie și administrarea numerarului; gestionarea veniturilor guvernamentale; reglementarea sectorului financiar; etc.⁹

4.1 Subsistemul strategic al MFP

75. **Mediul MFP aferent sarcinii MIP se caracterizează printr-un cadru legislativ relativ fragmentat și îndrumare insuficientă în materia investițiilor strategice.** Cadrului de planificare strategică existent îi lipsește calitatea necesară pentru a susține eficient selecția proiectelor de investiții publice după relevanța strategică. Documentele strategice la nivel de sector au tendința de a fi foarte lungi și de a avea un domeniu de aplicabilitate complex, acordându-se puțină atenție prioritizării nevoilor de investiții și a activităților aferente. Obiectivele conținute în documentele strategice sunt adeseori prea numeroase și cu formulare vagă. Cu excepția proiectului *Master Plan*-ului General de Transport, documentele de strategie nu includ, în general, o evaluare a costurilor și o evaluare aferentă a impactului bugetar. În concluzie, calitatea documentelor strategice îngreunează adeseori stabilirea unor priorități clare de investiții și construirea unor legături credibile cu proiectele individuale. Instabilitatea cadrului strategic și lipsa corelării dintre strategiile naționale și cele sectoriale fac și mai dificilă oferirea unor îndrumări strategice eficiente. Strategiile/politicile publice la nivel național și sectorial au o frecvență mare de schimbare, în special cu ocazia schimbării Cabinetului sau a ministerelor individuale, ceea ce conduce la incertitudine și aliniere insuficientă între strategiile naționale și cele sectoriale, precum și între politicile publice și legislația aferentă. Din cauza instabilității mediului în care trebuie să-și îndeplinească obligațiile, se impune ca MFP să fie flexibil și să aibă capacitate de a-și adapta strategia în reacții la schimbările externe.

76. **MFP nu dispune până în acest moment de o strategie MIP operațională.** În principiu, elaborarea SFB oferă o oportunitate de a utiliza prima parte a exercițiului fiscal în vederea analizării, de către MFP, a performanțelor programului de investiții publice, pentru a actualiza strategiile și prioritățile de investiții și pentru a stabili un cadru bugetar realist pentru planificarea activităților de investiții publice pe următorii trei ani. Cu toate acestea, MFP trebuie în continuare să stabilească un cadru mai riguros al politicii strategice în care să poată avea loc planificarea și managementul investițiilor publice. Calitatea datelor fiscale și analiza fiscală conținută în Strategia Fiscal Bugetară (SFB) elaborată de către Direcția Generală pentru Sinteza Politicilor Bugetare trebuie îmbunătățite.

77. **Analiza politicilor și priorităților de cheltuieli și a implicațiilor acestora pentru alocările bugetare pe termen mediu cuprinse în SFB este în continuare relativ redusă.** Aceasta reflectă atât introducerea recentă a SFB, care a fost elaborată pentru prima oară cu privire la Bugetul pe anul 2011, cât și limitările de capacitate de la nivelul MFP.

⁹ Această cercetare se bazează parțial pe Analiza Funcțională a Băncii Mondiale pe anul 2010.

78. **MFP joacă mai curând rolul de administrator, mai mult decât de manager și controlor al investițiilor publice.** MFP ar trebui să se implice mai mult în evaluarea coerenței și suportabilității/sustenabilității pe termen lung ale portofoliilor de investiții sectoriale și naționale. Propunerile de proiecte depuse de către ordonatorii de credite sunt analizate unul câte unul, având în vedere numai plafoane anuale la nivelul ministerului, iar nu prioritizate unul față de celălalt cu considerarea implicațiilor pe termen lung ale întregului spațiu fiscal la nivelul întregii administrații. Ministerele de linie au o discreție bugetară considerabilă, care pare a fi rezultatul practicilor bugetare din ultimii ani, mai degrabă decât al cadrului de reglementare existent. După stabilirea unui anumit plafon pentru MdL, bazat în principal pe alocările din anii anteriori și rezultatul promovării prin activități de lobby politic, rolul MFP este practic limitat la gestionarea banilor. Interviuurile au arătat că o parte din personalul MFP percepe bugetare ca pe o obligație pur administrativă și nu o consideră funcția de „gardian” pentru cheltuielile ministerului de sector un rol potrivit pentru MFP. De aceea, perspectiva MFP asupra sa însuși este mai mult de entitate de autorizare, decât de controlor al investițiilor publice.

4.2 Subsistemul de conducere al MFP

79. **Fluctuația crescută la nivelul conducerii de top dă naștere la instabilitate și incertitudine, și descurajează comportamentul proactiv al personalului.** La fel ca în cazul majorității celorlalte ministere din România, MFP este obișnuit cu un stil de conducere cu grad mare de personalizare, prin care ocupantul funcției de la vârf are o influență puternică asupra tuturor aspectelor activității ministerului. În ultimii trei ani, ministerul a fost condus de cinci miniștri diferiți. În aceeași perioadă, MFP a experimentat cu structura sa organizațională, cu înființarea unei funcții suplimentare de ministru delegat pentru buget. Această funcție a fost desființată din nou în luna decembrie 2014. Se pare că schimbările frecvente la vârf a condus la o atitudine de expectativă la nivelul multor funcționari, care s-au concentrat pe sarcinile de rutină, însă au înregistrat puține progrese. Interviuurile cu personalul au arătat că numeroși funcționari au identificat opțiuni de îmbunătățire a performanțelor ministerului, ex.: prin realizarea de diferite tipuri de analiză. Însă în loc să aibă ei însșiși inițiativa, au tendința de a aștepta îndrumare de la vârf.

80. **Subsistemul de conducere al MFP duce lipsă de stimulente corespunzătoare pentru încurajarea performanțelor, inclusiv în legătură cu MIP.** Normele de RU prevăd evaluări periodice ale funcționarilor publici. Eficiența acestui mecanism în stimularea performanțelor este îndoielnică, din moment ce în prezent ministerul nu are implementată o procedură clară de recompensare a performanțelor. Stimulentele pentru performanțe sunt subminate de scara salariată comprimată. Diferențele la nivelul salariului de bază ce rezultă din promovări în funcții cu responsabilități mai mari sunt relativ reduse. Prin urmare, stimulentele pentru performanță provenind de la prospectul avansării în carieră sunt slabe. Vechimea la locul de muncă este răsplătită în alte țări prin avansări în cadrul unei game salariale pentru o anumită funcție – sub formă de recunoaștere parțială pentru performanțele înregistrate în respectivul post. Însă, în România salariul este stabilit automat, indiferent de performanțele sau responsabilitățile efective. Mai mult decât atât, din cauza cuantumului – până la 25% din salariul de bază – aceasta poate eclipsa recompensele provenite din avansările în carieră. Pentru personalul tânăr, ce pătrunde în serviciul public, oportunitățile de creștere salarială sunt relativ restrânse pe termen scurt și mediu, ceea ce ar putea explica parțial ratele ridicate de fluctuație a personalului. Mai mult, din moment ce MFP a încredințat autoritatea decizională în materie financiară în mare măsură către ministerele de linie și și-a asumat rolul de administrator al investițiilor publice, personalul nici nu

vede necesitatea, nici nu este motivat să verifice solicitările de cheltuieli de la ministerele de linie sau să redacteze analize mai comprehensive cu privire la portofoliul de investiții.

81. **Repartizarea personalului nu este aparent pe deplin aliniată la nevoile aferente MIP actuale.** La fel ca în orice organizație, repartizarea personalului la nivelul MFP este, cel puțin într-o anumită măsură, rezultatul unui istoric organizațional mai mult decât o reflecție a nevoilor actuale. O realiniere a resurselor umane la prioritățile strategice este recomandată pentru creșterea eficienței și pentru consolidarea susținerii în zonele principale. În total, numai 32 din aproximativ 1.400 angajați de bază ai MFP, împărțiți în două unități separate, muncesc în principal în managementul investițiilor publice. Prin prisma unui PIP supraaglomerat, care înghesuie spațiul fiscal al guvernului fără a realiza impactul dorit, numărul și competențele personalului ar putea fi crescute pentru a intensifica funcția MFP de planificare, programare și supraveghere. Prin contrast, ar putea fi loc de creștere a eficienței în fluidizarea serviciilor de suport societară. La nivelul de aproximativ 20%, cheltuielile administrative suplimentare ale ministerului sunt considerabile.

82. **Pe lângă posibilele ajustări la nivelul repartizării personalului, este necesară reciclarea competențelor pentru a permite personalului să vină în întâmpinarea nevoilor comerciale aflate în schimbare.** Sarcinile tot mai complexe îndeplinite de MFP impun o gamă largă de competențe tehnice, analitice și manageriale. În anumite domenii, inclusiv MIP, dezvoltarea capacității ar trebui să reprezinte un obiectiv-cheie pentru a susține schimbarea la nivelul proceselor funcționale. De exemplu, această analiză arată faptul că posibilitatea de desfășurare a unei analize de buget cu o mai mare orientare politică este critică pentru a ține pasul cu exigențele unei funcții bugetare moderne. În general, activitatea analiștilor bugetari ar trebui să integreze identificarea și soluționarea problemelor, compilarea și analiza programului și informațiilor bugetare colectate dintr-o varietate de surse, analiza tehnică și de conținut a datelor bugetare, elaborarea documentației aferente și identificarea și evaluarea unor metode programatice alternative de atingere a obiectivelor strategice. Aceste modificări trebuie coordonate de la vârf. Observatorii interni și externi au percepția că volumul și calitatea activității analitice a MFP s-au deteriorat de-a lungul timpului. Un motiv principal pare a consta din solicitarea redusă venită din partea conducerii de top pentru analize fiscale mai cuprinzătoare.

83. **Există o lipsă de metodologii operaționale în legătură cu managementul investițiilor publice.** Deși legislația existentă, precum și ordonanțele și hotărârile de guvern conțin un anumit nivel de detaliu în ceea ce privește etapele ciclului MIP, tipul de documentație ce trebuie depus în fiecare etapă și rolurile și responsabilitățile generale ale MFP și ale ministerelor de linie în diverse etape, nu există nici un gel de îndrumări metodologice detaliate cu privire la modul în care ar trebui îndeplinite respectivele obligații. De exemplu, UEIP ar trebui să verifice studiile de fezabilitate și notele de fundamentare din perspectiva suportabilității și sustenabilității. Cu toate acestea, nu există nicio metodologie aprobată cu privire la cum ar trebui evaluată suportabilitatea unui proiect de investiții. La fel, există o îndrumare tehnică limitată cu privire la tehnicile de evaluare.

4.3 Subsistemul structural al MFP

84. **Structura departamentelor din cadrul MFP este fragmentată.** Sub nivelul de secretariat, primul nivel al conducerii fără numire politică include șefii unităților operaționale de prim rang. Există 36 astfel de unități operaționale de prim rang (**Figure 5**). Alte MF din Europa au în medie aproximativ opt departamente operaționale principale la nivel de vârf.

85. **În concordanță cu structurile administrative prevalente în România, MFP este condus de două niveluri de conducere cu numire politică.** Subordonat ministrului, portofoliul MFP este împărțit în patru zone funcționale, fiecare condusă de secretari de stat numiți politic. În plus, există serviciile societare ce raportează secretarului general, funcționarul public cu cel mai înalt grad din minister, iar o serie de funcții raportează direct ministrului. Portofoliile secretarilor de stat sunt îngrămădite în jurul unor funcții mai complexe: i) funcții conexe elaborării și execuției bugetare, ii) politica fiscală și iii) gestionarea datoriei și coordonarea fondurilor structurale UE. În timp ce numărul persoanelor desemnate pe filieră politică este similar cu acela din alte țări europene, rolul acestora în administrare diferă de practicile din străinătate.

86. **Sistemului administrativ din România îi lipsește o structură la nivel înalt de conducere nepolitică care să supravegheze managementul operațional.** Deși există o funcție de secretar general, rolul și responsabilitatea acestuia se concentrează pe administrarea ministerului. Spre deosebire de secretarii permanenți din Regatul Unit sau Germania, în România, această poziție nu dispune de funcții oficiale de management de linie și supraveghere asupra unităților operaționale, după cum se arată în organigrama oficială a ministerului (**Figure 5**). Cu toate acestea, secretarii de stat numiți politic par a ocupa funcții de management operațional de linie. Această caracteristică are efecte semnificative asupra conducerii ministerelor, unde potențialul de influență politică asupra conducerii operaționale este mai accentuat decât în administrațiile unde nivelul superior al conducerii este ocupat de personal cu funcționari publici de carieră independenți, ce ocupă funcții de directori generali ai departamentelor. În plus, există o probabilitate mai mare de fluctuație a conducerii numite politic decât a funcționarilor publici de carieră, ceea ce afectează stabilitatea și continuitatea managementului operațional. În ultimii ani, cu toate acestea, a existat o fluctuație mult mai mare a miniștrilor de finanțe decât a secretarilor de stat. În timp ce MFP a fost condus de patru miniștri diferiți în ultimii trei ani, posturile de secretar de stat au fost ocupate de aceleași persoane.

87. **Structura organizatorică actuală a MFP nu favorizează comunicarea și coordonarea eficientă și eficace între departamentele cu atribuții în cadrul MIP.** Alocările existente de sarcini și procedurile de lucru aferente necesită o strânsă coordonare între Unitatea de Evaluare pentru Investiții Publice (UEIP) și Direcția de Programare a Investițiilor Publice (DPIP) din moment ce ambele unități colaborează cu aceleași MdL în aspecte de investiții publice. Cu toate acestea, în timp ce DPIP se ocupă de toate proiectele de investiții, UEIP se concentrează pe proiectele de investiții cu valoare de peste 100 milioane RON. Există o nevoie concretă de colaborare strânsă în ceea ce privește managementul informațiilor, din moment ce DPIP este păstrătorul bazei de date ce cuprinde întregul PIP aflat în derulare, iar UEIP are nevoie de acces la datele respective, pentru a-și îndeplini sarcinile de priorizare. Inițial, s-a dorit ca UEIP să intre sub incidența HG pentru programare bugetară, care este aplicabilă și DPIP. HG pentru programare bugetară este responsabilă de compilarea, analiza și reconcilierea cererilor de buget transmise de ministerele de linie. Diferențele de opinie cu privire la rolul UEIP între Ministrul de la acea dată și Directorul DPIP au contribuit la plasarea UEIP în subordinea Secretarului de Stat responsabil de Direcția Generală ECOFIN, Autoritatea de Certificare și Plată, Direcția Generală de Relații Financiare Internaționale, Direcția de Relații cu Parlamentul, Sindicatele și Organizația Patronală, în loc de HG pentru programare bugetară, care este supravegheată de un Secretar de Stat diferit. Prin urmare, direcțiile de raportare nu sunt bine aliniate cu fluxurile de activitate aferente MIP din cadrul MFP. În ciuda rolului pe care îl deține în prioritizarea proiectelor de investiții (**Tabelul 7**), UEIP este separată organizațional de procesul bugetar.

Tabelul 7: Sarcini îndeplinite de UEIP și DPIP

Sarcini îndeplinite de UEIP	Sarcini îndeplinite de DPIP
<ol style="list-style-type: none"> Analiza și avizarea proiectelor de investiții majore în Etapa 1 a ciclului MIP după cum sunt acestea definite în regulament– identificarea proiectelor; (analiza studiului de fezabilitate) Analiza gradului de pregătire a proiectelor de investiții majore în Etapa 2 a ciclului MIP– studiu de fezabilitate; (după avizarea CIM) Analiza listelor de priorizare a proiectelor de investiții majore elaborate de ministerele de linie și consolidarea propunerilor într-o listă de prioritate la nivelul tuturor sectoarelor, care este aprobată printr-un Memoriu al Cabinetului – Etapa 3 selecția și bugetarea proiectelor Monitorizarea progresului fizic al proiectelor de investiții majore. Adunarea informațiilor cu privire la progresul fizic – exprimat în procente – de la ministerele de linie, pe bază lunară, folosind un tipar elaborat de UEIP Formularea de răspunsuri la întrebări de către departamentele parlamentare și guvernamentale cu privire la chestiuni de investiții publice 	<ol style="list-style-type: none"> Analiza și verificarea propunerilor formulate de ordonatorii de credite principali cu privire la bugetele pentru cheltuielile de capital în stadiul elaborării bugetului și concordanța cu plafoanele MTEF în acest domeniu – similar cu rectificările bugetare DPIP se ocupă de coordonarea procesului de avizare la nivelul MFP pentru propunerile de proiecte în urma avizului CIM Verificarea și punerea în aplicare a calității datelor introduse în BUGET NG având ca obiect Programul de Investiții Publice (PIP) Monitorizarea PIP și menținerea bazei de date PIP, inclusiv elaborarea formularelor de monitorizare pentru PIP: fișa obiectivului de investiții, anexa la buget cu privire la cheltuielile de capital– Realizarea unei analize cu privire la implementarea PIP Analiza și avizarea propunerilor cu privire la modificările și realocarea fondurilor bugetare între proiectele de investiții aflate în derulare Evaluarea propunerilor legislative cu impact asupra PIP Directorul participă la Comitetul Interministerial (HG 150/2010)

88. **Funcțiile aferente MIP sunt desfășurate de diferite unități și direcții din cadrul MFP. O ordonare mai eficientă și eficace a activităților aferente MIP ar putea fi realizată prin realocarea sarcinilor.** În cadrul MFP, UEIP și DPIP se găsesc cele mai importante departamente în ceea ce privește MIP. Cu o serie de excepții, DPIP monitorizează cu precădere proiecte deja aprobate ce primesc finanțare de la bugetul de stat (Tabelul 7). UEIP, pe de altă parte, îndeplinește, teoretic, o funcție principală de control al calității și selecției în legătură cu *propunerile* de proiecte și pentru a informa deciziile de finanțare.¹⁰ Prin urmare, în principiu, ambele departamente îndeplinesc sarcini distincte în etape diferite ale ciclului MIP. Cu toate acestea, DPIP este de asemenea implicată în etapele preliminare implementării ciclului MIP, prin prisma rolului său în cadrul Comitetului Interministerial (CIM), de exemplu. UEIP, pe de altă parte, este implicată în activitățile aferente proiectelor aflate în desfășurare, având în vedere rolul său în prioritizarea și monitorizarea proiectelor de investiții majore aflate în curs. Monitorizarea proiectelor de investiții publice de către UEIP și DPIP are loc cu aceeași frecvență și se bazează pe informații strâns corelate de la ministerele de linie. Cu toate acestea, cele două fluxuri de monitorizare nu sunt pe deplin coordonate. Această lipsă de definire a rolurilor și protocoale de date a condus la modificări ale formatului de raportare de-a lungul timpului, care aparent nu au ținut cont de existența în ansamblu a datelor și de impactul acestora asupra proceselor comerciale și modelului de date PIP. Prin urmare, se pare că există loc pentru raționalizarea ordonării actuale a activităților aferente MIP. De exemplu, monitorizarea proiectelor aflate în derulare ar putea fi realizată exclusiv de DPIP, în timp ce UEIP ar putea acționa ca reprezentant principal al MFP în cadrul CIM. Cu toate acestea, având în vedere că, în prezent, CIM este un organism pur consultativ, mai degrabă decât decizional, este îndoielnic dacă acest nivel suplimentar în procesul de analiză independentă este cu adevărat necesar. Pentru a aduce valoare adăugată, ar trebui să evolueze înspre un organism decizional, a cărui activitate ar trebui facilitată de către un secretariat puternic. Ținând cont de raționamentul global, UEIP ar fi un candidat logic pentru îndeplinirea funcțiilor de secretariat în favoarea CIM. În ansamblu, o ordonare mai eficientă și eficace a activităților aferente MIP ar putea fi realizată prin realocarea sarcinilor la nivelul DPIP și UEIP, prin care prima să se concentreze pe sarcini legate de proiectele aflate în desfășurare, iar a doua pe sarcinile preliminare implementării (și anume, analiză independentă a conceptelor de proiecte și a propunerilor de proiecte definitive) și sarcini ulterioare implementării (ex.: supravegherea și analiza evaluărilor *ex-post* de către OPC). Având în vedere că lecțiile învățate din evaluările *ex-post* ar trebui să furnizeze informații pentru elaborarea de proiecte viitoare, pare logic ca UEIP să analizeze evaluările *ex-post*.

89. **Ar trebui avută în vedere posibilitatea subordonării atât a DPIP, cât și a UEIP în aceeași Direcție Generală.** Conform teoriei organizaționale, o mai mare eficiență și eficacitate a operațiunilor ar putea fi obținută prin cumularea funcțiilor conexe sub aceeași conducere, din moment ce aceasta îmbunătățește coordonarea și aliniază liniile de raportare. Subordonarea UEIP și DPIP sub incidența HG pentru programare bugetară ar optimiza comunicarea și coordonarea aferente MIP și ar crește posibilitatea MFP de supraveghere și gestionare a programului de investiții publice, dar ar și intensifica legătura dintre prioritizarea și bugetarea proiectelor.

4.4 Subsistemul tehnologic al MFP

90. **MFP a investit resurse semnificative în modernizarea mediului său IT.** Platforma tehnologică a MFP continuă să fie relativ la zi, ținând cont de investițiile IT majore de la mijlocul anului.

¹⁰ OUG 88/2013 restrânge responsabilitățile UEIP la proiecte de investiții publice „semnificative”, și anume, proiecte în valoare de peste 100 milioane RON.

Există aproximativ 45.000 computere compatibile cu PC IBM în exploatare la MFP. Inițial, Microsoft Office a fost instalat pe toate stațiile de lucru. Ca urmare a unor probleme de licențiere, MS Office a fost înlocuit pe numeroase computere cu un pachet *open office* denumit LibreOffice. Noul software se pare că nu este pe deplin compatibil cu MS Office, ceea ce conduce la apariția de probleme la conversie. În plus, personalul a raportat că LibreOffice are un nivel de funcționalitate mai scăzut decât MS Office, este instabil și are tendința să se închidă brusc. MFP posedă o infrastructură server hardware semnificativă, cu aproximativ 800 servere cu procesoare Intel și Power. Arhitectura rețelei actuale utilizează o configurație standard multizonală ce constă din următoarele zone: zona DMZ, aplicațiile și zona bazelor de date.

91. **Infrastructura și sistemele IT actuale se bazează pe un număr mare de aplicații personalizate ce ar putea fi integrate mai bine.** Există sistemele de producție care susțin procesele comerciale majore, inclusiv elaborarea bugetară, prelucrarea plăților și raportare. Majoritatea acestor sisteme de aplicații au fost dezvoltate intern de Direcția Generală pentru Tehnologia Informației, cu ajutorul furnizorilor de software (ex.: Oracle), fiind astfel personalizate pentru cerințele MFP. Sistemele IT actuale reprezintă o combinație a sistemelor moștenite suportate pe tehnologii mai vechi (ex.: Microsoft Visual pe bază FoxPro, Oracle 8i), și aplicații nou dezvoltate, pe bază de internet disponibile pe rețelele Intranet și Extranet, suportate pe tehnologii noi (ex.: Oracle 10gR2, Server Aplicații IBM WebSphere). Bazele de date sunt stocate pe un mare număr de servere de tip beneficiar în trezoreriile de la nivel județean sau la nivelul ordonatorilor de credite. Strategia actuală vizează transferul de pe arhitectura bazei de date distribuite Beneficiar/Server la o arhitectură de aplicații de internet, cu o bază de date Oracle centralizată.

92. **Datele nu pot fi distribuite fără probleme peste toate limitele funcționale.** Acest fapt, împreună cu incertitudini privind cerințele legate de semnăturile electronice au pus o serie de obstacole în calea automatizării. Există o lipsă de procese automatizate de la un capăt la altul, fiind necesară intervenție manuală ce secătuieste un volum disproporționat de resurse umane pentru validarea și reconcilierea informațiilor. De asemenea, a condus la o lipsă de date de încredere și prompte în ceea ce privește angajamentele bugetare și execuția bugetară detaliată. Cu excepția raportării cumulate pentru plățile în numerar, nicio altă informație fiscală nu este disponibilă în toate județele.

93. **În prezent, nu există niciun mecanism facil de realizare a analizelor pe serii de timp și comprehensive în vederea identificării tendințelor de cheltuieli și colectarea veniturilor în timp.** Nu există facilități pentru prelucrarea centralizată a datelor, iar capacitățile de exploatare a datelor și analiză comercială sunt insuficiente. La nivelul MFP a fost implementat un depozit de date, însă acesta se concentrează în principal pe deservirea nevoilor administrației fiscale.

94. **Comunicarea între personalul juridic din cadrul MFP, departamentul ce concepe procesele comerciale și departamentul IT este suboptimă.** Cea mai mare provocare, din perspectiva departamentului IT este de a obține specificații funcționale clare de la colegii din diferite departamente funcționale ale MFP. Aparent, există o lipsă de comunicare adecvată între departamentul IT, departamentul juridic și utilizatorii IT din departamentele funcționale în legătură cu cerințele juridice, nevoile funcționale și fezabilitatea tehnică pentru reflectarea acestora în aplicațiile IT. Actele normative noi sau modificările aduse legislației în vigoare necesită o comunicare intensivă între legiuitori și administrație într-o etapă incipientă, în timp ce modificările efective durează până a fi implementate, atât în aplicațiile IT existente, cât și în sistemele nou dezvoltate. Acest aspect nu este aparent înțeles pe deplin de către toate persoanele interesate, la momentul prezent.

95. **Sistemele de informații existente la nivelul MFP nu suportă eficient procesele de lucru legate de MIP.** Funcțiile MIP sunt suportate de o mare varietate de aplicații IT. Nu există un sistem unic de administrare a proiectelor pe toată durata de exploatare a acestora sau care să ofere capabilități de monitorizare la nivelul întregului PIP. Principala aplicație IT legată de MIP este baza de date PIP. DPIP este păstrătorul bazei de date PIP, în timp ce datele ar trebui teoretic furnizate de către OPC ce implementează proiectele respective. Execuția bugetară este sprijinită separat de un set de sisteme de management financiar (SMF), comune întregului management financiar public. Nu este posibilă corelarea datelor privind cheltuielile capturate în FMS cu proiectele individuale din baza de date PIP. Prin urmare, nu este posibilă monitorizarea cheltuielilor aferente proiectelor la nivel centralizat.

96. **Funcționalitatea bazei de date PIP existente este limitată.** Baza de date PIP are o funcționalitate foarte limitată și nu va putea satisface cerințele unei funcții MIP reformate, conform recomandărilor din Proiectul RAS MIP. Nu ajută la stabilirea legăturii dintre obiective strategice și propuneri de investiții sau la urmărirea performanței financiare, de achiziții, fizice sau manageriale a proiectelor. Informațiile limitate din această bază de date sunt disponibile numai persoanelor din interior și, de obicei, numai cu asistență din partea experților IT și nu pot fi utilizate nici de înalții funcționari guvernamentali nici de publicul larg pentru nicio formă de monitorizare PIP.

97. **Datele capturate în baza de date existentă sunt insuficiente pentru a sprijini eficient funcția MIP.** Baza de date PIP nu include elemente de date critice necesare pentru supravegherea PIP la nivel central de către MFP. Având în vedere că baza de date a fost dezvoltată în principal pentru a sprijini elaborarea bugetului pe anul următor, precum și rectificarea bugetară la jumătatea anului, aceasta nu conține niciun fel de date istorice, ci oferă numai o imagine-instantaneu a situației PIP la momentul actualizării. Prin urmare, baza de date nu permite urmărirea proiectului pe întreaga durată de exploatare a acestuia. Proiectarea bazei de date PIP nu este facilă pentru utilizator și este necesară intervenție IT pentru extragerea datelor de analiză și raportare. Acest lucru încurajează menținerea unor foi de calcul independente (*spreadsheet*), în principal pentru înlocuirea bazei de date și implică riscuri semnificative de eroare și creștere a volumului de muncă manuală. În plus, alocarea târzie de coduri unice de identificare pentru proiect exclude proiectele întinse din baza de date, iar lipsa datelor detaliate privind istoricul de performanțe restrânge posibilitățile de analiză. Acest lucru descurajează foarte mult raportarea la timp a performanței.

98. **Baza de date existentă nu facilitează managementul de proiect.** Baza de date PIP nu capturează date pentru monitorizarea performanței fizice, performanțele prin raportare la grafic, performanțele prin raportare la obiective, performanțele de achiziție sau expunerea actualizată la riscuri. În plus, în baza de date PIP nu sunt păstrate niciun fel de informații cu privire la costurile recurente generate de activele sau facilitățile proiectului pentru a ajuta la bugetarea O&M în MdL. Prin urmare, responsabilii de proiect și MdL trag beneficii minime din baza de date PIP care în prezent reprezintă o sarcină de raportare evidentă pentru ei. Aceștia trebuie să raporteze performanțele financiare și fizice ale PIP către DPIP și UEIP, folosind fișiere Excel și PDF. Acest lucru îngreunează munca personalului de la ambele capete ale fluxurilor și are ca rezultat o bază de date PIP cu date care sunt adesea neactuale, incomplete și care nu pot fi verificate. Calitatea și caracterul complet al rapoartelor lunare primite de la ministerele de linie sunt adeseori scăzute, iar sincronizarea depunerilor acestora este uneori deficientă. Prin urmare, există discrepanțe între datele capturate din baza de date PIP și cele din bazele de date MdL. Proiectele sunt identificate diferit în baza de date PIP și în bazele de date menținute de MdL cu risc evident de apariție a inconsecvențelor. Acest lucru apare deoarece proiectele sunt introduse în baza de date PIP numai după aprobarea centrală, în timp ce MdL trebuie să le urmărească mai devreme, pe

parcursul etapelor de conceptualizare și elaborare. Aceste neajunsuri reduc foarte mult motivația părților interesate în PIP de a utiliza această bază de date.

99. **UEIP are nevoie de date cu privire la performanțele PIP pentru a-și îndeplini sarcinile de prioritzare, dar nu are acces direct la baza de date PIP.** Pentru moment, personalul UEIP nu are acces direct la date și solicită personalului DPIP să genereze rapoartele necesare. S-a constatat de multe ori că datele din baza de date nu sunt exacte și sunt depășite. Prin urmare, UEIP încearcă să colecteze date privind evoluția proiectului direct de la OPC, ceea ce s-a dovedit a fi un exercițiu solicitant. Majoritatea personalului UEIP a subliniat faptul că au pierdut foarte mult timp încercând să adune și să valideze date referitoare la proiectele de investiții publice. Calitatea scăzută a datelor din baza de date PIP împiedică posibilitatea MFP de a analiza progresul global și implicația fiscală a portofoliului de investiții publice.

4.5 Subsistemul uman-cultural al MFP

100. **Pentru funcția de finanțe publice, la toate nivelurile, este asigurat personal profesional cu studii adecvate și dedicate. Cu toate acestea, tiparele de asigurare a forței de muncă la nivelul organizației nu s-au schimbat pentru a corespunde volumelor de muncă în schimbare, parțial din cauza rigidității normelor serviciului public.** Peste 90% din personalul MFP sunt absolvenți ai ciclurilor de studii terțiare, majoritatea în domeniile economie și contabilitate, urmată de drept. Deși strategia de resurse umane a fost elaborată cu sprijinul Băncii Mondiale, ministerul încă încearcă să o implementeze în întregime. Prin urmare, în prezent nu există nici un mecanism eficient de aliniere a alocărilor de personal la prioritățile de fond ale MFP. Departamentul de resurse umane se limitează, în mare parte, la administrarea unui sistem de personal, și mai puțin la un management strategic al resurselor umane, care să vină în sprijinul strategiei comerciale a MFP. Rezultatul este că personalul nu este administrat în așa fel încât să se optimizeze performanțele. Nivelurile de asigurare a forței de muncă tind adeseori să fie rezultate ale unui istoric organizațional, și mai puțin imagini ale exigențelor actuale. Pe termen scurt, aceste tipare sunt relativ dificil de rearanjat în contextul unui serviciu public și un mediu de negociere colectivă rigid, deoarece funcționarii publici nu pot fi transferați de la un departament la altul fără acordul lor. Totuși, un plan de management strategic al resurselor umane pe termen mai lung aliniat la strategia MFP ar putea crește probabilitatea ca, în timp și după așezare, resursele umane să fie aliniate mai adecvat priorităților MFP.

101. **Procesul de recrutare tinde să pună accent pe aspecte strict legale, în detrimentul competențelor tehnice.** Persoanele sunt recrutate în serviciul public prin examinare competitivă, iar tendința este să fie acordată atenție înțelegerii de către candidații examinați a aspectelor strict legale, cum ar fi principalele reguli și regulamente aplicabile sarcinilor ce le revin, în detrimentul verificării competențelor tehnic și netehnice relevante. Deși MFP și-a definit funcțiile principale și atribuțiile aferente, încă nu a fost elaborată o listă a competențelor de bază corespunzătoare, necesare pentru îndeplinirea acestor funcții. Prin urmare, nu se poate garanta că funcționarii civili, în ciuda studiilor lor și a dedicării profunde, posedă competențele tehnice și netehnice necesare pentru a asigura realizarea eficientă a unei agenții centrale de finanțare. În plus, un accent prea mare pe aspecte strict legale în detrimentul verificării competențelor tehnice în procesul de recrutare poate da naștere/reactiva o „cultură a proceselor” (Deal și Kennedy 1982), unde angajații tind să se concentreze pe mijloacele prin care se îndeplinesc sarcinile, și mai puțin pe obiective. Culturile proceselor sunt eficiente în situațiile când sunt aplicate într-un mediu stabil și previzibil, însă reacționează greu la condiții schimbătoare. În plus, culturile proceselor au tendința de a inhiba inovația și orientarea spre rezultate. Ținând cont de

natura politică și, prin urmare imprevizibilă, a procesului bugetar și de necesitatea de consolidare a orientării spre politici publice și rezultate, MFP ar trebui să evite încurajarea unei culturi a proceselor.

102. **În absența unor profile de competențe clar definite, eforturile de instruire par mai curând nesistematice și fără strategie.** MFP are un departament de instruire în cadrul Direcției sale Generale pentru Managementul Resurselor Umane. Cu toate acestea, în loc să dezvolte un plan de formare pe termen lung, în funcție de necesități, departamentul de instruire practic discută cu directorii unităților cu privire la nevoile de instruire percepute de personalul acestora, la nivel anual. Cursurile de limbi străine, informatică și achiziții sunt printre cele mai des organizate evenimente de instruire. Majoritatea activităților de formare este asigurată cu instructori interni. Deși acesta este un punct de pornire util, abordarea are puține șanse să crească semnificativ performanțele organizaționale. În schimb, MFP ar trebui să-și analizeze funcțiile și atributele organizaționale recent înființate și să dezvolte un set de competențe de bază corespunzătoare, necesare pentru îndeplinirea acestor funcții. Cerințele de asigurare a forței de muncă și nevoile de instruire ar putea apoi fi evaluate prin raportare la aceste profile de competențe, urmând să se elaboreze un plan de instruire în funcție de necesități.

103. **Deși există raportări în sensul că nivelul indemnizației este suficient pentru recrutarea de angajați calificați, informațiile arată că păstrarea personalului reprezintă o problemă.** Directorii executivi și șefii declară că pot atrage personal calificat, însă că cei mai buni demisionează adeseori după câțiva ani pentru a căuta oportunități în alte părți. Cu toate că acest fenomen este, într-o anumită măsură, inevitabil, aparent reprezintă o amenințare considerabilă pentru capacitatea departamentelor-cheie de a funcționa corespunzător. Conform declarațiilor, această problemă legată de retenție se manifestă cu precădere în rândul personalului tânăr al Ministerului, care folosește caracterul distinctiv și prestigiul experienței acumulate în cadrul MFP pentru a se promova în fața altor angajatori, pentru salarii mai mari și mai multe oportunități de avansare.

104. **MFP manifestă elemente de cultură organizațională de segmentare.** Punând laolaltă concepte de structură și cultură, Kanter (1983) face deosebirea dintre două extreme ale culturii organizaționale, și anume „segmentarea” și „integrarea”. Prima este caracterizată de structuri segmentate, cu departamente separate unele de altele, evită experimentele și conflictele, dispun de mecanisme slabe de coordonare și se concentrează pe evenimente trecute, cu accent pe precedente și proceduri. Culturile integrative, în contrast, privesc spre viitor și necunoscut, încurajează diferențele, construiesc mecanisme pentru schimbul de informații și idei, fiind deschise la contestarea practicilor stabilite. Judecând după chestionarele și interviurile cu personalul, aparent MFP manifestă diverse elemente de cultură „de segmentare”. Cu excepția unor probleme de coordonare considerabile și a unei orientări puternice spre procese, aparent, ministerul încearcă să compartimentalizeze acțiunile și problemele, care sunt privite în general în cel mai îngust mod posibil și se presupune că ar putea fi rezolvate prin împărțirea acestora în bucăți ce sunt apoi alocate unor persoane ce lucrează izolat unele de celelalte. Informațiile nu sunt comunicate liber și progresiv, în special nu între departamente. În acest context și prin prisma gradului ridicat de fragmentare organizațională a ministerului, realizarea eficienței și eficacității în îndeplinirea obiectivelor organizaționale constituie o mare provocare.

105. **Canalele de comunicare internă ale Ministerului sunt slabe sau lipsesc.** În timp ce conducerea ministerului se concentrează pe găsirea soluțiilor la o multitudine de presiuni din exterior, activitatea de coordonare și conducere a organizației este subevaluată și nu beneficiază de recunoașterea și resursele necesare pentru creșterea eficienței și eficacității. Salariații nu sunt informați în mod curent cu privire la prioritățile și inițiativele majore stabilite de MFP. Comunicările interne ar putea fi intensificate prin mai multe mijloace. Mijloace precum un buletin informativ intern, impulsivitatea

folosirii rețelei intranet, ședințe de tip „primărie” sau adunări „cu tot personalul” se pot dovedi instrumente utile pentru conducere în prezentarea noilor inițiative, pentru comunicarea priorităților importante sau pur și simplu pentru diseminarea noutăților (pozitive și negative) ce afectează condițiile de lucru. Programul de comunicări al MFP ar trebui să vizeze angajarea personalului său într-un dialog real pe marginea inițiativelor, programelor și proiectelor de fond, cum ar fi proiectul RAS MIP.

4.6 Concluzii

106. **Posibilitatea UEIP de a-și folosi în mod eficient capacitățile este restrânsă de mediul său organizațional.** Într-un fel, UEIP este prinsă în capcană între cerințele legislative ce au în vedere un rol analitic mai puternic și de supraveghere mai extinsă al MFP și realitățile organizaționale actuale. Conform reglementărilor existente, UEIP ar trebui să îndeplinească o funcție crucială de control al calității și supraveghere fiscală în legătură cu proiectele de investiții majore. Totuși, MFP a transferat, în timp, controlul central și a revenit la un rol preponderent strict legal și administrativ. Numeroși funcționari MFP par să considere bugetarea o sarcină pur administrativă și consideră că nu este rolul MFP să conteste propunerile de cheltuieli ale MdL. Prin urmare, nevoia de evaluare a cheltuielilor și analiza portofoliului este percepută ca fiind limitată. În absența solicitărilor din partea conducerii de la vârf, pentru analize mai complexe, aprecierea față de și calitatea rezultatelor analitice – și posibil a competențelor analitice – s-au deteriorat.

107. **Lipsa unei conduceri vizionare permanente și a unor sisteme de stimulente adecvate restrâng instituționalizarea și capacitatea de funcționare a UEIP.** Înființarea și instituționalizarea unei noi unități organizaționale trebuie coordonate de la vârf, în special dacă aceasta urmează să îndeplinească funcții politice sensibile. Deși aparent a existat o viziune clară pentru UEIP la momentul înființării acesteia, aparent aceasta s-a pierdut, ca urmare a schimbărilor frecvente a miniștrilor de finanțe. Aceasta a prelungit, la rândul său, instituționalizarea UEIP în concordanță cu spiritul legilor respective și a târâgănat elaborarea unor metodologii operaționale pertinente.

108. **Structura organizatorică a MFP nu favorizează comunicarea și coordonarea eficientă și eficace între departamente ce au rol în MIP.** Plasarea UEIP în afara departamentului bugetar pare o mișcare neinspirată, din punct de vedere al teoriei organizaționale, care recomandă cumularea funcțiilor conexe pentru a promova sinergiile și a crește gradul de coordonare prin alinierea direcțiilor de comunicare și raportare. Reunirea unităților de bază MIP în cadru MFP și realocarea sarcinilor între acestea nu ar conduce la creșteri ale eficienței, ci și a creșteri ale eficacității MIP. Pe termen scurt, ar trebui avută în vedere plasarea UEIP sub incidența HG pentru programare bugetară. Pe lângă o mai bună comunicare și coordonare între DPIP și UEIP, ar crește astfel capacitatea MFP de supraveghere și gestionare a programului de investiții publice, precum și strângerea legăturii dintre activitățile de prioritizare și bugetare a proiectelor. Pe termen mediu, o revizuire a ordinii activităților aferente MIP ar putea fi luată în calcul în contextul unei revizii și consolidări a structurii conducerii de top a MFP.

109. **Abilitatea UEIP de a îndeplini eficient o funcție de supraveghere și asigurarea calității în legătură cu proiecte de investiții majore este limitată semnificativ de deficiențele de la nivelul sistemului de informare existent.** În prezent, nu există niciun sistem unic care să permită urmărirea proiectelor de investiții pe parcursul întregii durate de exploatare. Lipsa unor date prompte și exacte nu permite UEIP să-și valorifice capacitățile analitice. Nevoia de a stabili un proces paralel de raportare în format fizic pentru soluționarea deficiențelor din baza de date PIP existentă nu doar agravează problemele de reconciliere a datelor, ci și sarcina de raportare a MdL. Aceasta, la rândul său, accentuează fricțiunile dintre UEIP și MdL, cu efect negativ asupra acceptării UEIP. Există o nevoie

urgentă de instituționalizare a unui proces mai riguros de introducere și validare a datelor pe termen scurt (inclusiv prin extragerea datelor deja disponibile din alte aplicații IT, cum ar fi TREZOR, pentru a reduce fenomenul de redundanță în transmiterea datelor) și pentru a pune bazele unui nou sistem de informare MIP pe termen lung.

5. Evaluarea capacităților și a capabilităților UEIP

110. **În capitolul de față sunt prezentate constatările rezultate din evaluarea capacităților și capabilităților de bază ale UEIP.** Pornind de la informațiile colectate prin chestionare și interviuri, capitolul prezintă în primă etapă o serie de informații-cadru cu privire la UEIP. Ulterior, capitolul prezintă rezultatele chestionarului de auto-evaluare cu privire la capacitate, completat de personalul UEIP. Constatările din chestionare sunt apoi completate cu constatările rezultate dintr-o analiză externă a parcursului educațional și a experienței de lucru ale fiecărui membru al personalului UEIP. În timp ce prima secțiune se axează pe capacitățile de la nivelul personalului individual, secțiunea finală a acestui capitol analizează capabilitățile existente la nivel de unitate. În ce măsură capacitățile individuale contribuie la capabilitățile la nivel de unitate depinde de factori specifici mediului instituțional și organizațional.

5.1 Informații generale

111. **UEIP a fost înființată în anul 2013 în conformitate cu o „acțiune prealabilă” cu privire la consolidarea managementului investițiilor publice convenit în cadrul unui program IMF.** UEIP a fost înființată prin OUG 88/2013, ce a fost demarată de MFP, și în subordinea directă a Ministrului Delegat pentru Buget; funcție ce între timp a fost desființată. Interviurile au lăsat impresia unui puternic angajament politic al Ministrului de Finanțe de la momentul respectiv, care aparent avea o viziune clară cu privire la ceea ce ar fi trebuit să devină Unitatea. Cu toate acestea, se pare că această viziune s-a estompat într-o oarecare măsură de la plecarea acestui Ministru.

112. **Legislația actuală conferă UEIP un număr de cinci sarcini de bază.** Rolurile și responsabilitățile Unității sunt definite în primul rând în Ordonanța de Urgență 88/2013 și Hotărârea Guvernului 225/2014. Prin urmare, UEIP are scopul de a îndeplini următoarele sarcini:

- *Analiza și avizarea proiectelor de investiții majore* în Etapa 1 a ciclului MIP – identificarea proiectelor (analiza studiului de fezabilitate);
- *Analiza gradului de pregătire a proiectelor de investiții majore* în Etapa 2 a ciclului MIP– studiu de fezabilitate;
- *Analiza listelor de priorizare a proiectelor de investiții majore elaborate de ministerele de linie și consolidarea propunerilor într-o listă de prioritate la nivelul tuturor sectoarelor*, care este aprobată printr-un Memoriu al Cabinetului – Etapa 3 selecția și bugetarea proiectelor;
- *Monitorizarea progresului fizic al proiectelor de investiții majore.* Adunarea informațiilor cu privire la progresul fizic – exprimat în procente – de la ministerele de linie, pe bază lunară, folosind un tipar elaborat de UEIP. DPIP monitorizează progresul financiar al întregului PIP.
- *Formularea de răspunsuri la întrebări de către departamentele parlamentare și guvernamentale* cu privire la chestiuni de investiții publice.

113. **UEIP pare a dispune de un număr adecvat de funcții pentru personal autorizat pentru a-și îndeplini sarcinile.** În total, 16 funcții de personal plus o funcție pentru nivel de director au fost aprobate pentru UEIP. Acesta corespunde numărului de funcții aprobat pentru DPIP, care aparent a servit de referință în autorizarea funcțiilor pentru UEIP. Nu este clar dacă numărul și profilul personalului au fost rezultatul vreunei evaluări sistematice a necesităților, pornind de la funcțiile UEIP. Caracterul adecvat actual al numărului și profilului personalului este dificil de evaluat, din cauza gradului redus de specializare. În ceea ce privește natura sarcinilor de bază ale UEIP și a volumului de

activitate al personalului, raportat, numărul funcțiilor pare adecvat. Această realitate s-ar putea schimba în viitor.

114. **Până în luna iulie 2015, 10 persoane au fost recrutate în două runde.** 7 persoane au fost recrutate în octombrie 2013 și alte 3 persoane în august/septembrie 2014. În timp ce prima rundă a avut drept rezultat recrutarea cu precădere de personal de nivel junior, cu experiență profesională anterioară limitată, a doua rundă a adus un grup de persoane cu mai multă experiență, mulți cu experiență în sectorul privat. Decizia de a recruta oameni din exterior a fost una deliberată, mai curând de a identifica niște candidați potriviți din interiorul serviciului public. Ministrul de la momentul respectiv a dorit o unitate de profesioniști independenți. În plus, există tendința, în sectorul public din România, de a înființa unități noi pentru a introduce noi funcții sau a reconsolida funcții deja existente. Din cele 10 funcții de personal deja ocupate, 4 sunt angajați de nivel senior, 2 nivel mediu și 4 nivel junior. Mai mult, structura de personal a UEIP cuprinde patru posturi de inginer.

115. **Procesul de recrutare a pus accentul pe aspecte strict legale, cu neglijarea competențelor tehnice.** Recrutarea s-a făcut prin examinare competitivă, care s-a axat pe înțelegerea de către candidații verificați a cadrului legislativ aplicabil MIP, în detrimentul testării competențelor tehnice și netehnice pertinente. Acesta este un fenomen des întâlnit în procesul de recrutare în sectorul public din România. Cu toate că MFP și-a definit funcțiile de bază și atributele conexe, încă nu a fost elaborată o listă a competențelor de bază corespunzătoare necesare pentru îndeplinirea acestor funcții.

116. **Structura de personal a UEIP nu cuprinde niciun nivel de specializare.** Fișele de post individuale aprobate repartizează în mod semnificativ aceleași sarcini tuturor angajaților. Descrierile sarcinilor individuale reflectă sarcinile de bază ale unității, după cum sunt acestea definite în OUG 88/2013 și HG 225/2014. Aceasta oferă directorului unității flexibilitatea de a repartiza sarcini concrete anumitor membri ai echipei în funcție de cerere și permite angajaților să-și țină unul altuia locul în caz de concediu medical sau de odihnă etc. Cu toate acestea, aceasta are vocația de a împiedica dezvoltarea de competențe și experiență specializate în zone de bază cum ar fi evaluarea *ex-ante*, monitorizarea și evaluarea, analiza portofoliului etc. Un nivel mai crescut de specializare ar putea ajuta la creșterea profesionalizării UEIP, care, la rândul său, poate crește performanțele și acceptarea Unității. Un nivel bogat de experiență în cadrul unității ar putea promova acceptarea acestuia de către alte departamente din interiorul și din afara MFP și – împreună cu instruire specifică – poate de asemenea crește performanțele și nivelul de satisfacție al personalului. În prezent, singurul nivel perceptibil de „specializare” constă din alocare ministerelor de linie (sau grupurilor de ministere de linie) specifice la membri individuali ai echipei.

117. **Instruirea furnizată personalului nou recrutat a fost limitată.** Cu toate că majoritatea personalului recrutat nu avea experiență anterioară în managementul investițiilor sau în sectorul public, personalul nou recrutat în prima rundă nu a beneficiat de nici un fel de introducere sau instruire sistematică în legătură cu sarcinile. Deși nici personalul recrutat în a doua rundă nu a primit nici un fel de instruire specializată, cel puțin a beneficiat de oarecare îndrumare și formare la locul de muncă din partea colegilor. În ansamblu, unitatea nou înființată a trebuit să parcurgă o abordare „învățare din mers”, beneficiind de îndrumare mai degrabă limitată.

118. **Formarea UEIP a fost afectată de schimbările dese de conducere.** UEIP a fost condusă de patru directori diferiți în primul său an de existență. Schimbările frecvente ale conducerii au indus o stare de incertitudine la nivelul personalului și a împiedicat consolidarea și instituționalizarea timpurie

a noii unități. În plus, a întârziat formularea unei viziuni comune, precum și a procedurilor operaționale aferente.

119. **UEIP a elaborat proceduri operaționale pentru trei dintre sarcinile sale de bază.** Inspirându-se din procedurile operaționale ale altor departamente, personalul UEIP a elaborat recent proceduri operaționale pentru trei dintre sarcinile sale de bază: (i) analiza și avizarea proiectelor de investiții majore; (ii) analiza gradului de pregătire a proiectelor de investiții majore; (iii) analiza listelor de prioritizare a proiectelor depuse de ministerele de linie. Aceste proceduri operaționale sunt în curs de aprobare la autoritățile capacitate.¹¹

5.2 Evaluarea capacităților individuale

120. **Această secțiune prezintă constatările rezultate din evaluarea capacităților personalului UEIP.** Evaluarea a cuprins o auto-evaluare a personalului UEIP și o analiză a parcursului educațional și a experienței profesionale ale fiecărui membru al personalului.¹² Competențele tehnice și netehnice rezultate din fișele de post pentru Analist bugetar și financiar, precum și metodologiile de resurse umane pentru diferitele agenții bilaterale și multilaterale au fost luate drept puncte de referință în evaluare.

5.2.1 Auto-evaluare

121. **Această secțiune descrie constatările rezultate din auto-evaluarea de către personalul UEIP a propriilor competențe individuale.** Pe baza unui chestionar standardizat, fiecare membru al personalului UEIP a fost rugat să-și clasifice competențele în diferite domenii tehnice și netehnice ce au legătură cu MIP (v. Anexa 6 pentru instrument chestionar). În partea A, personalul UEIP a fost rugat să facă un clasament al competențelor tehnice individuale, pe o scară de trei puncte, mergând de la „foarte bine” la „satisfăcător”. În partea B, personalul UEIP a fost rugat să facă un clasament al competențelor individuale netehnice pe aceeași scară în trei puncte. În Partea C, personalul UEIP a fost rugat să specifice anii efectivi de experiență profesională în diferite domenii ce au legătură cu MIP. Chestionarele au fost completate de 11 angajați, inclusiv directorul unității. Numărul mic al respondenților va fi pus în perspectivă ținând cont de procentele ilustrate în diagramele de mai jos.

Competențe tehnice

122. **Competențele tehnice măsurate prin chestionarul de auto-evaluare pot fi împărțite în două grupuri.** Primul grup cuprinde *competențe tehnice generale*, cum ar fi utilizarea instrumentelor ICT, cunoștințe de concepte economice și competențe analitice. Cel de-al doilea grup cuprinde *competențe tehnice specifice* cu privire la managementul ciclului unui proiect, inclusiv cunoștințe și competențe de elaborare de proiecte, evaluare și monitorizarea evoluției. Aceste competențe par a avea relevanță deosebită prin prisma sarcinilor UEIP.

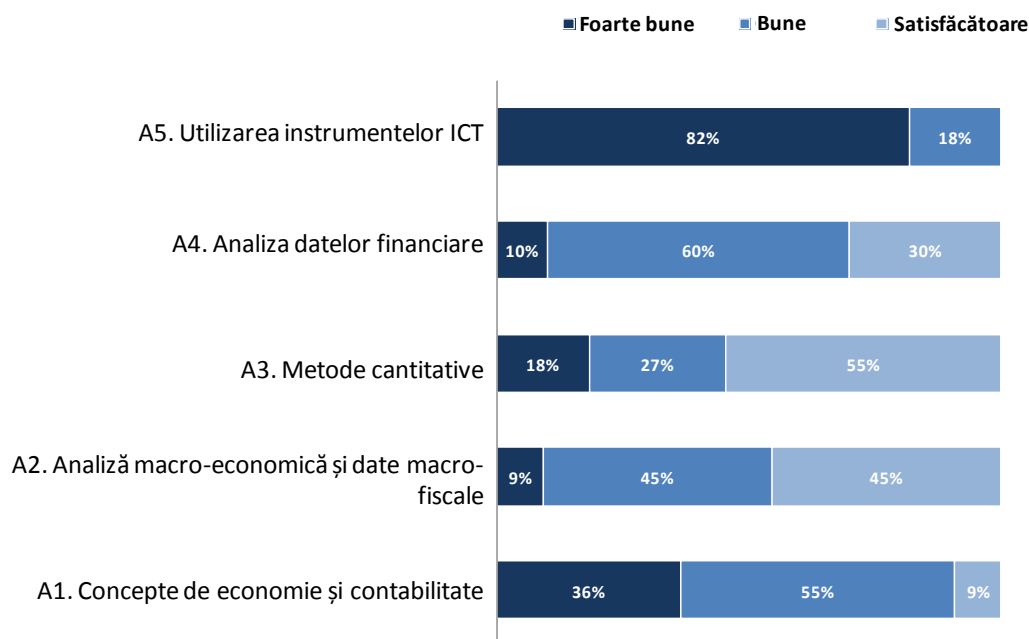
123. **În majoritatea categoriilor, majoritatea angajaților UEIP și-au calificat competențele tehnice generale ca fiind cel puțin „bune”.** Clasamentele de auto-evaluare sunt deosebit de ridicate în ceea ce privește capacitatea de utilizare a instrumentelor ICT, unde 82% dintre respondenți și-au clasificat abilitățile drept „foarte bune”, precum și cu privire la competențele și cunoștințele de concepte economice și contabilitate (Diagrama 4). La polul opus, 55% dintre respondenți și-au clasificat

¹¹ Proiectul de proceduri operaționale nu a fost analizat în cadrul acestei evaluări deoarece echipa de studiu nu avea acces la ele.

¹² Chestionarul a avut loc în luna mai 2015.

competențele și cunoștințele în metode cantitative, și 45% în analiza datelor macro-economice și fiscale ca fiind doar „satisfăcătoare”.

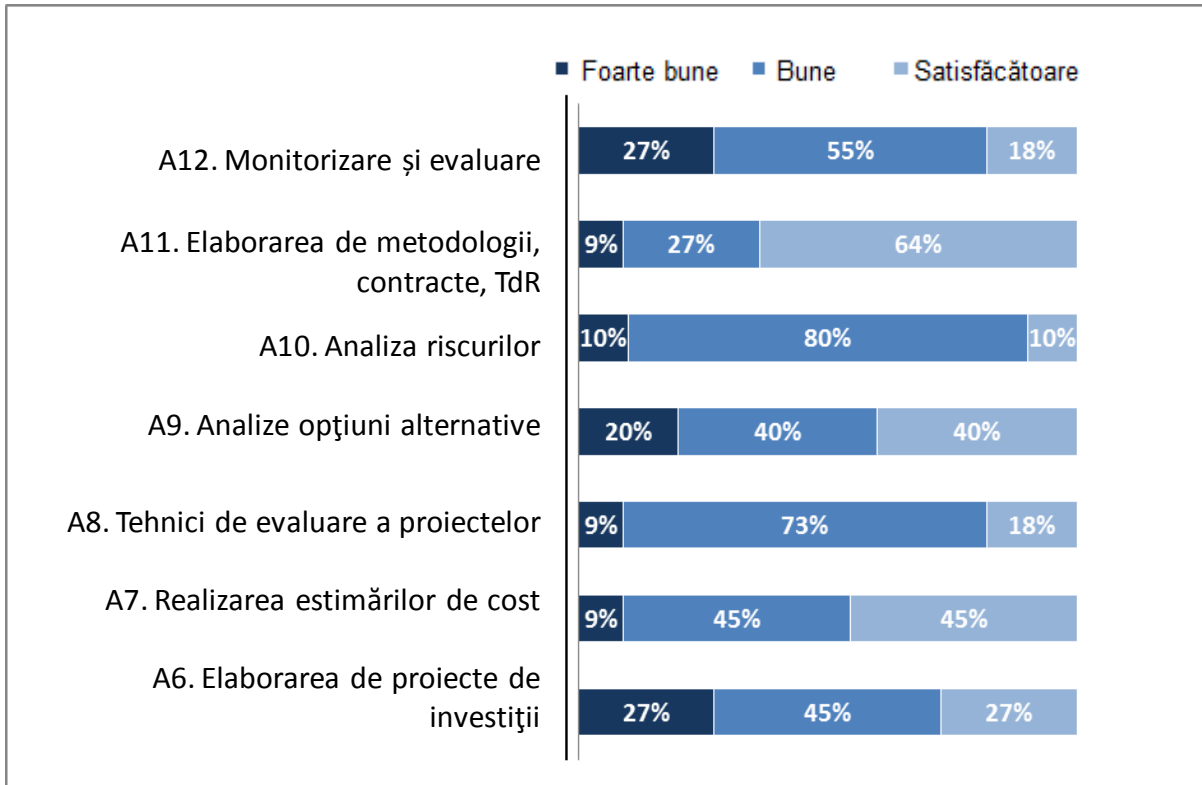
Diagrama 4: Auto-evaluarea competențelor tehnice generale



Sursa: Chestionarul personalului UEIP

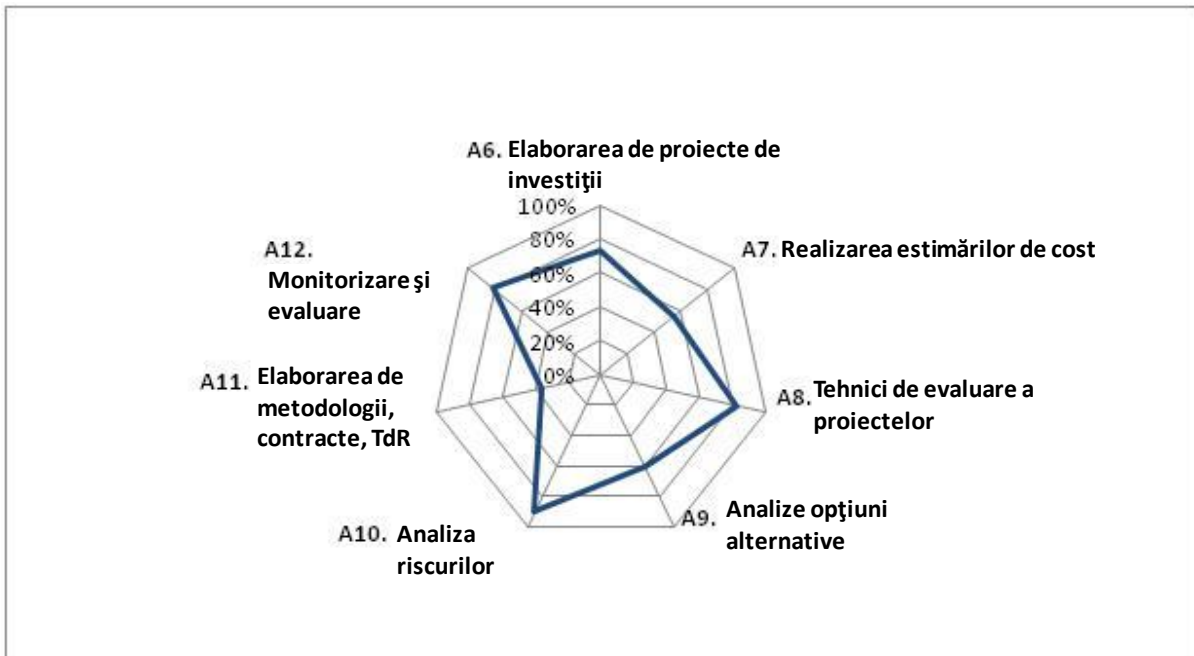
124. **În conformitate cu auto-evaluare, competențele personalului UEIP sunt ușor mai slabe în legătură cu sarcinile privind managementul ciclului de proiect.** Diagrama 5 (de mai jos) arată că, spre deosebire de clasificările legate de competențele tehnice generale, mai puțin respondenți consideră competențele și cunoștințele proprii ca fiind „foarte bune” în legătură cu sarcini privind managementul ciclului de proiect (și anume, elaborarea proiectelor, evaluare, M&E). Diagrama 6 ilustrează distribuția competențelor auto-evaluate în materia managementului ciclului de proiect luând în calcul numai respondenții care și-au calificat competențele și cunoștințele ca fiind fie „bune”, fie „foarte bune”. Auto-evaluarea arată o nevoie deosebită de consolidare a competențelor și dezvoltare a cunoștințelor în redactarea de metodologii, contracte și termeni de referință, precum și în elaborarea proiectelor, în special analiza opțiunilor și realizarea estimărilor de costuri. Aceasta pare a reflecta experiența profesională comparativ limitată a majorității angajaților UEIP în domenii conexe (vezi mai jos). În timp ce competențele analitice generale, cunoștințele în concepte economice și utilizarea instrumentelor ICT pot fi dobândite în mediul mai degrabă teoretic al universității, dobândirea competențelor tehnice legate de managementul ciclului de proiect necesită experiență practică.

Diagrama 5: Auto-evaluare cu privire la competențele tehnice legate de managementul ciclului de proiect



Sursa: Chestionarul personalului UEIP

Diagrama 6: Distribuția competențelor „bune” și „foarte bune” de management al ciclului de proiect



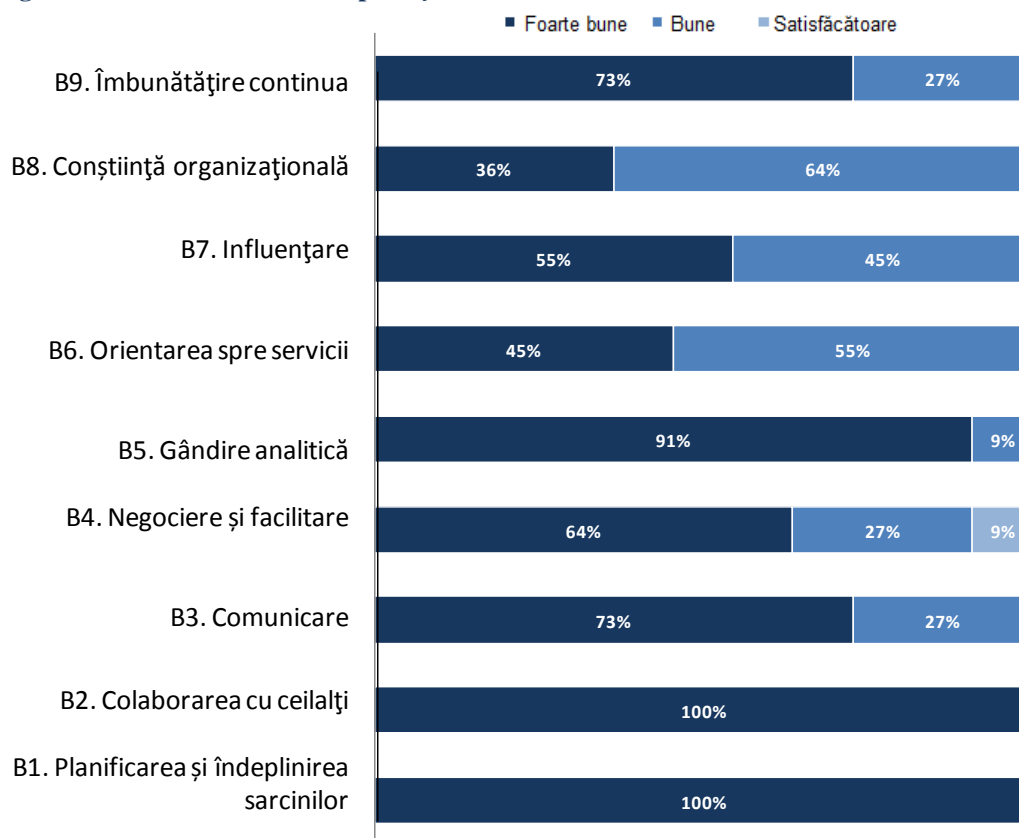
Sursa: Chestionarul personalului UEIP

Competențe netehnice

125. **În general, personalul UEIP și-a clasificat competențele netehnice ca fiind ridicate.** Toți respondenții au declarat că capacitatea lor de a-și planifica și îndeplini sarcinile, cu atingerea obiectivelor de calitate și încadrare în termene, este foarte bună (Diagrama 7). Analog, marea majoritate a respondenților își clasifică capacitatea de a construi și păstra relații de încredere eficiente cu persoanele interesate din interiorul și exteriorul Ministerului, precum și capabilitățile de gândire analitică, drept foarte bune.

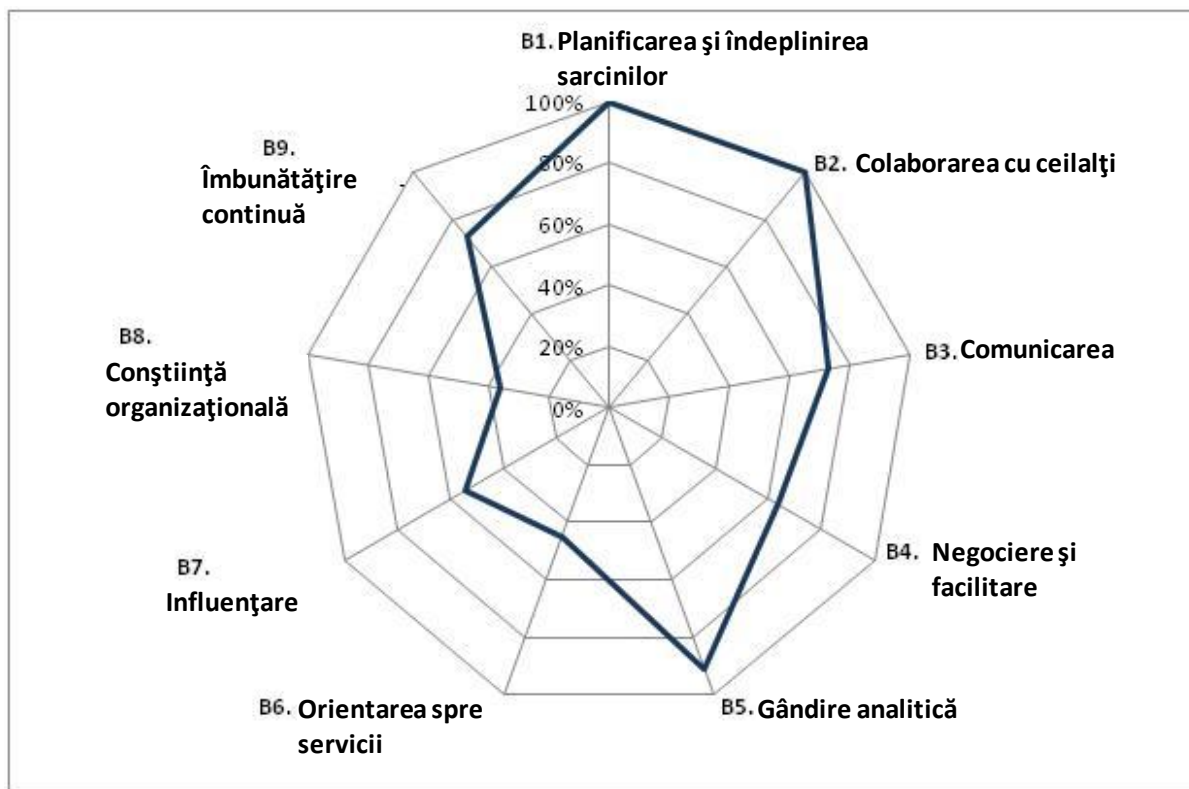
126. **Cu toate acestea, pare să existe o nevoie de a crește orientarea spre servicii și conștiința organizațională.** Judecând după procentul respondenților care nu consideră că dețin competențe foarte bune în diverse categorii, aparent există o nevoie de consolidare a competențelor și atitudinilor în legătură cu „orientarea spre servicii” și „influențarea”. Mai mult, răspunsurile indică o nevoie de a dezvolta înțelegerea persoanelor în ceea ce privește modul în care munca lor contribuie la realizarea obiectivului Ministerului (Diagrama 8).

Diagrama 7: Auto-evaluarea competențelor netehnice



Sursa: Chestionarul personalului UEIP

Diagrama 8: Distribuția competențelor netehnice „foarte bune” la nivelul respondenților



Sursa: Chestionarul personalului UEIP

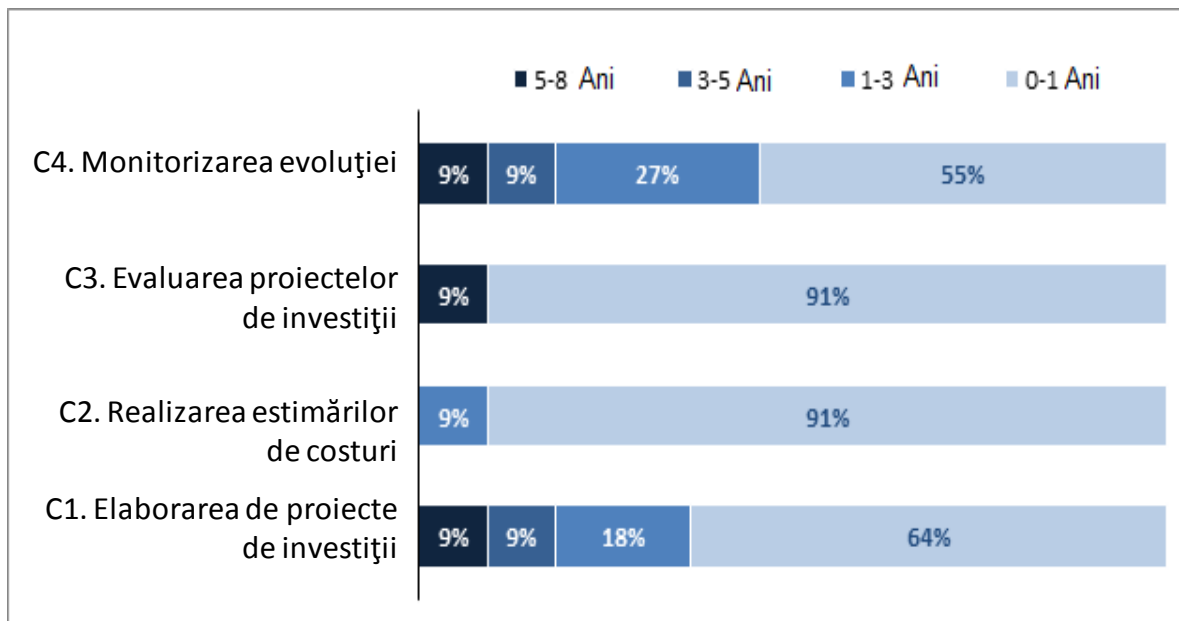
Experiență profesională

127. **Auto-evaluarea competențelor individuale trebuie analizată în contextul experienței profesionale efective a personalului UEIP.** Auto-evaluările sunt inerent subiective și trebuie asumate cu rețineri. Se va ține cont că acestea reprezintă informații ce trebuie comparate cu altele. Din moment ce competențele se dezvoltă în general printr-o combinație de învățare teoretică și experiențe practice, personalul UEIP a fost rugat să specifice anii de experiență profesională în diverse domenii legate de MIP.

128. **Rezultatele chestionarelor arată că majoritatea personalului UEIP are, în ansamblu, experiență profesională relativ limitată.** Rugați fiind să specifice anii de experiență profesională în diverse domenii legate de sarcinile UEIP, cum ar fi managementul ciclului de proiect, activitate analitică, coordonare și furnizarea de servicii de consiliere politică, majoritatea personalului UEIP a declarat că experiența profesională relevantă pe care o dețin se încadrează între zero și trei ani.

129. **Marea majoritate a personalului UEIP a declarat că au doar mai puțin de un an de experiență în îndeplinirea sarcinilor legate de managementul ciclului de proiect.** Abia 9% dintre respondenți au declarat că au între cinci și opt ani de experiență în elaborarea de proiecte, evaluare și monitorizarea evoluției (Diagrama 9). În domenii importante, precum elaborarea proiectelor și evaluarea proiectelor, majoritatea respondenților au arătat că au mai puțin de un an de experiență, și anume 64% și respectiv 91%. În timp ce niciunul dintre respondenți nu deține mai mult de trei ani de experiență în realizarea de estimări de costuri, 91% dintre respondenți au mai puțin de un an experiență în acest domeniu.

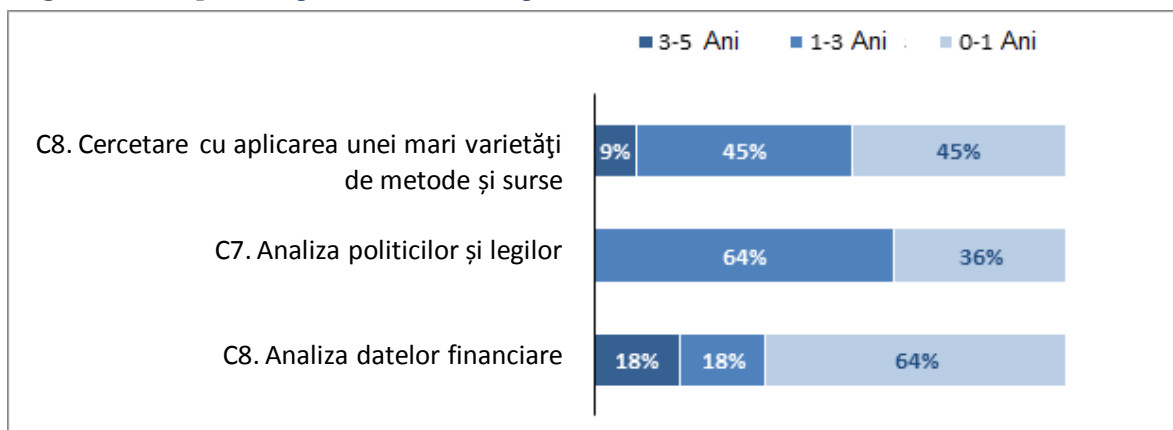
Diagrama 9: Experiență profesională în realizarea sarcinilor legate de managementul ciclului de proiect



Sursa: Chestionarul personalului UEIP

130. **Conform rezultatelor chestionarelor, personalul UEIP dispune de ușor mai multă experiență în activitatea analitică.** Majoritatea respondenților au declarat că au între zero și trei ani de experiență în cercetare, cu aplicarea unei varietăți de metode și surse și în analiza datelor financiare, și a politicilor și legilor (Diagramă 10). Cu toate acestea, nici un respondent nu a declarat că are mai mult de 5 ani de experiență în îndeplinirea sarcinilor analitice.

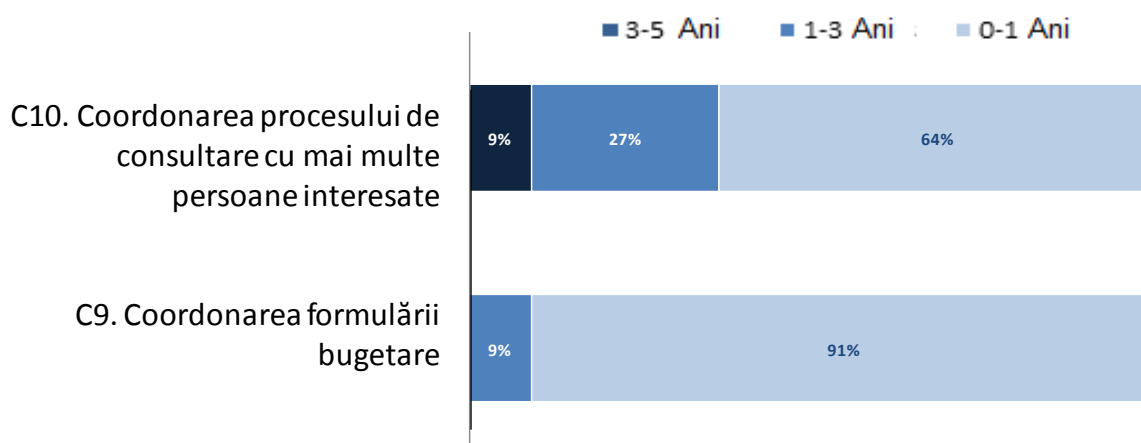
Diagramă 10: Experiență profesională în îndeplinirea sarcinilor analitice



Sursa: Chestionarul personalului UEIP

131. **Conform chestionarului, personalul UEIP are experiență deosebit de redusă în realizarea sarcinilor de coordonare.** Marea majoritate a personalului UEIP are abia mai puțin de un an de experiență în coordonarea procesului de formulare a bugetului (91% dintre respondenți) și în coordonarea proceselor de consultare cu mai mulți factori interesați (64% dintre respondenți).

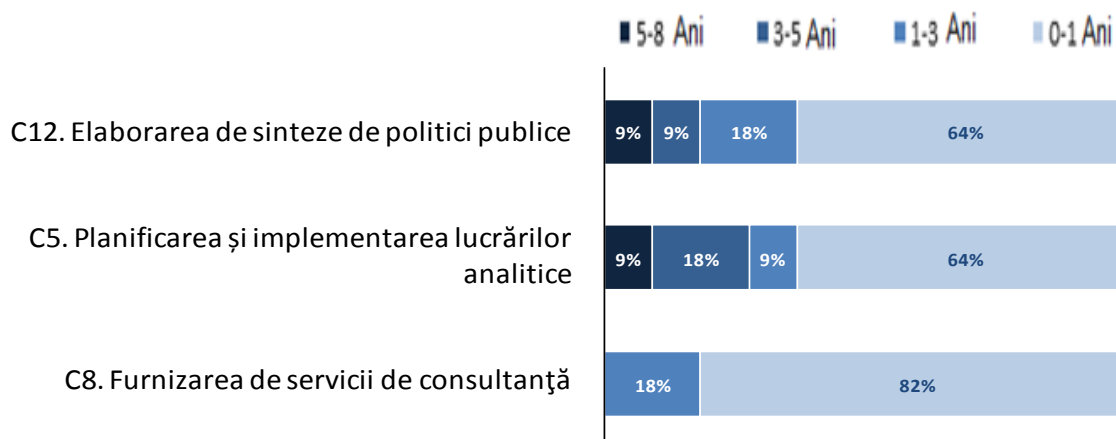
Diagrama 11: Experiență profesională în realizarea sarcinilor de coordonare



Sursa: Chestionarul personalului UEIP

132. Chestionarul a arătat, în plus, că personalul UEIP are foarte puțină experiență în realizarea sarcinilor de consultanță. Niciun respondent nu a declarat că deține mai mult de 3 ani de experiență în furnizarea de servicii de consultanță, în timp ce 82% dintre respondenți nu au mai mult de un an de experiență (Diagrama 12). Analog, 64% dintre respondenți au declarat că au mai puțin de un an de experiență în elaborarea de sinteze de politici publice și în planificarea și implementarea lucrărilor analitice. Prin urmare, experiența practică a UEIP în realizarea nemijlocită și în externalizarea sarcinilor de consultanță este foarte limitată.

Diagrama 12: Experiență profesională în realizarea sarcinilor de consultanță



Sursa: Chestionarul personalului UEIP

5.2.2 Evaluare externă

133. Această secțiune oferă o perspectivă externă asupra capacităților UEIP. La început, secțiunea face un rezumat al constatărilor analizei cu privire la parcursul educațional și experiența profesională a personalului UEIP, după cum au fost acestea declarate de fiecare angajat cu ajutorul unui tipar standardizat (Anexa 7). Această analiză este completată de informațiile dezvăluite în timpul interviurilor.

134. **Baza de cunoștințe a UEIP pentru evaluarea proiectelor de infrastructură este limitată.** Majoritatea personalului UEIP are un parcurs educațional care corespunde, în mare, cerințele privind cunoștințele generale necesare pentru sarcinile UEIP. Numeroși membri ai echipei dețin diplomă universitară în discipline care sunt, în general, relevante pentru activitatea UEIP, cum ar fi științe economice, contabilitate, administrație publică și management de proiect. Cu toate acestea, numai doi dintre membrii echipei au studii în domeniul ingineriei și niciunul dintre ei nu a lucrat anterior în proiecte de construcții. Din moment ce cele mai importante proiecte de investiții publice proiecte au legătură cu dezvoltarea infrastructurii (drumuri, cale ferată, porturi etc.), baza de cunoștințe a UEIP pentru furnizarea de opinii de specialitate cu privire la propunerile de proiecte având ca obiect infrastructura fizică este mai degrabă limitată.

135. **Majoritatea personalului UEIP are experiență profesională relativ limitată.** O analiză a CV-urilor personalului UEIP confirmă faptul că majoritatea au experiență profesională redusă. Dintre 10 angajați, 4 sunt la nivel de junior. În timp ce 2 dintre aceștia au până la 2-3 ani de experiență profesională înainte de a se alătura UEIP, ceilalți doi au fost recrutați direct după terminarea facultății. Majoritatea dintre angajații de nivel senior au între 5-10 ani de experiență profesională înainte de a veni la UEIP. Totuși, numai 4 au experiență anterioară în sectorul public, și numai 1 are experiență anterioară în domenii legate de investițiile publice. Pe lângă cei șapte ani în sectorul privat, directorul actual al unității a lucrat trei ani la Ministerul Transporturilor și cinci ani în MFP înainte de a se alătura UEIP; cu toate acestea, niciodată într-o funcție de conducere. Având în vedere experiența profesională relevantă redusă, echipa nu dispune, în prezent, de experiența necesară pentru desfășurarea eficientă a funcției de asigurarea calității.

136. **Prin prisma experienței profesionale ce reiese din documente, a personalului UEIP, aparent portretele de la auto-evaluare oferă o imagine prea încrezătoare a competențelor existente.** Personalul UEIP declară că deține un nivel înalt de competențe individuale, atât tehnice, cât și netehnic. Cu toate acestea, majoritatea personalului UEIP are experiență practică relativ limitată, în special în domenii ce au legătură cu MIP. Auto-evaluarea și analiza externă au arătat că majoritatea angajaților au mai puțin de un an experiență în domeniile profesionale de interes pentru UEIP, cum ar fi managementul ciclului de proiect, dar și în realizarea de sarcini analitice, coordonare sau consultanță. Ținând cont de experiența practică relativ limitată, rezultatele auto-evaluării of capacităților individuale trebuie preluate cu rezerve.

137. **În ciuda procesului de recrutare suboptim, instruirii limitate și a experienței profesionale reduse în domeniile de interes, UEIP pare a dispune de capacitățile corespunzătoare pentru îndeplinirea sarcinilor curente.** Acest aparent paradox poate fi explicat prin natura efectivă a sarcinilor de bază ale UEIP (Tabelul 8). În prezent, „analizele” realizate de UEIP nu implică niciun fel de examinare de fond a fezabilității tehnice sau a viabilității financiare și economice a propunerii de proiect. Analog, în timp ce UEIP colectează date cu privire la evoluția fizică a proiectului de investiții semnificativ, încă nu a elaborat – și se pare că nu va fi nevoie să elaboreze – nicio analiză de fond cu privire la performanța globală sau impactul portofoliului de investiții. În esență, UEIP analizează dacă documentația justificativă depusă de ministerele de linie în diferite etape ale ciclului MIP este în concordanță cu cerințele legale și dacă au fost respectate metodologiile de punctare definite în OUG 88/2013 și HG 225/2014. Prin urmare, sarcinile efectiv realizate de UEIP sunt mai degrabă de natură administrativă și strict legală, pentru care Unitatea dispune de capacitățile adecvate.

Tabelul 8: Observații cu privire la realizarea sarcinilor

Sarcina de bază îndeplinită de UEIP	OBSERVAȚII
<p>1. Analiza și avizarea proiectelor de investiții majore în Etapa 1 a ciclului MIP după cum sunt acestea definite în regulament – identificarea proiectelor; (analiza studiului de fezabilitate)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • UEIP are sarcina de a analiza studiile de fezabilitate din punctul de vedere al suportabilității și sustenabilității, sarcină mai degrabă dificilă în această etapă incipientă a elaborării proiectului, deoarece posibilele opțiuni prin care ar putea fi analizate problema identificată nu au fost încă dezvoltate, evaluate și nu s-au stabilit costurile în detaliu. UEIP nu trebuie să analizeze dacă intervenția propusă este relevantă, aspect care ar fi mai important în această etapă decât să se încerce să se evalueze sustenabilitatea. • Analiza UEIP se concentrează pe aspecte <i>procedurale</i>, însă nu implică o analiză de fond a caracterului adecvat și a viabilității propunerii. • Posibilitatea UEIP de a evalua calitatea studiilor de fezabilitate este redusă, ca urmare a lipsei de experiență practică în elaborarea și evaluarea proiectelor și a experienței tehnice/sectoriale, precum și a informațiilor relativ limitate pe care MdL ar trebui să le transmită în conformitate cu Art. 6 (1) din HG 225. • În ciuda unui mandat legal, se pare că, în practică, UEIP nu este în postura de a putea respinge propunerile pe care nu le consideră pregătite.
<p>2. Analiza gradului de pregătire a proiectelor de investiții majore în Etapa 2 a ciclului MIP – studiu de fezabilitate; (după avizarea CIM)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sarcinile UEIP includ analiza auto-evaluării realizate de către OPC și să verifice dacă toate documentele necesare au fost transmise. Din nou, UEIP nu realizează o analiză de fond a propunerii, ci verifică la prima mână dacă sunt respectate criteriile formale, procedurale. • Posibilitatea UEIP de a evalua calitatea studiilor de fezabilitate este limitată ca urmare a lipsei de experiență practică în elaborarea și evaluarea proiectelor și de experiență tehnică/sectorială, precum și a informațiilor relativ sărace pe care MdL ar trebui să le transmită, în conformitate cu Art. 6 (1) din HG 225. • În ciuda unui mandat legal, se pare că, în practică, UEIP nu este în poziția de a respinge propunerile pe care nu le consideră pregătite.
<p>3. Analiza listelor de prioritizare a proiectelor de investiții majore elaborate de ministerele de linie și consolidarea propunerilor într-o listă de prioritate la nivelul tuturor sectoarelor, care este aprobată printr-un Memoriu al Cabinetului – Etapa 3 selecția și bugetarea proiectelor</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reprioritizarea proiectelor aflate în desfășurare împreună cu altele noi este îndoielnică, din punct de vedere al managementului bugetar. • Nu există niciun mecanism clar de conectare a rezultatelor prioritizării cu procesul de elaborare bugetară, cu alte cuvinte, nu este clar modul în care lista de priorități va fi utilizată pentru a oferi informații în vederea deciziilor privind alocarea bugetară. În special: <ul style="list-style-type: none"> • Nu există nicio legătură între punctaje și disponibilitatea resurselor bugetare • Nu există nicio garanție că bugetul poate finanța toate proiectele care au obținut punctaj mare • Numai 2 dintre cele 4 memorii de prioritizare au fost aprobate, ceea ce ridică semne de întrebare cu privire la utilitatea întregului exercițiu. • Sistemul de informații existent, creat în jurul unei baze de date PIP este inadecvat pentru susținerea eficientă a sarcinii de prioritizare.

Sarcina de bază îndeplinită de UEIP	OBSERVAȚII
	În special, procesul de introducere și validare a datelor nu dispune de rigoarea necesară pentru a asigura că baza de date conține date exacte și actualizate. UEIP trebuie să piardă mult timp cu verificarea datelor, înainte de a elabora lista de prioritizare. Prin aceste eforturi, calitatea datelor din baza de date PIP a crescut considerabil.
4. Monitorizarea progresului fizic al proiectelor de investiții majore. Adunarea informațiilor cu privire la progresul fizic – exprimat în procente – de la ministerele de linie, pe bază lunară, folosind un tipar elaborat de UEIP	<ul style="list-style-type: none"> • UEIP încearcă să adune date cu frecvență lunară în plus și în paralel față de DPIP, ceea ce contribuie la sarcina de raportare a OPC (ordonator principal de credite). • Drept urmare, UEIP se confruntă cu dificultăți în colectarea datelor, din moment ce OPC sunt reticenți la a răspunde, nu în ultimul rând din cauza frecvenței inutile de mari a colectării datelor (este aproape imposibil să se realizeze și raporteze progres fizic semnificativ în fiecare lună; prin urmare, frecvența de raportare ar trebui schimbată în trimestrial). • Procesul de monitorizare a dus la tensionarea relațiilor dintre UEIP și OPC.
5. Formularea de răspunsuri la întrebări de către departamentele parlamentare și guvernamentale cu privire la chestiuni de investiții publice	<ul style="list-style-type: none"> • Dată fiind natura politică a acestor sarcini și modul în care sarcinile sunt alocate între membrii echipei, astfel de solicitări <i>ad hoc</i> pot afecta planul de lucru al întregii echipe

Sursa: evaluare realizată de autori.

138. **UEIP realizează sarcini analitice limitate.** În ciuda nevoilor de instruire în anumite domenii, se pare că echipa dispune de capacitatea de a îndeplini sarcini mai analitice decât face în prezent – și ar trebui să facă – de exemplu cu privire la implicațiile viitoare de cost ale proiectelor prioritizate. Motivul pentru activitatea analitică limitată este tripartit: (i) datele disponibile direct au calitate redusă; (ii) reglementările existente nu solicită în mod specific UEIP să realizeze analize mai consistente; și (iii) există inițiativă limitată și îndrumare adecvată pentru a merge mai departe de majoritatea sarcinilor strict legale. Cu toate că realizarea de analize utile cu privire la portofoliul de investiții ar putea ajuta să demonstreze relevanța și abilitățile UEIP în fața altor factori interesați în MIP, conducerea Unității nu a demarat până în prezent nicio activitate analitică ce ar putea depăși sarcinile de rutină.

139. **Moralul și motivația personalului par a se situa la un nivel mediu.** Pe o scară de la 1 (foarte scăzută) la 10 (foarte mare), satisfacția medie cu privire la locul de muncă a personalului UEIP intervievat a fost „6”. Majoritatea persoanelor intervievate au arătat că echipa lucrează bine împreună. Persoanele intervievate au exprimat anumite frustrări în ceea ce privește impactul limitat al activității unității, menționând că UEIP poate emite doar o opinie cu privire la punctajul proiectului dat de OPC, dar nu poate respinge la modul real nicio propunere, și că se consumă mult efort pentru elaborarea listei de prioritizare, care fie nu este aprobată, fie chiar dacă este aprobată nu pare să furnizeze în realitate informații pentru deciziile bugetare. Fiind antipatizată de ministerele de linie, a căror percepție aparentă este că UEIP le îngreunează munca, acest fapt pare să afecteze motivația personalului.

5.3 Evaluarea capabilităților de bază UEIP

5.3.1 Auto-evaluare

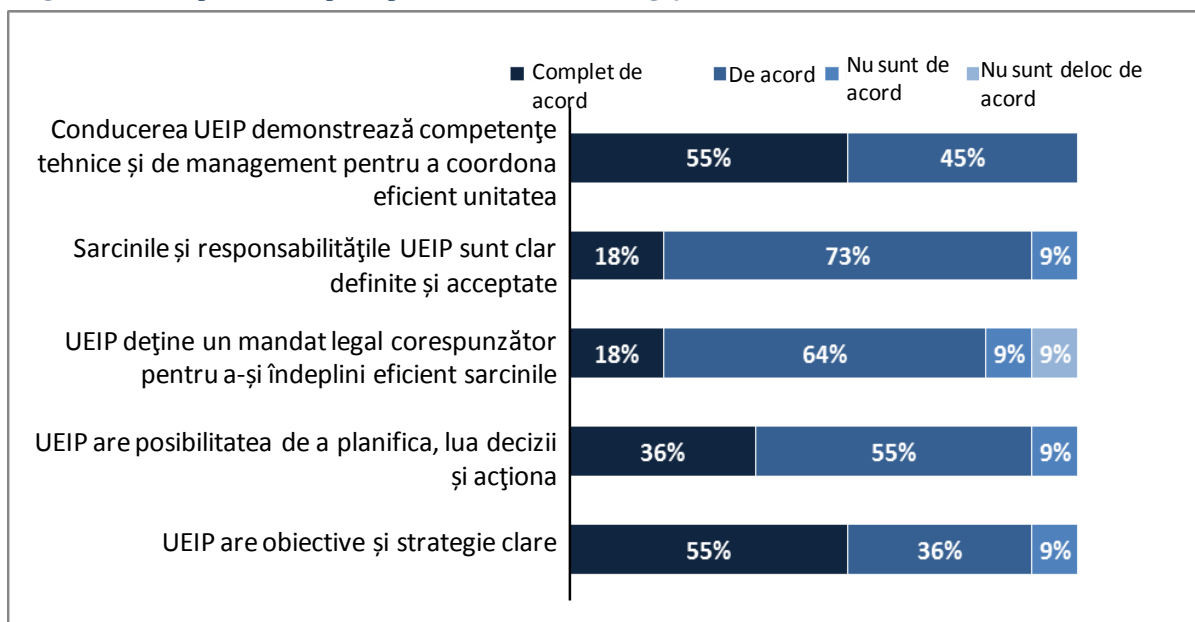
140. **Această secțiune prezintă constatările evaluări cu privire la capabilitățile de bază ale UEIP pe baza opiniilor exprimate de personalul UEIP.** Personalul UEIP a fost rugat să-și exprime opinia cu privire la capabilitățile UEIP în rolul de unitate organizațională. Instrumentul chestionar aferent (v. Anexa 4) conține o serie de declarații cu privire la UEIP ce reflectă cele cinci capabilități de bază considerate în general a determina în mod concludent posibilitatea organizației de a îndeplini eficient funcțiile alocate (v. Capitolul 2): capabilități de a se angaja și acționa, de a realiza funcții sau sarcini și de a îndeplini obiective, de a relaționa cu factori interesați externi, de a se adapta și reînnoi prin forțe proprii și, în sfârșit, de a realiza coerență. Personalul UEIP a fost rugat să specifice în ce grad sunt de acord cu anumite declarații referitoare la capabilități având UEIP ca subiect, pe o scară ce merge de la „sunt total de acord” la „nu sunt deloc de acord”. Chestionarele au fost completate de 11 angajați, inclusiv directorul unității.

141. **În general, personalul UEIP pare a fi de părere că unitatea dispune de capabilitățile de bază la un nivel adecvat.** Majoritatea declarațiilor cu privire la UEIP au fost formulate de o manieră pozitivă, și anume dacă este de acord cu o afirmație, personalul va exprima – prin generalizare – o opinie pozitivă cu privire la existența capabilității de bază aferente. Se observă că aproape niciun respondent nu și-a exprimat dezacordul cu afirmațiile prin care UEIP este descrisă în mod pozitiv. Totuși, studiul a arătat diferențe în nivelul de acord, ceea ce a permis identificarea unor zone, ce au fost verificate mai în detaliu prin interviuri și chestionare de *feedback* de la beneficiar.

Capabilitatea de a se angaja și de a acționa

142. **Conform chestionarului, UEIP dispune în general de capabilitatea de a se angaja și de a acționa.** Majoritatea respondenților și-au exprimat acordul cu afirmațiile referitoare la această categorie. În timp ce procentul de respondenți care sunt total de acord cu afirmațiile prin care se arată că UEIP are obiective clare și capacitatea de a planifica, lua decizii și acționa este mare, este considerabil mai scăzut în ceea ce privește afirmațiile ce specifică faptul că UEIP are un mandat legal adecvat și că sarcinile și responsabilitățile sale sunt clar definite și general acceptate (Diagrama 13). În ceea ce privește aceste ultime două afirmații, unii respondenți și-au exprimat chiar dezacordul. Acest fapt pune semne de întrebare în ceea ce privește caracterul adecvat (perceput) al temeiului legal al UEIP și a clarității (percepute) a delimitării responsabilităților sale de cele ale altor unități. Incertitudinile legate de mandatul legal, precum și responsabilitățile neclare și/sau neacceptate subminează posibilitatea unității de a se angaja și de a acționa.

Diagrama 13: Capabilitatea percepută a UEIP de a se angaja și de a acționa

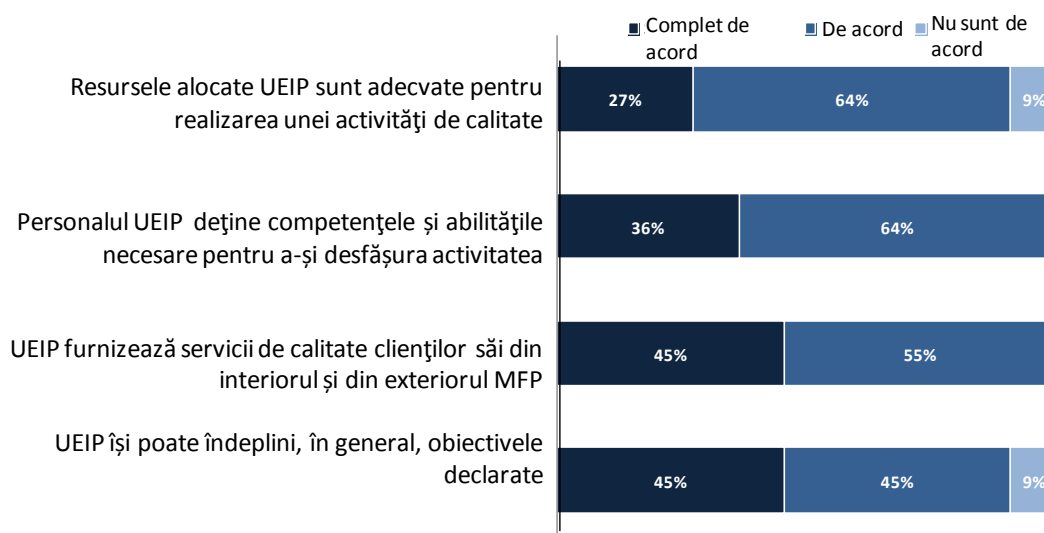


Sursa: Chestionarul personalului UEIP

Capabilitatea de a îndeplini obiectivele

143. **Deși chestionarele au arătat că UEIP are capabilitatea de a-și îndeplini obiectivele, posturile vacante existente ridică întrebări în această chestiune.** Capabilitatea de a îndeplini obiectivele este reflectată în posibilitatea de a-și atinge rezultatele declarate la nivel de producție și impact, cu respectarea bugetului și a termenelor. Majoritatea respondenților sunt de părere că resursele alocate UEIP sunt adecvate pentru realizarea unei activități la standarde de calitate. Cu toate acestea, numai 27% sunt *complet* de acord cu afirmația relevantă, în timp ce 9% nu sunt de acord (**Diagrama 14**). Analog, toți respondenții consideră că personalul UEIP dispune de competențele corecte pentru a-și desfășura activitatea și că UEIP oferă servicii de calitate beneficiarilor săi. Cu toate acestea, numai 36% dintre respondenți sunt *complet* de acord cu afirmațiile respective. Se observă că 4 dintre posturile oficiale ale UEIP sunt în prezent vacante. Conform profilului de personal al unității, aceste posturi sunt rezervate pentru ingineri. Prin urmare, unitatea nu dispune de experiență de specialitate pentru analiza studiilor de fezabilitate transmise de ministerele de linie în domenii tehnice, cum ar fi infrastructura și transportul. Mai mult, studiul arată o diferență de opinie în legătură cu întrebarea dacă UEIP este de obicei capabilă să-și îndeplinească obiectivele declarate. În timp ce 45% dintre respondenți sunt complet de acord că UEIP își poate îndeplini obiectivele, 9% nu sunt de acord.

Diagrama 14: Capabilitatea percepută a UEIP de a-și îndeplini obiectivele

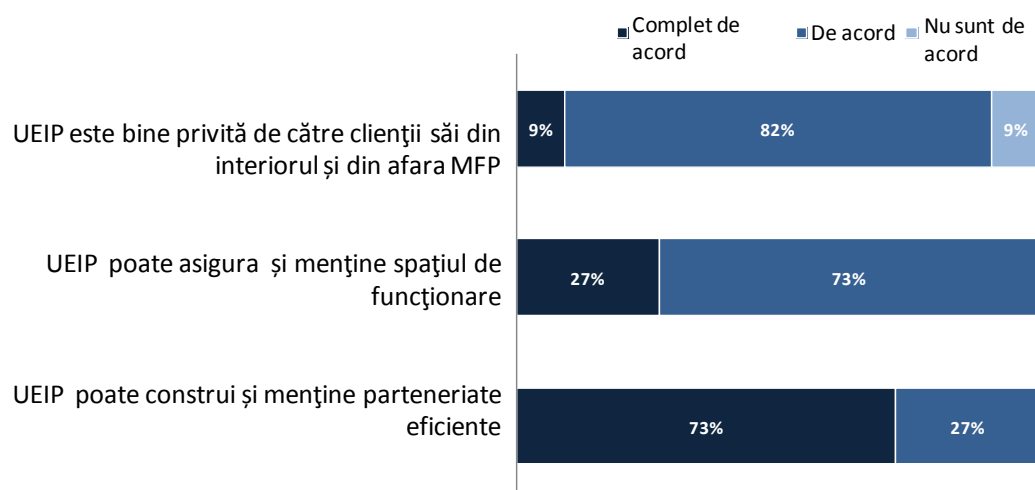


Sursa: Chestionarul personalului UEIP

Capabilitatea de a relaționa cu factori interesați externi

144. **Chestionarul arată o percepție mixtă a personalului cu privire la capabilitatea UEIP de a relaționa cu factori interesați externi.** Capabilitatea de bază de a relaționa cu factori interesați externi se referă la posibilitatea de a construi, gestiona și menține relații-cheie necesare pentru supraviețuirea unității organizaționale. Unitățile organizaționale concurează adeseori pentru putere, spațiu, susținere și resurse cu o diversitate de alți actori. Prin urmare, asigurarea spațiului de funcționare și protejarea departamentului de intruziuni reprezintă, de asemenea, un element-cheie a acestei capabilități. Cu toate că respondenții sunt, în mare, de acord cu declarațiile aferente conținute în instrumentul de studiu, matricea răspunsurilor ridică întrebări cu privire la caracterul adecvat al gradului existent de capabilitate de a relaționa cu factori interesați externi. În timp ce 73% dintre respondenți sunt complet de acord că UEIP poate construi și menține parteneriate eficiente, numai 27% sunt *complet* de acord că unitatea poate de asemenea asigura și menține spațiul de funcționare (Diagrama 15). În timp ce 82% dintre respondenți sunt de acord că UEIP este bine-privită de către clienții săi, numai 9% sunt *complet* de acord și alte 9% chiar nu sunt de acord cu această afirmație. Matricea răspunsurilor pare a arăta că fie capabilitatea UEIP de a relaționa cu factori interesați externi nu este complet adecvată, fie nu este aplicată eficient. În caz contrar, respondenții ar fi exprimat un mai mare acord cu afirmațiile ce sugerează că UEIP este bine-privită de către clienții săi și își poate asigura spațiul de funcționare.

Diagrama 15: Capabilitatea percepută a UEIP de a relaționa cu factori interesați externi

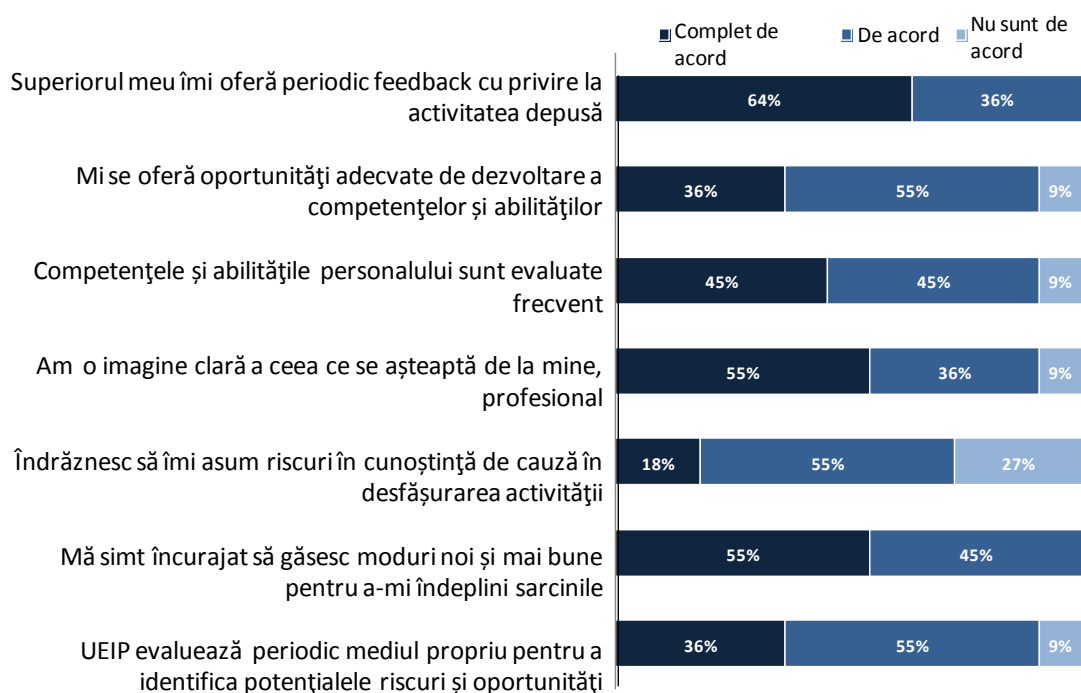


Sursa: Chestionarul personalului UEIP

Capabilitatea de a se adapta și reînnoi prin forțe proprii

145. **Matricea răspunsurilor ridică semne de întrebare în ceea ce privește capabilitatea UEIP de a se adapta și reînnoi prin forțe proprii.** Capabilitatea de a se adapta și reînnoi este determinată de măsura în care organizațiile/ departamentele analizează sistematic schimbările din propriul mediu, promovează dialogul intern, sunt deschise să învețe și pot integra idei noi. Spre deosebire de celelalte capabilități de bază, răspunsurile la afirmațiile referitoare la capabilitatea UEIP de a se adapta și reînnoi prin forțe proprii sunt mai diverse. În numeroase cazuri, o mică parte dintre respondenți chiar au manifestat dezacord. Răspunsurile par să arate că există un nivel adecvat de dialog și învățare internă. Majoritatea respondenților declară că există o evaluare frecventă a competențelor, cu superiorii oferă feedback cu privire la performanțe și că personalului i se oferă posibilitatea de a-și dezvolta competențele (Diagrama 16). Cu toate acestea, aproximativ o treime dintre respondenți nu îndrăznesc să-și asume riscuri în cunoștință de cauză și numai 36% dintre respondenți sunt complet de acord că UEIP își evaluează adeseori mediul pentru a identifica riscurile și oportunitățile. În special în etapele incipiente de după înființare, unitatea trebuie să dispună de o mare abilitate de adaptare și reînnoire prin forțe proprii, cât timp își construiește spațiul de funcționare. Verificarea mediului de funcționare și asumarea de riscuri în cunoștință de cauză sunt importante pentru ca unitatea să-și asigure și mențină spațiul de funcționare.

Diagrama 16: Capabilitatea percepută a UEIP de a se adapta și reinnoi prin forțe proprii

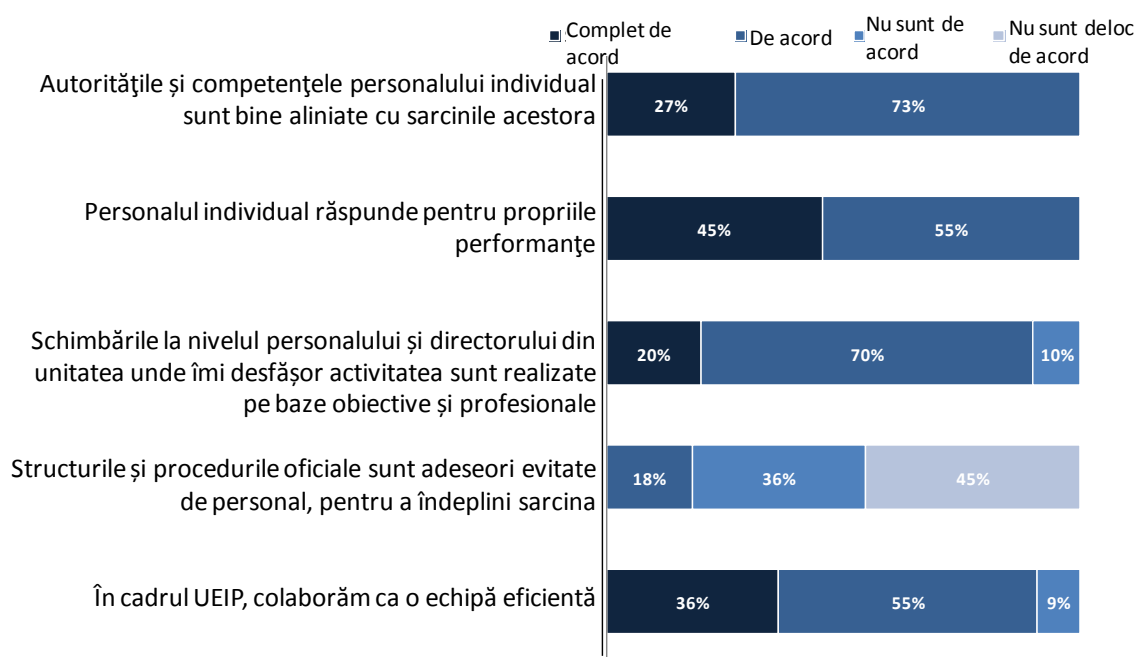


Sursă: Chestionarul personalului UEIP

Capabilitatea de a realiza coerență

146. **Chestionarul arată o percepție mixtă în ceea ce privește capabilitatea UEIP de a realiza coerență.** Organizațiile/ departamentele au nevoie de diverse capabilități, interese și identități, precum și de o varietate de perspective și moduri de gândire. În practică, beneficiile acestei diversități le ajută să-și dezvolte rezistența. Cu toate acestea, în același timp, trebuie să identifice modurile de a domina această fragmentare pentru a împiedica pierderea caracterului concentrat al sistemului și în cel mai rău caz, dezintegrarea. Elementele de bază ale capabilității de realizare a coerenței includ un mandat clar și un stil de management aplicat cu consecvență, precum și un set de principii organizaționale, prevăzute în termeni operaționali în metodologiile de management al resurselor umane. Se observă că peste 80% nu au fost de acord cu afirmația în sensul că structurile și procedurile oficiale sunt adeseori evitate, pentru a duce sarcina la îndeplinire (Diagrama 17). Aceasta arată un nivel crescut de respectare a procedurilor oficiale, ce contribuie la posibilitatea de realizare a coerenței. Cu toate acestea, numai 27% dintre respondenți sunt complet de acord că autoritățile și competențele personalului individual sunt bine alinierte cu sarcinile acestora. În plus, numai 20% dintre respondenți sunt de acord că schimbările de personal (realocări, promovări etc.) sunt realizate pe baze obiective și profesionale, în timp ce 10% nu sunt de acord cu această afirmație. Majoritatea dintre toți respondenții sunt de acord că UEIP colaborează ca o echipă eficientă, în timp ce 9% nu sunt de acord cu afirmația. În ansamblu, UEIP pare că dispune de potențialul pentru a dezvolta o capabilitate adecvată de a realiza coerență, însă nu pare să-și fi valorificat la maxim potențialul până acum. UEIP și-a redactat procedurile operaționale, care sunt în curs de aprobare la conducerea superioară a ministerului.

Diagrama 17: Capabilitatea percepută a UEIP de a realiza coerență



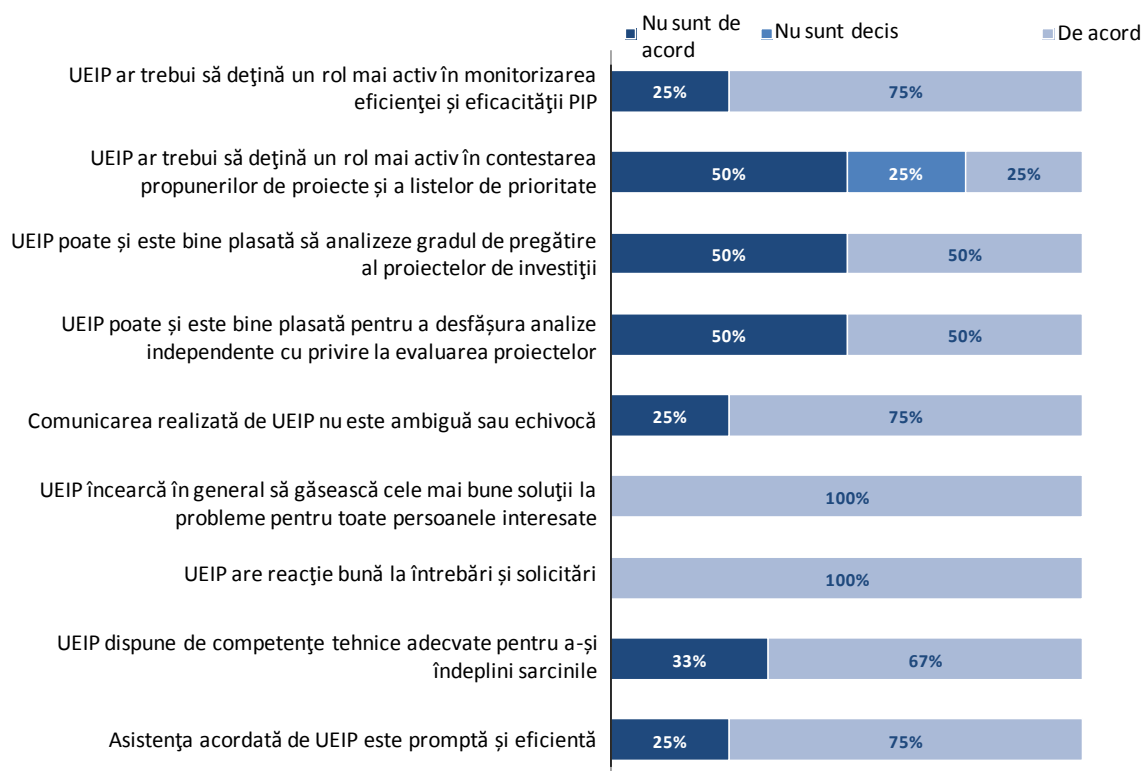
Sursă: Chestionarul personalului UEIP

5.3.2 Evaluarea externă a capabilităților UEIP

147. **Pentru a obține o perspectivă externă asupra performanțelor UEIP, a fost realizat o analiza de feedback de la clienți.** Chestionarele (Anexa 5) au fost transmise la ministerele de linie, care – având în vedere sarcinile UEIP – ar fi trebuit să interacționeze cu UEIP pe aspecte privind evaluarea și/sau prioritizarea proiectelor lor de investiții. Numai două ministere (Ministerul Transporturilor și Ministerul Mediului și Schimbării Climatice) au răspuns. Totuși, aceste două ministere dețin o majoritate în PIP. Chestionarele au fost completate de doi funcționari de la fiecare minister. Rezultatele chestionarelor au fost verificate prin interviuri ulterioare. În plus, au avut loc întâlniri cu reprezentanții Ministerului Educației și ai Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.

148. **Rezultatele chestionarului indică o percepție mixtă a performanțelor și capabilităților UEIP.** Majoritatea respondenților consideră că UEIP ar trebui să aibă un rol mai activ în monitorizarea eficienței și eficacității PIP (Diagrama 18). Totuși, chestionarul nu oferă un răspuns concludent la întrebarea dacă UEIP este percepută ca fiind capabilă și bine plasată să desfășoare analize independente și să analizeze gradul de pregătire al proiectului de investiții. Cu toate acestea, două treimi dintre respondenți consideră că UEIP deține competențele tehnice pentru realizarea sarcinilor ce îi revin. Mai mult, marea majoritate a respondenților sunt de părere că UEIP are viteză de reacție bună la solicitări, comunicările sale nu sunt echivoce sau ambigue, acordă asistență promptă și eficientă și de obicei încearcă să găsească soluțiile cele mai bune pentru persoanele interesate.

Diagrama 18: Percepția ministerelor de linie cu privire la UEIP



Sursă: Chestionar de feedback de la clienții UEIP

149. Rezultatele chestionarului trebuie asumate cu rezerve ținând cont de numărul restrâns de respondenți. Rezultatele chestionarului nu pot fi considerate reprezentative pentru percepția generală la nivelul ministerelor de linie cu privire la performanțele și rolul vizat al UEIP, din moment ce chestionarele au fost completate de nu mai mult de 4 persoane din 2 ministere de linie diferite. În timpul interviurilor, majoritatea persoanelor care au oferit informații au convenit, în principiu, că o unitate precum UEIP ar trebui să existe. În special, multe dintre persoanele intervievate au propus ca MFP/UEIP să joace un rol mai activ în timpul ședințelor CIM. Principala intenție a fost, totuși, ca MFP/UEIP să stopeze propunerile de proiecte provenind de la agențiile subordonate MdL pe care MdL însuși nu le poate preseleca din motive politice. În acest context, s-a făcut și propunerea ca UEIP să dețină un rol mai activ în prevenirea studiilor de fezabilitate inutile – din nou, un rol ce ar trebui deținut, în realitate, chiar de către MdL. În ansamblu, persoanele intervievate au formulat puține afirmații concrete cu privire la performanțele, ceea ce pare să indice un rol mai degrabă limitat jucat de MFP/UEIP în contextul managementului investițiilor publice în general. Numai câteva proiecte noi de investiții semnificative au fost depuse în decursul ultimului exercițiu fiscal pentru finanțare de la bugetul de stat. În schimb, multe MdL încearcă să acceseze alte surse de finanțare, cum ar fi fonduri UE, care nu parcurg același proces de aprobare ca proiectele finanțate 100% din fonduri naționale.

5.4 Concluzii

150. **UEIP dispune de capacitățile adecvate pentru a-și îndeplini sarcinile actuale.** Cunoștințele și competențele personalului UEIP, deși nu sunt foarte extinse, sunt adecvate în ceea ce privește sarcinile derulate în prezent de unitate, care sunt cu precădere de natură strict legală și administrativă și nu presupun nicio analiză de fond a propunerilor de proiecte sau analiză financiară pentru verificarea suportabilității efective a portofoliilor de investiții aflate în curs. Cu toate acestea, respectivele sarcini par a aduce valoare reală limitată la managementul investițiilor publice, din cauza naturii preponderent administrative a acestora, precum și a legăturii slabe dintre activitățile de prioritizare și bugetare a proiectelor, sistemului ineficient de informare a MFP și consecinței reflectate în lipsa datelor exacte, precum și absența unei conduceri puternice, viziune la nivelul de vârf.

151. **Pentru îndeplinirea eficientă a funcțiilor de asigurarea calității și supraveghere fiscală, capacitățile UEIP trebuie dezvoltate.** Dacă UEIP urmează să îndeplinească în realitate funcțiile de asigurarea calității și supraveghere fiscală, inclusiv tipul de analize necesare de obicei în realizarea acestor funcții, competențele tehnice ale personalului UEIP ar trebui dezvoltate, în special în următoarele domenii: evaluarea proiectelor, analiza portofoliului, analiză financiară și a raportului calitate-preț, analiza datelor macro-economice și fiscale, realizarea estimărilor de costuri, managementul ciclului de proiect, inclusiv monitorizare și evaluare, precum și coordonarea proceselor ce implică mai mulți factori interesați, și redactarea și gestionarea contractelor. Cu toate că personalul UEIP își califică propriile competențe netehnice ca fiind ridicate, se va avea de asemenea în vedere dezvoltarea competențelor de negociere și facilitare ale echipei. În plus, rezultatele derivate din chestionarele personalului arată faptul că gradul de orientare spre servicii este în prezent mai curând redus. Logic, prin prisma mediului organizațional al UEIP și a dificultăților cu care se confruntă aceasta în efortul de a se impune ca o unitate nouă. Cu toate acestea, raporturile profesionale dintre UEIP și MdL probabil se vor ameliora, odată ce Unitatea va fi percepută mai mult ca un consilier ale cărui comentarii ajută la creșterea calității portofoliilor de investiții ale MdL. Acest fapt necesită un nivel mai mare de inițiativă din partea UEIP, de exemplu în ceea ce privește realizarea de analize ce ajută MdL în identificarea zonelor de blocare în implementarea proiectelor și/sau studii de fond în căutarea de opțiuni pentru soluționarea problemelor identificate. Este de asemenea necesară găsirea unui echilibru între funcția de control și asistență în îndeplinirea propriilor sarcini.

152. **Dezvoltarea capacităților UEIP nu va conduce în mod automat la creșterea performanțelor, decât în situația în care capacitățile crescute pot fi convertite în capabilități, fapt ce necesită găsire de soluții la constrângerile din mediul instituțional și organizațional al UEIP.** Asigurarea de instruire de specialitate pentru UEIP sau extinderea resurselor umane prin adăugarea încă a unei funcții de conducere și secretariat – deși considerate importante (v. mai jos) – nu va crește *per se* capabilitățile efective ale UEIP și, la nivel mai larg, performanțele decât dacă sunt soluționate constrângerile identificate la nivel organizațional și instituțional.

153. **UEIP dispune de o capabilitate restrânsă de a se angaja și de a acționa și de a-și îndeplini obiectivele reale.** Sarcinile principale strict legale și administrative realizate de UEIP par că nu reușesc să asigure tipul de funcții în materia asigurării calității și supravegherii fiscale avute în vedere în cadrul legislativ existent. Capabilitatea UEIP de a se angaja și de a acționa în contextul unor obiective mai larg definite ale funcțiilor de asigurarea calității și supraveghere fiscală este subminată de conducerea instabilă (atât la nivel de unitate, cât și de minister); prin interpretarea îngustă de către MFP a cadrului legislativ (ceea ce atrage negarea *de facto* a funcției de contestare a MFP); prin veriga lipsă dintre

prioritizare și bugetare, ce reduce utilitatea întregului exercițiu, inclusiv stimulentele MdL de a colabora; și prin absența unui sistem de informare corespunzător.

154. **UEIP dispune de capacitate limitată de a relaționa eficient cu alți factori interesați în MIP.** Posibilitatea UEIP de a se angaja eficient cu DPIP este subminată de structura organizațională existentă a MFP, ce plasează ambele unități sub directori de linie de top diferiți. Posibilitatea UEIP de a construi și menține relații eficiente cu MdL este împiedicată de interpretarea îngustă de către MFP a rolului său; un sistem M&E fragmentat cu asistență IT insuficientă ce conduce la o sarcină semnificativă de raportare a MdL (pentru care acestea din urmă dau parțial vina pe UEIP); și dezbinarea dintre activitățile de prioritizare și bugetare, ce reduce disponibilitatea MdL de a se angaja cu UEIP pe perioada exercițiului de prioritizare. Cu toate că în prezent aduce puțină valoare adăugată, UEIP pare să se agațe de sarcinile de prioritizare, pe care se pare că o consideră singura parte a spațiului său de funcționare pe care se simte în stare să o asigure. Ca urmare a constrângerilor fiscale numai un mic număr de noi proiecte de investiții semnificative au fost propuse în ultimul timp spre finanțare de la bugetul de stat. Prin urmare, UEIP are puține oportunități de a se angaja cu MdL în chestiuni de evaluare. Faptul că personalul UEIP în întregime dispune de experiență practică limitată în MIP reduce de asemenea abilitatea Unității de a câștiga credibilitate și legitimitate, precum și de a construi și menține relații cu omologii din MdL.

155. **În principiu, UEIP dispune de capacitatea de a realiza coerență.** Mandatul UEIP este definit relativ clar, deși există constrângeri externe, dar și deficit de capacitate internă, ce împiedică UEIP să îl pună complet în aplicare. Mai mult, aparent Unitatea nu este sigură de mandatul său. Este nevoie de o conducere puternică, vizionară a unității susținută de un director de top dedicat pentru instituționalizarea UEIP în concordanță cu mandatul acesteia. Elaborarea unei declarații de viziune ar putea încuraja posibilitatea UEIP de a realiza coerență, la fel ca și elaborarea de fișe de post mai specifice, care să reflecte o mai mare specializare a personalului individual în anumite zone de activitate ale UEIP (v. mai jos).

156. **În principiu, UEIP dispune de capacitatea de a se adapta și reînnoi prin forțe proprii.** În ciuda limitărilor impuse de normele și practicile RU existente, UEIP are în prezent la dispoziție oportunități unice de a soluționa unele dintre problemele identificate prin alegeri de recrutare inteligente, prin valorificarea capacității de consultanță suplimentare furnizată prin proiectul RAS MIP și prin poziționarea sa strategică în contextul proceselor de reformă ce urmează. Nu toate pozițiile autorizate ale UEIP au fost ocupate până în prezent. Aceasta permite UEIP să soluționeze relativ rapid unele dintre deficiențele identificate în legătură cu competențele și experiența. În plus, UEIP ar putea valorifica strategic proiectul RAS MIP pentru a elabora o agendă de reformă care să se ocupe de constrângerile cele mai rigide ale UEIP. În sfârșit, UEIP și-ar putea asuma un rol proactiv în promovarea activităților de reformă, ex.: acționând ca unitate de reformă și/sau jucând un rol principal în raționalizarea PIP. Pe lângă adaptarea proprie, ex.: prin dezvoltarea capacității personalului, UEIP ar putea de asemenea juca un rol activ în schimbarea mediului său. Prin urmare, în principiu, UEIP pare a deține capacitatea de a se adapta și reînnoi prin propriile puteri. În ceea ce privește răspunsurile la chestionare, totuși, aparent UEIP nu înțelege pe deplin oportunitățile existente sau nu se simte în stare să le valorifice pe deplin.

6. Concluzii și recomandări

157. **Punctele slabe structurale ale sistemului MIP din România, într-un PIP supraaglomerat și slab performant.** Cadrul investițiilor publice din România este extins și complex; responsabilitatea de implementare cuprinde multe organizații publice. Există îndrumare strategică de investiții redusă, ceea ce împiedică prioritizarea cheltuielilor de investiții. Lipsa prioritizării adecvate subminează coerența strategică și eficiența portofoliului de investiții. Mai mult, există îndrumare tehnică redusă cu privire la metodele de evaluare, precum și capacitate de evaluare limitată în ministerele de linie. Evaluarea inadecvată conduce la proiecte slabe. Deficiențele din procesul de selecție a proiectelor duc la supraaglomerarea PIP. Drept consecință a PIP-ului supraaglomerat, resursele disponibile limitate sunt distribuite între prea multe proiecte, ceea ce - împreună cu punctele slabe din procesul de achiziție - generează depășiri ale termenelor și costurilor. Eficiența globală a PIP este îndoielnică; printre altele, din cauza clasării slabe a calității și întinderii infrastructurii din România.

158. **În acest context, UEIP a fost înființată în anul 2013 ca unitate nouă în cadrul MFP pentru a consolida supravegherea și controlul calității la nivel central cu privire la proiecte de investiții semnificative. Creșterea capacității UEIP de a îndeplini adecvat funcțiile de asigurarea calității și supraveghere fiscală impune schimbarea situației de „capacitate medie-capabilitate scăzută” a Unității.** Performanțele unei unități organizaționale depind în primul rând de trei aspecte interdependente: (i) competențele personalului; (ii) calitatea organizației în care se află și funcționează unitatea; și (iii) caracterul adecvat al mediului instituțional în care funcționează organizația. Deși capacitatea globală a UEIP - după cum este aceasta reflectată în cunoștințele și competențele combinate ale personalului său - de realizare a acestor funcții în principiu este medie, capabilitatea Unității de a le îndeplini efectiv este redusă. Evaluarea a constatat că principalele constrângeri ce stau în calea îndeplinirii eficiente de către UEIP a funcțiilor de asigurarea calității și supraveghere fiscală rezultă din factori specifici mediului instituțional și organizațional al Unității, ce nu se află sub controlul UEIP.

159. **Schimbarea situației de „capacitate medie-capabilitate scăzută” a UEIP necesită îndepărtarea deficiențelor din mediul instituțional și organizațional, precum și dezvoltarea experienței tehnice a Unității.** Constrângerile din mediul instituțional al UEIP afectează posibilitatea Unității de a-și îndeplini eficient funcțiile de asigurarea calității și supraveghere fiscală. Problemele apar în principal din deficiențe la buget și sistemul MIP, care - într-o oarecare măsură - pot fi consecințele implementării incomplete și insuficiente a reglementărilor existente.

160. **În ciuda introducerii unui CBTM (Cadrul Bugetar pe Termen Mediu), resturile unui proces de bugetare anual progresiv continuă să afecteze eficiența investițiilor publice în România.** Cu toate că proiectele de investiții de capital necesită, în general, mai mulți ani până la implementare, creditele și alocările bugetare se realizează doar pe un singur an. Costurile totale ale proiectului nu sunt avute în vedere în mod corespunzător pe parcursul selecției proiectelor și al elaborării bugetului anual. Lipsa unei perspective multianuale conduce la un PIP supraaglomerat, în care costurile previzionate, și anume suma necesară pentru finalizarea tuturor proiectelor aflate în desfășurare cu respectarea graficului inițial al acestora, depășesc cu mult spațiul fiscal disponibil. Prin urmare, în timpul procesului bugetar anual, fiecare proiect primește, de obicei, mai puțin decât suma necesară pentru finalizarea acestuia conform graficului său inițial. Printre alți factori, această situație este rezultatul lipsei de estimări adecvate de referință previzionale, precum și aspectul conform căruia legislația existentă nu impune o conexiune clară între estimările din anii anteriori și alocările efective pentru anii curenti;

legislația existentă neimpunând, de asemenea, justificarea diferențelor. Acești factori restrâng foarte mult posibilitatea UEIP de a evalua suportabilitatea și sustenabilitatea noilor proiecte propuse de MdL.

161. Etapele ciclului MIP din România nu sunt bine definite, fiind insuficient conectate cu procesul de bugetare. Spre deosebire de bunele practici internaționale, ciclul MIP din România nu cuprinde o etapă separată de revizuire independentă. CIM și UEIP derulează o serie de activități legate de funcțiile de revizuire independentă în cadrul Etapei 2 a ciclului MIP din România, însă aceste activități se concentrează în principal pe aspecte procedurale și nu implică o analiză de fond din punct de vedere al relevanței proiectului propus, al fezabilității strategiei propuse și al sustenabilității proiectului din perspectivă socială, de mediu și instituțională. Instituționalizarea „revizuirii independente” sub formă de etapă separată în cadrul ciclului MIP din România ar asigura un cadru de funcționare mai clar în care UEIP să-și îndeplinească funcția de asigurarea calității. În plus, mandatul legal al UEIP ar trebui extins pentru a permite unității să treacă dincolo de analiza suportabilității și sustenabilității, la relevanța și fezabilitatea proiectelor propuse. Mai mult, prioritizarea și bugetarea proiectelor nu sunt corespunzător conexe, nici din perspectivă procedurală, nici de fond. Prioritizarea proiectelor de investiții și depunerea aferentă a strategiei fiscale și a documentelor de buget sunt „îngrămădite” la mijlocul anului, ceea ce lasă puțin spațiu pentru integrare. În plus, nu există o legătură clară între rezultatele prioritizării și alocarea de finanțare, din moment ce nu există nicio garanție că chiar dacă au primit punctaj mare, proiectele vor beneficia de finanțare adecvată pentru a fi finalizate la timp. Ambii factori reduc relevanța și eficiența activității de prioritarizare a UEIP, care – cel puțin la nivel teoretic – ar trebui să reprezinte un element esențial al funcției de supraveghere fiscală a MFP.

162. Cadrul legislativ, deși este fragmentat și insuficient susținut de metodologiile operaționale, conferă MFP un mandat legal care îi permite îndeplinirea funcției de supraveghere fiscală. Cadrul legislativ acordă MFP/UEIP un mandat clar și suficient de autoritar pentru a realiza o funcție eficientă de supraveghere fiscală, inclusiv funcția de contestare a evaluării și funcția de „gardian”, care permite MFP să evalueze și să respingă propuneri de proiecte din partea MdL ce nu respectă criteriile stabilite. Prin prisma PIP neperformant, funcția de asigurarea calității ar trebui articulată mai clar, inclusiv prin stipularea în OUG 88/2013 și HG 225/2014 a faptului că printre responsabilitățile UEIP se numără evaluarea necesității și relevanței proiectelor de investiții semnificative propuse, fezabilitatea strategiei de proiect propuse, precum și eficiența globală a portofoliului investițiilor semnificative. În prezent, funcția de asigurarea calității consacrată în legislația aplicabilă se concentrează în principal pe aspecte procedurale, dar ar trebui extinsă pentru a cuprinde aspecte precum evaluarea relevanței și necesității intervenției propuse, precum și analiza compatibilității opțiunii propuse în vederea soluționării problemei de politică publică identificate. Pentru a permite UEIP să ducă la bun sfârșit sarcinile aferente, MdL ar trebui să furnizeze toate informațiile necesare, inclusiv studiu de fezabilitate complet.

163. Cu toate acestea, MFP/UEIP nu îndeplinesc în prezent funcția de supraveghere și contestație atribuită acestuia prin diverse legi și reglementări și necesară, având în vedere PIP supraaglomerat și neperformant. Numeroși funcționari MFP par a percepe activitatea de bugetare drept o sarcină administrativă și nu par să considere că este rolul Ministerului să conteste propunerile de cheltuieli ale MdL. Prin urmare, avizarea proiectelor după o revizuire sumară, axată pe formalități, reprezintă o practică uzuală.

164. Posibilitatea UEIP de a-și îndeplini în mod eficient funcțiile de asigurarea calității și supraveghere fiscală este în plus limitată prin plasarea acestuia în structura organizatorică a MFP și de sistemul de informare inadecvat. Pe lângă sistemul de stimulente slab și schimbările frecvente

la vârf, doi factori din mediul organizațional al UEIP reduc în principal eficiența și eficacitatea activității UEIP: plasarea acesteia în afara departamentului bugetar și lipsa unui sistem de informare adecvat, care să susțină MIP. Cele două unități principale ce îndeplinesc funcții aferente MIP din MFP, și anume UEIP și DPIP, raportează unor directori de linie superiori diferiți, ceea ce îngreunează comunicarea și colaborarea eficientă între acestea. Mai mult, acest aranjament separă din punct de vedere organizațional prioritizarea proiectelor semnificative de bugetare, din moment ce UEIP, spre deosebire de DPIP, nu intră sub incidența HG pentru programare bugetară. Lipsa unui sistem de informare MIP complex care ar permite urmărirea proiectelor de investiții pe toată durata lor de existență, constrânge semnificativ activitatea UEIP. Întinderea și funcționalitățile bazei de date PIP existentă sunt prea restrânse, ceea ce obligă UEIP să colecteze date suplimentare de la MdL prin MS Excel, adăugând la sarcina de raportare a MdL și tensionând relațiile dintre acestea și UEIP.

165. Pentru a permite UEIP realizarea eficientă a funcțiilor de supraveghere fiscală și asigurarea calității, experiența tehnică a Unității trebuie dezvoltată. Competențele personalului UEIP, deși nu foarte extinse, sunt adecvate din punct de vedere al sarcinilor pe care unitatea de desfășoară în prezent, care sunt cu precădere de natură strict legală și administrativă și nu presupun nici un fel de analiză de fond a propunerilor de proiecte sau analiză financiară pentru evaluarea suportabilității efective a portofoliilor de investiții aflate în derulare. Pentru a permite desfășurarea tipului de funcție de asigurarea calității și supraveghere fiscală vizate în legislația existentă, inclusiv evaluarea necesară a propunerilor de proiecte și a portofoliilor de investiții, profilul personalului la nivelul UEIP trebuie revizuit. Mai mult, competențele tehnice ale echipei în planificarea investițiilor, evaluarea proiectelor, analiza portofoliului, analiză financiară, analiza datelor macro-economice și fiscale, managementul ciclului de proiect, inclusiv monitorizare și evaluare, precum și redactarea și gestionarea contractelor trebuie dezvoltate prin instruirea personalului existent și prin recrutarea de personal suplimentar cu competențe și experiențe care în prezent lipsesc unității. Recrutarea de personal suplimentar ar trebui să se concentreze pe persoane cu specializarea inginerie și experiență substanțială în elaborarea și managementul proiectelor de investiții publice, precum și pe persoane cu experiență profesională de monitorizare și evaluare, inclusiv proiectarea sistemelor M&E. Deoarece nu este eficientă, din punct de vedere al costurilor, angajarea de experți pentru întreaga varietate posibil destul de complexă a aspectelor de evaluare a proiectelor ca membri ai echipei de bază, posibilitatea UEIP de a angaja experți pe termen scurt ar trebui dezvoltată. Aceasta ar include creșterea competențelor UEIP de gestionare a contractelor, precum și asigurarea la dispoziția Unității a unui buget adecvat pentru angajarea unor experți pe termen scurt. Mai mult, conducerea echipei ar trebui consolidată în paralel, inclusiv prin înființarea unei funcții de Director Adjunct, precum și prin formularea unei declarații de misiune și prin revizuirea fișelor de post existente, astfel încât acestea să reflecte profilele de competențe în concordanță cu funcțiile de bază ale UEIP.

166. Profilul de personal al UEIP ar trebui revizuit pentru a reflecta un nivel mai bun de specializare, în concordanță cu sarcinile de bază ale Unității. O mai bună specializare ar trebui să ajute la creșterea profesionalizării UEIP, care, la rândul său, poate crește performanțele și acceptarea Unității. În prezent, fișele posturilor pentru tot personalul UEIP sunt foarte asemănătoare și toți angajații îndeplinesc același fel de sarcini. Prin prisma rolului și responsabilităților globale ale UEIP, Unitatea ar trebui să încerce să dezvolte o experiență mai bună (și anume, cunoștințe și competențe precum și experiență practică) în următoarele domenii: evaluarea proiectelor, managementul proiectelor, achiziții, monitorizare & evaluare, managementul portofoliului, analiză bugetară și financiară, și aspecte juridice, inclusiv dreptul contractelor. Fișele posturilor ar trebui revizuite în consecință. Un profil de personal propus care păstrează numărul posturilor autorizate în prezent este prezentat în Tabelul 9 Tabelul 9.

Tabelul 9: Profil propus pentru personalul UEIP

Funcția	Sarcinile principale:	Nr.
Director	<ul style="list-style-type: none"> • Organizează, conduce și coordonează toate activitățile UEIP • Supraveghează personalul Unității • Dezvoltă și monitorizează planul de activitate și bugetul Unității • Dezvoltă procedurile standard de funcționare 	1
Director adjunct	<ul style="list-style-type: none"> • Susține Directorul în sarcinile de coordonare • Supraveghează activitatea Specialiștilor de portofoliu • Monitorizează performanțele portofoliului investițiilor semnificative • Ține legătura cu DPIP pe marginea aspectelor legate de programarea și monitorizarea investițiilor 	1
Specialist în evaluare	<ul style="list-style-type: none"> • Coordonează o revizuire independentă a propunerilor de proiecte depuse de MdL • Asigură asistență de secretariat CIM • Asigură/ organizează îndrumare/ instruire cu privire la tehnicile de evaluare la MdL • Susține dezvoltarea metodologiilor de evaluare 	2
Specialist în management de proiect	<ul style="list-style-type: none"> • Susține revizuirea independentă a propunerilor de proiecte depuse de MdL • Asigură/ organizează îndrumare/ instruire cu privire la aspecte de management de proiect la MdL • Susține dezvoltarea metodologiilor pentru management de proiect • Susține raționalizarea portofoliului 	2
Specialist în achiziții	<ul style="list-style-type: none"> • Susține revizuirea independentă a propunerilor de proiecte depuse de MdL • Asigură îndrumare în aspecte de achiziții • Susține raționalizarea portofoliului 	1
Specialist M&E	<ul style="list-style-type: none"> • Coordonează evaluarea performanțelor PIP • Susține revizuirea independentă a propunerilor de proiecte depuse de MdL • Asigură/ organizează îndrumare/ instruire cu privire la aspecte de M&E • Susține dezvoltarea metodologiilor M&E 	1
Specialist juridic	<ul style="list-style-type: none"> • Susține revizuirea independentă a propunerilor de proiecte depuse de MdL • Asigură îndrumare cu privire la aspecte juridice, inclusiv aspecte contractuale • Susține raționalizarea portofoliului 	1
Specialist de portofoliu (pentru portofolii de proiecte de investiții semnificative)	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorizează și analizează portofoliile de investiții semnificative la nivel ministerial/ sectorial • Realizează analize economice, de management, reglementare și organizaționale pentru portofoliile alocate • Ține legătura cu MdL cu privire la aspecte legate de MIP • Susține revizuirea independentă a propunerilor de proiecte • Susține raționalizarea portofoliului • Dezvoltă și monitorizează indicatorii în vederea evaluării performanțelor portofoliilor de investiții semnificative 	5
Specialist în analiză financiar-bugetară	<ul style="list-style-type: none"> • Coordonează evaluările cu privire la suportabilitate și sustenabilitate în legătură cu noile proiecte de investiții 	1

Funcția	Sarcinile principale:	Nr.
	<ul style="list-style-type: none"> Sușține elaborarea de estimări de referință previzionale Evaluează impactul fiscal al noilor politici și acte normative Sușține raționalizarea portofoliului 	
Funcționar	<ul style="list-style-type: none"> Asigură asistență de secretariat unității Asigură înregistrarea și îndosărierea adecvată a adreselor și a celorlalte documente Menține calendarul Unității și registrul de solicitări 	1

Sursa: compilație realizată de autori

167. **Ținând cont de numărul de posturi, se va avea în vedere introducerea unui alt nivel ierarhic.** Echipa alcătuită din 16 angajați calificați este supravegheată de un singur director. Exercițarea controlului ar trebui stabilită în funcție de nivelul de standardizare, și anume, cu cât sunt mai similare posturile angajaților, cu atât mai mulți dintre angajații respectivi poate controla un singur director. În ciuda naturii strict legale și relativ administrative a sarcinilor de bază ale UEIP, nivelul de standardizare nu este prea mare, prin prisma diversității de sarcini. În prezent, toți angajații raportează unui singur director, care structurează activitatea unității și repartizează sarcinile către fiecare membru al echipei, uneori chiar în regim *ad hoc*. Faptul că o singură persoană supraveghează și coordonează direct activitatea unui număr de 16 specialiști poate aglomera capacitățile manageriale, ceea ce, la rândul său, poate conduce la tensiuni și întârzieri. În alte departamente/ unități din cadrul MFP se manifestă un raport mai mare superior-subordonat decât cel observat în UEIP. De aceea, se va avea în vedere introducerea unui alt nivel ierarhic, de exemplu sub formă de funcție de Director Adjunct. Aceasta ar putea ameliora de asemenea comunicarea și coordonarea la nivelul intern al echipei, care, din declarațiile persoanelor intervievate, nu sunt întotdeauna la eficiența la care ar putea să fie. În plus, echipa are nevoie de asistență de secretariat, pentru care ar putea fi înființată o funcție suplimentară.

168. **Capacitățile UEIP de a îndeplini funcțiile de asigurarea calității și supraveghere fiscală ar putea fi dezvoltate într-un termen scurt.** Atingerea unui nivel de competență care ar permite UEIP să îndeplinească efectiv funcțiile de asigurarea calității și supraveghere fiscală se poate realiza prin combinarea a două măsuri: instruirea personalului existent și recrutarea de personal suplimentar. Majoritatea personalului UEIP deține deja o bază bună de cunoștințe și competențe tehnice și netehnice satisfăcătoare spre bune, care poate constitui o bază pentru creștere. Într-o primă fază, personalul existent poate fi distribuit la profilele funcțiilor menționate mai sus. Această operațiune se va face ținând cont de parcursul educațional, experiența practică și interesele profesionale ale fiecărui angajat. Ulterior, pot fi evaluate necesitățile de formare și pot fi elaborate planuri individuale de învățare & instruire. Unele funcții necesită experiență profesională relevantă considerabilă (cum ar fi în cazul specialiștilor în evaluare și management de proiect) sau cunoștințe specializate (cum ar fi în cazul specialistului juridic) pe care niciunul dintre angajații actuali nu le deține. Pentru aceste funcții, trebuie recrutate alte persoane, pentru a ocupa funcții deja autorizate ce nu au fost încă ocupate. Cu condiția realizării investițiilor necesare în instruirea personalului existent, pare realist ca dezvoltarea capacităților UEIP să atingă nivelul necesar în 1-2 ani – ținând cont de faptul că activitățile de instruire vor trebui etapizate pentru a asigura că, în paralel, este acoperită activitatea curentă.

169. **Planurile de învățare ar putea include o combinație între cursuri de formare și instruire la locul de muncă, precum și cursuri la distanță.** UEIP ar trebui să-și valorifice toate opțiunile de care dispune pentru a dezvolta cunoștințele și competențele propriului personal. Instruirea la locul de muncă ar putea fi asigurată de consilierul rezident al Băncii. Cursuri de formare relevante, cum ar fi de

ex.: în evaluarea de proiecte, analiza riscurilor, management de proiect etc. sunt oferite de diverși furnizori de formare profesională. Diverse universități și alte instituții publice oferă cursuri la distanță de calitate deosebită pe care personalul UEIP le-ar putea frecventa în paralel cu celelalte îndatoriri oficiale. Exemple de posibili furnizori de formare și mostre de cursuri sunt incluse în **Caseta 4**.

Caseta 4: Exemple de cursuri și furnizori de formare posibili

CURSURI LA DISTANȚĂ

- **Centre for Financial and Management Studies – Centrul de Studii Financiare și de Management** (<http://www.cefims.ac.uk/index.shtml>)
 - i. Evaluarea proiectelor: <http://www.cefims.ac.uk/cgi-bin/programmes.cgi?func=course&id=1437>
 - ii. Managementul riscurilor: <http://www.cefims.ac.uk/cgi-bin/programmes.cgi?func=course&id=1455>
 - iii. Evaluare de proiect, program și politică: <http://www.cefims.ac.uk/cgi-bin/programmes.cgi?func=course&id=1470>
 - iv. Analiză econometrică și aplicații: <http://www.cefims.ac.uk/cgi-bin/programmes.cgi?func=course&id=1139>
 - v. Privatizare & parteneriate public-private: <http://www.cefims.ac.uk/cgi-bin/programmes.cgi?func=course&id=1436>
- **Coursera** (<https://www.coursera.org/>)
 - i. Parteneriate public-private (PPP): Cum pot PPP contribui la furnizarea de servicii mai bune?: <https://www.coursera.org/course/effectiveppp>

CURSURI CU FRECVENȚĂ

- **Duke Centre for International Development – Centrul Duke pentru Dezvoltare Internațională**
 - i. Evaluarea proiectelor și managementul riscurilor: <http://dcid.sanford.duke.edu/academics/exed/project-appraisal>
 - ii. Bugetare și management financiar în sectorul public: <http://dcid.sanford.duke.edu/academics/exed/buget>
- **Crown Agents** (<http://www.crownagents.com/>)
 - i. Management de proiect: [http://www.crownagents.com/training/find-a-course/course-details/project-management-of-development-proiecte-\(pmd-pro-certificate\)](http://www.crownagents.com/training/find-a-course/course-details/project-management-of-development-proiecte-(pmd-pro-certificate))
 - ii. Achiziții PPP: <http://www.crownagents.com/training/find-a-course/course-details/public-private-partnerships-project-procurement-process-issues-insights-11141637>
- **MDF** (<https://www.mdf.nl/>)
 - i. Management de proiect și program: <https://www.mdf.nl/course/project-și-programme-management-2/#.VeQoM1PouP8>
 - ii. Monitorizare & Evaluare: <https://www.mdf.nl/course/monitoring-evaluation-și-learning-1/#.VeQoXFPouP8>
 - iii. Management bazat pe rezultate: <https://www.mdf.nl/course/results-based-management-2/#.VeQohFPouP8>
 - iv. Formare de formatori: <https://www.mdf.nl/course/training-of-trainers-1/#.VeQnU1PouP8>

170. **Dezvoltarea capacităților UEIP nu vor conduce în mod automat la creșterea performanțelor, decât în situația în care capacitățile crescute pot fi convertite în capabilități, fapt ce necesită găsire de soluții la constrângerile din mediul instituțional și organizațional al UEIP.** Termenul „capacitate” se referă aici la volumul sau obiectul elementelor introduse, cum ar fi numărul angajaților, precum și cunoștințele și competențele personalului. Termenul „capabilitate” descrie în ce măsură un departament își poate converti capacitățile în performanțe. Factorii din mediul organizațional și instituțional al departamentului pot ajuta sau împiedica valorificarea, de către departament, a propriilor capacități. Asigurarea de instruire de specialitate pentru UEIP sau extinderea resurselor

umane – deși considerate importante – nu va crește *per se* capabilitățile efective ale UEIP și, la nivel mai larg, performanțele decât dacă sunt soluționate constrângerile identificate la nivelul organizațional și instituțional al UEIP. Aceasta va impune angajament politic la cel mai înalt nivel și ar putea necesita o perioadă mai mare de timp. Cu toate acestea, unele dintre constrângerile obligatorii ale UEIP ar putea fi soluționate într-un termen oarecum mai scurt.

(i) Măsurile pe termen scurt (1-3 ani)

- Valorificarea la maximum a atribuțiilor și responsabilităților alocate în prezent MFP/UEIP în legătură cu MIP.
- Înființarea unei funcții de Director Adjunct în UEIP și recrutarea/ numirea unui candidat potrivit.
- Reunirea DPIP și UEIP sub incidența HG pentru programare bugetară.
- Demararea dialogului intern la nivelul MFP cu privire la rolurile și responsabilitățile MFP prin prisma legislației existente, în special „funcția de contestare”.
- Revizuirea OUG 88/2013 și HG 225/2014 în concordanță cu recomandările formulate prin proiectul RAS MIP pentru consolidarea funcției UEIP de asigurarea calității, inclusiv prin alocarea responsabilității UEIP de evaluare a relevanței și necesității proiectelor propuse, precum și caracterul adecvat al opțiunilor propuse, în vederea soluționării problemei/necesității identificate. Mai mult, UEIP ar trebui mandatată să evalueze sustenabilitatea nu numai din perspectivă financiară, ci și din perspectivă socială, de mediu și instituțională.
- Instituționalizarea „revizuirii independente” sub formă de etapă separată în ciclul MIP din România și stabilirea responsabilităților UEIP în acest context.
- Instituționalizarea unui proces mai riguros de introducere și validare a datelor, inclusiv prin extragerea datelor deja disponibile din alte aplicații IT, pentru a evita dublarea datelor introduse și prin acordarea unor funcționari individuali ai DPIP/UEIP a responsabilității de validare periodică a seturilor de date introduse de MdL specific.
- Demararea procesului de raționalizare a PIP în concordanță cu recomandările formulate în Proiectul RAS MIP.
- Introducerea MTEF în continuare, inclusiv alocările pentru proiecte multianuale în concordanță cu recomandările prevăzute prin proiectul RAS MIP
- Revizuirea LRF pentru a stabili o legătură clară între estimările din anii anteriori și alocările efective, precum și cerința de a justifica diferențele.

(ii) Pe termen mediu (3-5 ani):

- Dezvoltarea unui sistem de informare complex pentru MIP, corelat cu aplicațiile SMF și care să permită urmărirea proiectelor de investiții pe întreaga durată de exploatare a acestora.

- Analiza și consolidarea reglementărilor în materia finanțelor publice existente în legătură cu MIP.

171. **Deși majoritatea factorilor instituționali și organizaționali nu se află sub controlul direct al UEIP, Unitatea poate întreprinde câteva demersuri pentru a-și augmenta capabilitățile. Personalul UEIP ar beneficia de o conducere mai vizionară și de îndrumare strategică mai puternică.** UEIP ar trebui să încerce să devină mai proactivă în elaborarea de rapoarte analitice scurte, cu privire la portofoliul de investiții și alte chestiuni cu privire la MIP ce oferă informații utile și îndrumare managementului la vârf și unităților omoloage din MdL. UEIP ar trebui să aibă în vedere elaborarea unei viziuni și a unei declarații de misiune pentru a explica raționamentul Unității și a asigura un cadru cuprinzător pentru metodologiile sale operaționale. Dezvoltarea în comun a unei declarații de misiune ar ajuta de asemenea membrii individuali ai echipei să înțeleagă mai bine felul în care munca lor contribuie la obiectivul global al MFP. În plus, ar putea fi explorate opțiunile de schimb provizoriu de personal între UEIP și Unitățile MIP din MdL mari. Pe lângă oportunitățile de învățare de ambele părți, aceasta ar putea îmbunătăți relațiile profesionale. În plus, cuplarea demersurilor cu unități similare din țări mai avansate ar putea fi de asemenea explorată.

De la evaluare la reformă

172. **Creșterea capabilităților UEIP pentru îndeplinirea eficientă a funcțiilor de asigurarea calității și supraveghere fiscală necesită o abordare comprehensivă de dezvoltarea capacității, precum și valorificarea tuturor atribuțiilor și responsabilităților deja alocate către MFP/UEIP.** Așa acum am arătat mai sus, instruirea dedicată pentru personalul UEIP trebuie dublată de modificări concrete la nivelul mediului organizațional și instituțional al UEIP, pentru a obține efectul dorit asupra îndeplinirii eficiente, de către Unitate, a funcțiilor de asigurarea calității și supraveghere fiscală. Cel mai important, MFP trebuie să valorifice la maximum atribuțiile și responsabilitățile ce i-au fost deja conferite prin legislația existentă. Soluționarea problemelor identificate la nivel individual, organizațional și instituțional necesită un plan de reformă prioritarizat și etapizat. Acțiunile ce ar trebui incluse în acest plan de reformă sunt prezentate pe scurt în **Tabelul 10**.

Tabelul 10: Opțiuni de reformă pentru dezvoltarea capabilităților UEIP

Nivel	Opțiuni pe termen scurt 1-3 ani	Opțiuni pe termen mediu 3-5 ani
Instituțional	<ul style="list-style-type: none"> • Instituționalizarea „revizuirii independente”, sub formă de etapă separată în ciclul MIP din România și definirea responsabilităților UEIP în acest context • Dezvoltarea funcției de asigurarea calității a MFP/UEIP prin revizuirea OUG 88/2013 și HG 225/2014 și mandatarea UEIP în vederea analizării pertinentei și necesității proiectelor propuse, precum și a caracterului adecvat al opțiunilor propuse pentru soluționarea problemei/nevoii identificate. • Formularea/ adoptarea metodologiei tehnice pentru managementul ciclului de proiect (elaborarea proiectului, 	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza și consolidarea reglementărilor în materia finanțelor publice cu privire la MIP • Intensificarea analizei de sus în jos a procesului bugetar și a abilității MFP de a consolida pozițiile bugetare • Se va avea în vedere stabilirea unui proces structurat de întâlniri la nivel de cabinet pentru a facilita un proces colectiv de negociere ce formalizează aspectele decizionale în procesul bugetar • Stabilirea personalului destinat Unităților MIP în 10 cei mai mari Ordonatori de Credite Principali

Nivel	Opțiuni pe termen scurt 1-3 ani	Opțiuni pe termen mediu 3-5 ani
	<p>evaluare, implementare M&E) și dezvoltarea de cursuri de formare pentru personalul MIP la nivelul ministerului de linie și al agenției</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituționalizarea unui proces mai riguros de introducere și validare a datelor, inclusiv prin fluidizarea cerințelor de raportare, prin mandatarea unor funcționari specifici din cadrul DPIP/UEIP cu responsabilitatea de a valida periodic seturile de date introduse de MdL specific și prin extragerea datelor deja disponibile din alte aplicații IT, în vederea reducerii sarcinii de introducere a datelor • Demararea raționalizării PIP în concordanță cu recomandările formulate în cadrul Proiectului RAS MIP • Revizuirea FRL pentru a stabili o legătură clară între estimările anilor anteriori și alocările actuale, precum și cerințe de clarificare a diferențelor. • Introducerea „derulării” MTEF, inclusiv alocări multianuale pentru proiecte în concordanță cu recomandările formulate în cadrul proiectului RAS MIP • Eliminarea treptată a reprioritizării proiectelor aflate în curs 	<ul style="list-style-type: none"> • Desfășurarea de cursuri de formare având ca obiect managementul ciclului de proiect destinat ministerelor de linie și agențiilor
Entitatea	<ul style="list-style-type: none"> • Cuprinderea UEIP și DPIP în cadrul HG pentru Programare Bugetară • Demararea dialogului intern la nivelul MFP cu privire la rolurile și responsabilitățile MFP, prin prisma legislației existente, în special „funcția de contestare” a MFP • Dezvoltarea profilelor de abilități ale personalului, care să reflecte funcțiile și prerogativele organizaționale • Fluidizarea activităților M&E desfășurate de către UEIP și DPIP 	<ul style="list-style-type: none"> • Se va avea în vedere stabilirea unei direcții de investiții în cadrul departamentului de buget, care să se ocupe de toate investițiile, indiferent de sursa de finanțare, inclusiv PPP • Dezvoltarea unui plan de formare în funcție de necesități, pentru consolidarea abilităților de bază identificate ca fiind deosebit de pertinente, în ceea ce privește îndeplinirea funcțiilor principale ale MFP • Dezvoltarea unui sistem complex de informare în legătură cu MIP, care să fie conexas la aplicațiile SMF existente și să permită urmărirea proiectelor de investiții, pe întreaga durată de existență a acestora.
Individual/ Departamental	<ul style="list-style-type: none"> • Creșterea specializării în cadrul UEIP prin definirea profilelor de competențe pentru următoarele funcții: <ul style="list-style-type: none"> ○ Specialist în evaluare 	<ul style="list-style-type: none"> • Regândirea necesităților de formare prin prisma rolului tot mai important al UEIP, în concordanță cu reformele MIP ce avansează

Nivel	Opțiuni pe termen scurt 1-3 ani	Opțiuni pe termen mediu 3-5 ani
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Specialist în management de proiect ○ Specialist achiziții ○ Specialist M&E ○ Specialist juridic ○ Specialist portofoliu ○ Specialist analiză financiară și bugetară <ul style="list-style-type: none"> • Distribuirea personalului existent pe funcțiile existente, ținând cont de educație, de experiența practică și de interesele profesionale ale fiecăruia dintre angajați. • Desfășurarea de evaluări cu privire la nevoile de formare și dezvoltarea de planuri individuale de educație și formare • Furnizarea de instruire pentru personalul UEIP; <i>prima rundă</i> de instruire se va concentra pe evaluarea proiectelor, pe analiză bugetară și financiară și pe analiza de portofoliu, inclusiv analiza riscurilor și dezvoltarea unor estimări previzionale de referință, precum și negocierea și facilitarea proceselor ce implică mai mulți factori interesați. <i>Rundele viitoare</i> de cursuri de formare ar trebui utilizate pentru dezvoltarea în continuare a competențelor din domeniile menționate mai sus, precum și pentru consolidarea cunoștințelor și competențelor în M&E, elaborarea de metodologii, contracte și sinteze ale politicilor publice, precum și prestarea de servicii de formare și consultanță • Recrutarea de personal suplimentar pentru a obține experiență ce nu poate fi dezvoltată cu ușurință prin instruirea personalului existent, de exemplu persoane ce au cunoștințe de inginerie și experiență considerabilă în elaborarea și gestionarea proiectelor de investiții publice ar trebui recrutate (pe posturi deja autorizate) în funcții precum Specialist în Evaluare și Specialiști în Management de Proiect. Recrutarea externă ar putea reprezenta, de asemenea, o opțiune pentru funcțiile de Specialist M&E și Specialist Juridic. • Înființarea unei funcții de Director Adjunct și Funcționar și recrutarea 	<ul style="list-style-type: none"> • Furnizarea de formare suplimentară în legătură cu analiza raportului calitate-preț, M&E, elaborarea de metodologii, contracte și sinteze de politici publice, precum și prestarea de servicii de formare și consultanță

Nivel	Opțiuni pe termen scurt 1-3 ani	Opțiuni pe termen mediu 3-5 ani
	<p>persoanelor corespunzătoare în consecință</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asigurarea unui buget operațional pentru UEIP care să permită angajarea de specialiști cu specializarea necesară (ex.: modelare transport) pe termen scurt. • Elaborarea unei declarații a misiunii UEIP în vederea clarificării raționamentului Unității și a asigurării unui cadru complex pentru metodologiile operaționale • Dezvoltarea unei categorii restrânse de produse analitice scurte, de calitate în legătură cu MIP în România, care să vină în întâmpinarea factorilor de decizie din MFP și MdL • Explorarea opțiunilor pentru schimburile provizorii de personal între Unitățile UEIP și MIP în MdL mai mari, precum și pentru cuplarea demersurilor cu unități similare din țările mai avansate. 	

173. **Cerințele privind capacitatea/capabilitatea UEIP depinde de rolul pe care Unitatea îl va deține în viitor.** Rolul UEIP probabil că va evolua în concordanță cu agenda de reformă a MIP în dezvoltare. Pot fi sesizate trei etape și rolurile corespunzătoare (**Tabelul 11**). În timp ce numărul existent de funcții autorizate pare adecvat pentru toate scenariile, nevoile de formare și schimbările necesare în mediul organizațional și instituțional al UEIP vor varia.

- (i) *Facilitarea raționalizării PIP.* Din moment ce programul existent de investiții publice (PIP) este deja supraaglomerat, rezultatul fiind că proiecte aflate în desfășurare primesc fonduri insuficiente, pentru a fi finalizate, în conformitate cu graficul de timp vizat, Guvernul ar trebui să se abțină de la adăuga noi proiecte de investiții finanțate de la bugetul de stat până când portofoliul existent a fost raționalizat și a fost introdus un sistem de alocări multianuale pentru proiecte de investiții. Prin urmare, rolul UEIP în identificarea, evaluarea și selecția de noi proiecte ar fi foarte limitat în viitorul previzibil. În schimb, Unitatea ar putea juca un rol principal în gestionarea procesului de raționalizare a PIP. În paralel, un program dedicat de dezvoltarea capacității ar putea fi implementat pentru a pregăti UEIP (și MFP) în vederea rolului lor viitor de „gardian” și furnizor de asigurarea calității în legătură cu un nou proiect de management de investiții publice. Pentru a permite UEIP să-și joace acest rol, personalul ar trebui să beneficieze de instruire în analiza portofoliului, inclusiv dezvoltarea de estimări previzionale de referință, analiză bugetară & financiară și analiză cost-beneficiu. În plus, ar trebui recrutate 2 persoane suplimentare, de nivel senior, cu specializare inginerie și experiență profesională considerabilă în elaborarea & implementarea proiectelor de investiții publice, pentru funcțiile deja autorizate. Mai mult, va fi de asemenea recrutat 1 Specialist Juridic specializat pe dreptul contractelor, precum și un Director Adjunct pe un post înființat și ocupat de candidatul potrivit, care are experiență

de conducere și expertiză în MIP. Din moment ce raționalizarea PIP necesită colaborare strânsă cu departamentul de buget, UEIP ar trebui să raporteze direct Secretarului de Stat ce supraveghează HG pentru programare bugetară. În plus, va trebui elaborată o Ordonanță de Guvern pentru a defini procesul global și pentru a asigura UEIP o bază juridică adecvată. Perioada de raționalizare ar putea fi folosită în vederea revizuirii metodologiilor operaționale existente și elaborarea altelor noi, după caz, și pentru dezvoltarea de module standard de instruire pentru MdL. Printre altele, există o nevoie de metodologii tehnice în domeniul evaluării și M&E.

- (ii) Asigurarea serviciului de supravegherii fiscale și furnizarea serviciului de asigurarea calității. După raționalizarea PIP, introducerea unui sistem de alocări multianuale pentru proiectele de investiții și consolidarea elementelor de sus în jos ale procesului bugetar, UEIP ar putea începe îndeplinirea tipurilor de funcții de asigurarea calității și supraveghere fiscală stipulate în legislația existentă. În acest punct, UEIP ar trebui să dispună de personal complet pentru toate profilele de personal menționate mai sus și de personal instruit în tehnicile de evaluare (CBA, CEA etc.), analiza riscurilor, M&E, precum și elaborarea de metodologii, contracte și termeni de referință. UEIP și DPIP ar trebui reunite sub incidența HG pentru programare bugetară și ar trebui să fie în curs de dezvoltare un sistem integrat de informare pentru MIP. Pe lângă consolidarea capacităților aferente MIP la centru, respectivele capacități din Unitățile MIP de la nivelul ministerelor de linie trebuie consolidate, de asemenea, începând de la cele ce gestionează un portofoliu de investiții extins. După realizarea de către UEIP a unei funcții eficiente de revizuire independentă, va fi revizuită necesitatea CIM. Între timp, secretariatul tehnic al CIM ar trebui asigurat de MFP, în loc de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MRDPA), ținând cont că MFP este responsabil de PIP în ansamblu și ocupă o poziție mai bună pentru a acționa ca intermediar neutru între MdL. Prin prisma mandatului global al UEIP, Unitatea pare bine echipată pentru a acționa ca Secretariat al CIM.
- (iii) Furnizarea de servicii de consultanță MIP. Pe măsură ce capacitățile de la nivelul ministerelor de linie se dezvoltă, rolul UEIP ar putea evolua mai departe. În timp, UEIP ar putea deveni furnizor de servicii de consultanță și ar putea acorda îndrumare (și instruire) ordonatorului de credit în legătură cu: evaluarea & planificarea proiectelor; instrumentele analitice folosite în evaluarea de proiecte; management, control, analiză/evaluare în curs a proiectelor. Teoretic, numărul angajaților UEIP s-ar putea reduce după ce Unitățile MIP din cadrul MdL sunt înființate și încep să funcționeze la capacitate maximă. Unitatea s-ar putea concentra pe promovarea raportului calitate-preț în legătură cu investițiile publice și pe furnizarea de consultanță și instruire în favoarea MdL. Pentru a-și asuma acest rol, personalul UEIP ar avea nevoie să primească instruire în concepte legate de raportul calitate-preț și să parcurgă un program de formare de formatori.

Tabelul 11: Scenarii posibile pentru UEIP

	Termen scurt	Termen mediu	Termen lung
Punct de plecare	<ul style="list-style-type: none"> GR demarează raționalizarea PIP Numai câteva proiecte noi (sau niciunul) sunt adăugate la PIP în această perioadă 	<ul style="list-style-type: none"> PIP a fost raționalizat Au fost introduse alocări multianuale pentru proiecte de investiții 	<ul style="list-style-type: none"> Sistemul de alocări multianuale pentru proiecte de investiții este instituționalizat
Rol	Facilitator: gestionarea procesului de raționalizare a PIP	Revizuit de: furnizarea serviciului de asigurarea calității	Consultant Furnizarea de servicii de consultanță
Sarcinile principale:	<ul style="list-style-type: none"> Promovează și monitorizează exercițiul de raționalizare a PIP (în strânsă colaborare cu DPIIP) Elaborează metodologiile/standardele și instrumentele pentru evaluarea proiectelor, revizuire independentă, evaluări ex-post etc. Evaluează contestațiile la implementare 	<ul style="list-style-type: none"> Analizează relevanța, viabilitatea economică, suportabilitatea și sustenabilitatea noilor propuneri de proiecte Analizează gradul de pregătire al proiectelor Acționează ca Secretariat al CIM (secretariatul tehnic al CIM ar trebui asigurat de MFP, nu de MRDAP, date fiind responsabilitățile primului dintre ministere legate de PIP în ansamblu) Evaluează contestațiile la implementare Gestionează sistemul de evaluări ex-post ale proiectelor Analizează în permanență eficiența PIP (monitorizarea permanentă a indicatorilor MIP, ex.: depășiri medii de termen/costuri etc.) și redactează rapoartele analitice pentru promovarea transparenței și informarea factorilor decizionali 	<ul style="list-style-type: none"> Asigură îndrumare (și instruire) ordonatorului de credite cu privire la: <ul style="list-style-type: none"> Evaluarea & planificarea proiectelor Instrumentele analitice folosite în evaluarea de proiecte Management, control, analiză/evaluare continuă a proiectelor
Nevoi de personal	<ul style="list-style-type: none"> Recrutarea a 2-3 persoane pe post de senior (cu ocuparea funcțiilor existente) care să dețină experiență profesională în elaborarea & implementarea proiectelor de investiții publice Recrutarea unui Specialist Juridic, specializat în dreptul contractelor 	<ul style="list-style-type: none"> Toate funcțiile stabilite sunt ocupate (16 + 1 Director + 1 Director Adjunct) Recrutarea unui Specialist M&E și a unui Specialist în Management de Proiect 	<ul style="list-style-type: none"> Numărul personalului ar putea fi redus în măsura în care unitățile MIP sunt înființate și instruite în cadrul MdL

	Termen scurt	Termen mediu	Termen lung
	<ul style="list-style-type: none"> • Înființarea unei poziții de Director Adjunct și a unei poziții de Secretar/Funcționar în cadrul UEIP 		
Nevoi de instruire	<ul style="list-style-type: none"> • Instruire în domeniul analizei portofoliului, analizei bugetare & financiare, analizei cost-beneficiu, precum și în elaborarea de estimări previzionale de referință 	<ul style="list-style-type: none"> • Instruire în tehnici de evaluare (CBA, CEA etc.) • Instruire în analiza riscurilor • Instruire în M&E • Instruire în elaborarea metodologiilor, contractelor, termenilor de referință 	<ul style="list-style-type: none"> • Curs de formare de formatori
Modificări organizaționale:	<ul style="list-style-type: none"> • Reunirea UEIP subordonat aceluiași Secretar de Stat ca și DPIP • Se va avea în vedere realocarea sarcinilor pe direcții funcționale (ex.: analiză PIP, facilitarea raționalizării, realizarea de instrumente/standarde etc.) pentru încurajarea specializării 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrarea UEIP în HG pentru programare bugetară • Înființarea Unității PPP în HG pentru programare bugetară 	<ul style="list-style-type: none"> • Înființarea unei Direcții pentru Investiții Publice, posibil inclusiv o unitate PPP
Cerințe tehnologice	<ul style="list-style-type: none"> • Instrument IT care să susțină exercițiul de raționalizare 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistem de informare pentru managementul investițiilor publice 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrarea completă a PIMIS în alte aplicații IT relevante
Schimbări instituționale	<ul style="list-style-type: none"> • Planificare și supraveghere centrală în domeniul financiar de către MFP, în special cu privire la PIP • Libertate bugetară mai mică și autoritate de conducere pentru MdL, ex.: nici un nou proiect de investiții 	<ul style="list-style-type: none"> • Proces de bugetare mai concentrat pe politici publice și performanțe 	<ul style="list-style-type: none"> • Schimbarea rolului MFP din „administrator” în „furnizor de servicii”
Modificări legislative	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborarea Ordonanței de Guvern (OG) cu privire la raționalizarea PIP 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborarea unui cod coerent de cheltuieli, care să consolideze și să înlocuiască OG și HG existente 	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza eficienței codului de cheltuieli

Anexa 1: Bibliografie

- Baser, H. și Morgan, P. (2008). *Capacity, Change and Performance. Study Report*, Maastricht: Centrul European pentru Dezvoltarea Managementului Politic.
- Batley, R. (1997). *A Research Framework for Analyzing Capacity to Undertake the 'New Roles' of Government*, Role of Government in Adjusting Economies ediție nr. 23. Birmingham: Grupul pentru Administrarea Dezvoltării, Universitatea din Birmingham.
- Brinkerhoff, D.W. (1994). "Institutional development in World Bank projects: analytical approaches and intervention designs", *Administrație Publică și Dezvoltare*, 14: 135–51.
- Deal, T.E. și Kennedy, A.A. (1982). *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*, Reading, MA: Addison Wesley.
- Dressel, B. și Brumby, J. (2009). "Enhancing the Capabilities of Central Finance Agencies: From Diagnosis to Action." *Lucrare Cadru nr. 70273*, Banca Mondială.
- EuropeAid (2005). *Institutional Assessment and Capacity Development: Why, What and How?* Bruxelles. Comisia Europeană.
- EuropeAid (2010). *Toolkit for Capacity Development*, Bruxelles: Comisia Europeană.
- Hildebrand, M.E. și Grindle, M.S. (1994). *Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector*. Cambridge, MA: Institutul pentru Dezvoltare Internațională al Universității Harvard.
- Leftwich, A. (2006). *From Drivers of Change to the Politics of Development: Refining the Analytical Framework to understand the politics of the places where we work*, York: Universitatea din York.
- Lewin K. (1951) *Field Theory in Social Science*, New York: Harper and Row.
- Jackson, M.C. (2003). *Systems Thinking: Creative Holism for Managers*, Chichester: Wiley.
- Kanter, R.M. (1983). *The Change Masters*, Londra: Routledge.
- Ministerul Afacerilor Externe (MAE) din Olanda (2011). *Synthesis report of the evaluation of Dutch support to capacity development*, IOB Raport nr. 336, Haga: MAE
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organisations: A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Morgan G. (1997). *Images of Organisations*, ediția a IIa, Londra: Sage.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OCED (2006). *The Challenge of Capacity Development. Working Towards Good Practice*, Paris: OECD.
- Rajaram, A., Minh Le, T., Kaiser, K. Kim, J-H. și Frank, J. (eds.) (2014). *The Power of Public Investment Management. Transforming Resources into Assets for Growth [Puterea*

managementului investițiilor publice. Transformarea resurselor în active pentru creștere], Washington, DC: Banca Mondială.

Rajaram, A., Minh Le, T., Biletska, N. și Brumby, J. 2010 “A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management”, *Document de lucru pentru analiza politicilor publice nr. 5397*, august 2010.

Schein, E.H. (1992). *Organisational Culture and Leadership*, ediția a IIa, San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.

Senior, B. și Swailes, S. 2010 *Organisational Change*, ediția a IVa, Harlow: FT Prentice Hall.

Turner, M. și Hulme, D. (1997). *Governance, Administration and Development: Making the State Work*, Londra: Macmillan.

PDONU (2008). *Metodologie de evaluare a capacității. Manualul utilizatorului*, disponibil la: <http://archive.undg.org/docs/8854/GDONU-Capacity-Assessment-User-Guide-Feb-2008-1.doc>

Banca Mondială OED (2005a). *Dezvoltarea capacității în Africa. Evaluare OED a asistenței acordate de Banca Mondială*, Washington, DC: Banca Mondială.

Banca Mondială, 2005b. *Construire de state eficiente, crearea de societăți angajate*, Washington, DC: Banca Mondială.

Banca Mondială, 2009. *Cadrul de rezultate al dezvoltării capacității. O abordare strategică și orientată spre rezultate pentru a învăța dezvoltarea capacității*, Washington, DC: Banca Mondială

Banca Mondială, 2010a. *România: Analiză funcțională: sectorul finanțelor publice*, Washington DC: Banca Mondială.

Banca Mondială, 2010b. *România: Cheltuieli publice și analiză instituțională, Vol. I: raport principal*, Washington, DC: Banca Mondială.

Banca Mondială, 2013. *România: Îmbunătățirea cadrului național pentru elaborarea și implementarea proiectelor de investiții publice*, Washington DC: Banca Mondială.

World Bank (2015) *România: Produsul livrabil 5: Proiect de raport având ca obiect constatările rezultate din analiza legislației în vigoare cu privire la prioritizarea proiectelor de investiții publice*, Washington DC: Banca Mondială).

Anexa 2: Lista persoanelor cu care am avut întâlniri

- Adrian Popescu, Director General, Direcția Generală a Tehnologiei Informației, Ministerul Finanțelor Publice
- Alexandru Soara, Șef Unitate, Ministerul Dezvoltării Regionale și al Administrației Publice
- Alina Pop, Expert Principal, Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice, Ministerul Finanțelor Publice
- Ana Radu, Director General, Direcția Generală pentru Programare Bugetară, Ministerul Finanțelor Publice
- Ana-Maria Manea, Expert Principal, Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice, Ministerul Finanțelor Publice
- Anne-Marie Năstase, Consilier Superior, Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice, Ministerul Finanțelor Publice
- Ana-Maria Șerban, Director, Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice, Ministerul Finanțelor Publice
- Andreea Paraschivescu, Expert Asistent, Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice, Ministerul Finanțelor Publice
- Angela Carabaș, Director, Direcția Generală de Relații Financiare Internaționale, Ministerul Finanțelor Publice
- Anka Lazăr, Manager Public, Direcția Generală pentru Managementul Resurselor Umane, Ministerul Finanțelor Publice
- Christian Mateciuc, Consilier, Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice, Ministerul Finanțelor Publice
- Cornelia Nagy, Secretar General Adjunct, Direcția Generală de Investiții, Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice
- Crenguta Nicu, Consilier, Ministerul Educației,
- Daniel Slejuc, Consilier, Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice, Ministerul Finanțelor Publice
- Georgia Ana Babici, Economist, Fondul Monetar Internațional,
- Gheorghe Tuluc, Director, Direcția Generală de Investiții, Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice
- Gyorgy Attila, Secretar de Stat, Ministerul Finanțelor Publice,
- Ioana Burlă, Director General, Direcția Generală de Sinteză și Politici Bugetare, Ministerul Finanțelor Publice
- Ionut Obagiu, Expert Asistent, Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice, Ministerul Finanțelor Publice

- Livia Perniu, Expert Asistent, Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice, Ministerul Finanțelor Publice
- Lucian Blaga, Șef Unitate, Direcția de Programare a Investițiilor Publice, Ministerul Finanțelor Publice
- Mariana Ioniță, Director, Direcția pentru Investiții și Reglementări Tehnice, Ministerul Transporturilor
- Monica Dumitrache, Consilier Superior, Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice, Ministerul Finanțelor Publice
- Ovidva Domoșina, Expert Asistent, Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice, Ministerul Finanțelor Publice
- Viviana Vieru, Expert Principal, Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice, Ministerul Finanțelor Publice

Anexa 3: Funcțiile de bază ale MIP

Etapa în procesul de investiții publice	Caracteristică principală	Acorduri instituționale recomandate	Funcții de bază
<p>Îndrumare</p> <p>Îndrumare în domeniul investițiilor, dezvoltarea proiectelor și preselecție</p>	<p>Proiectele sau programele fac obiectul (a) unei îndrumări strategice de acțiune și (b) adoptarea selecției la primul nivel al tuturor propunerilor de proiecte cu privire la această îndrumare.</p>	<p>Strategie de dezvoltare publicată sau declarație de viziune, cu autoritate clară</p> <p>Diverse: aprobare centralizată de ministerul de planificare sau finanțe (sau delegat) pentru elaborarea propunerilor; justificare explicită la nivel de minister, cu strategie</p> <p>Claritatea obiectivelor proiectului în ce privește produsele și rezultatele</p> <p>Se vor avea în vedere abordări alternative față de obiective</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborarea cadrului macro-economic • Elaborarea de strategii naționale și operaționale de dezvoltare sectorială • Redactarea de propuneri de proiecte (analiza situației & a problemelor, obiective, strategie) • Selecție la primul nivel pentru a asigura că propunerile îndeplinesc criteriile minime • <i>Elaborarea și emiterea de metodologii pentru dezvoltarea proiectului și selecție la primul nivel și organizarea de evenimente de diseminare și instruire aferente</i>
<p>Evaluare</p> <p>Evaluare oficială de proiect</p>	<p>Proiectele sau programele ce trec de primul test de selecție parcurg o verificare mai strictă din perspectiva analizei cost-beneficiu sau cost eficacitate. (Valoarea evaluării ex ante a proiectului depinde de calitatea analizei care, la rândul său, depinde de capacitatea personalului ce deține competențe de evaluare a proiectelor.)</p>	<p>Îndrumări publice și transparente, susținute de pregătirea profesională și desemnarea corespunzătoare a personalului pentru elaborarea și evaluarea proiectului (inclusiv consultarea părților interesate în faza de elaborare a proiectului)</p> <p>Aplicarea îndrumărilor în evaluarea proiectelor</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborarea studiului de fezabilitate (direct sau prin achiziția serviciilor aferente) • Elaborarea studiului de fezabilitate, inclusiv analiză cost-beneficiu (direct sau prin achiziția serviciilor aferente) • <i>Elaborarea și emiterea metodelor pentru evaluarea proiectelor și organizarea de evenimente de diseminare și instruire aferente</i>
<p>Revizuirea independentă</p> <p>Revizuirea independentă a evaluării</p>	<p>O revizuire independentă a proiectelor previne orice tendințe subiective părtinitoare sau interese personale în evaluare.</p>	<p>Verificări independente prin care se asigură obiectivitatea și calitatea evaluărilor</p> <p>Finalizarea evaluării proiectelor înainte de realizarea bugetului</p> <p>Identificarea și întreținerea unei liste de proiecte evaluate, ordonate în funcție de prioritate, pentru o posibilă bugetare viitoare</p> <p>Clarificarea rolurilor între (a) proiecte minore și care ar putea fi gestionate la nivel de departament și (b) cele ce necesită verificare suplimentară</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organizarea și implementarea unei revizui independente (direct sau prin achiziția serviciilor aferente) • Consemnarea sistematică a tuturor propunerilor de proiect evaluate (în mod ideal, într-o bază de date electronică centralizată) • <i>Elaborarea și emiterea de metodologii pentru revizuirea independentă și organizarea de evenimente de diseminare și instruire aferente</i>

Etapa în procesul de investiții publice	Caracteristică principală	Acorduri instituționale recomandate	Funcții de bază
<p>Selecția Selecția și bugetarea proiectului</p>	<p>Procesul de evaluare și selectare a proiectelor de investiții publice este corelat corespunzător cu ciclul de buget</p>	<p>Criterii transparente pentru selecția proiectelor, cu trimitere către obiectivele din politicile ministerelor</p> <p>Proces de pregătire a bugetului foarte bine structurat, cu integrarea investițiilor și a implicațiilor financiare recurente ale proiectelor</p> <p>Supraveghere atentă, pentru a se asigura că doar proiectele evaluate și aprobate sunt selectate pentru a fi finanțate</p> <p>Asigurarea finanțării corespunzătoare pentru proiectele selectate, inclusiv pentru nevoile recurente de după finalizare</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Revizuire sistematică și raționalizarea portofoliului de investiții existente • Realizarea de estimări previzionale de referință (costuri viitoare ale proiectelor de investiții aflate în derulare) • Elaborarea cadrului fiscal cu pachete pentru investițiile publice (cumulat și la nivel sectorial) • Organizarea și implementarea unei verificări „gata de a fi aplicate” (sunt costurile proiectului prevăzute corect, au fost toate riscurile evaluate, este proiectul pregătit pentru licitație și implementare, și anume, sunt îndeplinite condițiile preliminare necesare (ex.: achiziția terenului etc.), există acordurile de management, au fost definite acordurile organizaționale pentru derularea proiectului, după finalizarea lucrărilor de construcție) • „Funcția de gardian”: contestarea/ respingerea propunerilor de investiții care nu sunt viabile (ex.: costurile nu sunt calculate corect, depășesc pachetele fiscale, nu sunt pregătite pentru implementare, plan de achiziții inadecvat, raport cost-beneficiu negativ etc.) • Calculul costurilor previzionate pentru proiectele de investiții selectate • Ajustarea bugetului recurent pentru a reflecta impactul proiectelor majore • <i>Elaborarea și emiterea de metodologii cu privire la analiza cheltuielilor, prioritizarea, selecția și bugetarea proiectelor de investiții și organizarea de evenimente de diseminare și instruire</i>
<p>Implementare Implementarea proiectului</p>	<p>Proiectele sunt examinate în detaliu pentru a se stabili dacă implementarea lor este una realistă, iar apoi sunt puse în aplicare în mod eficient</p>	<p>Ghiduri publicate privind implementarea proiectelor</p> <p>Implementare eficientă din perspectiva costurilor prin procesele de achiziții și contractare</p> <p>Implementarea la timp în conformitate cu liniile directoare</p> <p>Realizarea în timp util a rapoartelor de implementare pentru proiectele majore</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Înregistrarea sistematică a operațiunilor (semnificative) de achiziție (în mod ideal într-o bază de date electronică centralizată) • Asigurarea de consultanță cu privire la operațiunile de achiziție (planificare; selectarea metodelor de achiziție; planificarea contractelor; licitație, evaluare & atribuirea contractului; gestionarea contractului; analiză și monitorizare; audit & raportare)

Etapa în procesul de investiții publice	Caracteristică principală	Acorduri instituționale recomandate	Funcții de bază
		Bugetarea efectivă pentru proiectele selectate	<ul style="list-style-type: none"> • Revizuire independentă a operațiunilor de achiziție • Monitorizarea centralizată la nivel înalt cu privire la punerea în practică a portofoliului de investiții (menținerea sistemului de gestionare și contabilizare a costului total al proiectului, monitorizarea întârzierilor majore, depășiri ale costurilor etc.) • <i>Elaborarea și emiterea de metodologii pentru implementarea și monitorizarea proiectelor și organizarea de evenimente de diseminare și instruire</i> • <i>Elaborarea și emiterea de metodologii de achiziție și organizarea de evenimente de diseminare și instruire</i>
<p><i>Ajustare</i> Ajustarea proiectului</p>	<p>Analiza modului de implementare a proiectului este suficient de flexibilă pentru a permite realizarea ajustărilor necesare ca urmare a modificării circumstanțelor în care se desfășoară proiectul, care fie ar schimba profilul de finanțare fie ar determina oprirea proiectului.</p>	Monitorizare activă	<ul style="list-style-type: none"> • Formularea de rapoarte periodice de evoluție a proiectelor • Monitorizarea centralizată la nivel înalt cu privire la implementarea portofoliului de investiții (menținerea sistemului de gestionare și contabilizare a costului total al proiectului, monitorizarea întârzierilor majore, depășiri ale costurilor etc.) • Analiza sistematică și raționalizarea portofoliului de investiții aflat în curs (inclusiv închiderea proiectelor care se confruntă cu depășiri semnificative de termene și costuri, ceea ce le face neprofitabile) • <i>Elaborarea și emiterea de metodologii pentru ajustarea proiectelor și organizarea de evenimente de diseminare și instruire</i>
<p><i>Exploatare</i> Funcționarea facilității</p>	<p>Este necesară instituirea unui proces prin care să se asigure că un obiectiv de investiții este pregătit pentru furnizarea de servicii, că se țin registre cu activele iar valoarea activelor este înregistrată.</p>	<p>Furnizarea de servicii Registrele cu mijloace fixe</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Păstrarea de registre ale activelor publice • Monitorizarea prestării de servicii (urmărirea calității și cantității serviciilor prestate, asociate cu funcționarea facilității de-a lungul timpului) • <i>Elaborarea și emiterea de metodologii pentru transmiterea responsabilității de management cu privire la exploatarea viitoare și menținerea activelor obținute și organizarea de evenimente de diseminare și instruire</i>

Etapa în procesul de investiții publice	Caracteristică principală	Acorduri instituționale recomandate	Funcții de bază
<p><i>Evaluare</i></p> <p>Revizuirea simplă a finalizării și Evaluare</p>	<p>Trebuie realizate analiza finalizării și evaluarea ex-post pentru proiectele finalizate</p>	<p>Dispozitive instituționale formale pentru analiza finalizării și evaluarea ex-post a proiectelor și programelor cu scopul de a obține feedback pentru execuția unor proiecte viitoare</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizarea de analize la finalizarea proiectelor • Planificarea și implementarea evaluărilor ex-post • <i>Elaborarea și emiterea de metodologii cu privire la analiza la finalizarea proiectelor și evaluarea proiectelor și organizarea de evenimente de diseminare și instruire</i>

Sursa: Pe baza Rajaram et al. (2014)

Anexa 4: Chestionar – Studiu UEIP

Vă rugăm să marcați casele pe care le considerați adecvate. Răspunsurile Dvs. vor fi confidențiale și tratate ca atare.

NOTĂ: Unele întrebări se referă la Ministerul Finanțelor Publice (*MFP*) în ansamblu, în timp ce altele se concentrează pe Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice (*UEIP*).

Întrebare	Sunt foarte de acord	CONVIN	Întrucâtva CONVIN	Întrucâtva nu sunt de acord	Nu sunt de acord	Nu sunt deloc de acord
	1	2	3	4	5	6
1. Obiectivele globale ale UEIP și strategia sa de realizare a acestor obiective sunt clar definite.						
2. UEIP planifică, ia deciziile și acționează în mod hotărât și coerent.						
3. UEIP deține un mandat legal corespunzător pentru îndeplinirea eficientă a sarcinilor.						
4. Sarcinile și responsabilitățile UEIP sunt clar definite și general acceptate.						
5. Structura organizatorică a <i>MFP</i> este utilă și susține Ministerul în îndeplinirea funcțiilor de management al investițiilor publice.						
6. Procedurile oficiale de lucru ale <i>MFP</i> sunt utile și susțin Ministerul în îndeplinirea funcțiilor de management al investițiilor publice.						
7. UEIP analizează frecvent factorii din mediul său de activitate pentru a evalua riscurile și oportunitățile legate de activitatea sa.						
8. UEIP construiește și menține relații eficiente cu factorii interesați cheie.						
9. UEIP poate asigura și menține spațiul de funcționare între alte unități din cadrul Ministerului Finanțelor Publice.						

Întrebare	Sunt foarte de acord	CONVIN	Întrucâtva CONVIN	Întrucâtva nu sunt de acord	Nu sunt de acord	Nu sunt deloc de acord
	1	2	3	4	5	6
10. Majoritatea personalului UEIP deține competențele corecte pentru desfășurarea activității.						
11. În cadrul UEIP, lucrăm împreună ca o echipă eficientă.						
12. UEIP își poate îndeplini, de obicei, obiectivele declarate.						
13. UEIP furnizează servicii de calitate clienților săi din interiorul și din exteriorul MFP.						
14. UEIP este bine văzută de clienții săi din interiorul și din afara MFP.						
15. Resursele alocate UEIP sunt adecvate pentru desfășurarea unei activități de calitate.						
16. Am o imagine clară a ceea ce se așteaptă de la mine, profesional.						
17. Competențele personalului sunt evaluate frecvent.						
18. Mi se oferă oportunități adecvate de dezvoltare a competențelor.						
19. Autoritățile și competențele angajaților individuali sunt bine aliniată cu sarcinile acestora.						
20. Superiorul meu îmi oferă periodic feedback cu privire la activitatea depusă.						
21. Structurile și procedurile oficiale sunt adeseori evitate de personal, pentru a îndeplini sarcina.						
22. Conducerea la vârf încurajează noile idei și promovează un dialog deschis, fără a ține cont de ierarhie în interiorul Ministerului.						
23. Mă simt încurajat să găsesc moduri noi și mai bune pentru a-mi îndeplini sarcinile.						
24. Îndrăznesc să îmi asum riscuri în cunoștință de cauză în desfășurarea activității.						

Întrebare	Sunt foarte de acord	CONVIN	Întrucâtva CONVIN	Întrucâtva nu sunt de acord	Nu sunt de acord	Nu sunt deloc de acord
	1	2	3	4	5	6
25. <i>MFP</i> îmi valorifică în mod adecvat competențele.						
26. Superiorul meu demonstrează că deține competențele tehnice și de conducere pentru a coordona eficient unitatea.						
27. Schimbările de personal și conducere (ex.: promovări, realocări) în unitate mea se realizează în mod obiectiv și profesional.						
28. În unitatea mea, fiecare angajat este tras la răspundere pentru propriile performanțe.						
29. În <i>MFP</i> , personalul este recompensat în funcție de performanțele la locul de muncă.						
30. <i>MFP</i> este o organizație care învață și se poate adapta la schimbările din mediul de funcționare.						

VĂ MULȚUMIM PENTRU COOPERARE.

Anexa 5: Chestionar – Analiză feedback de la clienți UEIP

A. Vă rugăm să clasificați serviciile furnizate ministerului Dvs. de către Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice (UEIP), marcând căsuța corespunzătoare.

Întrebări	Nu sunt deloc de acord	Întrucâtva nu sunt de acord	Nu sunt decis	Întrucâtva convin	Sunt foarte de acord
ÎNTREBĂRI CU PRIVIRE LA UNITATEA DE EVALUARE A INVESTIȚIILOR PUBLICE (UEIP)					
B1. Asistența acordată de UEIP în etapa de elaborare, evaluare și avizare a proiectelor de investiții publice este promptă și eficientă.					
B2. UEIP deține competențele tehnice corespunzătoare pentru îndeplinirea sarcinilor.					
B3. UEIP răspunde prompt la întrebări și solicitări.					
B4. În general, UEIP încearcă să găsească cele mai bune soluții la probleme pentru toți factorii interesați afectați de o anumită problemă.					
B5. Comunicările de la UEIP nu sunt echivoce sau ambigue.					
B6. UEIP poate și este bine plasată pentru a realiza analize independente ale evaluărilor de proiecte efectuate sau comandate de ministerele de linie.					
B7. UEIP poate și este bine plasată să analizeze gradul de pregătire al proiectelor de investiții.					
B8. UEIP ar trebui să dețină un rol mai activ în contestarea propunerilor de proiecte și a listelor de prioritate depuse de ministerele de linie pentru a asigura disciplina fiscală comună și alocările strategice de la bugetul de stat.					
B9. UEIP ar trebui să dețină un rol mai activ în procesul de monitorizare și analiză a eficienței și eficacității portofoliului de investiții publice din România în ansamblu.					
B10. Ce domenii de competențe/expertiză ar trebui consolidate în cadrul UEIP, dacă există?					
B11. Ce domenii de servicii din cadrul UEIP ar trebui îmbunătățite, dacă există?					

Anexa 6: Chestionar – Auto-evaluare cu privire la capacitatea tehnică și netehnică a personalului

În care unitate organizațională din cadrul Ministerului Finanțelor Publice vă desfășurați activitatea?

Vă rugăm să răspundeți aici: _____

A. Vă rugăm să vă clasificați competențele tehnice prin marcarea căsuței corespunzătoare.

Competențe tehnice	(foarte bun)	Bun	Satisfăcător
	1	2	3
A1. Cunoștințe/ competențe în legătură cu concepte și principii de economie și contabilitate.			
A2. Cunoștințe / competențe de analiză și utilizare a datelor macro-economice și macro-fiscale.			
A3. Cunoștințe / competențe cu privire la metode cantitative și tehnici de calcul.			
A4. Cunoștințe / competențe de analiză și raportare a datelor de program, bugetare și financiare colectate dintr-o varietate de surse (extragere de date - <i>data mining</i>).			
A5. Cunoștințe / competențe de tehnici de evaluare a proiectelor (ex.: CAB, CEA).			
A6. Cunoștințe / competențe de identificare și analiză a metodelor programatice alternative de realizarea a obiectivelor strategice.			
A7. Cunoștințe / competențe de identificare și analiză a riscurilor și definirea metodelor de reducere a acestora.			
A8. Cunoștințe / competențe de monitorizare și evaluare, inclusiv dezvoltarea indicatorilor, selecția mijloacelor adecvate de verificare etc.			
A9. Cunoștințe / competențe de elaborare a metodologiilor, contractelor și termenilor de referință.			
A10. Cunoștințe / competențe de utilizare a instrumentelor ICT, inclusiv computer, internet, baze de date.			
A11. Cunoștințe / competențe de elaborare a proiectelor de investiții (ex.: utilizarea cadrelor logice, teoria schimbărilor, stabilirea obiectivelor etc.).			

B. Vă rugăm să vă clasificați competențele netehnice prin marcarea căsuței corespunzătoare.

Competențe netehnice	(foarte bun)	Bun	Satisfăcător
	1	2	3
B1. Planificarea și realizarea sarcinilor: Planificarea și organizarea propriilor sarcini în așa fel încât să se îndeplinească obiectivele individual, ale echipei și departamentului, cu respectarea standardelor de calitate și încadrarea în termenele limită.			
B2. Colaborarea cu ceilalți: construirea și menținerea unor relații eficiente de încredere cu ceilalți colegi și departamente, precum și construirea și menținerea de rețele interne și externe			
B3. Comunicare: comunicarea ideilor și informațiilor în diferite moduri și asigurarea că mesajul a fost înțeles.			
B4. Negociere și facilitare: reunirea mai multor persoane și încercarea de reconciliere a divergențelor			
B5. Gândire analitică Folosirea logicii și raționamentului pentru identificarea punctelor forte și a punctelor slabe ale soluțiilor, concluziilor sau abordărilor alternative ale problemelor			
B6. Orientarea spre serviciu: căutarea activă de metode pentru a ajuta „clienții” (ex.: ministere de linie)			
B7. Influențare: influențarea pozitivă a celor din jur, prin crearea unui context de acceptare și susținere pentru exprimarea ideilor.			
B8. Conștiință organizațională: Înțelegerea modului în care activitatea Dvs. contribuie la îndeplinirea obiectivelor Ministerului.			
B9. Perfecționare continuă: Căutarea în permanență de moduri de perfecționare a propriilor competențe, cunoștințe și metode de lucru.			

C. Câți ani de experiență profesională aveți în următoarele domenii?

Domeniu de activitate	Ani de experiență profesională						
	0-1	1-3	3-5	5-8	8-10	10-15	>15
C1. Elaborarea de proiecte de investiții , inclusiv analiza problemelor, analiza factorilor interesați, stabilirea obiectivelor, elaborarea strategiei, planificarea resurselor							
C2. Evaluarea proiectelor de investiții folosind tehnici comune, cum ar fi analiză cost-beneficiu și cost-eficacitate							
C3. Analiza politicilor și actelor normative cu privire la implicațiile fiscale și bugetare ale acestora							
C4. Monitorizarea evoluției financiare și fizice în implementarea proiectului și programului							
C5. Analiza datelor financiare și elaborarea rapoartelor financiare							
C6. Planificare, contractare și supravegherea activității analitice							
C7. Furnizarea de servicii de consultanță (ex.: cu privire la elaborarea proiectelor de investiții, elaborarea politicii bugetare și fiscale)							
C8. Coordonarea elaborării și administrării bugetului pentru conturile/departamentele de linie desemnate							
C9. Coordonarea proceselor de consultări cu mai mulți factori interesați							
C10. Cercetare cu aplicarea unei mari varietăți de metode și surse							
C11. Realizarea unei sinteze a politicilor și note consultative pentru factorii decizionali de la vârf							

Anexa 7: Șablon pentru evaluarea externă a capacităților individuale

1. Sarcinile principale, conform fișei postului
2. Parcurs educațional al persoanei vizate (lista of educației oficiale și instruirii, diplome și certificate postuniversitare)
3. Experiența profesională a persoanei vizate (scurt rezumat cronologic al funcțiilor deținute (cu date) și a principalelor atribuții avute)