



UNIUNEA EUROPEANA



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 14: Raport final

Octombrie 2015



Raportul de față corespunde „Produsului livrabil 14: *Raport final*”, din cadrul Acordului de Servicii de Consultanță privind “Sprijinul acordat pentru Consolidarea Sistemului de Management al Investițiilor Publice”, încheiat între Ministerul Finanțelor Publice și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare în data de 16 septembrie 2014, modificat în datele de 24 iunie și, respectiv, 07 octombrie 2015.

## CUPRINS

<b>Rezumat.....</b>	<b>8</b>
1. Introducere.....	8
2. Structura sistemului MIP în România .....	8
Situția de fapt.....	8
Etapa 1: Identificarea proiectului și selecția preliminară .....	9
Etapa 2: Studiul de fezabilitate, Evaluare și Analiză independentă .....	10
Etapa 3: Selecția și bugetarea proiectului.....	11
Etapele ulterioare 4-6: Implementare, Monitorizare și Evaluare .....	13
3. Stabilirea condițiilor pentru un sistem MIP mai solid.....	14
Raționalizarea portofoliului de investiții publice existente .....	14
Dezvoltarea capacității .....	15
Îmbunătățiri ale cadrului legislativ și de reglementare .....	16
Îmbunătățiri ale sistemelor de informații .....	17
Elaborarea cadrului instituțional pentru parteneriate public-private .....	19
4. Strategie de reformă MIP .....	20
<b>I. INTRODUCERE .....</b>	<b>25</b>
Introducerea MIP în România .....	25
Despre proiectul de servicii de consultanță (RAS - MIP) .....	26
Prezentare schematică a raportului.....	29
<b>II. CONSOLIDAREA STRUCTURII SISTEMULUI MIP ÎN ROMÂNIA.....</b>	<b>31</b>
1. Introducere.....	31
1.1. Metodologie și prezentare generală a bunelor practici .....	31
2. Evaluarea practicilor actuale în România.....	35
2.1. Prezentare generală a alocării actuale a responsabilităților pentru MIP .....	35
2.2. Etapa 1: Identificarea Proiectului.....	37
2.3. Etapa 2: Studiul de Fezabilitate .....	41
2.4. Etapa 3: Selectarea și Bugetarea .....	47
2.5. Etapa 4: Executarea Proiectului .....	56
Achiziții .....	59
Managementul proiectelor.....	59
Ajustarea proiectului .....	60
Monitorizarea .....	60
2.6. Etapa 5: Finalizarea proiectului, funcționarea și mentenanța .....	61
2.7. Etapa 6: Evaluarea <i>Ex Post</i> a Proiectelor .....	62
2.8. Aspecte specifice și provocări pentru proiectele PPP .....	63

3.	Îmbunătățiri propuse în proiectarea sistemului MIP .....	66
3.1.	Situația de fapt .....	66
3.2.	Etapa 1: Identificarea proiectului .....	66
3.3.	Etapa 2: Studiul de fezabilitate .....	69
3.4.	Etapa 3: Selecție și bugetare .....	72
	<b>Perfecționarea procesului de elaborare a bugetului .....</b>	<b>72</b>
	<b>Prioritizare și bugetare .....</b>	<b>74</b>
	<b>Introducerea creditelor destinate unor acțiuni multianuale .....</b>	<b>75</b>
	<b>Bugetarea costurilor de funcționare și întreținere .....</b>	<b>82</b>
3.5.	Etapa 4: Implementarea Proiectului .....	83
3.6.	Etapa 5: Finalizarea proiectului, exploatare și întreținere.....	85
3.7.	Etapa 6: Evaluarea <i>Ex-post</i> a Proiectului .....	85
<b>III.</b>	<b>Crearea condițiilor pentru un sistem MIP mai puternic .....</b>	<b>86</b>
1.	Introducere.....	86
2.	Raționalizarea portofoliului existent de investiții publice.....	87
2.1.	Metodologia de raționalizare propusă.....	88
2.2.	Analiza PIP-urilor din 2015 .....	90
2.3.	Gestionarea implementării unui program de raționalizare.....	94
2.4.	Planul de acțiune pentru implementarea unui program de raționalizare.....	96
3.	Dezvoltarea capacităților .....	99
3.1.	Constrângerile curente .....	102
3.2.	Propunerile pentru consolidarea capacităților .....	108
3.3.	Planul de acțiune pentru dezvoltarea capacității la nivel organizațional și departamental	111
3.4.	Aspecte legate de sustenabilitate.....	113
4.	Îmbunătățirile aduse cadrului legal și de reglementare .....	114
4.1.	Constrângerile curente .....	115
4.2.	Schimbările propuse pentru cadrul legal și de reglementare .....	116
4.3.	Plan de acțiune pentru introducerea modificărilor legislative și de reglementare .....	122
5.	Îmbunătățirile aduse sistemelor de informații .....	123
5.1.	Constrângerile actuale.....	124
5.2.	Propunerea pentru un nou sistem informațional MIP .....	126
5.3.	Planul de acțiune pentru îmbunătățirea sistemelor de informații PIM.....	129
6.	Dezvoltarea cadrului instituțional pentru parteneriatele public-private .....	132
6.1.	Propuneri de consolidare a cadrului instituțional pentru PPP .....	132
6.2.	Un Plan de Acțiune pentru dezvoltarea unei Strategii privind PPP pentru MFP .....	139

#### **IV. CONTRIBUȚII CU PRIVIRE LA STRATEGIA DE REFORMARE A MIP ȘI PLANUL DE ACȚIUNE ..... 143**

1. Introducere.....	143
2. Accentuarea unui control mai bun al calității.....	143
3. Domenii prioritare recomandate pentru reformarea MIP.....	145
4. Structurarea reformei: dependențe și ordonare .....	145
5. Puncte posibile de începere a reformei.....	147
6. Gestionarea reformei .....	150

**Anexa 1: plan de acțiune propus pentru reforma MIP în România ..... 153**

**Anexa 2: Descriere detaliată a componentelor și activităților ..... 167**

**Anexa 3: Rezumatul livrabilelor predate..... 171**

#### **LISTA TABELELOR**

<b>Tabelul 1: Prezentare generală a produselor livrabile realizate în cadrul ASC MIP .....</b>	<b>28</b>
<b>Tabelul 3: Rolurile și responsabilitățile factorilor interesați esențiali din Sistemul MIP .....</b>	<b>35</b>
<b>Tabelul 4: Rezumat al constatărilor evaluării în Etapa 1 prin raportare la trăsăturile esențiale și acordurile instituționale recomandabile ale cadrului de diagnoză MIP al BM.....</b>	<b>41</b>
<b>Tabelul 5: Rezumat al constatărilor evaluării pentru Etapa 2 prin raportare la trăsăturile esențiale și acordurile instituționale recomandabile ale cadrului de diagnoză MIP realizat de BM.....</b>	<b>46</b>
<b>Tabelul 6: Prioritizarea/Selecția, Principiile de Pregătire și Criteriile pentru Noi Proiecte Semnificative <sup>2</sup>.....</b>	<b>48</b>
<b>Tabelul 7: Concluziile evaluării, pentru selecția și bugetarea proiectelor .....</b>	<b>56</b>
<b>Tabelul 8: Concluziile evaluării pentru implementarea, ajustarea, monitorizarea proiectelor, operarea obiectivului de investiții și evaluarea ex-post.....</b>	<b>62</b>
<b>Tabelul 9: Principalele completări la Etapele MIP impuse de caracteristicile speciale ale PPP. 64</b>	<b>64</b>
<b>Tabelul 10: Cerințe analitice pentru studii de fezabilitate pentru diferite categorii de proiecte 69</b>	<b>69</b>
<b>Tabelul 11: Plan de acțiune pentru implementarea creditelor destinate unor acțiuni multianuale de angajament.....</b>	<b>80</b>

#### **LISTA FIGURILOR**

<b>Figura 1: Punctele tari relative ale pilonilor competitivității pentru România .....</b>	<b>25</b>
<b>Figura 2: Comparația ratelor de absorbție pentru fondurile UE.....</b>	<b>26</b>
<b>Figura 3: Schema de diagnoză MIP a Băncii Mondiale: Opt trăsături obligatorii.....</b>	<b>32</b>
<b>Figura 4: Structura organizațională pentru luarea deciziilor de către ordonatorii de credite în promovarea proiectelor.....</b>	<b>36</b>
<b>Figura 5: Momentul prioritizării investiției și transmiterea bugetelor .....</b>	<b>50</b>
<b>Figura 6: Comparație între alocările anuale 2013-2014 și alocările necesare pentru finalizarea la timp a proiectelor .....</b>	<b>52</b>
<b>Figura 7: Depășirea termenului pentru un eșantion de proiecte (ani) .....</b>	<b>57</b>
<b>Figura 8: Depășiri de costuri pentru un eșantion de proiecte (RON) .....</b>	<b>58</b>

<b>Figura 9: Buget de bază și spațiul fiscal pentru proiectele de investiții publice.....</b>	<b>73</b>
<b>Figura 10. Exemplu de alocare multianuală în valoare de 500 milioane RON, desfășurată pe o perioadă de 5 ani.....</b>	<b>78</b>

## **LISTA CASETELOR**

<b>Caseta 1: Prezentarea proiectului ASC MIP .....</b>	<b>27</b>
<b>Caseta 2: Opt trăsături obligatorii ale unui sistem bun de MIP .....</b>	<b>32</b>
<b>Caseta 3: Stabilirea unor plafoane de cheltuieli solide și credibile.....</b>	<b>55</b>

## LISTĂ DE ABREVIERI

ACB	Analiză Cost – Beneficiu
ACE	Analiza Cost - Eficacitate
AT	Asistență Tehnică
BM	Banca Mondială
CBTM	Cadrul Bugetar pe Termen Mediu
CE	Comisia Europeană
CIM	Consiliul Interministerial
CPM	Cancelaria Primului Ministru
CTE	Consiliu Tehnico-economic
DGTI	Direcția Generală pentru Tehnologia Informației
DPIP	Direcția Programe de investiții publice
GR	Guvernul României
CG	Cota Guvernului
HG	Hotărâre de guvern
ISPA	Instrument pentru Politici Structurale de pre-aderare
MDRAP	Ministerul Dezvoltării Regionale și a Administrației publice
MFE	Ministerul Fondurilor Europene
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
MIP	Managementul Investițiilor Publice
MMAP	Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor
ML	Minister de linie
MT	Ministerul Transporturilor
NF	Notă de fundamentare
OP	Ordonator Principal
OS	Ordonator secundar
OT	Ordonator Terțiar
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
PIP	Program de Investiții Publice
PPP	Parteneriat Public Privat
RCB	Raportul Cost - Beneficiu
RIR	Rata Internă de Rentabilitate
RIRE	Rata Internă de Rentabilitate Economică
RIRF	Rata Internă de Rentabilitate Financiară
SCR	Servicii de consultanță rambursabile
SF	Studiu de fezabilitate
SPF	Studiu de Prefezabilitate
UE	Uniunea Europeană
UEIP	Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice
UIP	Unitatea de Implementare a Proiectelor
VENA	Valoarea Economică Netă Actualizată
VFNA	Valoarea Financiară Netă Actualizată
VNA	Valoarea Netă Actualizată

# REZUMAT

## 1. Introducere

1. **Prezentul raport final constituie ultimul produs livrabil convenit în cadrul activității de asistență furnizată de Banca Mondială în vederea consolidării Managementului Investițiilor Publice (MIP) în România.** Raportul de față, precum și rapoartele premergătoare pe care se întemeiază acesta, au fost întocmite în cadrul acordului încheiat între Banca Mondială și Ministerul Finanțelor Publice (MFP) în vederea furnizării de servicii de asistență. Prezentul raport își propune să prezinte pe scurt și să consolideze cele mai importante constatări și recomandări rezultate și formulate în produsele livrabile anterioare și să ofere îndrumare cu privire la modalitatea de implementare a recomandărilor pe termen scurt și mediu.

2. **În procesul de analizare a MIP în România, raportul parcurge următoarele trei etape analitice principale:**

- Într-o primă etapă, este realizată o analiză a disparităților la nivelul practicilor actuale utilizate pentru MIP în România, prin raportare la bunele practici internaționale. Aceasta conduce la o serie de recomandări privind modalitatea de consolidare a structurii sistemului MIP;
- În cea de-a doua etapă, raportul identifică și detaliază cele mai importante condiții favorabile pentru consolidarea MIP;
- În cea de-a treia etapă, raportul reunește modificările de structură propuse și propunerile privind intensificarea condițiilor favorabile, în cadrul unui plan de acțiune de reformă consolidat.

## 2. Structura sistemului MIP în România

### Situația de fapt

3. **Competitivitatea și performanțele economice ale României au de suferit din cauza situației nesatisfăcătoare a infrastructurii.** Acest aspect privește mai puțin finanțarea insuficientă, și mai mult calitatea modului în care sunt utilizate fondurile și eficiența în implementarea acestora, arătând că o mare parte din motivație rezidă în caracterul inadecvat al situației instituționale și a proceselor din sistemul Managementului Investițiilor Publice (MIP) în sine.

4. **Deși, la nivel teoretic, există o oarecare corespondență între ciclul MIP din România și bunele practici, în realitate, unele etapele esențiale nu sunt desfășurate cu rigurozitate, etapele distincte nu sunt diferențiate suficient, iar deciziile nu se bazează pe analize solide.**



ASC MIP a analizat procesele MIP din România, considerate ca sistem, și a examinat în profunzime trăsăturile esențiale, pentru a formula recomandări în vederea consolidării structurii sistemului și pentru favorizarea condițiilor corecte pentru implementarea cu succes a acestora. Procesele MIP din România au fost comparate cu bune practici dovedite, utilizând instrumentul de diagnoză al Băncii Mondiale, care evidențiază cele opt trăsături esențiale ale unei structuri adecvate și punerea acestora în aplicare. În România, aceste trăsături esențiale sunt condensate în 6 etape.

### **Etapa 1: Identificarea proiectului și selecția preliminară**

5. **Oficial, conceptele pentru proiecte sunt demarate prin apelarea la îndrumare strategică la nivel înalt, însă această îndrumare suferă de lipsă de claritate în ceea ce privește obiectivele, este predispusă la instabilitate și nu asigură prioritizare suficientă.** În acest context, contribuția concretă a proiectelor la îndeplinirea obiectivelor strategice de nivel înalt este dificil de deslușit și adeseori ignorată în motivații. Prin urmare, calitatea, stabilitatea și caracterul realist al cadrului de planificare strategică necesită a fi ameliorate. Deși în prezent sunt în curs reforme generale în acest domeniu, acestea vor trebui să țină cont de cerința specifică privind îndrumare concretă în sectorul MIP.

6. **Mai precis, există și se utilizează un proces de verificare preliminară, însă eficiența acestuia în ceea ce privește eliminarea conceptelor de proiecte necorespunzătoare într-o etapă incipientă este compromisă în mod semnificativ de aria de aplicabilitate a criteriilor utilizate, de absența unei documentații justificative uniforme și de alocarea actuală a responsabilităților.** Procesul ar trebui consolidat prin introducerea unui model standardizat și mai solid de Notă de Fundamentare, care va constitui o primă etapă obligatorie pentru toate proiectele și fundamentul pentru adoptarea unei decizii oficiale în sensul continuării sau nu cu un Studiu de Fezabilitate sau, dacă este cazul, cu un Studiu de Prefezabilitate în prealabil. Extinderea bazei de selecție dincolo de parametrii de suportabilitate și sustenabilitate, incluzând relevanța proiectului, raționamentul și caracterul realist, ar consolida considerabil selecția preliminară. Avizul oficial pentru criteriile pertinente din partea fiecăreia dintre autoritățile abilitate – MFP cu privire la suportabilitate, sustenabilitate, raționament și caracter realist; SPM și MFE cu privire la relevanță – ar trebui apoi stabilit drept cerință pentru a trece la etapa următoare.

7. **Din chiar prima etapă, activitatea MIP este afectată de gestionarea necorespunzătoare a informațiilor și de fluxurile de informații insuficiente.** O primă măsură esențială pentru realizarea de îmbunătățiri constă din alocarea unui cod unic de proiect tuturor proiectelor care parcurg etapa selecției prealabile, astfel încât să poată fi realizat un inventar al proiectelor și acestea să poată fi urmărite în tot restul sistemului.

## **Etapa 2: Studiul de fezabilitate, Evaluare și Analiză independentă**

8. **Studiile de fezabilitate sunt în prezent o cerință a sistemului MIP din România; cu toate acestea, realizarea unei analize economice este rezervată proiectelor foarte mari, este restrânsă ca obiect și are un impact neglijabil asupra procesului decizional.** Este de înțeles că realizarea unei analize economice cost-beneficiu trebuie aplicată proporțional cu dimensiunea proiectului, însă pragul este foarte ridicat și numeroase proiecte semnificative nu se încadrează în această prevedere. În plus, reglementările actuale nu cuprind niciun fel de prevederi cu privire la proiectele în care valorificarea beneficiilor este dificilă și unde realizarea unei analize cost-eficacitate și a unei evaluări calitative a beneficiilor ar putea fi mai adecvată. De asemenea, pragul pentru analiza economică cost-beneficiu nu este consecvent cu pragurile stabilite prin actele normative ce definesc ciclul proiectului și criteriile de prioritizare. Calitatea și utilitatea studiilor de fezabilitate pentru deciziile de evaluare ar fi sporite prin introducerea unor cerințe mai uniforme și cuprinzătoare în legătură cu aplicarea metodelor analitice, care să țină cont de dimensiunea, complexitatea, nivelul de risc și natura beneficiilor rezultate din proiecte.

9. **Îndrumarea metodologică privind metodele și tehnicile de analiză economică necesare pentru a evalua gradul de pregătire pentru punerea în practică este limitată, ceea ce determină realizarea unor studii de fezabilitate cu calitate inconsecventă, generând și o un nivel încredere limitat în procesul decizional.** Un aspect critic constă din lipsa unor metodologii naționale detaliate generale și specifice anumitor sectoare pentru a direcționa întocmirea analizelor cost-beneficiu (sau a analizelor cost-eficacitate). Deși există multe metodologii internaționale, inclusiv îndrumare din partea Comisiei Europene (aplicate în cazul proiectelor prin care se solicită finanțare nerambursabilă din Fonduri UE), este important să existe îndrumare specific națională, în limba română, susținută prin estimarea unor valori de parametri specifici României pentru analiză economică.

10. **În forma actuală, funcția de analiză independentă este slabă și fragmentată și nu constituie o măsură distinctă în cadrul Etapei 2 a ciclului MIP din România.** Pe hârtie, Consiliul Interministerial (CIM) aparent îndeplinește această funcție, însă în practică atenția acestuia este concentrată pe conformare administrativă/juridică și pe dimensiunile tehnice ale unui proiect. Nu dispune de resurse suficiente și este politizat, lucrările acestuia nu prezintă o opoziție credibilă față de studii de fezabilitate slabe sau prea optimiste și foarte puține proiecte sunt oprite permanent la acest nivel. UEIP are o poziție organizațională bună pentru a îndeplini funcția de analiză independentă, însă rolul acesteia este restricționat, iar capacitățile sale limitate. Un model mai bun ar face ca o UEIP mai solidă să colaboreze îndeaproape cu CIM pentru a asigura calitatea studiilor de fezabilitate și pentru a veghea împotriva fenomenului de optimism subiectiv al celor care elaborează planurile înainte de depunerea acestora la CIM. În același timp, MFP ar trebui să dispună de drept de veto față de CIM, pentru cauze de îngrijorare demonstrate cu privire la suportabilitatea sustenabilitatea, eficiența sau eficacitatea proiectelor.

### **Etapa 3: Selecția și bugetarea proiectului**

11. **Selecția și bugetarea proiectului în România se confruntă cu numeroase probleme, rezultate concomitent punctele slabe ale etapelor prealabile și din problemele aferente procesului de elaborare a proceselor în această etapă specifică.** Dacă selecția preliminară, evaluarea și analiza independentă ar funcționa mai eficient, ar ajunge mai puține proiecte noi în etapa de selecție și bugetare, iar cele care ar ajunge ar avea o șansă mai mare să reprezinte proiecte de calitate/cu prioritate, ceea ce ar micșora presiunea pe procesul decizional din Etapa 3. Dacă planificarea și evaluarea costurilor pentru proiecte ar fi realizate mai riguros în Etapa 2, atunci bugetarea pentru proiectele în curs pe parcursul implementării ar pune mai puține probleme. Fără a neglija acest aspect, există aspecte foarte importante ale procesului ce trebuie soluționate în Etapa 3; unele dintre acestea se află sub coordonarea directă a MIP, în timp ce altele au legătură cu reforme bugetare mai extinse, cu conexiuni importante la MIP.

12. **Principalele probleme sunt: i) modalitatea de implementare a unui proces logic de selecție și bugetare în contextul numărului prea mare de proiecte neperformante și “finanțate cu țârâita” – atât active, cât și inactive – adunate de-a lungul anilor, ca urmare a eșecurilor anterioare și care continuă ale MIP; și ii) modalitatea de a se asigura că aceeași problemă nu apare din nou, după ce a fost soluționată.** Soluțiile la aceste probleme presupun, în primul rând, realizarea unei raționalizări sistematice, unice a portofoliului, începând de la alocarea proiectelor cu performanțe slabe unei Unități de Soluționare izolate, cu resurse limitate și temporare, pentru luarea unei decizii ulterioare cu privire la viitorul acestora și, în al doilea rând, implementarea unui sistem de credite de angajament multianuale (CAMA) restricționate fiscal, după cum a fost deja prevăzut în Legea Finanțelor Publice. Dacă este implementat în mod corespunzător și cu condiția să existe o „curățare” anterioară a portofoliului de proiecte, un sistem CAMA va elimina „finanțarea cu țârâita” a proiectelor și va asigura un stimulent pentru finalizarea la termen a proiectelor.

13. **În cadrul unui sistem CAMA, pentru fiecare nou proiect de investiții cu finanțare bugetară aprobată, un credit de angajament inițial multianual ar fi adus la valoarea costului total aprobat pentru proiect.** Din acest credit ar fi ulterior realizate trageri de fiecare dată când este încheiat un contract juridic pentru construirea/achiziția proiectului. Soldul neutilizat din creditele destinate unor acțiuni multianuale, dacă rămâne, va fi reportat în anii ulterioari, rămânând la dispoziție spre a fi utilizat la momentul semnării unor contracte viitoare. Solicitățile bugetare pentru aprobarea definitivă de către guvern a unor noi proiecte de investiții propuse se combină cu o solicitare de finanțare bugetară specifică pentru proiect, sub forma unui credit de angajament multianual și solicitări așteptate de credite anuale de plată pentru anul următor și pentru ultimii ani ai strategiei fiscale și bugetare.

14. **Efectele pozitive ale sistemului de rezervare a creditelor destinate unor acțiuni multianuale asupra cuantumului rămas din costul total al proiectului pentru fiecare proiect de investiții individual depind în întregime de limitarea valorii totale a respectivelor credite de angajament în funcție de suportabilitatea la nivel de guvern.** Pentru a atinge această țintă,

valoarea totală a creditelor destinate unor acțiuni multianuale la nivelul guvernului în ansamblu trebuie să fie stabilită în concordanță cu pachetul cumulat de resurse disponibil pentru cheltuielile de capital, după cum rezultă din strategia fiscală și bugetară pe termen mediu. Evident, implementarea cu succes a unui sistem CAMA necesită dezvoltarea progresivă în continuare a CBTM pentru a stabili plafoane credibile pentru cheltuielile de capital. Împreună cu nevoia urgentă de a introduce estimări de cheltuieli de referință pentru proiectele aflate în curs, aceasta reprezintă, de asemenea, o cerință preliminară esențială pentru o mai bună selecție și bugetare, chiar și în absența unui sistem CAMA. Alte cerințe preliminare pentru CAMA constau dintr-o mai bună capacitate de monitorizare și control asupra valorii angajamentelor contractuale pe care le încheie ordonatorii de credite și îmbunătățiri semnificative în ceea ce privește precizia estimărilor pentru costurile totale de proiect.

**15. Pentru a gestiona presiunea actuală excesivă care se manifestă la nivelul Etapei 3 a ciclului MIP – unde prea multe proiecte noi concurează cu un număr prea mare de proiecte aflate în derulare, pentru resurse insuficiente – a fost implementat un proces de prioritizare/selecție, prin care este acordat un punctaj în funcție de principii/criterii stabilite dinainte.** Aceasta este o încercare curajoasă de a soluționa o problemă aparent de nesoluționat și a reușit să aducă mai multă rigoare procesului, deși nu a soluționat aspectele de bază. Utilizarea unor punctaje minime obligatorii pentru criterii esențiale compensează, într-o anumită măsură, eșecul în selecția proiectelor slabe în etapele anterioare și reprezintă în mod eficient o măsură importantă de „protecție”, dacă ar fi pusă în practică. În final, cu toate acestea, ne așteptăm ca sistemul de punctare să fie înlocuit cu o abordare cu o mai mare orientare politică și mai pragmatică, în care activitățile de selecție și bugetare sunt aliniată mult mai îndeaproape - în realitatea inseparabile – în contextul unui cadru credibil de cheltuieli pe termen mediu și a unui proces de „calitate la intrare” (eng. *quality-at-entry process*) funcțional (Etapele 1 și 2). Aceasta este situația în țările unde există bune practici.

**16. Înlocuirea sistemului de punctaj nu va avea loc imediat, din moment ce aceasta va depinde de reformele descrise mai sus, și deoarece se așteaptă că aceasta să aibă un rol util în perioada interimară, contribuind la procesul decizional, în special din perspectiva criteriului privind gradul de pregătire.** De aceea, între timp, sunt recomandabile o serie de ajustări la sistemul de punctaj, inclusiv revizuirea definițiilor cu privire la unele criterii și adăugarea de punctaje minime obligatorii suplimentare, în acest moment, pentru ca acesta să dobândească mai multă coerență internă. Cu toate acestea, nu ar trebui să existe niciun fel de iluzii cu privire la perfectibilitatea unui astfel de sistem de punctaj, care nu va putea oferi niciodată un răspuns adecvat la o problemă decizională multidimensională, în care sunt implicați atât actori tehnici, cât și politici. Aceasta, alături de sincronizarea insuficientă a deciziilor privind selecția și bugetarea, reprezintă o explicație importantă pentru discrepanța observată între prioritățile bazate pe punctaj și deciziile bugetare finale.

## Etapele ulterioare 4-6: Implementare, Monitorizare și Evaluare

17. **Faptul că există puncte slabe grave în etapele ulterioare ale ciclului de proiect este dovedit de absorbția redusă a Fondurilor UE în România și de întârzierile mari în implementarea proiectelor, existente la nivelul întregului portofoliu de proiecte în derulare.** Întârzierile în implementarea proiectelor finanțate integral din bugetul național pot fi parțial explicate prin problema „finanțării cu țârâita” descrisă mai sus, însă întârzierile proiectelor cu fonduri UE nu pot fi explicate prin acest motiv. Ineficiențele la nivel de achiziții, apărute adeseori din elaborarea necorespunzătoare a proiectelor în etapele anterioare, reprezintă o explicație, după cum sunt și acordurile *ad hoc* pentru managementul de proiect, inclusiv deficiențele în mixul de competențe deținute de echipele de proiect și o lipsă generală de dezvoltare a managementului de proiect ca experiență profesională. În ansamblu, există material pentru realizarea unei evaluări aprofundate a capacităților de management de proiect la nivelul ordonatorilor relevanți de credite, ca primă etapă înspre introducerea unor acorduri mai sistematice de management de proiect, adaptate la scara și natura proiectelor. Acest demers ar trebui susținut prin dezvoltarea capacității și îndrumare formală adecvată.

18. **Monitorizarea centralizată a proiectelor este considerată, în prezent, o povară administrativă de către autoritățile de implementare, are legătură exclusiv cu performanțele financiare și pare a avea un impact limitat asupra implementării proiectelor.** Scopul și modalitățile de monitorizare trebuie reanalizate, împreună cu alocarea responsabilităților între UEIP și DPIP din cadrul MFP. Este necesar ca monitorizarea activității de implementare să fie mai bine adaptată, astfel încât problemele de implementare să fie identificate, și soluțiile să fie propuse și urmărite în mod sistematic. Nu există nicio dovadă că în prezent are loc o astfel de activitate în mod eficient. De asemenea, este necesară extinderea monitorizării astfel încât să includă un accent mai mare pe progresul fizic și performanța în funcționare. Aceasta ar trebui să înceapă din timpul elaborării proiectului (Etapele 1 și 2) prin întocmirea unui cadru adecvat de rezultate, care să includă principalele momente din activitatea proiectului, rezultatele, scopul și obiectivul, drept bază pentru monitorizare.

19. **Deși, la nivel oficial, orice proiect care se confruntă cu creșteri de cost peste nivelul inflației ar trebui să facă obiectul unei forme de evaluare înainte de a trece mai departe, se pare că acest lucru nu se întâmplă.** Ar trebui luată în considerare introducerea unui sistem mai structurat, prin care proiectele care se confruntă cu întârzieri mai mari de 2-3 ani sau majorări de cost de peste 20%, dintr-o perspectivă adaptată la inflație, ar trebui să fie supuse unei reevaluări automate a deciziei de analiză inițială, pe baza unui studiu de fezabilitate refăcut. Un astfel de sistem ar depinde de un sistem de monitorizare consolidat, care monitorizează costul total al proiectului (nu doar alocările bugetare anuale).

20. **Costurile recurente, generate de o nouă facilitate, sunt considerate ca făcând parte din Studiul de Fezabilitate, însă nu sunt incluse în nicio programare bugetară pe termen mediu sau o previziune pe termen mai lung, la nivelul ministerelor de linie, în conformitate**

**cu normele metodologice.** Acesta este un aspect problematic pentru toate proiectele, dar cu atât mai mult în cazul case proiectelor finanțate prin fonduri nerambursabile, din moment ce consecințele costurilor recurente tind să fie trecute cu vederea în planificarea proiectelor primate a fi finanțate din „bani ușori”.

### 3. Stabilirea condițiilor pentru un sistem MIP mai solid

#### Raționalizarea portofoliului de investiții publice existente

##### 21. **Raționalizarea portofoliului de investiții publice existente a fost identificată drept o condiție prealabilă pentru introducerea sistemului CAMA și pentru alte reforme MIP.**

Abordarea propusă utilizează caracterul adecvat al finanțării drept un indicator esențial al priorității pornind de la faptul că, în loc să fie luate în mod explicit, deciziile de prioritizare sunt luate în mod implicit și demonstrate prin măsura în care un proiect este finanțat corespunzător. Aceste criterii și elementele de referință aferente sunt utilizate în identificarea proiectelor neperformante, în vederea introducerii acestora în programul de raționalizare: i) perioada de implementare; ii) durata necesară pentru finalizare la nivelul de finanțare actual; și iii) dovezi și nivelul de inactivitate. Toate proiectele care îndeplinesc sau depășesc două sau mai multe criterii de referință și toate proiectele clasificate drept inactive ar trebui avute automat în vedere în vederea includerii în programul de raționalizare.

##### 22. **Proiectele identificate ca fiind neperformante ar trebui transferate la „Unitatea de Soluționare” separată de PIP principal, unde situația proiectelor ce sunt considerate neperformante va fi soluționată.**

În această perioadă, ar putea fi necesară o finanțare intermediară, de exemplu pentru a preveni deteriorarea obiectivelor nefinalizate. Temeiul ce stă la baza finanțării facilității de soluționare este fundamental diferit de cel al PIP-ului principal. Nu ar trebui asigurată finanțare decât proiectelor în situația cărora se consideră că aceasta este esențială pentru menținerea valorii activelor până la luarea unei decizii cu privire la viitorul proiectelor.

##### 23. **Va trebui elaborată o strategie de soluționare pentru toate proiectele din facilitate, având în vedere patru opțiuni:**

(i) închidere; (ii) reducere și finalizare anticipată, ce implică cheltuieli suplimentare limitate; (iii) declasare și revizie pentru ca proiectul să devină mai accesibil; și (iv) continuarea până la finalizare completă, pe baza conceptului și a specificațiilor de proiect existente. Finanțarea pentru proiectele ce se încadrează în opțiunile (i) și (ii) va fi asigurată din bugetul Unității de Soluționare. Pentru proiectele ce se încadrează în opțiunile (iii) și (iv), finanțarea va trebui solicitată de la bugetul PIP principal, iar proiectele vor trebui să demonstreze că dispun de fezabilitate și sustenabilitate economică în Etapa 2, la fel ca un proiect nou.

##### 24. **Realizarea unui program-pilot al metodologiei de raționalizare pentru portofoliile celor mai mari trei ministere ce realizează investiții (transport, mediu și dezvoltare**

regională) este foarte concludentă și a demonstrat ce instrument puternic ar putea fi pentru elaborarea unui program de investiții sustenabil. Analiza a identificat 57 de proiecte, dintr-un portofoliu total combinat de 151 proiecte, care sunt subfinanțate cronic. Transferul acestor proiecte într-un program de raționalizare ar putea reduce solicitările de finanțare pentru viitor ale PIP cu 48 miliarde RON, 71% dintre acestea reprezentând proiecte în sectorul transporturilor. Dintr-un portofoliu total de 104 proiecte de transport aflate în derulare, 27 au fost identificate ca proiecte neperformante. Au mai existat încă șapte proiecte care - în fiecare dintre ultimii trei ani - au beneficiat de finanțare echivalentă cu puțin sub 10% din costul total al proiectului. Posibilul impact al solicitărilor de finanțare la nivelul MT necesare pentru transferul acestor proiecte către un program de raționalizare ar fi semnificativ, necesarul de finanțare în viitor fiind redus (2015 și ulterior) cu 64%, de la 53,7 miliarde RON la 19,6 miliarde RON, echivalent cu 2,6 ori valoarea bugetului MT pe anul 2015 și încadrându-se în parametrii unui program de investiții sustenabil.

## Dezvoltarea capacității

25. **Consolidarea sistemului MIP în România depinde de întărirea capacităților tehnice ale factorilor interesanți relevanți.** Reformele MIP la nivel instituțional, cum ar fi efectuarea de schimbări în politicile și reglementările din domeniul MIP, vor trebui implementate, în cele din urmă, de către oameni. O condiție importantă pentru instituționalizarea unui sistem MIP mai solid în România este, prin urmare, aceea de a extinde cunoștințele și competențele în domeniul MIP ale principalelor persoane și unități organizaționale, în special UEIP.

26. **În prezent, UEIP dispune de capacități medii de realizare a unor funcții eficiente de asigurare a calității și supraveghere fiscală, capabilitățile fiind însă reduse.** UEIP are un număr adecvat de funcții autorizate. Cu toate acestea, profilul de personal al UEIP ar trebui revizuit pentru a încuraja profesionalizarea prin specializare și pentru a permite susținerea unei formări profesionale orientate, care pare a fi necesară pentru creșterea nivelului experienței tehnice a UEIP. Deși majoritatea personalului UEIP dispune de o bază adecvată de cunoștințe, precum și de competențe tehnice și netehnice satisfăcătoare spre bune, majoritatea membrilor personalului are o experiență de lucru mai curând limitată. În ansamblu, nivelul de experiență tehnică al Unității nu este, în prezent, suficient pentru îndeplinirea eficientă a funcțiilor de asigurare a calității și supraveghere fiscală. În plus, constrângerile obligatorii ale mediului instituțional și organizațional al UEIP împiedică Unitatea să-și utilizeze la maximum capacitățile existente. Prin urmare, capabilitatea UEIP de a îndeplini eficient funcțiile de asigurare a calității și supraveghere fiscală este redusă. Este necesar un plan cuprinzător de dezvoltare a capacității, care să aibă în vedere deficiențele la nivel individual, organizațional și instituțional.

27. **Este necesar să se consolideze experiența tehnică a UEIP prin formare profesională și recrutări orientate.** Capacitatea totală a UEIP – după cum este aceasta reflectată în cunoștințele, abilitățile și competențele combinate ale personalului său – trebuie consolidată, pentru ca Unitatea să poată îndeplini în mod eficient funcțiile de asigurare a calității și

supraveghere fiscală în ceea ce privește proiectele de investiții publice semnificative. Experiența tehnică trebuie consolidată în principal în următoarele domenii: evaluarea *ex-ante* a proiectelor; analiză bugetară și financiară; și analiza portofoliului, inclusiv analiza riscurilor și elaborarea unor estimări de referință pentru viitor, dar și negocierea și facilitarea proceselor cu factori interesați multipli. Acest deziderat ar putea fi atins într-un orizont de timp relativ scurt printr-o abordare combinată, aducând laolaltă instruirea orientată a personalului existent și recrutarea câtorva angajați noi pentru a câștiga experiență de nu poate fi dezvoltată ușor prin formare profesională.

**28. Profilul de personal al UEIP ar trebui revizuit, pentru a reflecta un nivel mai mare de specializare, în concordanță cu sarcinile de bază ale Unității, astfel încât să favorizeze profesionalizarea și să permită realizarea de formare profesională orientată.** În prezent, fișele de post ale personalului UEIP sunt foarte similare și majoritatea angajaților realizează, în esență, același tip de sarcini. Specializarea ar trebui intensificată, în concordanță cu sarcinile de bază ale UEIP, prin identificarea competențelor pentru următoarele funcții: specialist evaluare, specialist în management de proiect, specialist achiziții, specialist în monitorizare și evaluare, specialist juridic, specialist portofoliu și specialist în analiză financiară și bugetară. Personalul existent ar trebui distribuit pe aceste funcții, ținând cont de parcursul educațional al acestora, de experiența practică și de interesele profesionale. Nevoile de instruire ar trebui apoi analizate, fiind elaborate planuri de formare profesională individuale. Unele funcții necesită experiență profesională considerabilă (ca în cazul specialistului în evaluare și management de proiect) sau cunoștințe de specialitate (cum ar fi specialistul juridic) care în prezent lipsesc din mixul de competențe al personalului existent. Pentru aceste funcții, vor trebui recrutate persoane suplimentare care să ocupe poziții vacante, dar deja autorizate. Cu condiția să fie realizate investițiile necesare în formarea profesională a personalului existent, pare realistă posibilitatea de creștere a capacităților UEIP până la nivelul necesar în termen de 1-2 ani – ținând cont de faptul că activitățile de formare profesională vor trebui etapizate, astfel încât activitatea curentă să poată fi desfășurată în paralel.

**29. Capabilitățile UEIP sunt limitate de mediul organizațional în care aceasta își desfășoară activitatea.** Structura organizațională a MFP nu favorizează comunicarea și coordonarea eficientă și eficace între departamentele ce joacă un rol în activitatea MIP. Plasarea UEIP în afara departamentului de buget împiedică MFP în supravegherea eficientă și gestionarea programului de investiții publice, precum și în consolidarea legăturii dintre prioritizarea și bugetarea proiectelor. UEIP și DPIP ar trebui să funcționeze împreună în cadrul Direcției Generale pentru Programare Bugetară, ca parte a unei structuri organizaționale mai coerente.

### **Îmbunătățiri ale cadrului legislativ și de reglementare**

**Implementarea cu succes a recomandărilor de politică publică, în vederea consolidării sistemului MIP în România va necesita realizarea unor schimbări ale cadrului legislativ și de reglementare existent.** Ritmul reformelor va fi încetinit, atunci când vor fi necesare modificări ale instrumentelor legislative, în special atunci când se impun modificări la nivelul



legislației primare; astfel încât, ori de câte ori este posibil, scopul ar trebui să fie acela de a acționa în cadrul legislației primare existente, cu excepția situației când acesta prezintă un obstacol insurmontabil în calea reformei.

**30. Amploarea probabilă a modificărilor, în legătură cu diferitele domenii de reformă va fi de natură a implica următoarele:**

- Consolidarea funcției de asigurare a calității și analiză independentă a MFP ar necesita modificări ale OUG 88/2013, HG 225/2014, HG 28/2008, Ordinului 863/2008 și HG 150/2010.
- Raționalizarea portofoliului își propune să fie consecventă cu Legea Finanțelor Publice și Legea Responsabilității Fiscale, însă probabil va necesita o ordonanță de urgență a guvernului care să o favorizeze, deși ar fi de preferat o hotărâre de guvern.
- Introducerea creditelor de angajament multianual pentru proiectele de investiții publice pare a fi în concordanță cu Legea Finanțelor Publice, însă, pentru a elimina orice posibile ambiguități, ar putea fi recomandate anumite modificări.
- Consolidarea activităților de implementare, monitorizare și ajustare a proiectelor ar necesita modificări la HG 225/2014

## Îmbunătățiri ale sistemelor de informații

**31. Sistemele de informații existente ale MFP nu susțin în mod eficient procesele de lucru în domeniul MIP.** Deși funcțiile MIP sunt susținute de o mare diversitate de aplicații IT, nu există nici măcar un sistem pentru gestionarea proiectelor pe toată perioada de viață a acestora sau pentru asigurarea de capacități de monitorizare la nivelul întregului PIP. Mare parte din această activitate are loc prin fișiere Excel sau Word, ale diferiților factori interesați. Execuția bugetară este sprijinită separat de un set de sisteme de management financiar (SMF), comune întregului management financiar public. Totuși, raportarea financiară aferentă PIP este făcută și prin intermediul foilor de calcul Excel și nu se bazează în prezent pe sistemul de raportare financiară DARSAM sau înlocuitorul acestuia FOREXEBUG (care se află în prezent în proces de testare pilot).

**32. Principala aplicație IT din domeniul MIP este baza de date PIP, aflată în custodia DPIP, iar datele provenind de la ordonatorii principali de credite (OCP) ce implementează proiectele.** Baza de date PIP a fost dezvoltată cu scopul principal de a genera informații PIP în documentația bugetului anual și are o funcționalitate limitată în susținerea MIP la nivel mai extins. Baza de date PIP oferă „instantanee” anuale privind informațiile referitoare la proiecte incluse în bugetul anual, însă nu oferă posibilitatea de urmărire a informațiilor referitoare la proiect de-a lungul timpului. Nu este posibilă conexiunea datelor privind cheltuielile extrase din FMS cu proiectele individuale din baza de date PIP, ceea ce face imposibilă monitorizarea centralizată a cheltuielilor proiectelor. Ca urmare a funcționalității limitate, baza de date nu va putea îndeplini aproape niciuna dintre cerințele unei funcții MIP reformate, cum ar fi recomandat.

33. **Prin modul în care a fost proiectată, baza de date PIP nu este ușor de utilizat, fapt ce încurajează menținerea unor fișe de calcul individuale, care practic înlocuiesc baza de date și comportă riscuri semnificative de eroare și creșterea volumului de muncă realizată manual.** 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. Baza de date nu ajută în stabilirea conexiunii dintre obiectivele strategice și propunerile de investiții sau în urmărirea performanțelor financiare, de achiziții, fizice sau manageriale ale proiectelor. Informațiile restrânse ale acestora sunt disponibile numai persoanelor din interior, de obicei numai cu ajutor din partea specialiștilor IT, și nici funcționarii guvernamentali superiori, nici publicul în general nu le pot utiliza pentru niciun fel de monitorizare PIP.

34. **MFP/UEIP are nevoie de instrumente mai bune de gestionare a informațiilor pentru a îndeplini eficient funcțiile de asigurarea calității și supraveghere fiscală în domeniul MIP.** Aceasta înseamnă dezvoltarea unui nou Sistem de Informații MIP, de sine stătător (SIMIP). Acesta ar fi un sistem centralizat, disponibil tuturor factorilor interesați relevanți și care va dispune de următoarele capacități generice de sprijin:

- Menținerea unei evidențe cuprinzătoare, oficiale, a tuturor datelor asociate cu proiectele de investiții pe întreaga perioadă de viață a acestora, de la intrarea în etapa de elaborare (după avizarea Notei de Fundamentare) până când acesta nu mai prezintă relevanță pentru MFP.
- Păstrarea atât a seturilor de date de bază, cât și a celor efective pentru fiecare categorie majoră de date, pentru a permite monitorizarea schimbărilor și performanței.
- Aplicarea unor măsuri riguroase de control cu privire la introducerea și modificarea datelor;
- Asigurarea de interfețe (portaluri) specializate, care să funcționeze online pentru principalii utilizatori MIP din ML și pentru instituțiile subordonate acestora, precum și pentru DPIP și UEIP, permițând efectuarea autorizată și în siguranță a responsabilităților lor funcționale cu privire la PIP.
- Asigurarea unor tablouri de bord orientate către persoanele interesate, cu totaluri, indicatori și trăsături esențiale privind performanța PIP în funcție de clasificări relevante, și punerea la dispoziție a unor funcții de căutare detaliată și mecanisme de furnizare a datelor pentru analiză personalizată.
- Asigurarea de interfețe pentru software-ul de management de proiect, pentru a permite managerilor de proiect să încarce date privind planificarea implementării și managementul proiectelor solicitate de baza de date SIMIP.
- Asigurarea unor capacități de modelare a scenariilor aferente programului de investiții.
- Automatizarea fluxului de lucru MIP în rândul tuturor factorilor interesați responsabili.
- Urmărirea tuturor documentelor în formă fizică asociate cu utilizarea și conținutul de date ale SIMIP și asigurarea accesului la imaginile acelor documente trasabile la dosarele fizice pe hârtie ținute la sursă.

## Elaborarea cadrului instituțional pentru parteneriate public-private

35. **Având în vedere că GR își propune să încheie anumite parteneriate public-private (PPP-uri), reformele necesare includ elaborarea și implementarea unui cadru legislativ și instituțional adecvat pentru PPP.** Cadrul legislativ pentru PPP este în continuare insuficient definit — modificările legislative sunt în prezent elaborate, ceea ce afectează în mod semnificativ cadrul legislativ privind achizițiile și agențiile de achiziție; sunt avute în vedere noi standarde fiscal-contabile și de raportare, precum și instituții specifice care se ocupă de achiziții PPP. Din perspectivă instituțională, nu există niciun departament sau echipă guvernamentală activă în cadrul MFP sau altundeva la nivelul guvernului, căreia să-i fi fost atribuit un mandat specific în materia PPP. Eficiența achizițiilor PPP depinde de analiza eficientă pentru a stabili dacă, pentru fiecare program sau proiect, cea mai bună opțiune de achiziție PPP disponibilă poate asigura câștiguri suficiente de eficiență din managementul privat, pentru a compensa costurile de finanțare suplimentare asociate cu finanțarea privată și constrângerile rezultate din contractarea pe termen lung. Este necesară supravegherea adecvată a acestor procese și, la fel ca în majoritatea celorlalte țări, MFP este entitatea cel mai bine plasată pentru a îndeplini acest rol.

36. **În ceea ce privește activitățile MFP, PPP presupune adaptarea nu numai a sistemului MIP, ci și a procedurilor bugetare, a sistemelor fiscal-contabil și de raportare, precum și al managementului riscurilor fiscale.** Principalele recomandări pentru implementarea la nivelul MFP a noilor reguli și practici în legătură cu PPP în MFP includ:

- a. Integrarea completă a PPP în procesul MIP, ceea ce presupune evaluarea și prioritizarea proiectelor PPP în cadrul unui set comun de norme și reglementări MIP, cu adăugarea evaluării avantajului rezultat din utilizarea unei opțiuni PPP;
- b. Înființarea unui „proces de portal PPP” care, ținând cont de volumul semnificativ de riscuri fiscale asociate cu PPP, atribuie MFP responsabilitatea de evaluare *ex-ante* a proiectelor PPP pe toată perioada de viață a acestora, cu emiterea de aprobări explicite în anumite momente importante;
- c. Definirea unor reguli specifice pentru bugetarea proiectelor PPP, având în vedere întinderea acestora pe termen lung și absența plăților de la buget în primii ani;
- d. Dezvăluirea transparentă a angajamentelor fiscale PPP care garantează că costurile fiscale și riscurile fiscale pe perioada de viață a contractului sunt raportate în întregime, fără derogare de la standardele contabile adoptate de către guvern;
- e. Managementul permanent al riscurilor fiscale PPP de către echipa de management al riscurilor din cadrul MFP, ceea ce presupune o interacțiune strânsă cu ministerele de linie.

37. **Implementarea completă a acestor propuneri va necesita anumite schimbări instituționale și dezvoltarea capacității.** Schimbările instituționale vor fi necesare atât la nivelul MFP, cât și al guvernului. Inițiativele de dezvoltarea capacității ar trebui să cuprindă de

la formare profesională de bază la relaționare, la nivel național și internațional, și asistență de specialitate, ex.: revizuirii *inter pares* și detașări.

#### 4. Strategie de reformă MIP

38. **Consolidarea MIP în România necesită un acord politic la nivel larg asupra unei strategii de reformă prioritizate și etapizate.** Numeroase inițiative de reformă cu privire la MIP și MFP se blochează deoarece își propun să realizeze prea multe lucruri în același timp și astfel suprasolicită capacitatea principalilor factori interesați de a absorbi modificările aferente. Un prim demers crucial în constituie, prin urmare, elaborarea unei strategii de reformă care definește și prioritizează obiective SMART și etapizează activitățile de reformă aferente prin prisma priorităților, a dependențelor și capacității de absorbție. Tabelul de mai jos prezintă pe scurt principalele reforme, clasificându-le în acțiuni pe termen scurt și pe termen mediu și identificând dependențele critice ce influențează etapizarea, inclusiv reformele în sfera MFP mai largă.

39. **Eforturile de reformă inițiale ar trebui să se concentreze pe finalizarea proiectelor aflate în derulare și consolidarea calității proiectelor noi.** Având în vedere resursele limitate și constrângerile privind capacitatea de absorbție, Guvernul s-ar putea axa, la început, pe trei elemente principale de reformă: (i) raționalizarea portofoliului existent de investiții publice, (ii) îmbunătățirea selecției preliminare a ideilor de proiecte și (iii) creșterea calității evaluării *ex-ante* a proiectelor.

## Strategia de reformă MIP propusă pentru România

Rezultate vizate	Grafic de implementare		Dependențe
	Ațiuni pe termen scurt An 1	Ațiuni pe termen mediu (Anii 2-3)	
<b>O mai bună structurare a sistemului MIP din România</b>			
<b>Perfecționarea sistemului de identificare a proiectelor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Creșterea calității și stabilității cadrului strategic de planificare</li> <li>✓ Introducerea unui model standardizat și consolidat pentru Nota de Fundamentare (NF), care ar trebui întocmită pentru <u>toate</u> proiectele de investiții cu capital public</li> <li>✓ Se vor adăuga „relevanță”, „raționament” și „realism” la criteriile strategice de selecție</li> <li>✓ Întocmirea unui aviz scris al NF de către MFP, CPM și MFE, o cerere de propuneri pentru a trece la etapa de evaluare <i>ex-ante</i></li> <li>✓ Alocarea unui cod unic de proiect la finalul etapei de identificare</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Continuarea creșterii/monitorizării calității și stabilității cadrului de planificare strategică</li> <li>✓ Creșterea capacităților de planificare strategică a ML</li> </ul>	Nu există
<b>Perfecționarea sistemului de evaluare a proiectelor și analiză independentă</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Creșterea calității evaluării proiectelor realizată de către OCP prin solicitarea acestora de utiliza tehnici și metodologii specifice (ex.: ACB, ACE)</li> <li>✓ Se va asigura că studiul de fezabilitate (SF) indică în mod explicit costurile anuale de funcționare și întreținere ale obiectivului rezultat din proiectul de investiții</li> <li>✓ Introducerea unor criterii oficiale pentru stabilirea nivelului de risc al proiectelor de dimensiuni medii</li> <li>✓ Introducerea „revizuirii independente” ca măsură distinctă în cadrul Etapei 2 a ciclului MIP</li> <li>✓ Avizarea prealabilă la nivelul UEIP/MFP va fi o condiție prealabilă pentru depunerea SF la CIM.</li> <li>✓ Simplificarea procesului CIM și acordarea unui drept de veto MFP în cadrul CIM</li> <li>✓ Alocarea rolului de secretariat al CIM către MFP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Creșterea capacității ML de a evalua propunerile transmise de departamentele beneficiare și contestarea rezultatelor și a ipotezelor ACB și ACE</li> </ul>	Nu există
<b>Perfecționarea sistemului de selecție și bugetare a proiectelor de</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Introducerea sistemului de estimări de referință orientate înspre viitor pentru proiectele de investiții publice aflate în curs</li> <li>✓ Perfecționarea estimărilor de cost pentru proiectele nou propuse</li> <li>✓ Creșterea autorității MFP de a contesta caracterul realist al estimărilor pentru întreaga perioadă de planificare bugetară.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dezvoltarea progresivă a CBTM pentru stabilirea în continuare a unor plafoane fezabile pentru noile cheltuieli de capital, aferente fiecărui an ce depășește orizontul de timp de patru ani al CBTM.</li> <li>✓ Prioritizarea noilor proiecte în cadrul</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Raționalizarea proiectelor de investiții existente (indiferent dacă acestea sunt active sau nu) în funcție de</li> </ul>

Rezultate vizate	Grafic de implementare		Dependențe
	Acțiuni pe termen scurt An 1	Acțiuni pe termen mediu (Anii 2-3)	
investiții		<p>spațiului fiscal disponibil <i>separat</i> față de nivelul de referință al proiectelor aflate în derulare.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aprobarea finală va fi legată de alocarea finanțării bugetare (un proces într-o singură etapă)</li> <li>✓ Armonizarea procedurilor și normelor bugetare pentru finanțarea proiectelor de investiții, indiferent de sursa de finanțare.</li> <li>✓ Introducerea unui sistem de credite destinate unor acțiuni multianuale (CAMA).</li> <li>✓ Introducerea unui sistem de analiză periodică a portofoliului de investiții (o dată la 3-4 ani).</li> </ul>	<p>suportabilitate.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ar trebui perfecționate tehnicile și capabilitățile de stabilire a costurilor, pentru a asigura estimări sigure ale costurilor totale de proiect.</li> <li>✓ Perfecționarea Bazei de date PIP pentru a obține estimări precise și la zi.</li> </ul>
<b>Perfecționarea sistemului de implementare, monitorizare și adaptare a proiectelor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Realizarea unei evaluări a capacității de implementare a proiectului la nivelul ML și a instituțiilor subordonate.</li> <li>✓ Clarificarea scopului de monitorizare și reanalizarea conținutului raportărilor și a frecvenței acestora în consecință.</li> <li>✓ Clarificarea rolurilor și responsabilităților UEIP și UEIP în monitorizarea proiectelor de investiții.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Formalizarea în legislația aferentă a unor cerințe obligatorii privind managementul proiectelor.</li> <li>✓ Creșterea capacităților de management de proiect la nivelul ML.</li> </ul>	
<b>Crearea unor condiții pentru un sistem MIP mai puternic</b>			
<b>Raționalizarea PIP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se va conveni asupra înființării unei facilități de soluționare și a rolului MFP în coordonarea, managementul și monitorizarea procesului de soluționare</li> <li>✓ Testarea metodologiei de raționalizare la nivelul Bugetului aferent anului 2016</li> <li>✓ Implementarea unui grafic de timp pentru introducerea completă a unității de soluționare pentru Bugetul aferent anului 2017 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizarea de consultări cu principalii antreprenori pentru a identifica cea mai bună metodă de gestionare a procesului de raționalizare și pentru redactarea de linii directoare detaliate pentru procesul de soluționare</li> <li>• Actualizarea evaluării de raționalizare realizată în anul 2015, utilizând</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Intensificarea procesului de raționalizare pe parcursul anului 2017 (și reluat în anul 2018). <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza progresului înregistrat în anul 2016</li> <li>• Repetarea exercițiului de evaluare a raționalizării pentru a identifica alte proiecte ce ar trebui transferate unității de soluționare</li> </ul> </li> </ul>	

Rezultate vizate	Grafic de implementare		Dependențe
	Ațiuni pe termen scurt An 1	Ațiuni pe termen mediu (Anii 2-3)	
	<p>datele rezultate din baza de date a Bugetului aferent anului 2016 și selectarea proiectelor ce vor fi incluse în programul de raționalizare și elaborarea unei strategii pentru gestionarea proiectelor ce vor fi incluse în unitatea de soluționare</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demararea procesului de soluționare</li> </ul>		
<b>Intensificarea capacității organizaționale a MFP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reunirea UEIP și DPIP în cadrul DG pentru Programare Bugetară.</li> <li>✓ Fluidizarea activităților de monitorizare și evaluare desfășurate de către UEIP și DPIP.</li> <li>✓ Inițierea unui dialog intern la nivelul MFP cu privire la rolurile și responsabilitățile MFP prin prisma legislației existente, în special la „funcția de contestare” a MFP.</li> <li>✓ Elaborarea de profiluri de aptitudini pentru personal, care să reflecte funcțiile și prerogativele organizaționale.</li> <li>✓ Realizarea de evaluări a nevoilor de formare profesională și dezvoltarea unor planuri de învățare și formare individuală.</li> <li>✓ Realizarea de cursuri orientate de formare profesională pentru personalul UEIP, pentru a permite UEIP să faciliteze raționalizarea PIP și accentul pe analiza portofoliului.</li> <li>✓ Recrutarea de personal suplimentar, care să aducă experiență ce nu poate fi dezvoltată ușor prin instruirea personalului existent.</li> <li>✓ UEIP va primi resursele necesare pentru angajarea unor experți cu înaltă specializare (ex.: cu privire la modelarea transportului) pe termen scurt.</li> <li>✓ UEIP va elabora un set restrâns de produse analitice cu durată scurtă și calitate înaltă</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se va lua în considerare înființarea unei direcții de investiții în cadrul departamentului de bugetare, care să se ocupe de toate investițiile, indiferent de sursa de finanțare, inclusiv PPP.</li> <li>✓ Elaborarea unui plan de formare profesională în funcție de necesități, pentru a consolida competențele de bază identificate ca fiind deosebit de pertinente pentru îndeplinirea funcțiilor de bază ale MFP.</li> <li>✓ Asigurarea de cursuri suplimentare de formare profesională către MFP/UEIP pentru dezvoltarea în continuare a competențelor necesare.</li> </ul>	
<b>Consolidarea sistemului de informații MIP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Analiza și curățarea datelor din baza de date PIP.</li> <li>✓ Se va permite extragerea automată a datelor privind performanțele financiare din sistemele IT disponibile</li> <li>✓ Reducerea sarcinii privind introducerea datelor și verificarea datelor în legătură cu proiectarea și utilizarea modelelor Excel de sine-stătătoare prin funcții de extragere automată și transformare a datelor din baza de date actuală a PIP</li> <li>✓ Alocare unui cod unic de identificare a proiectului în etapa de identificare, pentru a permite introducerea de la început a proiectelor în baza de date PIP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Adoptarea unui set de bază de politici pentru îndrumarea managementului informațiilor cu privire la MIP.</li> <li>✓ Pregătire pentru dezvoltarea unui Sistem nou și cuprinzător de Informații privind Managementul Investițiilor Publice (SIMIP) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza proceselor de activitate MIP și a fluxurilor/cerințelor de informații</li> <li>• Dezvoltarea arhitecturii funcționale și a specificațiilor privind cerințele de</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Strategia de dezvoltare a SIMIP ar trebui formulată înainte de luarea unei decizii investiționale.</li> <li>✓ Autoritățile abilitate ar trebui să aprobe arhitectura funcțională și specificațiile privind cerințele sistemului</li> </ul>

Rezultate vizate	Grafic de implementare		Dependențe
	Acțiuni pe termen scurt An 1	Acțiuni pe termen mediu (Anii 2-3)	
		<p>sistem</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formularea unei strategii de dezvoltare/achiziție a SIMIP</li> </ul>	înainte de demararea acțiunii de dezvoltare a sistemului.
<b>Consolidarea cadrului instituțional pentru PPP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sensibilizarea cu privire la PPP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizarea unui seminar PPP la nivel înalt pentru directori guvernamentali și factori decizionali selectați</li> <li>• Întocmirea documentelor pentru discuții cu privire la cadrul legislativ în materia PPP în România.</li> </ul> </li> <li>✓ Dezvoltarea capacității pentru PPP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asigurarea de cursuri de formare profesională în domeniul infrastructurii și investițiilor publice pentru personalul MFP</li> <li>• Implementarea unei practici de evaluare eficientă a proiectelor (inclusiv evaluarea riscurilor) cu privire la PPP și infrastructură.</li> <li>• Punerea în aplicare a unei practici de evaluare a riscurilor fiscale apărute din proiecte de infrastructură (inclusiv proiecte PPP) pe perioada de viață a acestora</li> <li>• Implementarea unei practici pentru includerea proiectelor PPP în Cadrul Fiscal pe Termen Mediu și în Analiza Sustenabilității Datoriei</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Formularea unei legi prin care să se definească un proces decizional structurat, ce impune aprobarea de către MFP a fiecărei etape a procesului PPP.</li> <li>✓ Perfecționarea treptată a normelor de contabilitate publică și a practicilor de raportare, cu respectarea reglementărilor Uniunii Europene și Eurostat.</li> <li>✓ Demararea raportării complete în legătură cu angajamentele PPP și riscurile fiscale.</li> <li>✓ Crearea unor mecanisme pentru gestionarea riscurilor fiscale derivate din PPP.</li> <li>✓ Elaborarea de norme și mecanisme care permit transparență totală în activitățile de achiziție publică și managementul contractelor pentru proiectele PPP.</li> </ul>	



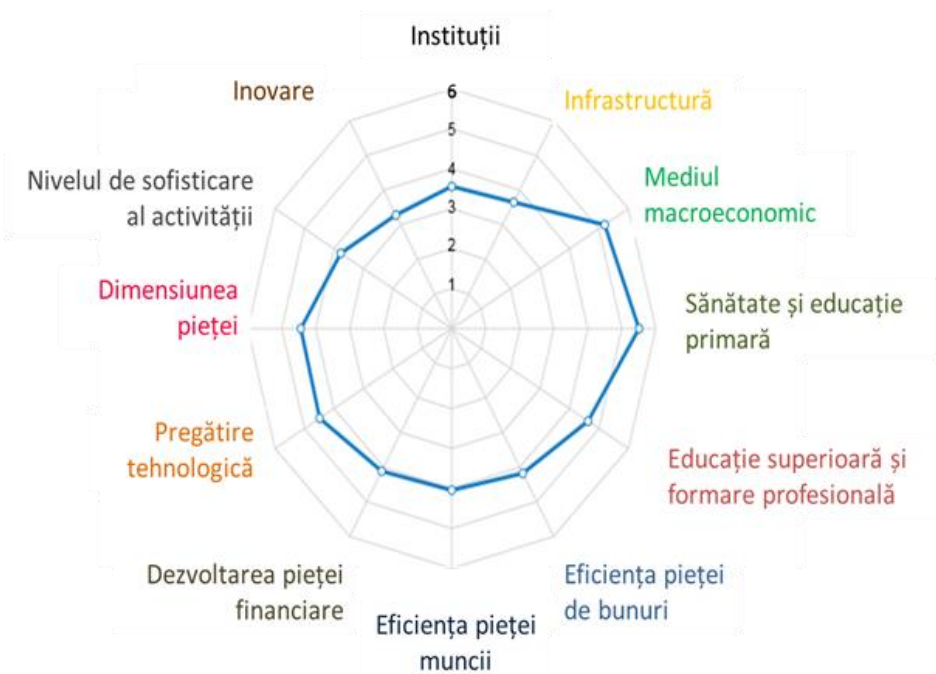
## I. INTRODUCERE

1. Scopul principal al acestui raport este acela de a prezenta pe scurt și de a consolida constatările și recomandările formulate în cadrul asistenței acordate de Banca Mondială pentru consolidarea Managementului Investițiilor Publice (MIP) în România. Raportul a fost redactat în cadrul acordului încheiat între Banca Mondială și Ministerul Finanțelor Publice (MFP) având ca obiect furnizarea de servicii de consultanță pentru a sprijini consolidarea MIP în România. Acesta este raportul final dintr-o serie de 14 rapoarte și alte produse livrabile de analiză. Raportul își propune să prezinte pe scurt și să ilustreze cele mai importante constatări și recomandări din materialele livrabile anterioare pentru Guvernul României (GR) și asigură o contribuție la un plan propus de acțiuni pentru implementarea recomandărilor pe termen scurt și mediu.

### Introducerea MIP în România

2. Există dovezi ample în sensul că performanțele economice ale României au de suferit din cauza infrastructurii necorespunzătoare. România a ocupat locul 85 din 144 țări în ceea ce privește calitatea și întinderea infrastructurii economice, conform Raportului Global privind Competitivitatea pentru 2014/15. Același raport indică infrastructura drept unul dintre pilonii ce au primit cel mai scăzut punctaj de competitivitate, după cum se arată în Figura 1.

Figura 1: Punctele tari relative ale pilonilor competitivității pentru România

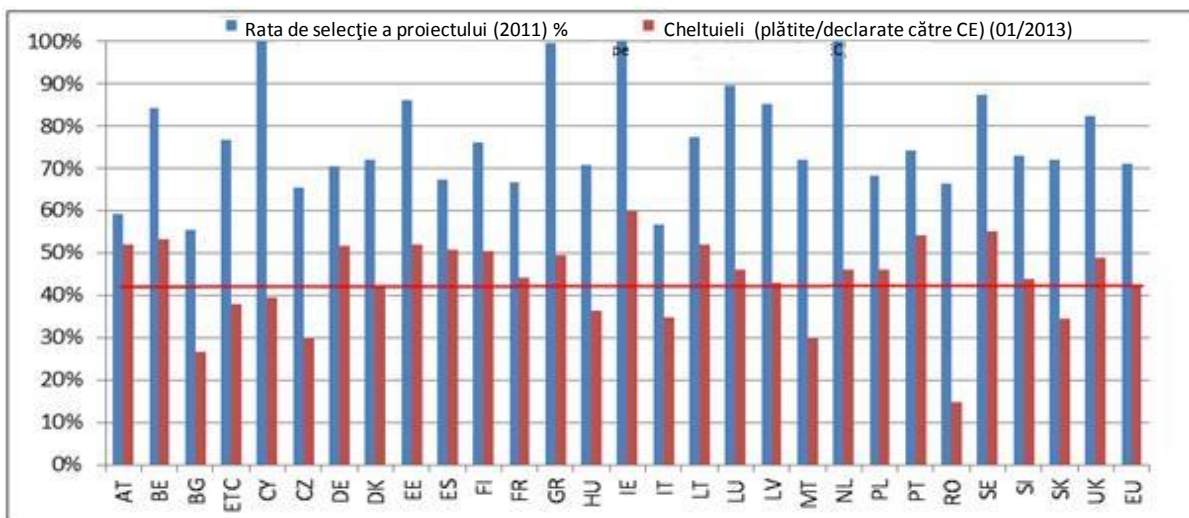


Sursa: Raport global privind competitivitatea 2014/15

3. Având în vedere procentul relativ mare din PIB pentru cheltuielile de capital public, aceste performanțe slabe reflectă puncte slabe persistente în ceea ce privește calitatea sistemului MIP în România, în ansamblu. Cheltuielile de capital public s-a cifrat

în medie la aproximativ 7% din PIB în ultimii 4 ani. Cu toate că România are capacitatea de a mobiliza resurse financiare semnificative pentru investiții publice, ocupă în prezent un loc slab în ceea ce privește utilizarea eficientă și eficace a acestora. Această concluzie este demonstrată de performanța slabă a țării în absorbția fondurilor structurale și de coeziune UE, care până în anul 2013 a fost cea mai scăzută dintre toate statele membre UE în perioada de programare 2007-14, după cum indică Figura 2. Un studiu KPMG pentru statele din Europa Centrală și de Est confirmă această imagine și a constatat un raport de absorbție pentru România de 52 % până la sfârșitul anului 2014 (KPMG, 2015).

**Figura 2: Comparația ratelor de absorbție pentru fondurile UE**



Sursa: Comisia Europeană, Politica de coeziune: Raport Strategic 2013

4. **Dovezile internaționale susțin noțiunea că un nivel adecvat al cheltuielilor de capital public reprezintă o condiție necesară, dar nu suficientă pentru acoperirea decalajului de infrastructură și realizarea consolidării fiscale concomitent cu menținerea creșterii economice.** Beneficiile obținute din consolidarea instituțiilor, sistemelor și proceselor ce direcționează pregătirea și implementarea investițiilor publice ar putea fi semnificative. Estimările FMI bazate pe analiza eficienței sistemelor MIP într-o serie de țări sugerează că țările cu cele mai eficiente sisteme obțin un impact de creștere semnificativ mai mare pentru fiecare ban cheltuit pe investiții publice în infrastructură decât țările cu cea mai mică eficiență (FMI, 2015). În contextul din România, legătura strânsă dintre managementul necorespunzător al investițiilor publice și absorbția redusă a Fondurilor Structurale și de Coeziune UE deține o importanță deosebită deoarece reprezintă o oportunitate pierdută de a crește semnificativ economia prin cofinanțare UE.

#### Despre proiectul de servicii de consultanță (RAS - MIP)

5. **Recunoscând importanța îmbunătățirilor la nivelul MIP, MFP a solicitat Servicii de Consultanță din partea Băncii Mondiale, pentru a oferi asistență în dezvoltarea capacității în acest domeniu.** MFP și-a exprimat angajamentul pentru creșterea capacității funcționarilor implicați în managementul investițiilor publice finanțate de la bugetul de stat,

precum și din Fondurile Structurale și de Coeziune ale Uniunii Europene (UE). În acest sens, MFP a creat o unitate specializată, și anume Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice (UEIP). În cadrul Serviciilor de Consultanță, Banca a acordat asistență pentru creșterea capacității de gestionare a investițiilor publice pentru Ministerul Transporturilor (MT) și Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor (MMA). Serviciile de Consultanță au fost strâns coordonate cu asistența tehnică permanentă asigurată de Bancă pentru Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, pentru a asigura complementaritatea în managementul investițiilor publice la nivel național și regional.

**6. Activitățile cuprinse în aceste servicii de consultanță tehnică au ajutat instituția beneficiară să dezvolte capacitatea funcționarilor MFP, pentru a perfecționa gestionarea unui număr de aspecte din domeniul MIP. Caseta 1 de mai jos rezumă obiectivul, aria de cuprindere a activităților, durata, finanțarea și principalele componente ale serviciilor de consultanță pentru MIP (MIP-RAS).**

#### **Caseta 1: Prezentarea proiectului ASC MIP**

<b>Data intrării în vigoare:</b> 16 septembrie 2014	<b>Durata:</b> 15 luni
<b>Obiectiv:</b> Asistență tehnică acordată MFP în vederea dezvoltării capacității pentru consolidarea managementului investițiilor publice în România	<b>Aria de cuprindere:</b> Sunt incluse toate proiectele de investiții publice finanțate din toate sursele de finanțare, inclusiv cele de la bugetul de stat, cele cu finanțare UE sau rambursabilă.
<b>Buget:</b> 5.299 milioane RON, aproximativ 1.359 milioane USD	<b>Modalitatea de implementare:</b> Asistență Tehnică (AT) către MFP prin intermediul personalului de rang superior al Băncii, precum și cu ajutorul experților locali și internaționali, care vor facilita procesul de învățare reciprocă ( <i>inter pares</i> ).
<b>Componente:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Componenta 1: Consolidarea rolului MFP de a coordona pregătirea noilor investiții publice de către ministerele de linie.</b> Această componentă a ajutat MFP să (i) dezvolte capacitatea Unității de Evaluare a Investițiilor Publice și (ii) consolideze rolul UEIP de coordonare a elaborării noilor investiții publice.</li> <li>• <b>Componenta 2: Justificarea portofoliului de investiții publice existente.</b> Această activitate a ajutat MFP în raționalizarea și fluidizarea programului existent de investiții publice, inclusiv prin analizarea și realizarea bilanțului portofoliului existent de investiții publice, pregătirea criteriilor și metodologiei pentru prioritizarea, raționalizarea și identificarea riscurilor.</li> <li>• <b>Componenta 3: Consolidarea corelării dintre proiectele prioritizate și resursele disponibile din fondurile structurale UE și de la bugetul de stat.</b> Această activitate a ajutat MFP pe calea consolidării legăturii dintre programul de investiții publice și buget, inclusiv prin elaborarea de linii directoare privind stabilirea costurilor proiectelor multianuale și specificarea opțiunilor de reformă pentru creșterea predictibilității finanțării necesare pentru proiectele multianuale.</li> </ul>	

**8. Pe parcursul ASC MIP, au fost elaborate 14 rapoarte analitice și alte livrabile, conform acordului semnat între părți. O descriere pe scurt este inclusă în tabelul 1 de mai jos.**

**Tabelul 1: Prezentare generală a produselor livrabile realizate în cadrul ASC MIP**

<b>Produsul livrabil</b>	<b>Descriere</b>
<b>Produsul livrabil 1:</b> Plan de consultare cu factorii interesați	Strategie și plan pentru consultări, inclusiv atelier cu factorii interesați esențiali
<b>Produsul livrabil 2:</b> Sistemele de informații	Recomandări pentru îmbunătățirea sistemelor de informații pentru un proces decizional mai bun și monitorizarea portofoliului de investiții publice
<b>Produsul livrabil 3:</b> Evaluare <i>ex-post</i> a unui eșantion dintr-un proiect de investiții aflat în derulare	Analiza unui număr de 14 proiecte din cele două ministere-pilot, cu identificarea problemelor și aspectelor de ineficiență pe parcursul implementării
<b>Produsul livrabil 4:</b> Metodologia pentru identificarea, evaluarea <i>ex-ante</i> , prioritizarea și bugetarea proiectelor	Raport de evaluare cu recomandări și linii directoare cu privire la identificarea, evaluarea <i>ex-ante</i> , prioritizarea și bugetarea proiectelor
<b>Produsul livrabil 5:</b> Analiza reglementărilor actuale în domeniul MIP	Analiza reglementărilor aflate în vigoare și a recomandărilor pentru implicarea recomandărilor cu privire la procesele MIP
<b>Produsul livrabil 6:</b> Vizită de studiu	Recomandări de destinații, programe și facilitări pentru efectuarea unei vizite de studiu
<b>Produsul livrabil 7:</b> Evaluarea capacității MIP	Analiza funcțiilor MIP, analiză organizațională MFP în domeniul și recomandări cu privire la resursele umane, abilitățile și competențele optime necesare pentru UEIP.
<b>Produsul livrabil 8:</b> Al doilea atelier MIP	Consultări cu factorii interesați în legătură cu recomandările privind procesele MIP din amonte, raționalizare și bugetare multianuală.
<b>Produsul livrabil 9:</b> Strategia PPP pentru MFP	Recomandări cu privire la rolul viitor al MFP în legătură cu PPP
<b>Produsul livrabil 10:</b> Raționalizarea portofoliului de proiecte existente	Recomandări privind criteriile și metodologia de prioritizare și raționalizare a portofoliului existent de investiții publice, implicațiile legislative și îndrumare pentru implementare
<b>Produsul livrabil 11:</b> Bugetare multianuală	Recomandări privind bugetarea multianuală a proiectelor de investiții publice pentru îmbunătățirea legăturii cu prioritizarea, suportabilitatea, predictibilitatea finanțării și bugetarea din perspectiva costurilor recurente
<b>Produsul livrabil 12:</b> Manual MIP	Set consolidat de linii directoare cu privire la procesele MIP incluse într-un manual
<b>Produsul livrabil 13:</b> Ultimul atelier MIP	Consultări cu factorii interesați în legătură cu recomandările și planul de acțiune final
<b>Produsul livrabil 14:</b> Raportul final	Rezumat al constatărilor și recomandărilor la nivelul rezultatelor; plan de acțiune și îndrumare pentru implementare

## Prezentare schematică a raportului

9. **Fiind ultimul produs livrabil din cadrul ASC MIP, scopul raportului este acela de a prezenta pe scurt și de a ilustra cele mai importante constatări și recomandări, din produsele livrabile anterioare, pentru Guvernul României (GR) și furnizarea de îndrumări și orientări cu privire la modalitatea de implementare a recomandărilor pe termen scurt și mediu.** Raportul consolidează analiza, liniile directoare, activitățile de dezvoltare a capacității și consultările dintr-un număr de produse livrabile anterioare din cadrul proiectului MIP RA. În acest fel, raportul actualizează și aduce ajustări la recomandările preliminare formulate în rapoartele premergătoare.

10. **În analizarea MIP, raportul parcurge trei principale etape analitice: în prima etapă, este realizată o analiză a disparităților din practicile MIP actuale în România prin raportare la bunele practici internaționale.** Aceasta conduce la o serie de recomandări privind modalitatea de consolidare a structurii sistemului MIP în România. Analiza disparităților include toate cele 6 etape ale ciclului investițiilor publice, după cum sunt acestea definite în actul normativ (Ordonanța de Urgență 88/2013). În plus, analiza cuprinde procedurile ce sunt considerate necesare pentru a reforma în profunzime sistemul MIP din România. Aceasta include introducerea unui sistem de credite destinate unor acțiuni multianuale pentru investițiile publice; și procedurile de evaluare *ex-ante* și selecție a investițiilor publice ce urmează a fi achiziționate sub formă de Parteneriate Public Private (PPP).

11. **În cadrul celei de-a doua etape, raportul identifică și dezbate cele mai importante condiții favorabile pentru consolidarea MIP.** Eforturile de consolidare a structurii sistemului MIP nu pot avea șanse de reușită exclusiv în baza considerațiilor tehnice, ci vor necesita consolidarea unui număr de condiții favorabile pentru reforme de durată, inclusiv capacități și sisteme care stau la baza acestora. Cinci domenii sunt considerate a avea o importanță deosebită:

- Raționalizarea programului existent de investiții publice.
- Dezvoltarea capacității la nivelul factorilor interesați de bază din domeniul MIP.
- Perfecționarea sistemelor de informații.
- Îmbunătățirea cadrului legislativ.
- Dezvoltarea cadrului instituțional pentru PPP.

12. **În ce-a de a treia etapă, raportul reunește schimbările de structură propuse și propunerile pentru consolidarea condițiilor favorabile în cadrul unei propuneri pentru o strategie de reformă și plan de acțiune consolidat.** Strategia și planul de acțiune propuse identifică o serie de dependențe centrale, pentru etapizarea acțiunilor de reformă și aduce contribuții cu privire la modalitatea de gestionare a reformelor pentru viitor.

13. **Restul raportului este structurat în trei capitole și câteva anexe:**

- *Capitolul II* prezintă analiza disparităților din practicile MIP actuale în România și formulează propuneri pentru consolidarea structurii sistemului MIP.
- *Capitolul III* identifică și dezbate condițiile favorabile pentru consolidarea MIP și formulează sugestii pentru consolidarea acestor domenii.

- *Capitolul IV* reunește propunerile într-o strategie și plan de acțiune și oferă îndrumare cu privire la gestionarea și implementarea planului de acțiune.
- *Anexa 1* conține un plan de acțiune detaliat, iar *anexele 2 și 3* o descriere detaliată a activităților ASC MIP, în conformitate cu Contractul Juridic, precum și un rezumat al constatărilor și recomandărilor din fiecare produs livrabil realizat.

## II. CONSOLIDAREA STRUCTURII SISTEMULUI MIP ÎN ROMÂNIA

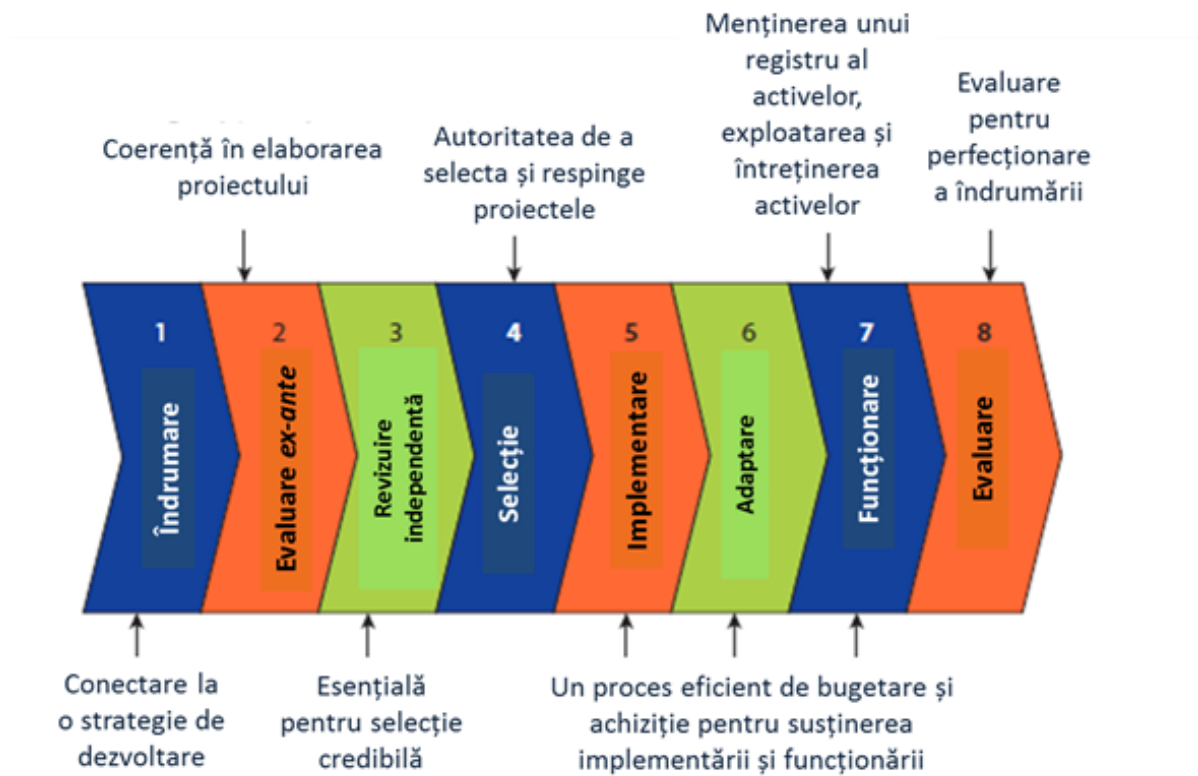
### 1. Introducere

1. **Capitolul de față cuprinde o evaluare a practicilor MIP actuale în România și formulează propuneri pentru consolidarea structurii sistemului MIP.** Capitolul prezintă, mai întâi, metodologia aplicată pentru evaluare, inclusiv diagnosticarea MIP de către Banca Mondială, și rezumatul bunelor practici internaționale care ar putea fi deduse din acest cadru. Apoi, trece la evaluarea practicii actuale în fiecare etapă a ciclului MIP, după cum sunt acestea prevăzute în reglementările aplicabile din România. La final, capitolul include o serie de recomandări în ceea ce privește modalitatea de îmbunătățire a sistemului MIP.

#### 1.1. Metodologie și prezentare generală a bunelor practici

2. **Banca Mondială (BM) a elaborat un cadru de diagnoză pentru evaluarea practicilor MIP, care oferă o imagine sistematică asupra proceselor de investiții publice și etapelor componente ale acestora.** Cadrul este conceput pentru a sprijini unitățile guvernamentale în vederea îndeplinirii responsabilităților de supraveghere a MIP care le revin acestora, pentru a se asigura că nu există lacune în sistem care ar putea afecta negativ calitatea cheltuielilor de capital. Cadrul identifică opt etape ale procesului MIP, împreună cu trăsăturile esențiale aferente și acordurile instituționale recomandate pentru a oferi un grad de siguranță în sensul că nu există deficiențe sistemice și că banul public este folosit în mod eficient și eficace. Aceste acorduri instituționale sunt considerate trăsături obligatorii. Intenția este aceea de a furniza un sistem coerent la nivel logic și intern, pe care toate țările să-și poată propune să îl urmeze, în mod realist, cu ocazia stabilirii principiilor de bază în selecția și managementul proiectelor. Figura 3 de mai jos ilustrează cadrul, în timp ce caseta 2 rezumă fiecare „trăsătură obligatorie”.

Figura 3: Schema de diagnoză MIP a Băncii Mondiale: Opt trăsături obligatorii



Sursa: *The Power of Public Investment Management (Puterea Managementului Investițiilor Publice)*, Banca Mondială, 2015

### Caseta 2: Opt trăsături obligatorii ale unui sistem bun de MIP

Modelul de diagnoză MIP al Băncii Mondiale identifică opt faze ale ciclului de MIP și, în funcție de experiența țării, propune trăsăturile dezirabile pentru fiecare fază, pentru a asigura eficiența MIP. Fiecare din aceste trăsături este descrisă mai jos:

**Faza 1: Îndrumări strategice și selecție strategică preliminară:** Documentele naționale și/sau sectoriale de strategie sunt detaliate și au suficientă coerență și autoritate pentru a ghida în mod real investițiile publice, fiind utilizate sistematic la sortarea noilor proiecte (trebuie să existe cel puțin câteva proiecte care sunt respinse în faza de selecție strategică preliminară).

**Faza 2: Evaluarea proiectelor:** Elaborarea proiectului respectă un set de proceduri standardizate, bine definite, iar proiectele sunt evaluate utilizându-se întreaga gamă de tehnici corespunzătoare. Există ghiduri atotcuprinzătoare, referitoare la evaluarea proiectelor, inclusiv îndrumări specifice, detaliate, pentru evaluarea PPP-urilor.

**Faza 3: Analiza independentă a evaluării proiectelor:** Riscul ca ministerele de linie „să ajusteze cifrele” pentru a se asigura că un proiect trece de evaluare este eliminat prin intermediul revizuirii independente a proiectului. Aceasta este o trăsătură-cheie, ce poate fi implementată în diverse moduri și conferind diferite niveluri de „independență” entității responsabile cu revizuirea.

**Faza 4: Selecția și bugetarea proiectului:** În general, doar proiectele care au fost supuse unei evaluări amănunțite și unei revizuirii independente vor fi selectate pentru a fi finanțate. O autoritate bugetară pe



mai mulți ani, cu o finanțare corespunzătoare și o predictibilitate a fondurilor, sprijină implementarea eficientă a proiectului.

**Faza 5: Implementarea proiectului:** Se pune un accent foarte mare pe gestionarea costurilor totale ale proiectului, pe întreaga perioadă de viață a acestuia. S-au alocat roluri și responsabilități clare pentru implementarea proiectului, cu raportări periodice referitoare la progresul financiar și nefinanciar, și o monitorizare atentă realizată de ACF. Există sisteme de achiziții sănătoase, implementate cu consecvență, cu tehnici avansate de alocare a riscurilor între stat și contractor.

**Faza 6: Ajustarea proiectului:** Există mecanisme specifice care declanșează o revizuire a justificării de continuare a unui proiect, în cazul în care apar modificări importante la costurile, calendarul sau beneficiile previzionate ale acestuia.

**Faza 7: Operarea și întreținerea obiectivului de investiții:** Finanțarea și resursele necesare operării obiectivului de investiție sunt planificate și asigurate de autoritatea relevantă. Sunt ținute registre cuprinzătoare și fiabile ale activelor, iar acestea fac obiectul auditului extern.

**Faza 8: Analiza finalizării și Evaluarea ex-post:** Toate țările dezvoltate pun un accent foarte mare pe revizuirea *ex-post*. Proiectele de investiții sunt supuse unui audit realizat de instituția supremă de auditare, inclusiv audituri în care se verifică raportul calitate-preț.

Sursa: *The Power of Public Investment Management* (Puterea Managementului Investițiilor Publice), Banca Mondială, 2015

### **3. Cadrul de diagnoză al BM a fost utilizat ca referință pentru a evalua calitatea MIP în România, atât din perspectiva cadrului legislativ, cât și a practicii efective.**

Acolo unde prezintă relevanță, dovezi din procesul de evaluare *ex-post* pentru un eșantion de 14 proiect de investiții publice realizate în cadrul proiectului<sup>1</sup> vor fi utilizate pentru a ilustra și a exemplifica evaluarea. Ordonanța de Urgență a Guvernului (OUG) 88/2013 definește 6 etape principale ale MIP în România. Așa cum se arată în Tabelul 1 de mai jos, există o corespondență relativ strânsă între *structura* diagnozei MIP realizată de BM și cea a ciclului MIP, după cum este acesta definit prin OUG 88 și HG 225/2014 și domeniul de aplicabilitate al fiecărei etape este comparabil la nivelul celor două structuri, deși cu o serie de diferențe, ilustrate în tabel<sup>2</sup>. Pentru a semăna cu liniile directoare elaborate în cadrul proiectului, evaluarea din acest capitol va fi structurată urmând ciclul MIP din România. Însă, aceasta nu presupune că ciclul MIP din România include toate bunele practici propuse prin cadrul MIP al BM – într-adevăr, evaluarea conduce la un număr de recomandări preliminare pentru îmbunătățiri viitoare.

---

Produsul livrabil 3: Evaluare *ex-post* a unui eșantion din proiectele de investiții aflate în derulare prin care sunt identificate problemele și ineficiențele din cursul implementării.

<sup>2</sup> Se va observa că cele opt etape din cadrul de diagnoză al BM au scopul de a reprezenta funcțiile esențiale ce trebuie să aibă loc în ordine. Modul în care țările individuale înțeleg să le împartă între etape și etichetele pe care le utilizează nu prezintă prea mare importanță; aspectul important este ca trăsăturile esențiale să fie prezente, într-o formă sau alta, și ca toate funcțiile să fie realizate în ordinea corectă.

**Tabelul 2: Legătura dintre Cadrul de diagnoză MIP al BM și ciclul MIP definit în OUG 88**

<b>Cadrul de diagnoză MIP al BM</b>	<b>Ciclul MIP în România (OUG 88/2013 și HG 225/2014)</b>	<b>Corespondență Conceptuală</b>
Etapa 1: Analiza strategică și îndrumare a proiectului	Etapa 1 – IDENTIFICAREA PROIECTULUI	Corespondență limitată: etapa MIP din România nu detaliază funcțiile necesare a fi realizate, concentrându-se mai mult pe tipurile de documente ce pot fi utilizate. Funcțiile esențiale lipsesc, în principal în legătură cu îndrumarea strategică/relevanța, iar cadrul instituțional nu este definit în mod adecvat.
Faza 2: Evaluarea proiectului	Etapa 2 – STUDIU DE FEZABILITATE	Corespondență parțială: Etapa MIP din România nu prevede îndrumare detaliată pentru evaluarea <i>ex-ante</i> a proiectului. Funcția de analiză independentă este prezentă numai parțial.
Faza 3: Analiza independentă a evaluării		
Etapa 4: Selecția și bugetarea proiectului	Etapa 3 – SELECȚIE ȘI BUGETARE	Corespondență acceptabilă
Etapa 5: Implementarea proiectului	Etapa 4 – IMPLEMENTAREA/EXECUȚIA PROIECTULUI	Corespondență acceptabilă
Etapa 6: Ajustarea proiectului		
Etapa 7: Operarea și întreținerea obiectivului de investiții	Etapa 5 – FINALIZAREA, OPERAREA ȘI ÎNTREȚINEREA PROIECTULUI	Corespondență acceptabilă
Etapa 8: Revizuirea simplă a finalizării și Evaluare	Etapa 6 – EVALUAREA EX-POST A PROIECTULUI	Corespondență acceptabilă

4. **Evaluarea practicilor MIP actuale la nivelul administrației publice centrale din România are la bază analiza și constatările din analiza menționată mai sus având ca obiect un eșantion de proiecte de investiții și întreveneri cu factori decizionali importanți de la nivelul Ministerului Finanțelor Publice (MFP) și a celor două ministere-pilot dintre care au fost selectate proiectele, Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor (MMA) și Ministerul Transporturilor (MT).** Echipa ASC MIP a analizat procesele ce sprijină implementarea celor 14 proiecte selectate, care au constat din 10 proiecte de la MT și 4 proiecte de la MMA, toate incluse pe lista prioritizată a Proiectelor Semnificative<sup>3</sup> în Memorandumul întocmit de UEIP în conformitate cu art. 10 din Normele Metodologice prevăzute în Hotărârea de Guvern (HG) 225/2014. Constatările rezultate din analiza proiectului au fost apoi verificate printr-o serie de interviuri cu echipele de suport de la cele două ministere-pilot și cu managerii de proiect și alți reprezentanți din cadrul instituțiilor subordonate celor două ministere-pilot. În plus, Echipa ASC MIP a realizat o

<sup>3</sup> „Semnificativ” este definit ca având o valoare mai mare de 100 milioane lei în OUG 88/2103

analiză preliminară a procesului MIP efectiv de la nivelul administrației publice centrale din România, din perspectivă juridică, instituțională și efectivă-practică.

## 2. Evaluarea practicilor actuale în România

### 2.1. Prezentare generală a alocării actuale a responsabilităților pentru MIP

5. Conform celor opt trăsături esențiale ale Băncii Mondiale, rolurile și responsabilitățile principalilor factori decizionali sunt prezentate pe scurt în Tabelul 3 de mai jos. Cadrul ilustrat include dispozițiile Ordonanței de Urgență a Guvernului 88/2013 și Hotărârii de Guvern 225/2014 relativ recente, cu toate că acestea nu sunt neapărat pe deplin în vigoare încă.

Tabelul 2: Rolurile și responsabilitățile factorilor interesați esențiali din Sistemul MIP

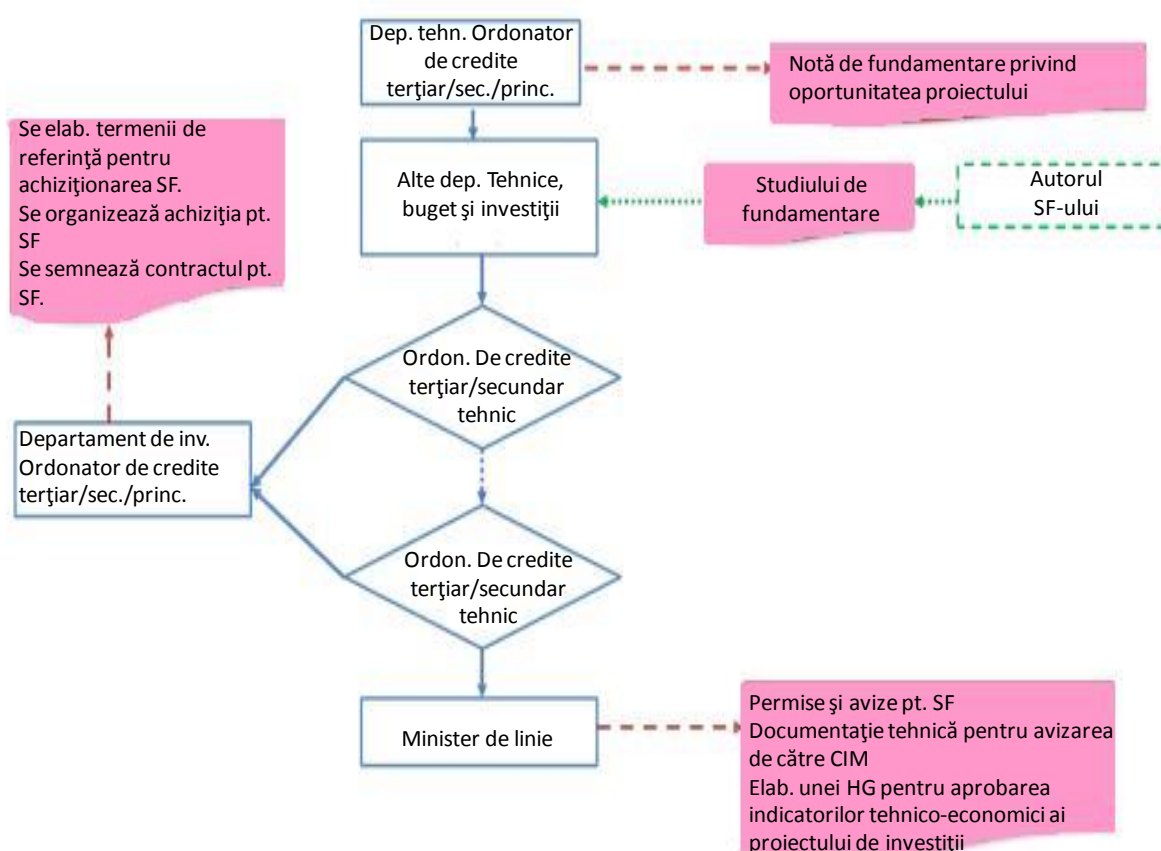
Cele opt trăsături obligatorii ale BM Etapele	Minister de linie	MFP	Comitet interministerial	Guvern
Etapa 1 Strategie Plan general Elaborarea proiectului Studiu de fezabilitate	Autorul propunerii Autorul propunerii Autorul propunerii	Niciunul Niciunul Niciunul Persoană care avizează	Niciunul Niciunul Niciunul Niciunul	Persoana care aprobă Persoana care aprobă Niciunul Niciunul
Etapa 2 – STUDIU DE FEZABILITATE	Autorul propunerii	Persoană care avizează (buget)	Persoană care avizează (documentație)	Persoana care aprobă
Faza 3: Analiza independentă	Niciunul	Participarea la CIM	Revizuit de:	Niciunul
Etapa 4: Selecția și bugetarea proiectului	Autorul propunerii Niciunul	Persoană care avizează Persoană care avizează	Niciunul Niciunul	Persoana care aprobă Persoana care aprobă
Etapa 5 Licitație Contractare Construcție Monitorizare	(ANRMAP) Autoritate Autoritate Autoritate Furnizor	(ANRMAP) Coordonator și verificator Coordonator/managementul bazei de date	(ANRMAP) Niciunul Niciunul	(ANRMAP) Niciunul Niciunul
Faza 6: Ajustarea proiectului	Autorul propunerii	Persoană care avizează	Persoană care avizează	Persoana care aprobă
Etapa 7:				

Cele opt trăsături obligatorii ale BM Etapete	Minister de linie	MFP	Comitet interministerial	Guvern
Înregistrarea activelor	Autoritate	Niciunul	Niciunul	Niciunul
Funcționare/Întreținere	Autoritate	Niciunul	Niciunul	Niciunul
Reparații	Autoritate	Niciunul	Niciunul	Niciunul
Faza 8: Evaluare <i>ex-post</i>	Autorul propunerii	Primește evaluarea	Niciunul	Niciunul

Notă: ANRMAP (Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice)

6. **Figura 4 ilustrează acordurile organizaționale pentru procesul decizional de la nivelul ordonatorilor de credite.** Ordonatorii de credite terțari (OCT), secundari (OCS) și principali (OCP) pot promova proiecte, însă un proiect dezvoltat de un ordonator de credite de nivel inferior trebuie aprobat de ordonatorul de credite principal. În toate situațiile, un proiect trebuie să treacă de Comitetul Tehnico-economic (CTE) al ordonatorului de credit aferent. Figura se referă la inițierea, justificarea, proiectarea și aprobarea proiectelor de investiții.

Figura 4: Structura organizațională pentru luarea deciziilor de către ordonatorii de credite în promovarea proiectelor



## 2.2. Etapa 1: Identificarea Proiectului

7. **Cadrul de diagnoză al BM evidențiază importanța selecției preliminare a proiectelor de proiecte de investiții publice pe baza unei îndrumări strategice ce dă naștere la acțiune, din cadrul de planificare strategică a guvernului central.** O selecție preliminară eficientă ar trebui: i) să pornească de la îndrumarea de investiții rezultată dintr-o strategie de dezvoltare publicată a cărei autoritate este neechivocă; ii) să implice aprobare centralizată din partea ministerului de planificare/finanțare pentru propunerile de dezvoltare, cel puțin pentru proiecte majore; și iii) să solicite justificare explicită la nivel de minister, în concordanță cu strategia și claritatea obiectivelor proiectului, din perspectiva impactului și a rezultatelor. Rezultatul previzionat al unei îndrumări de proiect de bună practică și al selecției strategice este ca relevanța politicii publice – exprimată prin rezultatele proiectului, după cum sunt acestea considerate a fi în conformitate cu obiectivele strategice naționale și de sector – și raționament, precum și caracterul realist al conceptului proiectului, vor trebui demonstrate și verificate.

8. **Deși în România există un cadru de planificare strategic, inegalitatea la nivelul calității punerii acestuia în aplicare împiedică selecția eficientă a proiectelor de investiții publice pentru relevanță strategică.** O analiză a documentelor strategice la nivel de sector pentru sectoarele de Transport și Mediu au relevat o serie de puncte slabe importante: (i) documentele tind să fie de mare întindere și să aibă un mare domeniu de aplicare, și cu accent limitat pe prioritizarea principalelor domenii de acțiune; (ii) Obiectivele generale și specifice sunt formulate vag, adică nu sunt selecționate prin metoda SMART<sup>4</sup>, și adeseori sunt prea numeroase pentru a fi utile la nivel operațional; (iii) nu există proiecte nominalizate în strategii; și iv) cu excepția proiectului de Plan General pentru Transport, nu există evaluări de impact privind stabilirea costurilor și bugetul<sup>5</sup>. Prin urmare, în numeroase situații, natura și calitatea documentelor strategice îngreunează activitatea de stabilire a legăturilor credibile cu proiectele individuale. Situația nu este negativă la modul singular: proiectele planificate pentru cofinanțare UE au fost, în general, mai bine conectate cu nivelul strategic decât proiectele finanțate integral din bugetul național și dintre strategiile de sector, strategiile din sectorul transporturilor au fost în general mai bune decât cele aferente sectorului de mediu. Exigențele cadrului de planificare strategic pentru Fondurile UE par, prin urmare, să aibă un impact pozitiv.

9. **O lipsă de stabilitate în cadrul strategic și o lipsă de corelare între strategiile la nivel național și de sector se adaugă la dificultatea de a identifica îndrumare strategică efectivă pentru investiții.** Apar frecvent divergențe între strategiile/politicile la nivel național și de sector, special în perioadele de flux în Cabinet sau ministerele individuale, și între momentul formulării strategiilor/politicilor și implementarea legislativă a acestora.

---

<sup>4</sup> Specific; Measurable; Achievable; Realistic; Timebound, adică specific; cuantificabil; posibil de realizat; realist; bine stabilit în timp.

<sup>5</sup> O evaluare recentă a cadrului de planificare strategic – Armonizarea planificării strategice și a Programării Bugetare în România, Banca Mondială 2015 – susține aceste constatări.

10. **Deși eșantionul proiectelor de investiții publice a demonstrat că toate s-au încadrat în documentul strategic la nivel național sau de sector, relevanța strategică a acestora pare inegală și originile acestora sunt uneori *ad hoc*.** Deși toate proiectele sunt acoperite de un document strategic, aceste documente – în special cele de la MMAP – menționează rareori proiectele și obiectivele specifice, fiind, în majoritatea cazurilor, formulate la un nivel atât de înalt încât este dificil de stabilit o legătură între obiectivele strategiei și obiectivele proiectului.

11. **Ministerele de linie justifică proiectele de investiții prin strategii, însă obiectivelor de proiect le lipsește specificitatea în momentul în care vorbim despre reflectarea contribuției proiectului în realizarea obiectivelor strategice relevante.** Adesea, obiectivele proiectului sunt formulate în termeni foarte generali, fără caracteristici cantitative care să demonstreze cărei politici publice sau cărui obiectiv strategic îi aparțin, și cum vor contribui la atingerea acestuia. Acest punct slab este consolidat prin metodologia de punctaj din HG 225/2014, unde Criteriul 1.1 – Obiectivele și țintele proiectului mai sunt relevante? – în timp ce solicitarea unui indiciu cu privire la documentul de strategie sau alt document de politică publică căruia îi este alocat proiectul de investiții nu include cerințe pentru informații detaliate cu privire la: obiectivele individuale de strategie/politică publică; modul în care proiectul va contribui la îndeplinirea acestora; și ce tip de indicatori vor fi folosiți pentru a demonstra această realitate.

12. **A apărut o practică generală de a „sări peste” studiul de fezabilitate și de a fundamenta propunerile inițiale de proiect numai pe baza unei note de fundamentare, care nu este reglementată prin niciun act normativ din perspectiva formatului ori a conținutului tehnic.** Majoritatea proiectelor din eșantionul de proiecte de investiții nu au realizat studii de fezabilitate, iar selecția preliminară pentru 7 dintre 14 proiecte a fost realizată numai în baza notei de fundamentare. Reprezentanții din MT au menționat că, în ultimii 5 ani, majoritatea propunerilor de proiecte de investiții au fost realizate fără studii de fezabilitate. A existat senzația, la nivelul ambelor ministere, că a existat o diferență mică între cerințele studiului de fezabilitate și ale studiului de fezabilitate, așa încât costurile pentru studiul de fezabilitate nu s-au justificat. Deși este adevărat că, în anumite situații, un studiu de fezabilitate ar putea fi inutil, este necesar ca nota de fundamentare să fie suficient de detaliată și adoptată uniform.

13. **Bazarea pe o notă de fundamentare neîntemeiată, lipsită de substanță și neconsecventă reprezintă baza strategică pentru proiectele de investiții publice mai puțin transparente.** Nota de fundamentare reprezintă un document foarte scurt și schematic ce pune accentul în mod esențial pe o solicitare oficială de realizare a unui studiu de fezabilitate. Structura documentului variază de la un sector la altul, sau de la o instituție la alta, și, de obicei, nu este disponibil decât în ministerul de linie. Nota de fundamentare oferă numai informații limitate pentru evaluarea relevanței, raționamentului și caracterului realist al proiectului propus. Printre informațiile lipsă se găsesc descrieri ale: problemei ce trebuie soluționate prin proiect sau obiectivul de politică publică/strategie ce trebuie îndeplinit; impactul previzionat pentru proiect, rezultate și impact; și modul în care se previzionează că aceste rezultate vor contribui la remedierea sau atenuarea problemei identificate. Aceste tipuri

de informații ar trebui să fie incluse într-un studiu de fezabilitate realizat în conformitate cu reglementarea aplicabilă, Hotărârea de Guvern (HG) 28/2008.

14. **Deși reglementările actuale<sup>6</sup> prevăd un rol important pentru MFP în aprobarea suportabilității și sustenabilității proiectelor, Ministerului îi lipsesc informațiile necesare - și autoritatea legală de a le obține – pentru a face o analiză eficientă a caracterului realist al propunerilor de proiect în aceste privințe.** Conform Normelor Metodologice (HG 225/2014), *finanțarea și suportabilitatea proiectului* se referă la necesitatea de a demonstra că resursele financiare disponibile, previzionate în manieră realistă, sunt suficiente pentru finalizarea investiției în graficul de timp specificat. *Sustenabilitatea proiectului* se referă la volumul costurilor de operare și întreținere, sursa de finanțare (de ex. buget de stat sau fonduri europene) și spațiul fiscal disponibil pentru acoperirea acestor costuri. Avizarea de către MFP, pe baza opiniei exprimate de Unitatea de Evaluare a Investițiilor Publice (UEIP), este obligatorie pentru ca Proiectele Semnificative să meargă mai departe la Etapa de Fezabilitate. Aceste cerințe sunt dificil de implementat în lipsa unui studiu de fezabilitate sau a unui format standardizat și aplicat uniform cu privire la nota de fundamentare. Chiar și cu aceste surse de informații, informațiile referitoare la suportabilitatea și sustenabilitatea financiară nu ar fi previzionate a prezenta foarte mare încredere la acest moment, din moment ce costurile de investiție, funcționare și întreținere sunt estimate cu precizie numai în Etapa realizării Studiului de Fezabilitate, fără a exista niciun mecanism clar de evaluare a acestor costuri prin raportare la plafoanele de cheltuieli pe termen mediu. Într-o anumită măsură, acest lucru este deja recunoscut în cadrul de reglementare, care menționează „probabilitatea generică” ca un proiect să fie accesibil<sup>7</sup>, ceea ce indică faptul că nu se așteaptă un răspuns definitiv.

15. **Deși toate investițiile publice ar trebui să aibă relevanță strategică, niciunei instituții de supraveghere nu i-a fost alocat un rol neechivoc de aprobare la nivel central a proiectelor din această perspectivă. În ceea ce privește evaluarea raționamentului din spatele proiectului, acesta este în prezent ignorat în etapa de identificare.** HG 225/2014 subliniază rolul MFP în aprobarea la nivel central a propunerilor de proiect din perspectiva suportabilității și sustenabilității, dar este mai puțin clar ca relevanță strategică, menționând doar că „*Sustenabilitatea proiectului propus va fi evaluată și din punctul de vedere al încadrării obiectivului în politicile de investiții generale, sectoriale sau regionale*”. Cadrul de reglementare poate mandata sau nu MFP să îndeplinească acest rol, în funcție de interpretare, iar această ambiguitate este dăunătoare pentru un proces eficient. De asemenea, în prezent nu există posibilitatea verificării logicii ce stă la baza proiectului (și anume, argumentarea ce susține alegerea unei soluții pentru o problemă sau dificultate identificată) și posibila solicitare (și anume, dovada că cererea nu a fost satisfăcută sau este în creștere accentuată), în timp ce identificarea reprezintă un moment critic pentru abordarea acestor aspecte, înainte ca alegerea opțiunii de proiect să fie limitată și planificarea să se dezvolte sub paravanul unor proiecte costisitoare și/sau ineficiente.

---

<sup>6</sup> Art. 3 din Anexa 1 la HG 225/2014

<sup>7</sup> Art. 1 din Anexa 1 la HG 225/2014

16. **Pe lângă ambiguitatea specifică rolului MFP, în plus, cadrul de reglementare nu atribuie niciun rol altor factori interesați importanți în direcția strategică a politicii de investiții, și anume Cancelaria Primului Ministru și Ministerul Fondurilor Europene.** The Cancelaria Primului Ministru are sarcina de a dezvolta cadrul de planificare strategic al Guvernului României. O mai bună cooperare și coordonare între acesta și MFP/UEIP ar avea un rol crucial de jucat în creșterea calității și stabilității cadrului strategic/de politică publică în România, și pentru a asigura impactul direct asupra proiectelor de investiții. Mai mult decât atât, coordonarea între toți factorii interesați majori este problematică, în special în ceea ce privește proiectele de investiții finanțate prin fonduri nerambursabile. Rolurile și responsabilitățile ce revin ministerelor de linie (în calitate de beneficiari), Ministerul Finanțelor Publice, Cancelaria Primului Ministru și Ministerul Fondurilor Europene (în calitate de coordonatori strategici între mai multe sectoare și gardieni ai stabilității financiare și bugetare) ar beneficia toate dacă acestea ar fi mai explicite și mai solide.

17. **Aprobarea la nivel central în faza de analiză strategică și aprobarea la nivelul OP, OS sau OT se fac conform sistemului „primul intrat – primul ieșit (FIFO)”.** Deși este într-adevăr esențial să se dispună de un sistem de control al calității și de selecție a proiectelor individuale, este de asemenea importantă și o perspectivă asupra portofoliului de proiecte, atât la nivel de sector, cât și național, pentru a avea siguranța că acesta este reprezentativ pentru prioritățile strategice, este realist din punct de vedere al capacității de finanțare și implementare, și rațional din perspectiva nivelului general al riscurilor pe care le implică. Acest obiectiv va fi realizat în diverse puncte din ciclul proiectului, inclusiv la momentul luării deciziei cu privire la ce proiecte vor fi finanțate în vederea realizării de studii de fezabilitate. În prezent, propunerile de proiecte sunt analizate una câte una, fără a fi examinate în contextul portofoliului de proiecte mai extins. Sistemul pare a fi proiectat pentru a asigura (o anumită) finanțare pentru toate proiectele propuse până la o anumită limită a resurselor, chiar dacă această finanțare este suboptimă, mai curând decât pentru selecția proiectelor de investiții cele mai eficiente și eficace. Pentru atingerea criteriului de eficiență din perspectivă bugetară, sistemul FIFO ar trebui să aibă un singur punct de intrare, reguli clare și unice pentru depunere, dar și constrângeri bugetare eficiente. Absența acestor trăsături poate conduce la o creștere a numărului și valorii proiectelor, împreună cu ineficiențe la nivelul bugetării și implementării. Iar acest lucru duce la „provocarea rezervei comune”, în care resursele publice limitate sunt întinse la maximum pentru a ajunge la un număr din ce în ce mai mare de proiecte, cu o relevanță strategică și coerență între acestea din ce în ce mai scăzute. Aceasta este într-adevăr situația existentă în România în acest moment.

18. **Tabelul de mai jos prezintă pe scurt constatările evaluării pentru etapa de identificare și selecție preliminară prin compararea abordării standard a BM cu situația din România.** Așa cum am arătat mai sus, constatările se bazează în mare parte pe evaluarea eșantionului de proiecte de la cele două ministere, însă au fost poziționate prin discuții cu autoritățile române și, prin urmare, sunt considerate reprezentative pentru imaginea de ansamblu.



**Tabelul 3: Rezumat al constatărilor evaluării în Etapa 1 prin raportare la trăsăturile esențiale și acordurile instituționale recomandabile ale cadrului de diagnoză MIP al BM**

<b>Trăsături-cheie</b>	
<b>Cadrul de evaluare al Băncii Mondiale</b>	<b>Constatățile evaluării pentru România*</b>
Proiectele sau programele beneficiază de: (a) îndrumări strategice practice și (b) <i>screening</i> preliminar al tuturor propunerilor de proiect, prin raportare la îndrumări	În mod oficial, proiectele și programele de investiții rezultă din îndrumare strategică, însă îndrumarea are de suferit din cauza prioritizării insuficiente și a ambiguității obiectivelor. În general, este suficient ca propunerile de proiecte să facă trimiteri extensive la obiectivele strategiilor de sector, programele de funcționare UE sau programele Cabinetului. Există un proces de selecție preliminară, însă accentul actual și eficiența acestuia sunt îndoielnice.
<b>Aranjamente instituționale</b>	
<b>Cadrul de evaluare al Băncii Mondiale</b>	<b>Constatățile evaluării pentru România *</b>
Strategie de dezvoltare publicată sau declarație de viziune, cu autoritate clară	Există strategii de dezvoltare în numeroase sectoare, inclusiv cele aferente celor două ministere model, însă acestea au autoritate limitată, ca urmare a unor probleme de calitate și a modificărilor frecvente.
Aprobare centralizată de către ministerele de finanțe sau cu funcție de planificare (sau delegate) pentru elaborarea propunerilor	OUG 88/2013 și HG 225/2014 au introdus aprobarea centralizată din partea MFP, însă aceasta se referă la suportabilitatea bugetară și sustenabilitatea financiară. În ce măsură ar trebui avută în vedere relevanța strategică este ambiguu, și nu există niciun context pentru analiza raționamentului pe care se bazează proiectul.
Justificare explicită la nivel de minister, prin strategie	Da – însă cu atenție limitată acordată contribuției specifice a proiectului la obiectivele strategice.
Claritatea obiectivelor proiectului în ce privește produsele și rezultatele	Nu – strategiile sunt foarte vagi, având un mare număr de obiective de nivel superior, și fără a include definiții clare (SMART) a impactului și rezultatelor intermediare.

\* Pe baza constatărilor din evaluarea eșantionului de proiecte de la Ministerul Transporturilor și Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor

### 2.3. Etapa 2: Studiul de Fezabilitate

19. **Un proiect de investiții publice care a trecut de etapa verificării pentru selecția preliminară ar trebui să fie supus unei verificări mai riguroase pentru a stabili valoarea economică și socială a acestuia, utilizând instrumente precum analiza cost-beneficiu (ACB) sau analiza cost-eficacitate (ACE).** De asemenea, ar trebui verificată sustenabilitatea pe termen lung a proiectului, din perspectivă bugetară, de mediu, socială și operațională. Un studiu de fezabilitate este rezultatul acestei verificări mai riguroase și reprezintă baza pentru luarea unei decizii oficiale de evaluare pentru a stabili dacă proiectul implică utilizarea corespunzătoare a banului public. Această decizie și analiza pe care se bazează ar trebui apoi supuse unei verificări independente pentru a asigura soliditate și obiectivitate. Proiectul care a

trecut cu succes de această etapă devine eligibil pentru a fi selectat în vederea finanțării prin procesul de elaborare bugetară.

20. **În conformitate cu reglementările actuale, ministerele de linie au obligația de a întocmi un studiu de fezabilitate și de a desfășura evaluarea oficială a tuturor propunerilor de proiecte.** Îndrumarea standard pentru structura și conținutul unui Studiu de Fezabilitate, împreună cu exigențele referitoare la necesitatea unei analize cost-beneficiu (ACB) este reglementată prin Hotărârea de Guvern (HG) 28/2008. Studiile de fezabilitate sunt inițiate de către departamentul beneficiar din cadrul ordonatorului de credite, în temeiul notei de fundamentare aprobate. Procesul de aprobare trece apoi printr-un organism interdepartamental – Consiliul Tehnico-economic (CTE). CTE este alcătuit, în general, din principalele departamente din sectorul tehnic, departamentul de investiții, departamentul juridic și departamentul de bugetare. În situația în care un ordonator de credite este subordonat unui ordonator de credite de nivel superior, atunci studiul de fezabilitate, precum și decizia de evaluare rezultată, trebuie supusă CTE de la autoritatea superioară spre aprobare. În cele din urmă, CTE al ordonatorului de credite primar (OCP) este cel care are sarcina aprobării studiului de fezabilitate și a deciziei de evaluare. HG 28/2008 prevede de asemenea cerințele și conținutul studiilor de prefezabilitate, însă acestea nu sunt întotdeauna în concordanță cu cele mai uzuale practici internaționale, unde studiul de prefezabilitate nu este, în general, obligatoriu, însă este utilizat pentru a restrânge alternativele pentru studiul de fezabilitate în cazul proiectelor de mare complexitate sau foarte costisitoare. În orice caz, așa cum am arătat deja, exigența privind studiul de prefezabilitate este adeseori ignorată în România.

21. **Parcursul privind planificarea internă și luarea deciziilor din cadrul organizațiilor ce promovează proiecte nu conduce la o revizuire obiectivă a studiului de fezabilitate și a constatărilor acestuia.** Studiile de fezabilitate sunt, în general, externalizate, însă experții externi/firmele contractate se află, în practică, sub controlul departamentului beneficiar. Contractanții care se ocupă de studiul de fezabilitate raportează, de cele mai multe ori, aceluiași departament beneficiar care a inițiat proiectul. Aceleași departamente tehnice care, prin nota de fundamentare, vor fi analizat necesitatea realizării unui studiu de fezabilitate sunt de asemenea membre în CTE, care evaluează și aprobă, în final, proiectele de investiții. Prin urmare, nu există un proces de evaluare independentă reală în cadrul ministerului de linie beneficiar, cu toate că în multe situații sunt incluși experți independenți în CTE-uri<sup>8</sup>.

22. **Există un volum limitat de îndrumare metodologică în ceea ce privește metodele de analiză economică și alte tehnici de evaluare.** Un aspect critic constă din absența unor metodologii detaliate la nivel naționale, generale și specifice fiecărui sector, care să îndrume întocmirea ACB (sau ACE). Deși există numeroase metodologii internaționale, inclusiv îndrumare din partea Comisiei Europene<sup>9</sup> (aplicate în cazul proiectelor prin care se solicită finanțare nerambursabilă din Fondurile UE), este important să existe îndrumare specific națională, în limba română. De asemenea, există un număr foarte restrâns de studii empirice

---

De exemplu, CTE al ANAR are 13 membri, dintre care 6 sunt experți externi.

<sup>9</sup> Îndrumare pentru Analiza Cost-Beneficiu în Proiectele de Investiții, Comisia Europeană, 2014

ce implică estimarea valorii unor parametri naționali specifici pentru România care să fie folosiți în ACB. Aceasta înseamnă că parametrii din alte țări sunt adeseori utilizați și adaptați la contextul din România, ceea ce nu reprezintă o practică rară în țările în care sistemul MIP este în curs de dezvoltare, însă nu reprezintă varianta ideală. De asemenea, există foarte puține studii de caz specifice pentru România, care să descrie experiență practică în ceea ce privește aplicarea metodelor de evaluare a beneficiilor sau abordări privind o analiză economică alternativă în cele mai dificile domenii pentru estimarea valorii monetare a avantajelor/dezavantajelor. Acest fapt reprezintă un impediment în aplicarea pe scară mai largă a instrumentelor de analiză economică, în special în sectoarele sociale, cum ar fi sănătatea, educația, asistența socială, siguranța și situațiile de urgență, dar și în sectorul protecției mediului.

**23. Analiza unui număr de patru analiza tip ACB realizate de către cele două ministere model utilizând îndrumarea CE a scos la iveală o serie de posibil grave puncte slabe la nivel tehnic, care ar putea fi răspândite la nivelul întregului sistem și ce ar fi trebuit constatate în cursul unui proces eficient de analiză independentă.** Acestea includ următoarele:

- Dificultate în înțelegerea ipotezelor utilizate pentru estimarea anumitor costuri și beneficii.
- Lipsa unei baze empirice pentru anumiți parametri exogeni.
- Indicații cu privire la supraestimarea beneficiilor nefinanciare ca urmare a unor premise îndoielnice.
- Analiza opțiunilor insuficient specificată – fie opțiunile alternative avute în vedere sunt dificil de departajat, fie implică numai variații minore cu privire la proiectul de referință.
- În ceea ce privește prezentarea, studiile de fezabilitate nu sunt ușor de utilizat pentru procesul decizional desfășurat de către autoritățile din România, din moment ce multe tabele și abrevieri sunt în limba engleză.

**24. În practică, rezultatele aplicării metodologiilor sistematice de evaluare *ex-ante* și evaluare joacă doar un rol limitat în luarea deciziei cu privire la care proiect de investiții publice este eligibil pentru finanțare.** CTE al organizației beneficiare acordă doar atenție limitată calității și rezultatelor ACB: principala atenție cade pe trăsăturile tehnice ale proiectului de investiții și pe valoarea investiției. În plus, în ministerele de linie nu există persoane specializate în analiza și interpretarea ACB-urilor. ACB este privită mai mult ca o povară administrativă necesară pentru a documenta indicatorii de performanță economici și financiari impuși prin legislație – valorile pentru for VNA și RIR financiară, VNA și RIR economică și raportul B/C - și principalii parametri și metodologie, mai curând decât ca un ajutor pentru luarea deciziei. Contextul actual privind stimulentele și răspunderea nu favorizează, prin urmare, calitatea Studiilor de Fezabilitate. O altă piedică rezidă în presiunea de a căuta cel mai mic preț oferit la evaluarea ofertelor de către consultanți, în loc să se utilizeze drept criteriu cea mai mare valoare și în nivelul în general scăzut al experienței multor dintre ofertanți pentru acest tip de activitate.

25. **Funcția de analiză independentă a fost, până în prezent, asociată cu obligația care îi revine Consiliului Interministerial<sup>10</sup> (CIM) în conformitate cu dispozițiile HG 150/2010; cu toate acestea, activitatea CIM este, în practică, preponderent procedurală.** Pe baza prevederilor HG 225/2014, UEIP din cadrul MFP ar putea dezvolta atribuții privind realizarea unei revizui independente. Aceasta include verificarea aplicării procedurilor legale, în special obținerea permiselor necesare și a altor avize și documente tehnice necesare pentru aprobarea proiectelor de investiții. Secretariatul Tehnic al CIM este asigurat de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), însă o singură persoană este efectiv alocată acestei sarcini, care presupune redactarea documentelor pentru ședințele CIM și verificarea ca documentația tehnică a proiectului să conțină toate documentele, avizele și aprobările impuse prin lege. Nu există o evaluare de substanță a calității studiului de fezabilitate și a rigurozității analizei economice și de altă natură a acestuia. CIM poate solicita detalierea suplimentară a specificațiilor tehnice ale proiectelor și poate apela la experți tehnici independenți, după caz. Cu toate acestea, calitatea documentației tehnice rămâne în responsabilitatea ministerului beneficiar.

26. **De asemenea, CIM urmează abordarea „FIFO” și nu există niciun sistem care să susțină evaluarea la nivelul propunerilor de proiecte aflate deja în sistem.** Conform Secretariatului CIM, propunerile de proiecte sunt evaluate separat în mod continuu, pe baza informațiilor pe scurt privind trăsăturile tehnice și economice ale proiectului, mai curând decât printr-o revizuire aprofundată a documentației complete. Dezbaterile din timpul ședințelor CIM se concentrează pe trei domenii principale: dacă proiectul de investiții are toate documentele, avizele și aprobările impuse prin lege; valoarea soluțiilor tehnice oferite prin studiul de fezabilitate; și sursa finanțării pentru noul proiect de investiții. Baza de Date a Programului de Investiții Publice utilizată de DPIP din cadrul MFP include exclusiv proiecte selectate pentru finanțare, în timp ce nu există nicio bază de date pentru proiectele aflate deja în sistem care să faciliteze comparația proiectelor. Cu toate că ar putea fi imaginat un sistem unde funcția de analiză independentă să fie realizată fără a se stabili o poziție a unui proiect individual în raport cu întreg portofoliul, este totuși îngrijorător că această perspectivă asupra portofoliului nu este avută în prezent în niciun fel în sistemul MIP din România.

27. **Începând cu anul 2014, UEIP a fost mandatată să supravegheze, într-o anumită măsură, evaluarea *ex-ante* realizată de către ministerele de linie, însă aceasta nu reprezintă, încă, o funcție de contestare în adevăratul sens al cuvântului la nivel tehnic de către un organism de revizuire independent, extern.** Evaluarea se axează pe verificarea dacă ministerul beneficiar a punctat proiectul de investiții în funcție de o metodologie simplă prevăzută în Normele Metodologice (HG 225/2014). Potrivit OUG 88/2013 (art. 44) și HG 225/2014 (art. 6), această evaluare este asociată cu stabilirea gradului de pregătire a proiectului spre a fi supus aprobării în bugetul anual și, prin urmare, intervine probabil prea târziu în proces pentru a reprezenta o contestație independentă reală față de metodele și constatările de fezabilitate. În realitate, probabil că se aseamănă mai mult cu funcția de „gardian”<sup>11</sup> descrisă în cadrul de diagnoză BM, însă fără puterea de blocare necesară.

---

<sup>10</sup> Consiliul Interministerial de Avizare Lucrări Publice de Interes Național și Locuințe

<sup>11</sup> Funcția de gardian este o funcție importantă realizată în timpul elaborării bugetului și asigură că niciun proiect nu este depus aprobării fără să fi parcurs procedurile MIP reglementate și fără să se fi demonstrat că este fezabil

Evaluarea se încheie cu opinia scrisă a UEIP adusă la cunoștința directorilor superiori din cadrul MFP. Aceasta este ulterior integrată în procesul de avizare specifică de către MFP a proiectului de hotărâre guvernamentală ce conține aprobarea investiției prevăzute prin proiect. Rolul actual al UEIP se limitează la potențialul de a obiecta cu privire la conținutul documentației tehnice (inclusiv ACB). Evaluarea are în vedere numai dacă ministerele de linie au aplicat corect metodologia de punctaj prevăzută și au motivat punctajele, fără a se extinde înspre obiecțiuni detaliate față de indicatorii și metodele economice și tehnice cuprinse în studiul de fezabilitate. Obiecțiunile mai aprofundate sunt împiedicate, nu numai din cauza constrângerilor de capacitate, ci și deoarece nu există nicio dispoziție legislativă, nici în OUG 88/2013, nici în HG 225/2014 prin care UEIP să poată avea acces la studiul de fezabilitate.

28. **Funcția de analiză independentă este slabă și fragmentată în România.** Nu există nicio legătură între procesele CIM și analiza UEIP a evaluărilor *ex-ante* și, în ciuda rolului pe care îl joacă de instituție principală de supraveghere pentru proiectele de investiții publice, nu a fost alocat niciun rol specific către MFP în procesul CIM. Rolul MFP în procesul CIM este egal cu acela al altor ministere de linie, fără a avea un drept de „veto” asupra propunerilor de proiecte pe care le-ar putea considera a avea calitate insuficientă sau valoare publică îndoielnică. În schimb, MFP și alte ministere de linie relevante emit ulterior avize individuale ca o condiție prealabilă pentru decizia definitivă a guvernului în vederea aprobării proiectului spre a fi selectat. Din moment ce procesul CIM nu înlocuiește aceste avize individuale, întregul proces tinde să piardă din eficiență, prin duplicare. În ansamblu, aparent există suficient loc pentru un proces de analiză independentă mai „adunat” care aduce laolaltă o evaluare consolidată de către UEIP în procesul CIM și acordă MFP un drept de veto față de propuneri, pe motive de eficiență și eficacitate.

29. **Există neconcordanțe cu privire la pragurile utilizate în stabilirea cerințelor analitice și a drepturilor decizionale pentru proiecte.** OUG 88/2013 este neechivocă în sensul că aceasta (și Normele Metodologice pe care se bazează – HG 225/2014) se aplică în cazul proiectelor semnificative (peste 100 milioane RON sau 22,6 milioane EUR) și proiectelor medii (30-100 milioane RON sau 6,8-22,6 milioane EUR), care au fost catalogate drept riscante de către MFP. HG 28/2008 impune ACB economică pentru proiectele generale cu valoare mai mare de 50 milioane EUR și 25 milioane EUR pentru proiectele de mediu, ceea ce corespunde îndrumărilor CE de la momentul respectiv<sup>12</sup>. Proiectele cu valori sub aceste praguri vor face obiectul unei ACB financiare. HG 28/2008 nu cuprinde niciun fel de prevederi cu privire la utilizarea ACE și a tehnicilor calitative. Pragurile nu sunt incompatibile în esență, însă discrepanța complică și aduce confuzie în proces, ceea ce ar face utilă o mai bună coerență. De exemplu, nu există niciun motiv pentru ca România să

---

economic și tehnic, sustenabil din perspectivă de mediu, financiară și operațională. Nu implică o evaluare aprofundată a calității studiului de fezabilitate și a avantajelor deciziei de evaluare: de obicei, timpul disponibil în elaborarea bugetului este prea scurt pentru a efectua acest tip de evaluare aprofundată, care nu este obligatoriu a fi sincronizată cu ciclul bugetar.

<sup>12</sup> Reglementările CE s-au modificat ulterior și, în prezent, ACB economică este impusă pentru toate proiectele de peste 50 milioane EUR, cu excepția situației în care acestea contribuie la obiective tematice prevăzute, caz în care pragul este de 75 milioane EUR.

stabilească pragul ACB economice la valoarea prevăzută în reglementarea EC: puține, dacă nu chiar niciuna dintre țările europene nu au procedat astfel, norma fiind stabilirea unor valori inferioare<sup>13</sup>. Prin urmare, o posibilitate ar fi ca acest prag să fie coborât la valoarea „Proiectului Semnificativ” stabilită prin OUG 88/2013.

**30. Tabelul de mai jos sintetizează constatările evaluării din etapa studiului de fezabilitate și evaluare *ex-ante*, comparând abordarea standard a BM cu situația din România.** În ceea ce privește etapa de identificare, constatările obținute din revizuirea unui eșantion de proiecte au fost verificate prin discuții suplimentare cu autoritățile din România și, prin urmare, sunt considerate reprezentative pentru contextul mai larg.

**Tabelul 4: Rezumat al constatărilor evaluării pentru Etapa 2 prin raportare la trăsăturile esențiale și acordurile instituționale recomandabile ale cadrului de diagnoză MIP realizat de BM**

<b>Trăsături-cheie</b>	
<b>Cadrul de evaluare al Băncii Mondiale</b>	<b>Constatările evaluării pentru România*</b>
<p><b><u>Evaluarea proiectelor</u></b> Proiectele sau programele care trec de analiza strategică sunt supuse unor analize mai riguroase sub aspectul raporturilor cost-beneficii sau cost-eficacitate</p> <p><b><u>Analiza independentă</u></b> O analiză independentă a proiectelor previne orice tendințe subiective părtinitoare sau interese personale în evaluare.</p>	<p>Deși evaluarea oficială este obligatorie încă din 2008, rezultatele analizei economice nu sunt utilizate în luarea deciziei, ci sub formă de „criterii de eligibilitate” pentru obținerea finanțării UE.</p> <p>CIM joacă un rol mai ales procedural. Evaluările UEIP ar putea evolua înspre o analiză independentă a evaluărilor, însă în prezent este limitată prin obiectul HG 225/2014, care se concentrează pe sustenabilitatea și suportabilitatea bugetului și pe absența posibilității de contestare a calității evaluărilor.</p>
<b>Aranjamente instituționale</b>	
<b>Cadrul de evaluare al Băncii Mondiale</b>	<b>Constatările evaluării pentru România *</b>
<p><b><u>Evaluarea proiectelor</u></b> Îndrumări publice și transparente, susținute de pregătirea profesională și desemnarea corespunzătoare a personalului pentru elaborarea și evaluarea proiectului (inclusiv consultarea factorilor interesați în faza de elaborare a proiectului)</p> <p>Aplicarea îndrumărilor în evaluarea proiectelor</p> <p><b><u>Analiza independentă</u></b> 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>Ordinul 863/2008 emis de Ministerul Dezvoltării Regionale oferă anumite orientări. Ordinul este concentrat pe detaliile tehnice ale conceptului de proiect, având doar instrucțiuni limitate cu privire la ACB. Ordinul nu stabilește criterii de evaluare. Pentru proiectele incluse în programe operaționale UE, se aplică liniile directoare CE pentru ACB.</p> <p>Ordinul 863/2008 este folosit, în general pe toată întinderea domeniului său de aplicabilitate. În cazul fondurilor UE nerambursabile, se aplică liniile directoare CE pentru ACB.</p> <p>A se vedea mai sus</p> <p>Da, din 2008.</p> <p>Nu există – baza de date PIP include numai proiecte deja selectate pentru bugetare și nu pe cele pentru care</p>

\* Pe baza constatărilor din evaluarea eșantionului de proiecte de la Ministerul Transporturilor și Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor

<sup>13</sup> Cu 20 milioane EUR, Irlanda are cea mai mare valoarea cunoscută pentru echipa RAS MIP. Regatul Unit și Olanda solicită ACB economică/socială pentru toate proiectele, însă cu rezerva că nivelul efortului ar trebui să fie proporțional cu dimensiunea proiectului.

## 2.4. Etapa 3: Selectarea și Bugetarea

33. **Cadrul de diagnoză BM evidențiază o serie de acorduri instituționale recomandabile pentru procesul selecției și bugetării efective a proiectelor de investiții publice:** criterii transparente de selectare a proiectelor, prin raportare la obiectivele politicilor publice la nivel ministerial; un proces bine-structurat de elaborare bugetară cu posibilitatea integrării implicațiilor de investiții și recurente ale proiectelor; rol de gardian eficient pentru a asigura că numai proiectele evaluate și aprobate sunt selectate în vederea finanțării de la buget; și asigurarea finanțării adecvate pentru proiectele selectate, inclusiv nevoi recurente după finalizare.

34. **Selecția și bugetarea proiectelor, după cum sunt acestea realizate în România, au de suferit de pe urma unor puncte slabe fundamentale rezultate din introducerea de noi proiecte în buget fără siguranța finanțării integrale și aliniere la obiectivele de politică strategică, și fără a se avea în vedere impactul acestora asupra implementării portofoliului de proiecte aflate în derulare.** Acestea nu sunt probleme nou-apărute, iar guvernul a făcut recent demersuri pentru remedierea lor, cel puțin cu privire la Proiectele Semnificative, prin dispozițiile OUG 88/2013 și a HG 225/2014 subiacente. Fără a ignora importanța acestor încercări de susținere a sistemului MIP în ansamblu, elementele din acest nou cadru legislativ și de reglementare ce vizează selecția și bugetarea ar trebui probabil considerate a constitui o soluție tehnocratică pe termen scurt și este puțin probabil că vor putea înlocui un sistem de selecție și bugetare bazat pe politici, proiectat mai atent, însă mai puțin mecanic, pe termen mai lung. De asemenea, nu ne putem aștepta ca demersurile recente întreprinse pentru îmbunătățirea selecției și bugetării să remedieze punctele slabe în procesele bugetare mai complexe care se întind dincolo de bugetarea de capital, cum ar fi nevoia unui cadru de cheltuieli și fiscal în derulare pe termen mediu care să includă plafoane credibile de cheltuieli generale și pe sector (v. Caseta 3 de mai jos).

35. **Normele Metodologice din HG 225/2014 stabilesc un sistem de punctare cu mai multe criterii ce deservește un scop dual, acela de a asigura că proiectele care ajung în sistemul de bugetare sunt supuse unui sistem transparent de prioritizare ca bază a selecției și bugetării, asigurând în același timp că au îndeplinit standardele minime de calitate.** Ținând cont că niciun sistem internațional de bune practici MIP nu utilizează în prezent o metodă de punctare cu mai multe criterii pentru luarea deciziilor bugetare, nici în interiorul, nici între sectoare<sup>14</sup>, este probabil că metodologia de punctare va servi celui de-al doilea scop, iar nu primului, pe termen lung. Cu toate acestea, metodologia a fost pusă în aplicare în timpul unui singur ciclu bugetar și rămâne de văzut ce impact va avea în cele din urmă în contextul din România. Criteriile, împreună cu punctajele maxim și minim

---

<sup>14</sup> Sistemele de punctare cu mai multe criterii pot fi utile în vederea comparării proiectelor la nivel de sub-sector și pentru documentarea strategiilor de investiții.

obligatorii, sunt indicate în Tabelul 6. HG 225/2014 stabilește, în plus, metodologia de alocare a punctajelor și justificările necesare.

**Tabelul 5: Prioritizarea/Selecția, Principiile de Pregătire și Criteriile pentru Noi Proiecte Semnificative <sup>2</sup>**

<b>Principiu</b>	<b>Criteriu</b>	<b>Punctaj maxim</b>	<b>Punctaj minim obligatoriu - „Criteriul gradului de pregătire”</b>
Principiul 1 [20 puncte]: Oportunitatea proiectului în contextul strategiilor sectoriale sau naționale	1.1 Obiectivele și țintele proiectului sunt relevante?	10 puncte	5 puncte
	1.2 Proiectul reprezintă o prioritate ridicată în contextul actualelor strategii sectoriale sau naționale?	10 puncte	5 puncte
Principiul 2 [40 puncte]: Justificarea economică și socială	2.1 Proiectul este justificat economic prin studiul de fezabilitate?	20 puncte	10 puncte
	2.2 Proiectul are justificare socială?	10 puncte	10 puncte
	2.3 Impactul de mediu al proiectului corespunde legislației în vigoare?	10 puncte	10 puncte
Principiul 3 [20 puncte]: Suportabilitatea și sustenabilitate financiară	3.1 Cerințele totale de finanțare ale proiectului respectă o estimare realistă a resurselor disponibile în viitor pentru sector/sub-sector?	10 puncte	10 puncte
	3.2 Finanțarea totală/fondurile necesită și cofinanțare de la bugetul de stat?	5 puncte	0 puncte
	3.3 Există aranjamente credibile pentru a acoperi durabil costurile de operare și întreținere rezultate odată ce proiectul este finalizat?	5 puncte	0 puncte
Principiul 4 [20 puncte]: <i>Aranjamente pentru implementare/Performanța în implementare</i>	4.1 Cât de bine s-a făcut actuala pregătire a proiectului?	10 puncte	5,5 puncte
	4.2 S-au definit indicatori corespunzători pentru progresul și performanța proiectului și au fost proiectate aranjamente adecvate pentru monitorizare și evaluare?	5 puncte	3,5 puncte
	4.3 Există o structură de management de proiect identificată, care răspunde de progresul implementării?	5 puncte	0 puncte



36. **Punctaje minime obligatorii pentru fiecare criteriu reprezintă o bază utilă pentru îndeplinirea unei funcții eficiente de „gardian”, dacă sunt aplicate cu rigurozitate de către un organism care deține suficientă autoritate de a respinge proiecte.** Gradul de pregătire al unui proiect de a fi înaintat spre finanțare de la buget este evaluat prin stabilirea faptului că realizează un punctaj minim de 59 (din 100), constând din punctaje minime pentru anumite criterii, considerate critice. UEIP este mandată să verifice dacă metodologia de punctare a fost aplicată în mod corespunzător. Proiectele care nu îndeplinesc acest criteriu general privind gradul de pregătire nu vor fi considerate eligibile pentru selecție și bugetare. Aceasta reprezintă un posibil filtru de relevanță prin care proiectele trebuie să treacă pentru a pătrunde în sfera de bugetare; cu toate acestea, în practică, UEIP nu dispune de capacitatea și autorizarea necesară pentru a fi un „gardian” eficient. „Autorizare” înseamnă nu numai autoritate legală, care aparent există, prin OUG 88/2008 și HG 225/2014, ci de asemenea influența necesară la nivelul MFP și o disponibilitate din partea MFP de a confrunța alte ministere, pe baza avizului de la UEIP, iar niciuna dintre acestea nu par a fi suficiente în prezent<sup>15</sup>. În același timp, UEIP se bazează pe punctajele transmise de dezvoltatorii proiectelor, cu fundamentare restrânsă, ceea ce îngreunează contestarea punctajelor. În practică, rolul UEIP este în prezent limitat la solicitarea de clarificări, iar influența sa asupra formularelor de propuneri și a parcursului acestora în procesul bugetar este limitată.

37. **Deși sistemul de punctare reprezintă un sistem de priorizare aparent transparent, este puțin probabil ca acesta să fie, sau ar putea fi, suficient de cuprinzător pentru a ține cont de o multitudine de factori – tehnici, politici și practici – care apar în deciziile de priorizare din lumea reală.** Analiza realizată de echipa ASC MIP a arătat o corelare foarte slabă între rezultatele de priorizare și alocările bugetare efective. Probabil acest lucru nu ar trebui să ne surprindă prea mult și punctajele ar trebui considerate, la modul ideal, un aport la procesul de priorizare și bugetare. Prin urmare, pare justificat ca sistemul de punctare să fie considerat a doua soluție pentru acoperirea unei lacune în proces până la momentul la care cadrul de planificare strategică<sup>16</sup> și procesul bugetar din România sunt suficient de bine dezvoltate pentru a susține un proces de priorizare bazat mai mult pe politici publice. Aceste reforme merg dincolo de bugetarea de capital și exced obiectului ASC MIP.

38. **Prioritizarea în comun a proiectelor noi și aflate în derulare, după cum apare în metodologia de punctare, ar putea conduce la o continuare a predictibilității limitate a finanțării și la modele de implementare „oprit-pornit” la care numeroase proiecte au fost supuse în trecut.** Deoarece metodologia de punctare a fost aplicată, până acum, într-un singur ciclu bugetar (anul fiscal 2015) rămâne de văzut cum vor fi manevrate punctarea și priorizarea proiectelor aflate în derulare în noul cadru, inclusiv în ce măsură proiectele aflate în derulare își vor menține același punctaj sau în ce limită ministerele de linie vor înțelege să reevalueze punctajul. La fel, o repriorizare anuală a proiectelor noi și a celor aflate în curs riscă să submineze predictibilitatea finanțării, necesară în stabilirea unui

---

<sup>15</sup> V. Produsul livrabil 7 pentru o dezbatere a mediului instituțional în care își desfășoară activitatea UEIP și a constrângerilor acestuia asupra capacităților și capabilităților stabilite în sens larg.

<sup>16</sup> Punctele slabe ale cadrului de planificare strategică au fost deja menționate la Etapa 1.

planificări solide în implementarea proiectelor și este de natură a conduce la alte deficiențe de finanțare pentru finalizarea la termen a proiectelor aflate în curs.

39. Pornind de la premisa că metodologia de punctare poate servi unui scop util în activitatea de selecție și bugetare, chiar dacă mai puțin decât anticipat inițial, momentul prioritizării nu este ideal, în prezent, pentru a avea o influență asupra strategiei bugetare și a deciziilor bugetare. Există inconsecvențe între momentul la care se face prioritizarea proiectelor de investiții și depunerea bugetelor asociate. Așa cum se arată în Figura 5 de mai jos, prioritizarea trebuie finalizată până la data de 31 mai pentru proiectele ce vor fi prioritizate pentru anul fiscal viitor. Cu toate acestea, această măsură are loc într-o etapă relativ târzie a procesului de planificare bugetară pentru ca prioritizarea să aibă influență asupra formulării strategiei fiscal bugetare aplicabile în perioada de planificare bugetară, pe care MFP o finalizează până la sfârșitul lunii iulie. Acest lucru se întâmplă în ciuda importanței pe care o au investițiile publice pentru orice strategie fiscală pe termen mediu și în ciuda cerințelor din legea privind responsabilitatea fiscală, conform cărora strategia fiscal-bugetară ar trebui să includă și o detaliere a CBTM, inclusiv proiectele de investiții publice prioritizate, propuse spre finanțare pe următorii 3 ani acoperiți de strategie.

**Figura 5: Momentul prioritizării investiției și transmiterea bugetelor**

Luna	Prioritizarea proiectelor de investiții publice	Strategie fiscal - bugetară	Transmiterea bugetului	Transmiterea bugetului în Parlament
Aprilie	Prioritizarea:	Proiectul de strategie, pregătit de MFP	Scrisoarea cadru trimisă ministerelor de linie (ML)  Prima propunere de buget transmisă către MFP  MFP analizează propunerile de buget ale ML  MFP finalizează prima variantă a proiectul de buget și a legii bugetului	Propunerea de buget a Guvernului, transmisă Parlamentului
Mai				
Iunie				
Iulie		Strategia transmisă Parlamentului		
August				
Septembrie		MFP finalizează versiunea definitivă a proiectului de buget și a legii bugetului. Proiectul de buget și proiectul de lege a		
Noiembrie				

Luna	Prioritizarea proiectelor de investiții publice	Strategie fiscal - bugetară	Transmiterea bugetului	Transmiterea bugetului în Parlament
			bugetului sunt transmise Parlamentului	
Decembrie				Bugetul și legea bugetului sunt aprobate de Parlament

40. **Criteriile și metodele de punctare, după cum sunt acestea descrise acestea în HG 225/2014 prezintă unele puncte slabe interne și ar avea de câștigat dacă ar fi revizuite și ajustate.** Punctajul minim obligatoriu pentru criteriul în legătură cu sustenabilitatea finanțării operaționale (Criteriul 3.3) și pentru criteriul privind aranjamentele pentru management de proiect (Criteriu 4.3) este zero, deși ar părea logic să se stabilească un standard minim pentru aceste două aspecte importante. Criteriile 2.1 și 2.2 cu privire la justificarea economică și socială lasă loc pentru justificare dublă, din moment ce beneficiile/costurile sociale menționate în al doilea au fost deja incluse în primul, ceea ce permite beneficii monetizate, dar și nemonetizate. La fel ca aceste aspecte mai semnificative, există domenii în care metodele de punctare ar putea fi ajustate, pentru a permite o evaluare mai precisă a proiectului.

41. **Nu există nicio prevedere în procesul de punctare/prioritizare privind proiectele care demonstrează un nivel crescut de prioritate la toate criteriile, cu excepția celui privind suportabilitatea.** Deși asigurarea suportabilității este vitală pentru sustenabilitatea și eficiența globală a implementării, este posibil să existe un proiect care demonstrează beneficii economice și sociale crescute, însă nu se încadrează în limitele financiare disponibile pentru ministerul de linie relevant. În timpul prioritizării (care, în mod ideal, ar trebui pusă în lumină pentru a-i crește impactul asupra bugetării strategice, după cum am arătat mai sus), ar fi util de introdus un mijloc prin care să fie atrasă atenția factorilor decizionali asupra unor astfel de proiecte, în situația în care ar dori să o aibă în vedere când ajustează alocarea spațiului fiscal între sectoare din perspectiva marjei. Aceasta nu înseamnă că astfel de proiecte ar trebui finanțate, ci doar că ar trebui marcate.

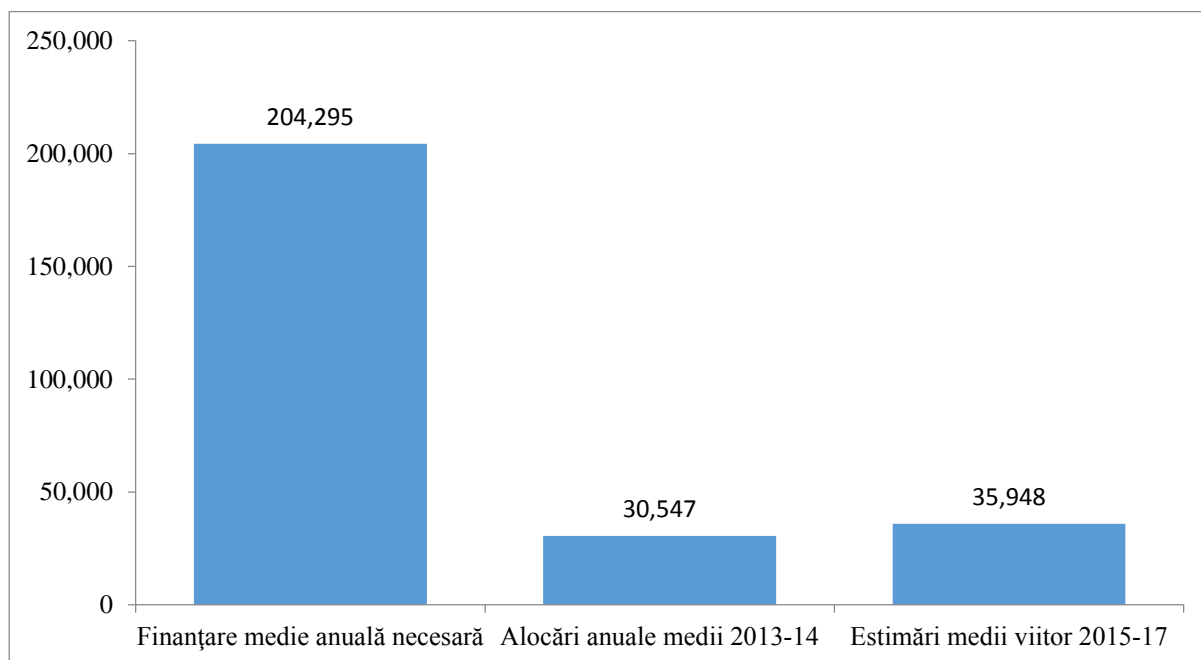
42. **Nivelul de aprobare și responsabilitatea pentru prioritizare nu sunt optimizate complet pentru proiectele medii.** În special, nu există o procedură centralizată automată de prioritizare a proiectelor de dimensiuni medii (între 30 și 100 milioane RON), în ciuda faptului că proiectele din această categorie au nevoie de aprobarea Cabinetului. OUG 88/2013 prevede, în art. 43 (2), că principiile și criteriile de prioritizare prevăzute pentru proiectele de investiții semnificative ar putea de asemenea fi aplicate pentru proiectele medii, în măsura în care evaluarea realizată de MFP scoate la iveală riscul ca obiectivele vizate să nu fie atinse. Cu alte cuvinte, o prioritizare centralizată a proiectelor medii impune luarea unei decizii active pentru includerea acestora.

43. **România are de suferit de pe urma numărului excesiv de proiecte existente constând din proiecte „active” și „inactive”, consecința fiind că finanțarea de la buget**

**pentru aceste proiecte nu este adecvată și de încredere, ceea ce conduce la implementare ineficientă și cu întârzieri.** Proiectele „active” sunt cele care se află în mod activ în etapa de construire/achiziție și care, prin urmare, beneficiază de alocare de fonduri în buget. Proiectele „inactive” sunt cele care sunt înscrise în evidențe și rămân nefinalizate, dar care în prezent nu primesc finanțare. Problema numărului excesiv de proiecte a apărut din tendința, manifestată în trecut, de a adăuga noi proiecte de investiții chiar și atunci când nu exista suficient spațiu fiscal pentru finanțarea acestora. Consecința inevitabilă a acestui fapt a fost că s-au efectuat tăieri la fondurile pentru proiecte aflate în derulare, cu întârzieri aferente a termenelor de finalizare. Această problemă este cu atât mai gravă în situația proiectelor finanțate integral din fonduri interne decât în cazul proiectelor finanțate prin fonduri nerambursabile UE, deoarece întârzierile de execuție sunt penalizate pentru acestea din urmă, și nu există stimulente pentru „finanțarea cu țârâita”.

44. **Există o practică universal recunoscută de „finanțare cu țârâita” a proiectelor active.** După cum se arată în Figura 6 de mai jos, finalizarea la termen a tuturor proiectelor active în anul 2014 ar fi necesitat alocări bugetare anuale de aproximativ șapte ori mai mari decât alocările de cheltuieli medii de capital din anii financiari 2013 și 2014. Deși puțin mai mari decât alocările anuale din anii anteriori, estimările pentru 2015-2017 au fost, totuși, de 6 ori mai mici decât fondurile necesare pentru finalizarea la timp a proiectelor. Acest fapt înseamnă, evident, că, în medie, un proiect va dura mult mai mult până la finalizare decât ar trebui. Aceasta se reflectă atât în creșterea costului de construire/achiziție (având în vedere valoarea banului în timp), cât și în întârzierile semnificative a avantajelor pe care comunitatea le-ar avea de pe urma proiectului finalizat.

**Figura 6: Comparație între alocările anuale 2013-2014 și alocările necesare pentru finalizarea la timp a proiectelor**



Sursa: Calcule făcute pornind de la baza de date a PIP, versiunea aprilie 2014

Note: Calcule bazate pe 192 proiecte de investiții în continuare, pentru care a fost inclusă o dată programată pentru finalizare. Pentru 2013, cheltuielile realizate sunt utilizate ca punct de plecare pentru alocări.

45. **În plus, există un mare număr de proiecte inactive care au fost suspendate efectiv, și care nu mai primesc niciun fel de alocări bugetare, însă care nu au fost niciodată anulate în mod oficial.** Unele dintre aceste proiecte datează de câteva decenii. În conformitate cu procedurile actuale, astfel de proiecte ar putea fi revitalizate și li s-ar putea aloca finanțare de către ministerul implicat în orice moment, fără a fi necesară nicio altă aprobare guvernamentală pentru proiect. Prin urmare, acestea pot fi considerate, într-un anumit sens, a fi în continuare „active”.

46. **Unul dintre motivele pentru tiparul de adoptare a unor noi proiecte de investiții chiar și atunci când spațiul fiscal nu a fost adecvat pentru finanțarea acestora a constat din lipsa stabilității politice în ministerele care acordau finanțarea.** În condițiile modificărilor frecvente la nivel de ministru și ministru adjunct, prioritățile au variat adeseori, conducând la adoptarea de noi proiecte și marginalizarea proiectelor aprobate anterior, care se aflau deja în faza de construcție/achiziție. Pentru a asigura alocările bugetare necesare pentru noile proiecte favorizate, proiectele existente fie au suferit reduceri bugetare (de unde „finanțarea cu țârâita”), ori au fost trecute pe lista proiectelor inactive.

47. **Procesul de evaluare și aprobare de noi proiecte de investiții este separat de procesul de bugetare.** Solicitățile transmise guvernului de către ministerele de linie în vederea aprobării noilor proiecte sunt, în realitate, solicitări de aprobare în principiu, iar nu solicitări de alocări bugetare specifice în viitorul apropiat sau mai îndepărtat. Numai după aprobare are loc un proces separat de alocare a finanțării către aceste proiecte în bugetul anual. Deciziile privind câte fonduri sunt alocate fiecăruia dintre proiectele de investiții noi și existente aprobate au fost lăsate la latitudinea ministerelor de linie, iar MFP nu a fost în esență interesat dacă aceste alocări sunt adecvate pentru finalizarea eficientă a proiectului, sau de prioritățile guvernului. Procesul de elaborare a bugetului a funcționat într-o asemenea modalitate încât fiecărui minister de linie îi este alocat un plafon global și apoi îi este acordată libertatea de a-l aloca după cum dorește, cu singura excepție majoră că este obligat să nu depășească sub-plafonul de cheltuieli cu personalul. Ministerele de linie au chiar posibilitatea de a nu aloca fonduri de bugetare proiectelor nou aprobate pentru o anumită perioadă de timp. Prin urmare, se poate cu ușurință întâmpla ca un proiect care este aprobat anul acesta să nu primească finanțare bugetare până anul viitor sau chiar următorul.

48. **Reformele recente incluse în OUG 88/2013 și HG 225/2014, după cum am arătat mai sus, au încercat să acorde o mai mare atenție suportabilității bugetare pe durata procesului de evaluare și aprobare a noilor proiecte de investiții.** În prezent există, în mod corect, cerințe legislative (art. 3 din HG 225/2014) în sensul că *suportabilitatea* și *sustenabilitatea* fiecărui proiect de investiții nou-propus ar trebui evaluate și verificate de către UEIP înainte de aprobarea proiectului. Suportabilitatea se referă la disponibilitatea spațiului fiscal în cadrul bugetului pentru a finanța finalizarea la termen a proiectului. Sustenabilitatea, pe de altă parte, se referă la capacitatea bugetului de a face față costurilor ulterioare de operare și întreținere generate de proiect. Această prevedere este foarte potrivită pentru proiectele noi, însă nu ajută proiectele „inactive” și „active” subfinanțate acumulate din urmă și, așa cum am discutat deja, prioritizarea propusă în comun a proiectelor noi și a celor aflate în derulare, deși o realitate practică în contextul actual al unui portofoliu neraționalizat, nu va remedia problema numărului excesiv de proiecte existente.

49. **Fără a ignora importanța asigurării sustenabilității fiscale a proiectelor și a întregului portofoliu, evaluarea suportabilității proiectelor nou-propuse nu este o sarcină facilă pentru MFP.** Există două motive principale în acest sens. Primul constă din caracterul imprecis al estimărilor privind Costul Total al Proiectului (CTP) prezentate de către ministerele de linie. Cel de-al doilea rezidă în lipsa unor criterii clare și adecvate pentru evaluarea suportabilității. La nivel teoretic (și așa cum se precizează în art. 43 din Legea Finanțelor Publice 500/2002 cu modificări), se presupune că suportabilitatea este evaluată prin raportare la plafoanele CBTM prezentate pentru ministerele de linie în documentul de strategie fiscală și bugetară (CBTM din România). Cu toate acestea, plafoanele nu beneficiază de soliditate metodologică (v. explicația din Caseta 4 a consecințelor atrase) și, prin urmare, nu sunt considerate a fi obligatorii pe parcursul procesului de elaborare bugetară. Rezultatul este că criteriile de suportabilitate nu sunt în prezent reflectate într-o restricție cantitativă clară a valorii noilor proiecte de investiții ce ar putea fi aprobate.

50. **În prezent, nu există sancțiuni adecvate pentru a descuraja ministerele de linie de la încetinirea sau suspendarea proiectelor active, chiar dacă aceasta întârzie finalizarea și crește costurile.** Mecanismele de monitorizare și responsabilitate la nivelul agenției centrale (ex.: MFP, Cancelaria Primului Ministru sau Autoritatea Supremă de Audit) nu au fost suficient de puternice pentru a atrage răspunderea ministerelor care au realizat cheltuielile pentru realizarea ineficientă a proiectelor. Acest fapt este rezultatul unei orientări în general slabe a performanțelor la nivelul administrației publice din România și o tendință de a se concentra pe elementele introduse, mai mult decât pe rezultate și impact.

51. **Stimulentele pot de asemenea funcționa în sensul descurajării ministerelor de linie să anuleze în mod explicit proiectele care au fost inactive timp de mai mulți ani și pentru care există probabilitate mică de a fi reluate.** Acțiunea de anulare explicită a acestor proiecte implică riscul de a atrage atenția asupra irosirii semnificative de resurse implicate într-un proiect nefinalizat, și de a atrage critici din partea Autorității Supreme de Audit sau a presei. În contrast, suspendarea acestor proiecte pentru perioade lungi de timp pare a comporta un risc semnificativ mai mic de a atrage atenție nefavorabilă.

### Caseta 3: Stabilirea unor plafoane de cheltuieli solide și credibile

Ideea de bază a bugetării „de sus în jos” este aceea că elaborarea bugetului ar trebui să depindă de plafoanele de cheltuieli ale ministerelor, stabilite în etapele incipiente ale procesului de elaborare bugetară, și că plafoanele ar trebui ulterior respectate cu ocazia elaborării bugetului. Pentru ca acest demers să fie fezabil, este necesar ca plafoanele de cheltuieli ale ministerelor să aibă la bază metodologia solide. Aceasta înseamnă, mai exact, că ar trebui stabilite utilizând estimări de încredere ale cheltuielilor de „referință” pentru fiecare minister. Cheltuieli de referință înseamnă cheltuielile care vor fi necesare dacă sunt menținute politicile actuale de cheltuieli – ceea ce înseamnă că cheltuielile de referință nu reprezintă o simplă extrapolare a cheltuielilor din anul precedent.

Ținând cont de estimările fiabile ale necesarului cheltuielilor de referință, guvernul are posibilitatea de a ajusta aceste estimări (de exemplu, acordând anumitor ministere alocări suplimentare care reflectă prioritățile la nivel de guvern; sau prin micșorarea estimărilor de referință ale anumitor ministere drept urmare a revizuirii cheltuielilor, prin care s-au identificat cheltuieli cu prioritate joasă sau inutile ce ar putea fi reduse). Cu toate acestea, în cazul în care plafoanele de cheltuieli ale ministerelor sunt stabilite în absența unor estimări fiabile ale cheltuielilor de referință, se va ajunge probabil la plafoane nerealiste și/sau care nu corespund priorităților guvernului și care, prin urmare, sfârșesc prin a suferi modificări semnificative în timpul elaborării bugetului, subminând astfel scopul principal al bugetării de sus în jos.

În România, nu există în prezent nicio metodologie sistematică pentru estimarea necesarului de cheltuieli de referință, ceea ce înseamnă că plafoanele de cheltuieli ale ministerelor sunt într-o oarecare măsură arbitrare. Acest lucru îngreunează demersul guvernului de a insista ca aceste plafoane să fie respectate în activitatea de elaborare a bugetului. Se va observa că stabilirea unor plafoane de cheltuieli pentru ministere în cadrul sistemului de bugetare de sus în jos nu împiedică (și nu poate împiedica) guvernul de la a menține o rezervă de planificare nealocată, separată de plafoanele de cheltuieli ale ministerelor, alocată în timpul elaborării bugetului și care s-ar putea adăuga la plafoanele anumitor ministere. Menținerea unei asemenea rezerve de planificare nealocate reprezintă una dintre modalitățile esențiale de creștere a controlului guvernamental asupra alocarea spațiului fiscal disponibil.

**52. Tabelul 7 de mai jos sintetizează concluziile privind constatările evaluării din Etapa de Selecție și Budgetare, prin compararea modelului standard al BM cu situația din România.**

**Tabelul 6: Concluziile evaluării, pentru selecția și bugetarea proiectelor**

<b>Trăsături-cheie</b>	
<b>Cadrul de evaluare al BM</b>	<b>Rezultatele evaluării, pe baza eșantionului</b>
Procesul de evaluare și selectare a proiectelor de investiții publice este corelat corespunzător cu ciclul bugetar	Slabă corelare între cadrul de prioritizare și alocările bugetare. Nu există integrare între CBTM și bugetul anual. Lipsa plafoanelor de cheltuieli solide și credibile pe termen mediu, având la bază o înțelegere aprofundată a angajamentelor anterioare, în care să se realizeze prioritizarea cheltuielilor de capital.
<b>Aranjamente instituționale</b>	
<b>Cadrul de evaluare al BM</b>	<b>Rezultatele evaluării, pe baza eșantionului</b>
<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>	<p>Nu există aceste criterii la nivel național privind alinierea cu obiectivele de politică naționale și sectoriale.</p> <p>Există parțial, dar doar pentru cheltuielile de capital, ignorând cheltuielile recurente generate de operarea obiectivului de investiții. În prezent, se pune un accent prea mare pe instrumentele de prioritizare tehnică pentru bugetare și se manifestă o lipsă de apreciere față de importanța procesului decizional bazat pe politicile publice.</p> <p>Există două proceduri de intrare pentru selecție și bugetare – una pentru proiecte de investiții finanțate exclusiv de la Bugetul de Stat și alta pentru proiectele de investiții finanțate prin fonduri nerambursabile – mai curând decât un punct de intrare unitar. „Gardianul” desemnat nu dispune de capacitatea necesară pentru îndeplinirea eficientă a funcției.</p> <p>Datele pentru 2015, precum și evoluția financiară și depășirile de termen indică faptul că nu este asigurată finanțare adecvată.</p>

## 2.5. Etapa 4: Executarea Proiectului

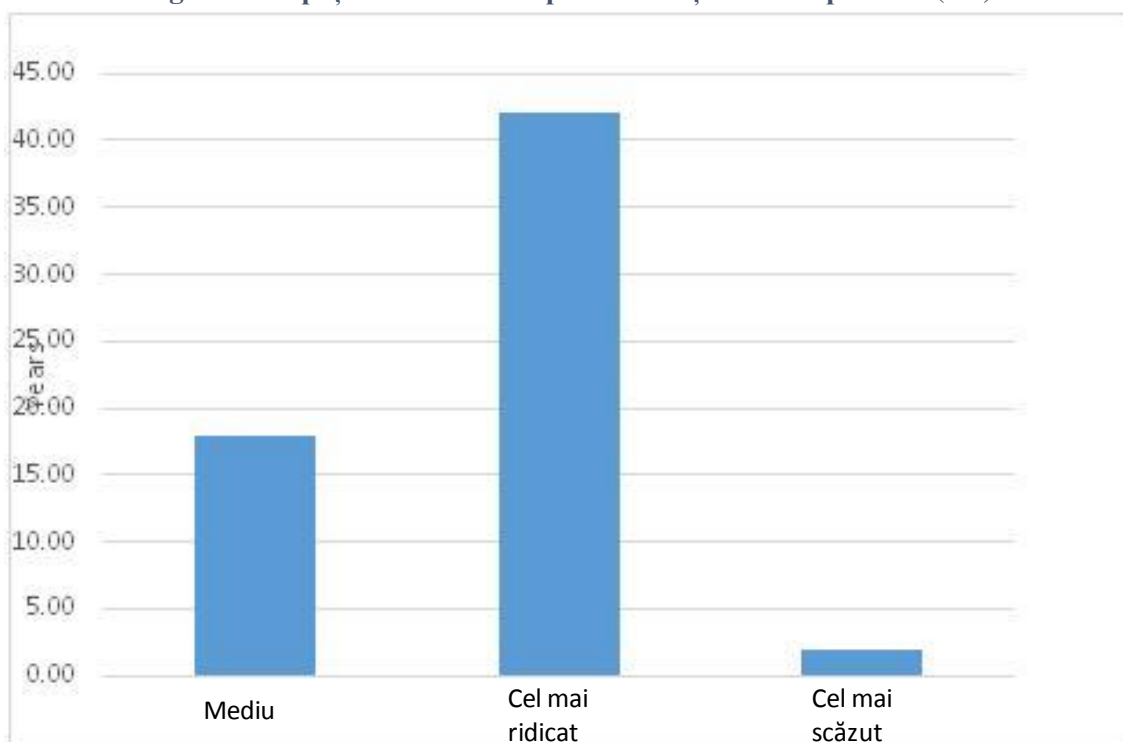
53. **Cadrul de diagnoză al BM pentru Etapa de Executare a Proiectelor identifică următoarele trăsături esențiale:** (i) proiectele sunt examinate din punctul de vedere al posibilității implementării și apoi implementate din perspectiva eficienței; (ii) revizuirea implementării proiectului dispune de flexibilitate suficientă pentru a permite realizarea ajustărilor necesare ca urmare a modificărilor apărute în condițiile proiectului, care fie vor modifica profilul de cheltuieli, fie vor impune finalizarea proiectului; (iii) ar trebui să existe un proces care să asigure că un obiectiv este pregătit pentru intrarea în funcțiune, sunt menținute registre de active și valorile activelor sunt consemnate; (iv) și sunt realizate o revizuire de bază la finalizare și o evaluare *ex post* a proiectelor finalizate.



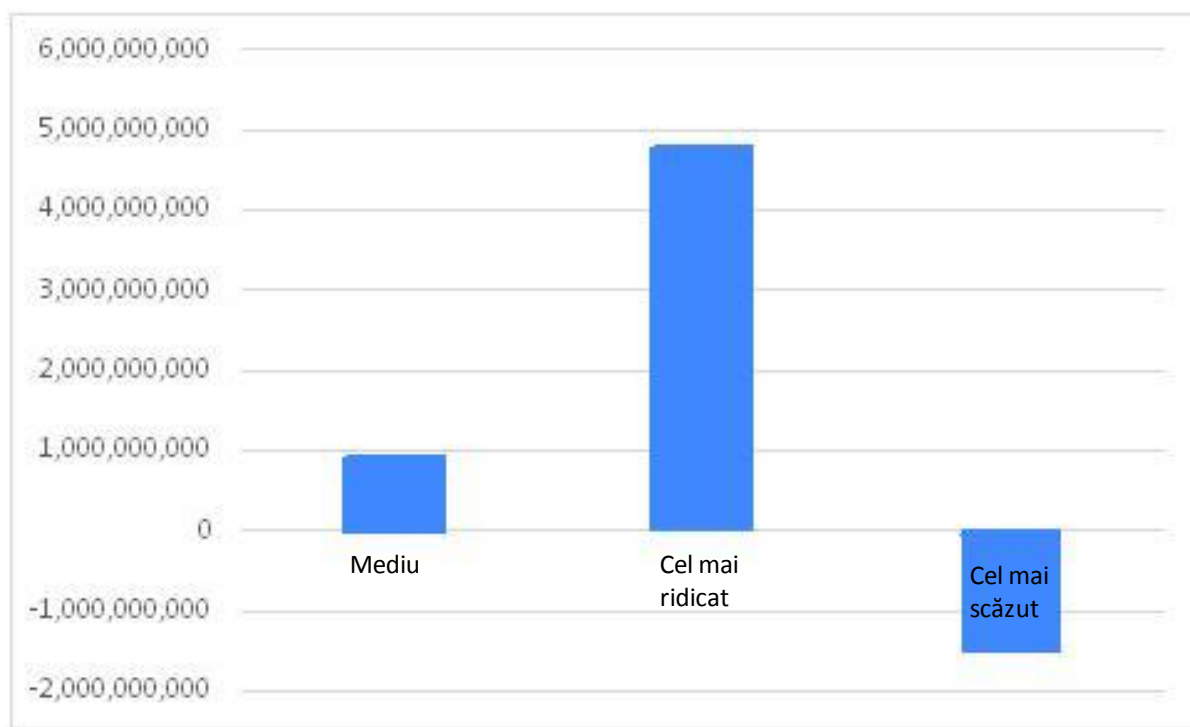
54. Prin semnalarea ineficiențelor din implementarea proiectului, evaluarea *ex post* a eșantionului de proiecte a demonstrat depășiri semnificative ale termenelor în majoritatea cazurilor și depășiri considerabile ale costurilor într-un număr de cazuri, după cum se arată în figurile 4 și 5 de mai jos, Evaluarea a indicat depășiri ale termenelor, în unele cazuri semnificative, la cel puțin șapte proiecte și o durată medie excesivă a proiectelor de aproape 18 ani. Trei proiecte au avut de asemenea depășiri semnificative ale costurilor estimate. În ciuda dimensiunii restrânse, se consideră că eșantionul are o putere de exemplificare rezonabilă cu privire la o problemă mai extinsă la nivelul guvernului, iar finanțările sunt susținute prin exercițiul-pilot de raționalizare a portofoliului descris în capitolul III.

55. În ceea ce privește executarea bugetară în cadrul unui an, imaginea este mai pozitivă, având potențialul de a adăuga putere argumentului că cea mai mare cauză a ineficienței constă din alocările bugetare nefiabile. Rata de execuție bugetară a fost de 90-99% în perioada de 4 ani supusă analizei, cu toate că, într-o anumită măsură, aceasta se datorează unor ajustări descrescătoare semnificative la nivelul alocărilor cu ocazia rectificărilor bugetare bianuale. În eșantion nu a existat nicio dovadă în sensul exploziei cheltuielilor la finalul anului. În perioada analizată de 4 ani, fiecare an a avut trimestre diferite în care cheltuielile au atins valori maxime.

Figura 7: Depășirea termenului pentru un eșantion de proiecte (ani)



**Figura 8: Depășiri de costuri pentru un eșantion de proiecte (RON)**



56. **Performanța slabă a implementării la nivelul eșantionului de proiecte de mai sus este confirmată de absorbția redusă a Fondurilor UE (v. Figura 2), care nu poate fi explicată prin raționalizarea financiară existentă în cazul proiectelor finanțate de la bugetul național.** Deși există factori importanți de explicație în timpul chiar a implementării, impactul elaborării necorespunzătoare a proiectelor în Etapa de Fezabilitate este de asemenea însemnată. Lipsa evaluării adecvate a factorilor importanți de realizare, cum ar fi capacitățile organizației de implementare și absența unor planuri credibile pentru gestionarea riscurilor contribuie ambele la crearea unui mediu în care întârzierile reprezintă regula, mai mult decât excepția.

57. **Deși procedurile de planificare a lichidităților și de eliberare a fondurilor nu par să afecteze negativ implementarea proiectului, pot apărea întârzieri din cauza alocărilor insuficiente din bugetul anual sau tardive prin rectificări bugetare.** Așa cum este evidențiat în secțiunea anterioară, alocările anuale sunt – în medie – semnificativ mai reduse comparativ cu fondurile necesare pentru finalizarea la timp proiectelor. Acesta pare să fie cel mai important factor care explică întârzierile în implementarea proiectelor. O altă complicație constă din tendința de a finanța proiectele „cu țârâita”, prin alocări mici în runda bugetară inițială, așteptând să se afle dacă există justificare pentru finanțare suplimentară prin rectificări bugetare. Din această cauză, managementul proiectului are de suferit din perspectiva respectării termenelor, existând riscul acumulării de întârzieri în implementare.

58. **Cerința din Legea Finanțelor Publice (art. 43 (1)) de a reface sau actualiza graficele de implementare și financiare atașate contractelor, pe baza alocării bugetare aprobate, ar putea crește și mai mult orice întârzieri în implementare.** Acest lucru se

întâmplă atunci când contractanții se confruntă cu incertitudini în ceea ce privește momentul alocării bugetului (sau dacă va fi alocat bugetul) și, drept urmare, decid să-și realoce personalul și alte active în acțiuni mai productive. Aceasta poate explica de ce ordonatorii principali de credite nu solicită neapărat suma întregă care le-a „lipsit” în exercițiul bugetar anterior în niciuna dintre rectificările bugetare.

**59. Aplicarea strictă a principiilor de întocmire a bugetului poate cauza întârzieri și în etapa de execuție bugetară.** Plățile sunt efectuate pe baza facturilor depuse în luna anterioară. Pentru a asigura decontarea tuturor plăților până la data de 31 decembrie a exercițiului fiscal, facturile trebuie depuse până la finalul lunii noiembrie. Astfel, alocările stabilite prin rectificările bugetare 1 și 2 reduc intervalul de execuție la 4 și respectiv 2 luni.

## Achiziții

**60. Majoritatea provocărilor care apar în implementarea proiectelor de investiții au legătură cu întârzierile din procesul de achiziții. Indiferent de sursa finanțării, achizițiile se realizează în conformitate cu OUG 34/2006, aliniată la cerințele și standardele UE.** Deși teoretic este bine reglementat, procesul de achiziții tinde să genereze numeroase întârzieri în implementare. Pe lângă complexitatea procedurilor, există numeroși factori care generează aceste întârzieri, inclusiv planificarea slabă a procesului de achiziție, Termeni de Referință necorespunzători, documente de achiziție întocmite inadecvat și cultura reclamațiilor. Personalul implicat în managementul unora dintre proiectele de investiții din eșantion au indicat faptul că durata achiziției are o medie de 1–1,5 ani. Conform interviurilor cu reprezentanții celor două ministere model, întârzierile în achiziție, în combinație cu calitatea slabă a proiectului tehnic la momentul introducerii, alocările bugetare insuficiente și predictibilitatea redusă a finanțării, se află printre cele mai importante cauze de întârziere a proiectelor de investiții.

## Managementul proiectelor

**61. Managementul proiectelor aflate în curs de implementare nu este reglementat sistematic și depinde într-o măsură însemnată de resursele umane și financiare aflate la dispoziția ministerelor de linie.** Pe baza interviurilor cu reprezentanții celor două ministere-pilot consultate de către echipa ASC MIP, s-a observat că managementul proiectelor este organizat diferit, în funcție de sursa de finanțare și de cerințele aferente. Pentru proiectele finanțate prin fonduri nerambursabile și rambursabile, se constituie o Unitate de Implementare a Proiectului (UIP) formată din specialiști angajați pe baza unor competențe specifice. Pentru proiectele finanțate exclusiv din bugetul de stat, acest tip de organizare nu este impus prin nicio reglementare, iar în majoritatea cazurilor nu este nici utilizat în practică. În schimb, Departamentul de Investiții al beneficiarului direct (la nivel de ordonator principal, secundar sau terțiar de credite) desemnează un responsabil cu monitorizarea și supravegherea proiectului. Aranjamentele *ad hoc* pentru proiectele finanțate integral de la bugetul de stat nu sunt considerate a favoriza managementul profesional al proiectelor.

## Ajustarea proiectului

62. **Ajustarea proiectului este constrânsă de deficiențele la nivelul procedurilor relevante și supravegherii insuficiente de către Ministerul Finanțelor Publice.** Reglementarea aflată în prezent în vigoare nu specifică un prag clar pentru ajustarea formalizată a proiectelor, ex.: ca procent din CTP, nici cerințe exacte pentru propunerea și aprobarea acestor ajustări. Substratul reglementării actuale în sensul că toate costurile reale cresc, indiferent de dimensiunea absolută sau relativă, ar trebui în principiu supusă aprobării. Cu toate acestea, nu așa se întâmplă în practică. În cazul creșterilor semnificative de costuri și a întârzierilor în implementare, bunele practici impun refacerea ACB pentru a reevalua dacă proiectul rămâne în continuare viabil din punct de vedere economic. Totuși, în ciuda depășirilor de termene observate, ACB nu este în general reanalizată.

## Monitorizarea

63. **Procedurile de monitorizare a proiectelor de investiții publice prezintă numeroase provocări care reduc eficacitatea și eficiența implementării proiectului.** Lipsa de coerență a reglementărilor, rolurilor și responsabilităților, procesele de lucru manuale precum și limitările în ceea ce privește calitatea și amploarea informațiilor furnizate generează îngrijorări majore în această privință.

64. **Frecvența sporită a raportărilor asociate cu suprapunerea informațiilor între diferitele canale și modificarea frecvență a formularelor de raportare pot descuraja și mai mult ministerele de linie în ceea ce privește respectarea cerințelor de monitorizare.** Atât monitorizarea conform HG 225/2014, cât și monitorizarea și actualizarea informațiilor în baza de date PIP au loc lunar. Cu toate acestea, nu este clar dacă este strict necesară frecvența lunară pentru exercitarea controlului și a supravegherii manageriale centralizate asupra proiectelor. Monitorizarea macro-fiscală este deja susținută prin informațiile privind plățile lunare transmise prin sistemul de trezorerie, structurat pe capitole și titluri, dar nu pe proiecte. În realitate, frecvența lunară poate implica factori de descurajare dacă există senzația că informațiile colectate nu sunt utilizate.

65. **Rolurile și responsabilitățile celor două unități principale de supraveghere ale MFP în domeniul MIP, UEIP și DPIP, ar putea fi clarificate și mai mult, iar aspectele privind colaborarea dintre acestea și unitățile ministerelor de linie ar putea fi analizate pentru o mai bună aliniere a procedurilor de monitorizare.** Nivelul de cooperare cu unitățile similare din cadrul ministerelor de linie pentru verificarea calității datelor sau pentru îmbunătățirea/aplicarea de proceduri de actualizare sau coordonarea bazelor de date și a execuției software este redus. În același timp, rolurile și procesele de administrare a datelor referitoare la informații esențiale de investiții publice nu sunt definite și implementate adecvat la nivelul DPIP, UEIP, precum și al ministerelor de linie și entităților subordonate, sau departamentului IT. Spre exemplu, monitorizarea proiectelor de investiții publice de către UEIP și DPIP are loc cu aceeași frecvență și se desfășoară în baza informațiilor relevante furnizate de ministerele de linie. Cu toate acestea, cele două fluxuri de monitorizare nu sunt pe deplin coordonate. Această absență a rolurilor definite în mod adecvat și a protocoalelor

de date a condus la modificări în formatul raportării de-a lungul timpului, care aparent nu au avut în vedere durata de viață integrală a datelor și impacturile acestora asupra proceselor de activitate și al modelului de date PIP . În mod normal, aceste schimbări în ceea ce privește datele necesare și cele lipsă sunt gestionate de către un organism de conducere centralizat cu reprezentarea adecvată a tuturor factorilor relevanți.

66. **Există, de asemenea, puncte slabe în ceea ce privește calitatea informațiilor primite de la ministerele de linie, precum și cu procedurile pentru actualizarea bazei de date PIP.** Calitatea rapoartelor lunare primite de la ministerele de linie este adeseori scăzută, cu date lipsă sau inconsecvente. Depunerea la timp a unor rapoarte de calitate a reprezentat, în general, o problemă și pare de asemenea să lipsească și proceduri adecvate pentru verificarea calității datelor.

67. **Personalul relevant din cadrul MFP nu dispune de capacitățile adecvate pentru utilizarea corectă a bazei de date PIP.** Numărul angajaților care au aptitudinile necesare pentru a utiliza baza de date este de fapt foarte mic. Majoritatea dintre aceștia sunt în cadrul DPIP. Dat fiind că responsabilitatea principală de monitorizare a PIP revine DPIP, dezvoltarea capacității adecvate în acest domeniu reprezintă o sarcină la fel de importantă ca perfecționarea sistemului bazei de date în sine.

68. **Nu există niciun sistem adecvat de informații care să susțină monitorizarea proiectelor de investiții.** Procedurile de colectare și actualizare a datelor se bazează foarte mult pe aplicații individuale (Excel) împreună cu actualizări manuale ale bazei de date PIP. Ministerele responsabile (inclusiv instituțiile subordonate) nu dețin baze de date specifice.

69. **Nu există nicio informație privind performanțele în formularele de monitorizare care să permită urmărirea aspectului privind îndeplinirea obiectivelor inițiale ale proiectelor în legătură cu strategiile și politicile guvernamentale.** În timp ce informațiile financiare sunt destul de detaliate, iar monitorizarea prin HG 225/2014 a adăugat în plus indicatori detaliați privind progresul fizic, formularele de monitorizare nu conțin principalele elemente ale cadrului rezultat, inclusiv rezultate, rezultate intermediare, impact și momente principale ale activității. În lipsa unui astfel de cadru de rezultate, este mult mai dificilă stabilirea unei legături între proiecte și gradul de realizare a politicilor și strategiilor guvernamentale, precum și dacă proiectul este implementat conform planului pentru a-și atinge obiectivele.

## 2.6. Etapa 5: Finalizarea proiectului, funcționarea și mentenanța

70. **Costurile recurente generate de noul obiectiv sunt calculate/planificate drept parte a Studiului de Fezabilitate, însă nu sunt incluse în nicio programare bugetară pe termen mediu sau prognoze pe termen mai lung realizate de către ministerele de linie.** În conformitate cu HG 225/2014 costurile de funcționare și mentenanță asociate cu funcționarea noului obiectiv ar trebui incluse în procesul de programare bugetară pentru cheltuielile curente ale ministerului beneficiar; însă, în continuare acestea nu sunt planificate și consemnate separat. Acest lucru este problematic pentru toate proiectele, dar în particular

în cazul proiectelor finanțate din fonduri nerambursabile, din moment ce există tendința de a trece cu vederea implicațiile costurilor recurente în planificarea proiectelor considerate a fi finanțate din „bani ușori”.

## 2.7. Etapa 6: Evaluarea *Ex Post* a Proiectelor

71. Deoarece cerința privind realizarea de evaluări *ex post* ale proiectelor la un an după finalizarea acestora a fost introdusă în aprilie 2014 prin HG 225/2014, este imposibil de tras o concluzie fermă cu privire la eficiența practicilor aferente în acest moment. Până acum, nu a existat nicio cerință cu privire la asemenea evaluări și nu au avut loc. Cu toate că evaluările *ex post* sunt în prezent obligatorii pentru ministerele beneficiare, nu există nicio dovadă clară în prezent în sensul că cerințele HG 225/2014 sunt într-adevăr respectate. Actul normativ nu face o diferență clară între evaluarea la finalizare, care ar putea fi efectuată pentru toate proiectele imediat după finalizarea acestora, pe baza informațiilor financiare disponibile și a altor indicatori, și evaluarea *ex-post*, care ar putea antrena mult mai multe resurse și ar putea necesita o perioadă mai îndelungată după finalizarea proiectului, pentru o analiză cuprinzătoare a rezultatelor. Nu se știe dacă aceste evaluări *ex-post* ar trebui realizate pentru toate proiectele sau mai curând pentru un eșantion de proiecte.

72. Tabelul 8 de mai jos sintetizează constatările evaluării cu privire la cele trei etape finale, prin compararea abordării standard a Băncii Mondiale cu situația din România.

**Tabelul 7: Concluziile evaluării pentru implementarea, ajustarea, monitorizarea proiectelor, operarea obiectivului de investiții și evaluarea *ex-post***

Caracteristici-cheie	
Cadrul de evaluare al Băncii Mondiale	Rezultatele evaluării pentru România/MT & MMAP
Proiectele sunt examinate în detaliu pentru a se stabili dacă implementarea lor este una realistă, iar apoi sunt puse în aplicare în mod eficient	Nu au fost găsite dovezi relevante
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.	Legea aplicabilă prevede ajustarea în cazul unei creșteri a valorii reale a proiectului sau în cazul unei modificări a sferei de aplicare a proiectului. Însă, acest lucru nu pare să fie pus în practică permanent.
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.	Da, acest proces este realizat de ministerele de linie
Trebuie realizate analiza finalizării și evaluarea <i>ex-post</i> pentru proiectele finalizate	Acest lucru nu a avut loc în trecut. HG 225/2014 impune, în prezent, implementarea în viitor a evaluării <i>ex post</i> , însă nu există nicio dovadă că acest lucru se întâmplă în prezent.
<b>Aranjamente instituționale</b>	

Caracteristici-cheie	
Cadrul de evaluare al Băncii Mondiale	Rezultatele evaluării pentru România/MT & MMAP
Ghiduri publicate privind implementarea proiectelor	Îndrumări limitate în cazul proiectelor finanțate din bugetul de stat. Proiectele finanțate din fonduri europene – și în anumite cazuri, proiectele finanțate prin fonduri rambursabile – se supun cerințelor impuse de UE și alți finanțatori, inclusiv pentru stabilirea Unităților de implementare a proiectelor dedicate
Implementare eficientă din perspectiva costurilor prin procesele de achiziții și contractare	Numeroase întârzieri generate de procesul de achiziție, care este în conformitate cu directivele UE. În cazul eșantionului de proiecte analizate, durata medie a procesului de achiziții este de 1-1,5 ani
Implementarea la timp în conformitate cu liniile directoare	Dovezile rezultate din eșantionul de proiecte și analiza portofoliului de proiecte existente (v. capitolul III) demonstrează întârzieri semnificative în implementare.
Realizarea în timp util a rapoartelor de implementare pentru proiectele majore	Procesul de monitorizare este lunar, însă datele nu sunt fiabile, iar procedurile de monitorizare nu sunt complet respectate. Aparent, monitorizarea este mai curând un exercițiu de colectare a informațiilor, în loc să fie un sistem sensibil.
Registrele cu mijloace fixe	Registrele cu active sunt obligatorii și sunt de obicei întocmite, însă amortizarea este înregistrată sistematic doar pentru companiile de stat
Dispozitive instituționale formale pentru analiza finalizării și evaluarea <i>ex-post</i> a proiectelor și programelor cu scopul de a obține <i>feedback</i> pentru execuția unor proiecte viitoare	Nu este încă implementată, însă este impusă prin HG GD 225/2014. Nu a fost diseminată îndrumare pentru realizarea revizuirilor sau evaluărilor și nu există sisteme prevăzute pentru introducerea lecțiilor în planificarea strategică și planificarea proiectelor.

## 2.8. Aspecte specifice și provocări pentru proiectele PPP

73. **GR și-a exprimat disponibilitatea pentru a se implica în proiecte desfășurate prin PPP.** GR recunoaște necesitatea pentru întocmirea unui cadru legislativ și instituțional adecvat pentru implementarea eficientă a programelor și proiectelor PPP, pentru o mai bună coordonare a proceselor PPP, protejarea intereselor contribuabililor și utilizatorilor serviciilor publice și atragerea de parteneri privați capabili și eficienți.

74. **Sistemele MIP din bunele practici nu dispun de două „filiiere”, una pentru PPP și una pentru proiecte tradiționale.** Caracterul specific al PPP aduce necesitatea de instrumente și procese suplimentare, însă integrate și în concordanță cu procesele MIP generale. Proiectele PPP sunt proiecte de investiții cu capital public, ce utilizează o modalitate de achiziții netradițională și, prin urmare, ar trebui supuse aceluiași analize și procese ca și celelalte proiecte. În același timp, proiectele PPP vor fi supuse anumitor activități și analize de pregătire suplimentare, vor necesita un proces decizional separat,

individual pentru a stabili dacă avantajele depășesc dezavantajele și au nevoie de aranjamente de management și supraveghere specifice. Mai exact, eficiența achizițiilor PPP depinde de verificarea eficiență dacă, pentru fiecare program sau proiect, cea mai bună opțiune de achiziție PPP disponibilă poate asigura câștiguri suficiente de eficiență prin managementul privat, pentru a compensa costurile de finanțare suplimentare asociate cu finanțarea privată și restricțiile apărute ca urmare a contractării pe termen lung. Elementele suplimentare necesare în sistemul MIP pentru proiectele PPP sunt ilustrate în Tabelul 9 de mai jos.

**Tabelul 8: Principalele completări la Etapele MIP impuse de caracteristicile speciale ale PPP**

Act normativ OUG 88/2013 din România	Principalele completări necesare pentru PPP
Faza 1: Identificarea proiectului	Identificarea avantajelor și dezavantajelor PPP pentru fiecare proiect/program
Faza 2: Studiu de fezabilitate	Studiu de fundamentare, inclusiv o analiză a raportului cost/eficiență cu privire la opțiunea PPP
Faza 3: Selecție și bugetare	Proceduri de bugetare pe termen lung pentru PPP
Etapa 4: Implementarea/executarea proiectului	Achiziții complexe (ce presupun implicarea suplimentară a MFP); și responsabilitatea sectorului privat pentru executare
Etapa 5: Finalizare, funcționare & întreținere	Managementul contractelor pe termen lung (de către ministerele de linie) și management fiscal (de către MFP)
Etapa 6: Evaluarea <i>ex-post</i> a proiectului	Cerințe suplimentare privind transparența (dezvăluirea contractului, transparență fiscală); evaluarea periodică a proiectului pe durata îndelungată a fiecărui proiect

75. **România deține deja o oarecare experiență în implementarea contractelor de „concesiune” și a altor tipuri de PPP-uri, și a tras învățăminte privind atât lecțiile de succes, cât și eșecurile.** Deși includ diferite niveluri de implicare guvernamentală în plata pentru respectivele proiecte, toate PPP comportă riscuri fiscale similare, iar acesta reprezintă un motiv solid pentru ca guvernul – și în special MFP – să redacteze legislație și reglementări pentru evaluarea și tratarea în comun a tuturor PPP-urilor, indiferent de forma juridică specifică a acestora. Țările care dispun de mai multă experiență în domeniul PPP – Chile, India, Africa de Sud și Coreea – au încercat să utilizeze sinergiile în scopul integrării tuturor PPP într-un cadru de reglementare și evaluare comun.

76. **Cadrul legislativ actual pentru PPP este în continuare slab definit, însă este avut în vedere un nou cadru legislativ pentru contractele PPP și achiziția acestora.** În prezent sunt în curs de elaborare modificări legislative, care afectează semnificativ legile în domeniul achizițiilor, dar și agențiile de achiziție, fiind avute în vedere noi standarde contabile și de raportare fiscală, precum și instituții specifice care să se ocupe de achiziția PPP. Se previzionează că acest cadru va recunoaște nevoia ca proiectele PPP să fie propuse, evaluate și revizuite printr-un proces MIP armonizat, supus verificării suplimentare cu privire la demonstrarea raportului calitate/preț în adoptarea achiziției PPP. Din poziția de supraveghere



a procesului MIP, MFP va avea rolul critic de a elabora noul cadru și reglementările ce îl vor face operațional.

**77. Achiziția PPP va face parte din noua legislație planificată de achiziții, mai bine aliniată la directivele europene.** Majoritatea PPP-urilor sunt reprezentate din proiecte mari de investiții publice, ce comportă riscuri fiscale semnificative și necesită angajamente pe termen lung. Prin urmare, MFP este obligat să fie un agent de achiziții activ. Noul cadru legislativ ar putea îmbrăca fie forma unei legi speciale – cum s-a propus recent, prin prezentarea de două ori a unui proiect de lege privind Parteneriatele Public-private în fața parlamentului – sau forma unor norme specifice pentru implementarea PPP, integrate în legi privind achizițiile publice. Transpunerea planificată a directivelor europene în materia achizițiilor publice și a concesiunilor (directiva 2014/23 privind atribuirea contractelor de concesiune și directiva 2014/24 privind achizițiile publice, ce abrogă directiva 2004/18) în legislația din România poate reprezenta o ocazie pentru punerea în aplicare a celei de-a doua opțiuni.

**78. Sunt necesare norme specifice comune pentru orice contracte pe termen lung bazate pe performanțe, pentru implementarea corectă a PPP.** Asemenea norme ar trebui să includă „concesiunile de lucrări publice” și „concesiunile de servicii publice” și să se ocupe de evaluarea preliminară, selecția proiectelor, validarea opțiunii PPP printr-un studiu de fundamentare, proceduri de atribuire, implicații fiscale și norme contabile. Există în plus nevoia de stabilire a unui cadru instituțional în care responsabilitățile diversilor factori interesați publici să fie clar definite. În prezent, nu există un astfel de cadru în România, deoarece experiența de până acum a fost limitată la concesiuni care implică – cel puțin în teorie – cheltuieli fiscale minore. Însă dorința de a integra PPP cu finanțare publică semnificativă (în special fonduri UE) într-un set armonizat de proceduri MIP face ca stabilirea unui astfel de cadru legislativ și instituțional să fie esențială.

**79. Din perspectivă instituțională, nu există niciun departament sau echipă guvernamentală care să acționeze în cadrul MFP sau altundeva la nivelul guvernului cu un mandat specific în domeniul PPP.** Acum câțiva ani, România a avut o Unitate PPP, „Unitatea Centrală Pentru Coordonarea Parteneriatului Public-Privat”, însă această unitate nu mai funcționează în prezent. În ultimii ani, a fost avută în vedere o legislație de reformare a cadrului instituțional cu privire la responsabilitățile agențiilor guvernamentale însărcinate cu o sub-categorie a PPP-urilor. Aparent, în prezent sunt luate în considerare opțiuni instituționale și se așteaptă ca un nou cadru instituțional să fie discutat în viitorul apropiat. Dimensiunea limitată a expertizei și experienței PPP va necesita schimbări instituționale în încercarea de a optimiza și dezvolta capacitatea existentă, oricât de restrânsă.

**80. Tratatul PPP în activitatea de contabilitate și raportare guvernamentală parcurge o serie de modificări, fiind adoptate și implementate noi standarde.** Pe lângă aspecte de clasificare ce afectează contractele și activele PPP (ce rezultă, de obicei, din entități și contracte internaționale), există un aspect fundamental privind transparența fiscală PPP – un aspect aflat exclusiv în mâinile factorilor decizionali din România, și unul ce poate afecta coordonarea și sustenabilitatea fiscală.

### 3. Îmbunătățiri propuse în proiectarea sistemului MIP

#### 3.1. Situația de fapt

81. **Secțiunile următoare prezintă recomandări cu scopul general de a îmbunătăți MIP în România și a asigura astfel implementarea la termenele a celor mai eficiente și eficace proiecte de investiții publice, în concordanță cu cadrul și prioritățile strategice la nivel național și sectorial.** În acest scop, recomandările se referă la:

- Îmbunătățirea proceselor și a cadrului instituțional MIP din România printr-o mai bună aliniere a etapelor, funcțiilor, procedurilor și structurilor administrative la standardul ciclului MIP și modelul de diagnoză (opt caracteristici obligatorii) ale BM;
- Creșterea capacității ministerelor de linie de a redacta și de a evalua proiecte de investiții mai eficiente și eficace, având o legătură strânsă cu prioritățile strategice ale acestora și cu plafoanele bugetare pe termen mediu;
- Consolidarea rolului de supraveghere (cu privire la relevanța, raționamentul, caracterul realist și gradul de pregătire al proiectelor de investiții) și rolul de „gardian” (cu privire la disciplina bugetară și eficiența cheltuielilor de capital) ale MFP (UEIP și DPIP); și
- O mai strânsă colaborare între Ministerul Finanțelor Publice (MFP), Cancelaria Primului Ministru (CPM) și Ministerul Fondurilor Europene (MFE) în ceea ce privește coordonarea și consolidarea cadrului strategic național și sectorial în procesul de selecție, bugetare și implementare a proiectelor de investiții individuale (semnificative) proiecte și programelor/politicilor de investiții.

82. **Mai precis, recomandările își propun să stabilească un context pentru liniile directoare din fiecare etapă prezentate în Manualul de Management al Investițiilor Publice redactat în cadrul ASC MIP (Produsul livrabil 12). Recomandările includ propuneri detaliate privind schimbările proceselor și ale cadrului de reglementare pentru secțiunea de „amonte” a ciclului MIP (Etapele 1-3).** În plus, recomandările includ și îmbunătățirile posibile pentru secțiunea de „aval” a ciclului MIP (Etapele 4-6) pentru implementarea, monitorizarea și evaluarea proiectelor de investiții publice, dar în mai puțină profunzime.

83. **Deși sunt necesare schimbări tehnice pentru a îmbunătăți procesele și reglementarea ciclului MIP, eficiența acestora ar putea face necesară reanalizarea rolurilor și responsabilităților instituționale ce stau la baza funcțiilor din domeniul MIP.** Capitolul III conține propuneri pentru ajustările la dezvoltarea capacității la nivel organizațional și de departament cu privire la rolurile și responsabilitățile factorilor interesați în domeniul MIP de la nivelul MFP.

#### 3.2. Etapa 1: Identificarea proiectului

84. **Calitatea și stabilitatea cadrului de planificare strategică trebuie îmbunătățite pentru a permite o analiză strategică relevantă a propunerilor.** Recomandările de asistență tehnică furnizate de Banca Mondială către CPM ar putea constitui un punct de

plecare util. Deși următoarele recomandări nu pot fi implementate direct de către UEIP, implementarea acestora ar trebui să reprezinte o preocupare comună pentru MFP, CPM și MFE:

- (i) Fluidizarea documentelor strategice prin:
  - Reducerea numărului de priorități (maximum 5-7);
  - Stabilirea unor obiective clare și măsurabile, cu alocarea de indicatori de performanță (rezultate, consecințe, impact) pornind de la modelul utilizat prin Programele Operaționale pentru perioada cuprinsă între 2014-2020; și
  - Stabilirea costurilor pentru acțiunile (și proiectele ulterioare) ale strategiei și corelarea acestor costuri cu evaluări realiste ale resurselor disponibile.
- (ii) Se va introduce obligativitatea ministerelor de linie și a strategiilor la nivel sectorial de a include o listă de proiecte de investiții publice prioritizate pentru perioada inclusă în strategie
- (iii) Creșterea stabilității cadrului strategic prin:
  - Reducerea instabilității în definițiile obiectivelor și priorităților; și
  - O mai bună legătură dintre cadrele strategic și bugetar, inclusiv prin introducerea obligativității ca cei mai importanți 10 OCP să depună un Plan Strategic Instituțional, drept contribuție la procesul de întocmire a Strategiei Fiscale și Bugetare naționale.
- (iv) Perfecționarea competențelor și a capacității tehnice în legătură cu planificarea strategică la nivelul ministerelor de linie.

**85. Cadrul instituțional pentru selecția strategică preliminară a Proiectelor Semnificative ar putea fi mai bine utilizat. Pe lângă MFP, ar putea fi implicate și CPM (Cancelaria Primului Ministru) și MFE.** Pe termen mediu, ar putea fi înființat un sistem tripartit de avizare a notei de fundamentare<sup>17</sup>, în care: MFP avizează, în funcție de suportabilitate, sustenabilitate, eficiență și eficacitate, în măsura în care acestea pot fi verificate în Etapa 1; CPM pe baza relevanței strategice; iar MFE pe baza pertinentei și conformității cu programele operaționale (pentru proiectele de investiții finanțate din fonduri UE). Pentru a fi eficient, un asemenea sistem ar necesita ca MFP să dispună de putere de veto, în așa fel încât să evite situația de a-i fi combătut votul, atunci când are îndoieli serioase. Pe termen lung, ar putea fi luate măsuri pentru înființarea unui Comitet de Planificare Strategică al Cabinetului Miniștrilor, mandatat să avizeze strategii la nivel național și sectorial și Planuri Strategice Instituționale într-o sesiune în plen. Deși rolul principal al unui astfel de comitet s-ar desfășura la nivelul strategiilor și planurilor, acesta ar asigura îndrumare și direcție pentru avizarea ulterioară a proiectelor individuale, inclusiv cele incluse în strategii prin orice liste de priorități ale proiectelor de investiții publice. Un astfel de comitet ar fi prezidat de Primul Ministru și co-prezidat de Ministrul Finanțelor Publice (cu prerogative de veto), și ar reuni principalele ministere de coordonare la nivel sectorial,

---

<sup>17</sup> V. recomandările de mai jos (și Manualul MIP) pentru consolidarea Notei de Fundamentare.

inclusiv MFE. Secretariatul tehnic al Comitetului de Planificare Strategică ar putea fi ancorat în CPM, împreună cu participarea MFP (inclusiv reprezentanți ai UEIP).

86. **Cerințele actuale în sensul ca documentația să sprijine selecția preliminară sunt caracterizate prin lipsa coerenței, iar prin urmare, este recomandată utilizarea obligatorie a unei note de fundamentare standardizate și îmbunătățite ca singurul document acceptabil.** O notă de fundamentare îmbunătățită ar trebui să includă informații strategice relevante, inclusiv cel puțin câteva elemente dintr-un cadru de rezultate. Nota de fundamentare ar trebui să aibă suficientă complexitate pentru a oferi toate informațiile relevante în vederea realizării unei evaluări eficiente a proiectului de investiții în Etapa 1 (din perspectiva relevanței, a raționamentului, rezultatelor și caracterului realist), fiind concomitent destul de simplă pentru a fi redactată intern de către ministerele de linie. O propunere de notă de fundamentare standardizată și mai bogată în informații a fost inclusă în Manualul MIP redactat în cadrul ASC MIP (Produsul livrabil 12). Acest nou format al notei de fundamentare ar trebui introdus prin modificările necesare la cadrul legislativ/de reglementare, devenind astfel obligatoriu pentru toate proiectele. Opțiunea de întocmire a unui studiu de fezabilitate pentru proiectele complexe și/sau de anvergură ar rămâne, însă numai după avizarea proiectului prin nota de fundamentare.

87. **Un sistem de criterii de selecție ar trebui integrat în îndrumarea oferită ministerelor de linie pentru evaluarea preliminară a proiectelor de investiții în Etapa 1.** Identificarea proiectului reprezintă acea etapă din ciclul MIP în care se realizează evaluarea și revizuirea relevanței, a raționamentului, rezultatelor și caracterului realist al proiectelor de investiții noi. Toate proiectele ar trebui să treacă printr-un proces oficial de identificare și evaluare preliminară, însă există proceduri speciale pentru Proiectele Semnificative (și Proiectele Medii considerate de risc crescut de către MFP). Un set de criterii cu răspuns închis (da/nu) a fost inclus în Manualul MIP și, pentru ca un proiect să treacă în Etapa 2, răspunsul la fiecare dintre aceste criterii trebuie să fie afirmativ. Aceste criterii ar trebui utilizate în mod sistematic de către ministerele de linie și UEIP va evalua concepte pentru noi proiecte de investiții.

88. **Rolul de supraveghere al UEIP/MFP în evaluarea independentă a noilor Proiecte Semnificative din Etapa 1 ar trebui consolidat.** Un rol de supraveghere eficient pentru UEIP face necesară existența unei capacități adecvate de punere în aplicare, susținute prin instrumente legislative pe măsură. Prin urmare, este necesară ajustarea cadrului și a instrumentelor de evaluare pentru intensificarea rolului de supraveghere (introducerea unor criterii mai complexe și mai detaliate și a unor proceduri mai detaliate cu privire la procesul de evaluare și avizare la nivelul UEIP/MFP). De asemenea, sunt necesare instrumente legislative corespunzătoare pentru a permite MFP să îndeplinească acest rol de supraveghere mai solid, în special capacitatea de a respinge noile proiecte de investiții ce nu satisfac criteriile de evaluare.

89. **Noile propuneri de proiecte de investiții ar trebui incluse într-un inventar al proiectelor pre-evaluate în baza de date PIP la momentul avizării notei de fundamentare de către MFP sau ministerul de linie abilitat pentru Proiectele care nu sunt Semnificative.** Redactarea unui inventar de proiecte pre-evaluate ar sprijini planificarea

și bugetarea pe termen mediu a investițiilor publice. Prin alocarea unui cod unic de proiect în această etapă, ar fi de asemenea posibil să se realizeze conexiunea dintre informațiile strategice esențiale, inclusiv informațiile privind performanțele, și studiul de fezabilitate introdus pe lista cheltuielilor de capital, secțiunea C, și cu monitorizarea ulterioară a proiectelor implementate.

### 3.3. Etapa 2: Studiul de fezabilitate

90. **Rolul instrumentelor analitice pentru stabilirea fezabilității financiare și economice a proiectelor ar putea fi intensificat în mod substanțial, concomitent cu ajustarea acestuia la dimensiunea și natura proiectului de investiții.** Tabelul 10 de mai jos propune combinații de instrumente de evaluare cantitative și calitative în funcție de dimensiunea proiectului, riscurile percepute și măsura în care avantajele proiectului ar putea fi monetizate. Acesta se bazează pe pragurile valorile pentru proiecte prevăzute prin OUG 88/2013 și ar necesita ajustarea pragurilor valorile pentru instrumentele analitice prevăzute în GD 28/2008 pentru alinierea acestora la OUG 88/2013. Cadrul de reglementare (GD 28/2008) ar trebui de asemenea modificat, pentru a permite utilizarea analizei cost-eficacitate și evaluarea calitativă a beneficiilor în cazuri definite. Evaluarea presupune mai mult decât examinarea dimensiunii economice și financiare a unui proiect. Pe lângă fezabilitatea tehnică, toate proiectele ar trebui evaluate din perspectiva posibilității de a fi puse în practică, și anume, existența condițiilor practice care vor face posibilă implementarea cu succes. Printre aceste condiții se numără existența unui organism de implementare cu un palmares dovedit în desfășurarea de proiecte similare și aranjamentele aferente, atât din perspectiva capacităților, cât și a organizării, pentru management de proiect. Nu este clar dacă aceste condiții sunt în prezent verificate în contextul din România, explicând parțial problemele de implementare (nefinanciare) apărute, conform imaginii ilustrate de absorbția redusă a Fondurilor UE (v. Figura 2).

Tabelul 9: Cerințe analitice pentru studii de fezabilitate pentru diferite categorii de proiecte

	Proiect care generează venit	Proiect care nu generează venit	
		Monetizarea principalelor avantaje/dezavantaje economice este fezabilă	Monetizarea principalelor avantaje/dezavantaje economice nu este fezabilă
<b>Proiect Semnificativ</b> (> 100 milioane RON)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ACB financiară</li> <li>2. ACB economică</li> <li>3. Evaluare calitativă a avantajelor/dezavantajelor semnificative nemonetizate</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ACB economică</li> <li>2. Evaluare calitativă a avantajelor/dezavantajelor semnificative nemonetizate</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ACE economică</li> <li>2. Evaluare calitativă a avantajelor/dezavantajelor semnificative nemonetizate</li> </ol>
<b>Proiect mediu cu risc mare</b> (30-100 milioane RON)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ACB financiară</li> <li>2. ACB economică</li> <li>3. Evaluare calitativă a</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ACB economică</li> <li>2. Evaluare calitativă a avantajelor/dezavantajelor</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ACE economică</li> <li>2. Evaluare calitativă a avantajelor/dezavantajelor</li> </ol>

	Proiect care generează venit	Proiect care nu generează venit	
		Monetizarea principalelor avantaje/dezavantaje economice este fezabilă	Monetizarea principalelor avantaje/dezavantaje economice nu este fezabilă
	avantajelor/ dezavantajelor semnificative nemonetizate	semnificative nemonetizate	semnificative nemonetizate
<b>Proiect mediu cu risc scăzut</b> (30-100 milioane RON)	1. ACB financiară 2. Evaluare calitativă a avantajelor/ dezavantajelor semnificative nemonetizate	1. ACE financiară 2. Evaluare calitativă a avantajelor/ dezavantajelor semnificative nemonetizate	1. ACE financiară 2. Evaluare calitativă a avantajelor/ dezavantajelor semnificative nemonetizate
<b>Proiect mic</b> (<30 milioane RON)	1. ACB financiară 2. Evaluare calitativă a avantajelor/ dezavantajelor semnificative nemonetizate	1. ACE financiară 2. Evaluare calitativă a avantajelor/ dezavantajelor semnificative nemonetizate	1. ACE financiară 2. Evaluare calitativă a avantajelor/ dezavantajelor semnificative nemonetizate

Note: ACB - Analiza cost-beneficiu ACE - Analiza cost-eficacitate

91. **Ar trebui introduse criteriile oficiale de stabilire a gradului de risc pentru Proiectele Medii pentru a facilita sarcina UEIP/MFP.** Cadrul de reglementare ce stabilește ciclul proiectelor din România, procedurile și principiile de evaluare (OUG 88/2013 și HG 88/2014), permit ca Proiectele Medii ce au fost evaluate ca având risc mare să fie supuse aceluiași proceduri și analiză ca Proiectele Semnificative, însă fără criteriile definitorii pentru stabilirea gradului de risc. În vederea implementării corespunzătoare a cadrului de reglementare și pentru interpretarea Tabelului 9 de mai sus, propunem ca un proiect cu risc mare să fie definit ca având una sau mai multe dintre trăsăturile de mai jos, ce vor fi stabilite de către MFP:

- Este primul de felul său, fie prin utilizarea de tehnologii noi, fie a unui proiect/abordări noi și netestate.
- Implementarea va fi complexă, implicând coordonare între mulți factori interesați și/sau etapizarea cu atenție a activităților critice.
- Există un mare risc de escaladare a costurilor (în termeni reali) fie în baza dovezilor rezultate din proiecte similare recent finalizate, fie din cauza nesiguranței cu privire la parametri critici de proiect.
- Există un mare risc de beneficii insuficiente (în termeni reali), fie în baza dovezilor rezultate din proiecte similare recent finalizate, fie deoarece beneficiile depind de factori volatili.
- A fost identificat potențial pentru utilizarea modalității de parteneriat public-privat.

92. **Cadrul instituțional pentru analiza independentă a propunerilor de proiecte ar trebui clarificat și mai bine conectat la un rol de supraveghere mai puternic pentru UEIP/MFP.** Rolul de supraveghere al UEIP ar trebui să se bazeze pe o capacitate de aplicare adecvată și sprijinit de instrumente legale corespunzătoare. Avizul anterior al UEIP ar putea deveni o cerință obligatorie pentru transmiterea studiilor de fezabilitate către CIM. Avizul anterior al UEIP/MFP ar trebui introdus drept condiție prealabilă la depunerea studiilor de fezabilitate la CIM. Directorul UEIP, împreună cu Directorul DPIP ar putea participa la sesiuni în plen ale CIM. Cu toate acestea, prezența reprezentantului UEIP (director) în sesiunea plenară a CIM nu este esențială, atunci când unitatea dispune de instrumentele legislative adecvate pentru a contesta evaluarea *ex-ante* a proiectului de investiții și este singurul organism care se ocupă (din punct de vedere tehnic) de analiza independentă. Pentru a simplifica și mai mult procesul CIM, ar trebui avute în vedere următoarele alternative, dintre care a) este inclusă în propunerea pentru manualul MIP:

- a) Avizul CIM înlocuiește avizele individuale ale tuturor ministerelor membre în Consiliu, inclusiv al MFP. MFP îi este atribuit un drept de veto, iar UEIP este reprezentată în secretariatul tehnic al CIM. Această alternativă simplifică procedurile actuale și reduce redundanțele din actualul proces CIM.
- b) Avizul CIM nu înlocuiește avizul individual al MFP. În acest caz, prezența UEIP în secretariatul tehnic nu mai este la fel de crucială. Alternativa aceasta ar fi mai ușor de implementat, însă nu aduce prea multă simplificare.
- c) CIM este înlocuit de un Comitet de Planificare Strategică, care va fi mandatat să hotărască, de asemenea, cu privire la gradul de pregătire al proiectelor de investiții semnificative, sub rezerva unei evaluări tehnice pozitive a studiului de fezabilitate și a deciziei de evaluare *ex-ante* din partea UEIP/MFP. Niciun proiect nu ar trebui să ajungă la Comitetul de Planificare Strategică fără această opinie pozitivă din partea MFP. Această alternativă este mai relevantă pe termen lung, și probabil că este și cea mai greu de implementat.

93. **Pentru a îndeplini eficient rolul de autor al revizuirii independente, capacitatea UEIP/MFP de a evalua și revizui studii de fezabilitate, în principal ACB și ACE, ar trebui consolidată semnificativ.** Capacitatea ministerelor de linie de a evalua propunerile din partea departamentelor beneficiare și de a contesta rezultatele și ipotezele din ACB și ACE ar trebui de asemenea crescută. Acest lucru înseamnă că ar trebui să existe personal suficient cu competențele tehnice necesare pentru realizarea de ACB și ACE și să existe proceduri interne pentru evaluarea internă a proiectelor (similar cu procesul de evaluarea de pe programele operaționale), inclusiv posibilitatea de a folosi evaluatori independenți. Un dialog între unitatea specializată a ministerului de linie și UEIP/MFP în timpul revizuirii independente ar constitui un instrument foarte puternic pentru perfecționarea procesului de evaluare *ex-ante* la nivelul ministerului de linie. Produsul livrabil 7 din ASC MIP are ca obiect dezvoltarea capacității, iar constatările și recomandările sunt sintetizate în capitolul III din prezentul raport.

### 3.4. Etapa 3: Selecție și bugetare

#### Perfecționarea procesului de elaborare a bugetului

94. **În vederea unei mai bune integrări între selecția și bugetarea proiectelor și creșterea predictibilității finanțării și a planificării cheltuielilor, recomandările centrale sunt în sensul ca România să introducă un cadru credibil de cheltuieli multianuale pentru programarea și bugetarea proiectelor de investiții publice.** O asemenea transformare ar include un număr de etape:

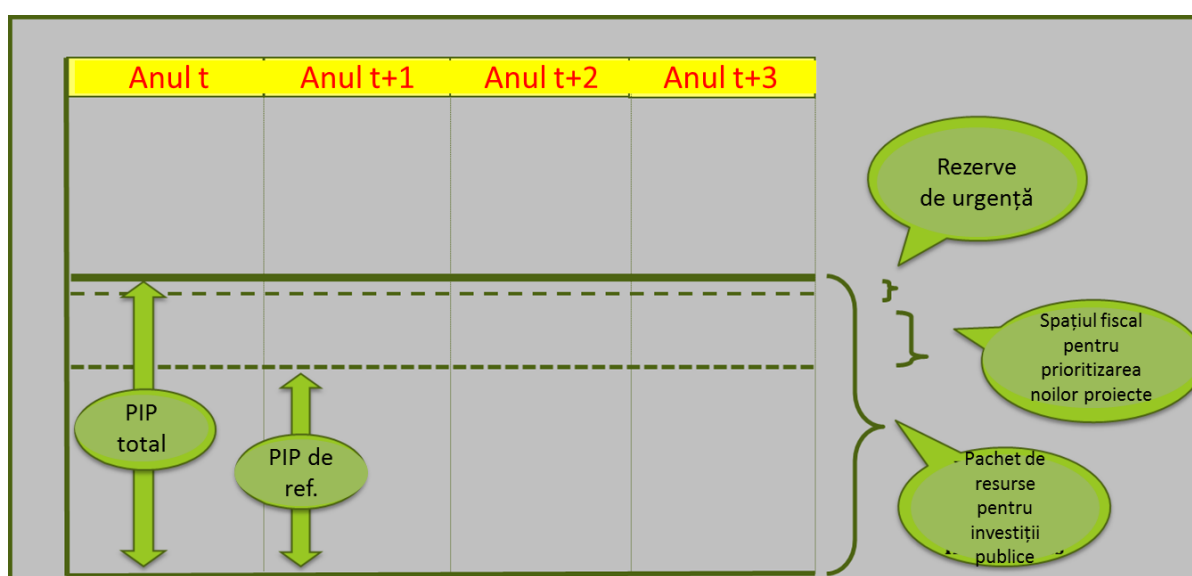
- O primă etapă constă din stabilirea nivelului de referință al cheltuielilor pentru proiectele de investiții publice aflate în derulare pe 3-5 ani, în limitele restricțiilor impuse de pachetul total al resurselor, și împărțit ulterior în funcție de relevanță în plafoane sau estimări bugetare la nivel de minister și orice sub-plafoane/capitole relevante la nivel de minister, ex.: pentru cheltuieli de capital. Cheltuielile de referință ar trebui să se întemeieze pe o prognoză realistă a nivelurilor de finanțare necesare pentru finalizarea la termen a proiectelor incluse. Este crucial ca suportabilitatea nivelului de referință să fie evaluată riguros pentru întreaga perioadă de planificare bugetară (exercițiul fiscal plus ultimii 3 ani) și nu doar pentru exercițiul fiscal.
- Pentru a asigura suportabilitatea nivelului inițial de referință, ar trebui realizată o revizuire a proiectelor de investiții aflate în curs în vederea raționalizării portofoliului, bazată pe un set de criterii transparente. Aplicarea corespunzătoare a conceptului de referință nu va fi posibilă în cazul unei asemenea raționalizări a portofoliului (descrisă în capitolul III).
- După stabilirea nivelului inițial de referință, iar procesul se desfășoară pe parcursul unui an, nivelul de referință pentru noul exercițiu fiscal ar trebui să aibă, ca punct de plecare, continuarea estimării pe anul 1 dintre ultimii ani, pentru ciclul bugetar anterior. Analog, noul an 1 dintre ultimii ani se bazează pe ajustarea estimării anului 2 dintre ultimii ani din ciclul anterior, ajustată în funcție de inflație și diverși alți parametri economici și neeconomici.
- Procedurile de indexare – inclusiv responsabilitățile – trebuie clar definite. Alte ajustări tipice pentru proiectele de investiții includ revizuirii oficiale ale proiectelor care afectează termenele limită de finalizare, ajustări făcute la valoarea totală a proiectului sau re-estimări ale cheltuielilor pe ani, reflectând întâzieri în implementare, etc.
- Deviațiile de la estimările din ciclul bugetar anterior ar trebui explicate clar în documentația bugetului, inclusiv prin utilizarea unor tabele de reconciliere pre-definite, și justificate din perspectiva asigurării alocărilor necesare pentru respectarea calendarului proiectului.
- MFP are trebui să aibă mai multă autoritate pentru a putea contesta realismul estimărilor, nu doar pentru un an fiscal, ci pentru întreaga perioadă de planificare a bugetului.
- Spațiul fiscal pentru noile proiecte trebuie stabilit pe baza resurselor disponibile și ținând cont de cererile de resurse din bugetul de bază existent, după cum este ilustrat în Figura 6 de mai jos. Spațiul fiscal pentru cheltuielile de capital poate fi stabilit la nivel central în limitele pachetului resurselor totale sau în combinație cu o finanțare descentralizată în limitele plafoanelor bugetare ale ministerelor de linie. Cu toate acestea, într-un model descentralizat folosit în România, este important ca MFP să poată verifica credibilitatea



estimărilor pentru proiectele aflate în derulare și să intervină în situația în care acestea sunt private de fonduri pentru a finanța introducerea de noi proiecte.

- Noile proiecte ar trebui prioritizate în spațiul fiscal disponibil separat de cele aflate în derulare.
- Portofoliul proiectelor aflate în derulare trebuie revizuit periodic. După revizuirea inițială și exercițiul de raționalizare, revizuirile s-ar putea repeta la fiecare 3-4 ani, aplicând o metodologie inspirată din bunele practici internaționale în efectuarea de revizuirii ale cheltuielilor.
- Este esențial ca PIP să fie pe deplin integrat cu bugetul anual. Cu alte cuvinte, alocările planificate și convenite în PIP (într-o perspectivă multianuală 1+3 ani) trebuie să se traducă direct în alocările bugetare anuale pentru proiectele de investiții relevante.

**Figura 9: Buget de bază și spațiul fiscal pentru proiectele de investiții publice**



95. **Procedurile și normele bugetare pentru finanțarea proiectelor de investiții ar trebui armonizate, indiferente de sursa de finanțare, pentru a asigura că există un singur punct de intrare în buget.** Sistemele derulate în paralel pentru bugetarea și gestionarea proiectelor de investiții, în funcție de sursa de finanțare (buget de stat versus fonduri nerambursabile) ar trebui eliminate treptat, într-un interval de timp rezonabil. Mergând mai departe, aceasta ar presupune ca avizele date de Guvern pentru proiecte și selecțiile de proiecte din perspectiva eligibilității finanțării ar trebui să aibă loc înainte de termene predefinite aliniate la procesul bugetar anual, inclusiv pentru proiectele finanțate din fonduri UE.

96. **Calendarul bugetar ar putea fi mai bine integrat în calendarul pentru strategia fiscală și bugetară și stabilirea priorităților pentru proiectele de investiții publice.** În continuare, ar trebui avută în vedere decizia la nivel de guvern cu privire la strategia fiscală și bugetară până în luna aprilie a anului înainte de următorul an fiscal, pentru a asigura impactul acesteia asupra procesului de stabilire a plafoanelor și priorităților bugetare. Din moment ce

se presupune că strategia fiscală și bugetară include priorități de investiții pentru cei mai mari 10 OCP, va trebui avută în vedere posibilitatea de a avea deja o primă rundă de priorități investiționale pentru proiecte semnificative înainte de sfârșitul lunii martie.

## Prioritizare și bugetare

97. **Procesul actual de „prioritizare” pentru proiectele de investiții din România nu reprezintă un mecanism de prioritizare în adevăratul sens al cuvântului.** Un motiv pentru acest fapt constă din aceea că nu clasifică proiectele prin raportare unele la altele, ci le punctează independent. Adevărata prioritizare presupune selectarea dintre proiecte alternative. Prin urmare, se referă în esență la clasificarea *relativă* a proiectelor, nu la punctajele absolute obținute de acestea (care ar putea, totuși, fi utilizate în continuare ca prag pentru intrarea în procesul de prioritizare). Mai mult, prioritizarea adevărată între proiecte potențiale alternative poate avea loc numai prin procesul de elaborare a bugetului și în contextul unei restricții bugetare globale: numai în procesul de alocare a unui pachet stabilit de resurse bugetare pentru cheltuieli de capital pot fi făcute alegeri de substanță privind care proiecte au cea mai întemeiată pretenție *la un grup dat de resurse disponibile*.

98. **Pentru a realiza prioritizarea eficientă a noilor proiecte de investiții, există nevoia de a integra într-o singură etapă cele două procese separate în prezent de aprobare guvernamentală finală și alocarea finanțării de la buget.** În țările cu procese MIP dezvoltate, solicitarea, de către ministerul de linie, a aprobării guvernamentale finale pentru noile proiecte și solicitarea de alocarea de fonduri de la buget nu reprezintă procese separate, ci o singură etapă în secvența MIP. Solicitarea aprobării guvernamentale finale este prezentată ministerului de finanțe împreună cu solicitarea de alocare a fondurilor specifice pentru proiect în buget. Faptul că acordarea aprobării finale pentru un proiect presupune aprobarea simultană a finanțării bugetare pentru proiect transformă deciziile anterioare adoptate de ministerul de finanțe și guvern din „aprobare în principiu” într-o decizie fermă, care implică în mod obligatoriu alegerea proiectelor care vor fi finanțate din resursele disponibile. O bună prioritizare a potențialelor proiecte noi de investiții depinde, de asemenea, în mod esențial, de consolidarea în continuare a cadrului fiscal și bugetar, după cum am subliniat în recomandările de mai sus, pentru a obține estimări fiabile cu privire la pachetul cheltuielilor de capital (spațiul fiscal) disponibil pentru proiecte noi.

99. **Alegerile privind alocarea spațiului fiscal disponibil între propuneri alternative de proiecte noi majore de investiții ar trebui să reflecte prioritățile de politică ale guvernului, iar nu să fie lăsate exclusiv la discreția ministerelor de linie individuale.** În practică, aceasta ar trebui să însemne că, odată identificat spațiul fiscal global disponibil pentru noi proiecte de capital, o componentă majoră a acestui spațiu fiscal ar trebui considerată un cumul de resurse guvernamentale ce va fi alocat de către guvern între noile proiecte majore concurente. Prin contrast, în prezent în România percepția este că cadrul pe termen mediu identifică plafoanele de cheltuieli pentru fiecare minister de linie individual, iar ulterior ministerele de linie decid ele însele care sunt proiectele de investiții ce prezintă cea mai mare prioritate pentru ele și pe care le vor include în aceste plafoane. Un astfel de proces

lasă puțin loc de manevră pentru alegeri explicite la nivelul guvernului între propuneri alternative de proiecte majore de la diferite ministere.

100. **În practică, nu este realist sau adecvat să se previzioneze un proces decizional centralizat pentru alocarea spațiului fiscal disponibil între toate proiectele de investiții concurente și trebuie să se ajungă la un compromis la nivelul delegațiilor ministerelor de linie.** Aceasta înseamnă că este necesar să existe un mecanism pentru alocarea unei părți din spațiul fiscal disponibil către ministerele de linie, pentru adoptarea de decizii descentralizate cu privire la proiectele de investiții care vor fi derulate, iar concomitent se va rezerva o parte importantă a spațiului fiscal disponibil pentru alegeri la nivel guvernamental între proiectele majore alternative. Una dintre modalitățile de realizare a acestui deziderat constă din stabilirea unui prag valoric peste care proiectele trebuie să concureze pentru finanțare la nivel centralizat. OUG 88/2013 stabilește valoarea de 100 milioane RON ca prag pentru Proiectele Semnificative, o valoare ce ar putea fi adecvată pentru acest scop și care corespunde pragurilor propuse în scopuri analitice (v. Secțiunea 3.3). Poate fi aplicată și o valoare mai mare, în funcție de preferințele guvernului.

101. **Prioritizarea proiectului ar trebui să constituie un proces de realizare a alegerilor dintre noile proiecte propuse, iar nu între proiecte noi și proiecte care se află deja în derulare.** După aprobarea unui proiect, printr-un proces riguros de revizuire și aprobare, și finanțarea convenită prin procesul de bugetare, în condiții normale, ar trebui realizat până la finalizare, fără nicio altă reevaluare. Reevaluarea priorității proiectului atunci când proiectele se află deja în faza de construcție/achiziție – dacă nu există nicio problemă în performanțele de implementare – reprezintă nu numai o risipă de resurse administrative, dar contribuie la lipsa de predictibilitate a finanțării proiectului pe parcursul construirii/achiziției.

### **Introducerea creditelor destinate unor acțiuni multianuale**

102. **Adoptarea creditelor destinate unor acțiuni multianuale pentru proiecte de investiții ar putea ajuta considerabil la rezolvarea problemei identificate privind numărul prea mare de proiecte „finanțate cu țârâita”, cu consecința finanțării anuale de la buget nesatisfăcătoare și nefiabile.** Avantajul unui asemenea sistem este că evidențiază în mod transparent și în permanență valorile necesare pentru finalizarea tuturor proiectelor aflate deja în derulare, evitând astfel iluzia că prin divizarea creditelor disponibile între mai multe proiecte se creează spațiu fiscal suplimentar. Aceste credite destinate unor acțiuni multianuale s-ar potrivi în sistemul dual de numerar și credite de angajament care există deja în România, și care urmează în principiu sistemul francez al alocărilor bugetare. Într-adevăr, tocmai în contextul acestui sistem de alocări bugetare a dezvoltat Franța un mecanism de credite destinate unor acțiuni multianuale pentru proiecte de investiții proiectat pentru a preveni tipul de problemă apărut în România.

103. **În cadrul unui sistem dual de numerar și credite de angajament, fiecare minister de linie primește în fiecare an în bugetul anual două tipuri de alocări (alocări bugetare).** Primul constă din alocarea pentru plăți, iar al doilea este o alocare pentru angajamente. CTP (Costul Total al Proiectului) al fiecărui proiect de investiții este inclus în creditul de

angajament al ministerului vizat, fiind rezervat exclusiv pentru proiectul respectiv.<sup>18</sup> Aceasta se întâmplă indiferent dacă se anticipează că vor fi alocate imediat contracte echivalente cu CTP, sau dacă semnarea contractelor va avea loc numai în câteva etape din perioada multianuală de construire/achiziție. Pentru fiecare proiect de investiții, există în acest moment un credit de angajament rezervat (blocat) egal cu partea din costul total aprobat pentru proiect pentru care nu au fost încă semnate contracte, dar care vor fi semnate în restul perioadei de construire/achiziție. Aceasta impune, desigur, posibilitatea de raportarea creditelor de angajament neutilizate pentru proiectul de investiții în perioada de construire a proiectului vizat.

**104. Alocările multianuale pentru proiecte de investiții, dacă sunt implementate corect, fac imposibilă finanțarea de noi proiecte de investiții prin „finanțarea cu țârâita” a proiectelor existente sau prin trecerea proiectelor existente pe lista proiectelor inactive.** Esența implementării corecte a unui sistem similar cu cel din Franța constă din două elemente. Primul este ca alocarea multianuală pentru un anumit proiect să fie rezervată pentru proiectul respectiv și să nu poată fi deturnată către un alt proiect<sup>19</sup>. În al doilea rând, guvernul trebuie să controleze valoarea totală a alocărilor multianuale în scopul proiectului de investiții, pentru a limita numărul de proiecte de investiții aprobate la un nivel suportabil. Prin plasarea unei limite adecvate a creditelor destinate unor acțiuni multianuale pentru proiectele de investiții ce revin ministerelor individuale (și, prin urmare, guvernului în ansamblu), și credite destinate unor acțiuni multianuale specifice rezervate pentru proiecte specifice, nu va mai fi lăsat loc pentru noi proiecte noi favorizate prin tăierea finanțării pentru proiectele aflate în curs. Aceasta deoarece niciun proiect nou nu poate fi adoptat decât dacă guvernul pune la dispoziție o alocare multianuală suplimentară, egală cu costul total al proiectului. Nu este posibilă reșezarea proiectelor în cadrul alocărilor multianuale globale ale unui minister, deoarece alocările multianuale specifice sunt rezervate pentru proiectele specifice existente și nu pot fi ușor deturnate către proiecte noi. Figura 6 arată modul în care ar funcționa angajamentele multianuale pentru un proiect imaginar de 500 milioane RON, cu durata de 5 ani.

**105. Mecanismul de stabilire a creditelor destinate unor acțiuni multianuale echivalente cu costul total al proiectului pentru proiectele noi oferă mijloacele de conectare a deciziilor de prioritizare cu plafonul global pentru cheltuieli de capital, estimat prin cadrul fiscal pe termen mediu (Strategia Fiscală și Budgetară).** Valoarea cumulată a creditelor destinate unor acțiuni multianuale rezervate pentru proiectele de investiții ar trebui limitată prin raportarea directă a acesteia la pachetul de resurse pentru cheltuieli de capital rezultat din Strategia Fiscală și Budgetară. Procesul de elaborare a bugetului poate fi remodelat, pe această bază, astfel încât să transforme aprobarea proiectului

---

<sup>18</sup> De la introducerea, în anul 2001, în Franța, a legii organice privind finanțele publice („LOLF”), natura creditelor de angajament („*autorisations d’engagements*”) în legătură cu proiectele de investiții s-a modificat, pentru a impune rezervarea (blocarea) întregii sume din costul proiectului în suma totală a creditului de angajament acordat fiecărui minister. Art. 9 din lege prevede că, pentru un proiect de investiții, creditul de angajament va trebui să acopere costurile unui proiect care este complet și este de natură să poată fi pus în funcțiune fără adăugarea niciunei alte componente.

<sup>19</sup> În alt fel decât în condițiile redefinite, cum ar fi anularea unui proiect existent.

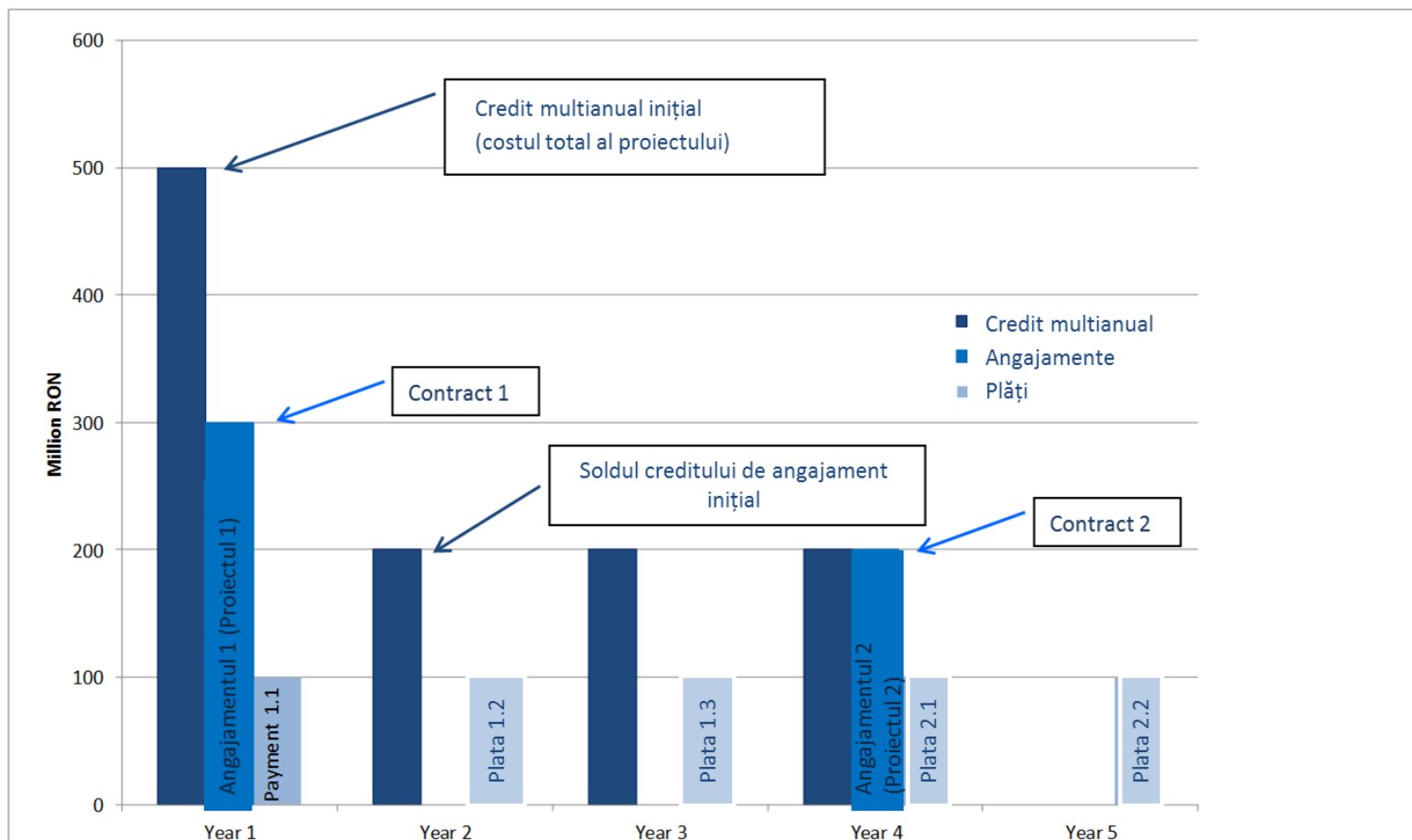
de investiții de către MFP/guvern într-un proces decizional privind ce proiecte noi alternative de investiții vor primi cu siguranță finanțare de la buget – și finanțare *adecvată* de la buget – din acest pachet.

106. **Alocările multianuale pentru proiectele de investiții oferă, în plus, ministerelor de linie un stimulent pentru a finaliza la termen construirea/achiziția proiectelor existente.** Atâta timp cât un proiect existent rămâne nefinalizat, valoarea rămasă din costul total al proiectului până la momentul finalizării este rezervat sub formă de alocare multianuală pentru acel proiect. Numai prin avansarea lucrărilor și, în final, prin finalizarea proiectului, poate fi redusă valoarea creditului de angajament al ministerului, și se poate crea oportunitatea de a adopta noi proiecte. Prin reducerea alocării multianuale totale rezervate pentru proiectele existente, ministerul poate solicita mai ușor aprobarea unor noi proiecte.

107. **Punerea în practică a unui sistem de credite de angajament necesită o capacitate de monitorizare și control asupra valorii angajamentelor contractuale pe care le încheie ministerele de linie.** Cu toate acestea, România a dus în mod tradițional lipsă de asemenea capacitate. Au fost luate abia recent măsuri pentru dezvoltarea unui sistem de control satisfăcător a angajamentelor, în conformitate cu Ordonanța de Urgență 88 din 19 septembrie 2013. Se previzionează că acest sistem va fi pe deplin operațional în anul 2015. Numai după aceea va fi fezabilă punerea completă în funcționare a sistemului de angajamente duale și alocări de plată.

108. **Există dispoziții în Legea Finanțelor Publice din România (Legea 500/2002 cu modificările ulterioare) care ar trebui să permită punerea în aplicare a creditelor destinate unor acțiuni multianuale pentru proiectele de investiții (și chiar pentru alte cheltuieli).** Art. 4 (5) prevede că bugetul poate include „angajamente multianuale”, angajamente care sunt definite în art. 2 (14) drept „sume alocate unor programe, proiecte, subproiecte, obiective și altele asemenea, care se desfășoară pe o perioadă mai mare de un an și dau loc la credite de angajament și credite bugetare”. Această formulare (în special trimiterea la „generează credite de angajament”) clarifică faptul că aceste credite de angajament nu se limitează la creditele destinate unor acțiuni multianuale încheiate în orizontul de timp al bugetului anual, dar pot include cheltuieli în legătură cu un proiect care va constitui în întregime obiectul unor contracte ce urmează a fi semnate pe parcursul mai multor ani. Aceste dispoziții nu au fost încă utilizate conform descrierii de mai sus, însă au fost cu siguranță destinate acestui scop. Din perspectiva constituționalității acestei abordări cu privire la dispozițiile de repartizare anuală din Constituția României, se va observa că implementarea nu este considerată neconformă cu aceleași dispoziții din Constituția franceză, fiind introdusă mult înainte de modificările mai recente ce permit dezvoltarea altor dimensiuni bugetare multianuale.

Figura 10. Exemplu de alocare multianuală în valoare de 500 milioane RON, desfășurată pe o perioadă de 5 ani



109. După contractarea unui credit inițial multianual de 500 milioane, pentru a acoperi costul total al proiectului, în Anul 1, este încheiat un prim contract în anul 1 (care antrenează un angajament de 300 milioane), conducând la 3 plăți separate efectuate către antreprenor, a câte 100 milioane în Anul 1, 2 și 3. Nu sunt semnate niciun fel de alte contracte în Anul 2 și 3, ceea ce înseamnă că angajamentele suplimentare în anii respectivi sunt zero. În Anul 4, suma de 200 milioane rămasă din creditul de proiect multianual inițial este în sfârșit angajat sub forma unui al doilea contract, ceea ce conduce apoi la 2 plăți separate către antreprenor, a câte 100 milioane în fiecare dintre Anii 4 și 5. Nu mai rămâne nimic din creditul multianual inițial pentru proiect în Anul 5, deoarece întreaga valoare de 500 milioane a fost contractată până în Anul 4.

**110. Există o serie de probleme principale de proiectare, ce pot fi remediate prin implementarea unui sistem de credite destinate unor acțiuni multianuale, în conformitate cu cele descrise mai sus.** Pe scurt, acestea sunt:

- i. Efectele pozitive ale sistemului de rezervare a creditelor destinate unor acțiuni multianuale pentru cost total rămas al proiectului aferent fiecărui proiect individual de investiții depind în întregime de restrângerea valorii totale a respectivelor credite de angajament în conformitate cu suportabilitatea la nivel guvernamental. Pentru realizarea acestui deziderat, valoarea totală a creditelor destinate unor acțiuni multianuale la nivelul guvernului în ansamblu va fi în funcție de pachetul cumulat de resurse disponibile pentru cheltuieli de capital, așa cum rezultă din Strategia Fiscală și Bugetară pe termen mediu.
- ii. O condiție prealabilă esențială pentru introducerea noului sistem de credite pentru proiect constă din raționalizarea numărului prea mare existent de proiecte de investiții (fie că sunt active, fie inactive) în funcție de suportabilitate. În cazul în care costul estimat pentru finalizarea întregului număr de proiecte existente – active sau inactive – este deja de câteva ori mai mare decât cel care ar putea fi suportat de guvern, atunci un sistem de credite destinate unor acțiuni multianuale nu poate începe să funcționeze.
- iii. Reformele instituțională și tehnică pentru creșterea fiabilității estimărilor de cost vor fi cruciale. Sistemul depinde de estimări relativ fiabile ale costurilor totale de proiect, ceea ce în prezent nu se întâmplă.
- iv. Va fi esențial ca disciplina fiscală globală să asigure că guvernul încă exercită un control ferm asupra cheltuielilor anuale globale de numerar. În orice sistem de angajament dual și alocări de numerar, este important ca ministerele individuale și guvernul în ansamblu să gestioneze interacțiunea dintre angajamentele multianuale și cheltuielile de numerar. De fiecare dată când un minister de linie semnează un contract prin care se prevede ca plățile să se extindă de-a lungul mai multor ani, angajează guvernul față de cheltuieli de numerar în ani ce exced exercițiului fiscal curent. Este esențial ca volumul acestui necesar de cheltuieli viitoare de numerar să fie monitorizat și gestionat cu atenție, pentru a asigura că nu este prea mare.
- v. Vor fi necesare norme clare cu privire la tratamentul proiectelor UE în interiorul acestui cadru. Proiectele UE sunt de asemenea limitate prin disponibilitatea spațiului

fiscal din bugetul național, deoarece acestea au nevoie de cofinanțare națională (în mod uzual 15%) la care se adaugă o oarecare sumă din cheltuieli naționale nerambursabile. În aceste situații, componenta de cofinanțare națională din costul total al proiectului<sup>20</sup> este cea care ar trebui rezervată prin credite de angajament, iar nu costul total al proiectului.

111. **Tabelul 11 de mai jos prezintă un plan de acțiune, inclusiv acțiunile aferente, pentru implementarea creditelor destinate unor acțiuni multianuale de angajament pe termen scurt și mediu.**

**Tabelul 10: Plan de acțiune pentru implementarea creditelor destinate unor acțiuni multianuale de angajament**

GRAFIC DE TIMP	ACȚIUNE	OBSERVAȚII
Anii 1-3	<p>#1. Perfecționarea bazei de date PIP pentru a obține estimări precise și la zi, pentru toate proiectele din proces, cu privire la:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Costul rămas total al proiectului (CTP) (cheltuielile necesare până la finalizarea proiectului)</li> <li>• Participația guvernului (PG) la CTP (CTP minus finanțarea UE)</li> </ul> <p>Cheltuielile previzionate anuale pentru proiect aferente fiecărui an din orizontul de timp de patru ani ale MOTFF.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perfecționarea sistemelor și fluxurilor de informații relevante (v. Produsul livrabil 2) va fi importantă în susținerea acestei Acțiuni.</li> <li>2. Acțiunea #1 va reprezenta un aport important la raționalizarea numărului existent de proiecte, deoarece obținerea de estimări precise cu privire la costul total rămas al proiectului și termenul de construire este esențială în evaluarea proiectelor care sunt suportabile, și departajarea de cele care nu sunt.</li> </ol>
Anii 1-3	<p>#2. Dezvoltare ulterioară progresivă a MOTFF pentru a obține plafoane fiabile cu privire la noile cheltuieli de capital pentru fiecare an, dincolo de orizontul de timp de patru ani al MOTFF.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acțiunea #1 va asigura nivelul de referință al cheltuielilor de capital (cheltuielile anuale necesare pentru proiectele aflate în curs).</li> <li>2. Alte măsuri ce vor fi necesare – în afara procesului de reformă MIP – constau din elaborarea unor plafoane de cheltuieli globale (cheltuielile</li> </ol>

<sup>20</sup> La nivel mai general, în ceea ce privește dezvoltarea unui sistem ce necesită rezervarea creditelor de angajament pentru proiectele de investiții, costul anticipat pentru bugetul național ar trebui să fie rezervat. În cazul în care, de exemplu, există și altă finanțare neguvernamentală pentru proiect (ex.: contribuții private), aceasta ar trebui ignorată în rezervarea finanțării din creditele de angajament. La fel ca în Franța, va fi necesar să fie elaborate norme pentru tratamentul angajamentelor asociate cu utilizarea de mecanisme inovative de finanțare, cum ar fi PPP-urile.



GRAFIC DE TIMP	ACȚIUNE	OBSERVAȚII
		guvernamentale totale suportabile pentru fiecare an din orizontul de timp MOTFF); și întocmirea de estimări cu privire la cheltuielile curente de referință.
Anii 1-3	<p>#3. Perfecționarea estimărilor de cost pentru noile proiecte propuse, în așa fel încât să se obțină:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimări CTP (inclusiv PG)</li> <li>• Estimări privind cheltuielile pentru proiect pe patru ani</li> <li>• Estimări ale perioadei de construire/achiziție „eficiente”<sup>21</sup>. mai fiabile</li> </ul> <p><i>În cadrul acestui demers, vor fi necesare următoarele sub-acțiuni de-a lungul orizontului de timp de 3 ani al acestei Acțiuni:</i></p> <p>#3A. Dezvoltarea capacității în stabilirea costurilor de proiect pentru ministerele care realizează cheltuielile, inclusiv formare profesională și elaborarea materialelor de îndrumare aferente.</p> <p>#3B. Dobândirea de către UEIP a capacității interne (prin recrutări de personal suplimentar calificat) care să realizeze analize inițiale „ușoare” ale estimărilor costurilor de proiect pentru ministerele care realizează cheltuielile;</p> <p>#3C. Dezvoltarea de către UEIP a unui sistem de transmitere a propunerilor de noi proiecte selectate către consultanți externi, unde este cazul, în vederea realizării de revizuirii aprofundate a estimărilor de cost.</p>	
Anii 2 & 3	#4. Parlamentul va primi, în documentația de buget, o Notă care să precizeze (1) valoarea angajamentelor multianuale totale pentru guvern cu privire la toate proiectele de capital (cu diferențiere între proiectele aflate în curs și proiectele noi propuse în buget); și (2) o analiză a suportabilității, pornind de la disponibilitatea previzionată a finanțării bugetare pentru cheltuielile de capital și implicațiile acesteia pentru termenul de finalizare al proiectului.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Raportul de față se va întemeia pe baza de date PIP. Calitatea raportului va depinde, prin urmare, de Acțiunile #1 și #3.</li> <li>2. Întocmirea acestei Note ar trebui să fie în responsabilitatea UEIP.</li> </ol>
Anul 3:	#5. Pregătirea ministerelor care realizează cheltuielile pentru introducerea (în Anul 4) a	

<sup>21</sup> Perioada de timp necesară pentru finalizarea proiectului la costul minim (din perspectiva valorii curente actualizate), ținând cont de previziunile rezonabile ale termenului mediu al întâzierilor viitoare cauzate de factori exogeni.

GRAFIC DE TIMP	ACȚIUNE	OBSERVAȚII
	sistemului integral de credite de angajament (prin furnizarea de formare profesională și materiale explicative).	
Anul 4:	#6. Includerea în legea bugetului a creditelor de angajament CTP pentru toate proiectele de capital.	Va continua acțiunile anterioare și, de asemenea, va necesita raționalizarea numărului existent de proiecte în funcție de suportabilitate (Produsul Livrabil 10).

### Bugetarea costurilor de funcționare și întreținere

112. **Toate solicitările de aprobare bugetară pentru noile proiecte de investiții ar trebui să conțină o analiză separată a implicațiilor costurilor curente asupra bugetului proiectului.** Pentru proiectele pentru care se efectuează o ACB (sau ACE) completă, această analiză a implicațiilor costurilor curente ar trebui să pornească de la ACB. Pentru celelalte proiecte, va reprezenta o analiză de sine-stătătoare. Principalele informații pe care ar trebui să le conțină această analiză se referă la povara suplimentară netă asupra bugetului, rezultată din implicațiile costurilor curente ale proiectului într-un an tipic după construire/achiziție. Atât costurile de funcționare, cât și cele de întreținere trebuie să fie luate în considerare și fiecare dintre acestea (cu precădere cele de întreținere) pot varia considerabil de la un an la altul.

113. **Fiecare minister de linie ar trebui să includă, în plus, în bugetul său anual informații cu privire la implicațiile viitoare ale costurilor curente globale pentru toate proiectele de investiții pe care le desfășoară în prezent.** Aceasta înseamnă consolidarea prognozelor privind costurile nete bugetare curente din analiza specifică fiecărui proiect pentru toate proiectele care sunt în prezent aprobate și pentru care procesul de construire/achiziție nu a fost încă finalizat.

114. **Aceste prognoze cu privire la implicațiile viitoare ale costurilor curente asupra proiectelor de investiții ar trebui integrate în cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM).** În conformitate cu *Legea Responsabilității Fiscale 2010*, planificarea fiscală pe termen mediu pentru orizontul de timp de trei ani (anul bugetar curent plus 2 ani dintre ultimii ani) este obligatorie. CBTM din România ar trebui să urmeze firesc același orizont de timp. Un element de bază al oricărui CBTM de succes constă din prognozele privind cheltuielile și veniturile de referință pe termen mediu – și anume, prognoze privind cheltuielile și veniturile pornind de la premisa unor politici publice neschimbate. Implicațiile costurilor curente ale proiectelor de investiții care vor fi finalizate și vor intra în funcțiune în orizonturile de timp ale CBTM ar trebui integrate în prognozele de cheltuieli de referință, sub forma unui element separat identificat expres.

115. **Informații cu privire la implicațiile viitoare globale ale costurilor curente pe parcursul orizontului de timp de trei ani al CBTM asupra proiectelor de investiții care se află în prezent în derulare ar trebui elaborate, prin urmare, ca parte integrantă a prognozelor privind cheltuielile de referință.** Practica uzuală este să fie elaborată o versiune inițială a prognozelor privind cheltuielile de referință înainte de demararea

procesului de elaborare a bugetului, iar aceasta să fie actualizată la finalul procesului de elaborare a bugetului pentru a ține cont de modificările de politică aprobate pe perioada elaborării bugetului.

116. **Cu toate acestea, ministerele care înregistrează cheltuielile ar trebui de asemenea să aibă obligația de a furniza informații privind implicațiile costurilor curente ale proiectelor de investiții publice, dincolo de orizonturile de timp ale CBTM.** Deoarece în orice moment pe parcursul perioadei există probabilitatea să existe un număr de proiecte majore de investiții aflate în derulare, care vor fi finalizate numai la un moment ulterior orizonturilor de timp ale CBTM, nu ar fi suficientă întemeierea exclusivă pe prognozele privind implicațiile costurilor curente în perioada de trei ani a CBTM. Din acest motiv, ministerele care realizează cheltuielile ar trebui să aibă de asemenea obligația de a furniza o estimare a costurilor curente globale medii după finalizare, care va rezulta din toate proiectele de investiții publice aflate în prezent în derulare. Aceste informații vor fi solicitate odată cu informațiile furnizate pentru întocmirea prognozelor privind cheltuielile de referință înainte de demararea procesului de elaborare a bugetului.

### 3.5. Etapa 4: Implementarea Proiectului

117. **Ar trebui demarată o evaluare detaliată a capacității de implementare a proiectelor la nivelul ministerelor de linie și a instituțiilor subordonate, pentru a identifica orice necesități de îmbunătățire, inclusiv profesionalizarea managementului de proiect.** O evaluare cuprinzătoare a capacității, care ar viza plusurile și minusurile de capacitate existente la nivel individual, organizațional și instituțional, ar trebui de asemenea desfășurată. Evaluarea ar permite identificarea competențelor specifice care necesită consolidare, pentru fiecare angajat, dar și pe cele structurale, ex.: liniile de raportare și modificările instituționale, cum ar fi nevoia de a extinde cerința UE, de a avea o Unitate de Implementare a Proiectului (UIP) specială, pentru toate proiectele.

118. **Calitatea activității de monitorizare a proiectelor ar trebui crescută pentru a permite UEIP și DPIP să învețe lecții pentru implementarea proiectelor și să creeze ciclurile de *feedback* necesare perfecționării procesului de elaborare a proiectelor.** Următoarele recomandări generale ar trebui avute în vedere pentru perfecționarea monitorizării:

- a) Clarificarea rolurilor și responsabilităților UEIP și DPIP pentru a obține proceduri de monitorizare clare, eficiente și potențial integrate.
- b) Clarificarea obiectivului și scopului monitorizării, ținând cont de povara de raportare pe care o resimt ministerele de linie. Pornind de la aceasta, se va reanaliza frecvența monitorizării, pentru o mai bună echilibrare între necesarul de informații și povara raportării.
- c) Se va analiza introducerea unui sistem de analiză economică și suport decizional (inteligentă economică) în sistemul informatic MIP, pentru a permite transmiterea automată a informațiilor monitorizate, cu rutine de verificare a consecvenței deja integrate;

d) Extinderea obiectului informațiilor nefinanciare, astfel încât să includă monitorizarea informațiilor privind rezultatele cuprinse în nota de fundamentare la finalul Etapei 1 și potențial ajustate în Etapa 2 (v. mai sus).

119. **Mai precis, monitorizarea trebuie să acorde mai multă atenție la devierile de la plan și să fie mai orientată înspre soluții, sprijinită prin utilizarea de formate de raportare ușor de gestionat, dar utile.** Pentru Proiectele Semnificative, ordonatorii de credite responsabili ar trebui probabil să raporteze, trimestrial și anual către Ministerul Finanțelor Publice, cu privire la progresul înregistrat în implementarea proiectelor pe care le derulează, utilizând un model adecvat<sup>22</sup>. Rapoartele de monitorizare ar trebui analizate în primă fază de Comitetul Tehnico-economic al ordonatorului(ilor) de credite relevant(ți), ce va fi responsabil cu adoptarea unor măsuri adecvate la devierile de la plan. Pe lângă faptul că se ocupă de dimensiunile financiare ale proiectului, rapoartele transmise Ministerului Finanțelor Publice trebuie de asemenea să includă performanțele de implementare în conformitate cu reperele fizice predefinite prevăzute în planul de implementare aprobat ca parte a Studiului de Fezabilitate și revizuit, după caz, conform unui proiect detaliat. Rapoartele ar trebui să identifice problemele de implementare importante - întârzieri, creșteri ale bugetului, diferențe față de proiect sau specificații etc – sau modificări aduse mediului de operare mai larg, să dezbată soluțiile propuse și deciziile adoptate, dar și să specifice mijloacele prin care să se verifice că soluțiile alese au fost aplicate și funcționează conform planului. Rapoartele ulterioare ar trebui să informeze ulterior cu privire la evoluția înregistrată în soluționarea problemelor identificate în prealabil sau condițiile schimbate.

120. **Procedurile de ajustare a proiectelor de investiții ar trebui clarificate și mai mult, inclusiv prin stabilirea unor elemente care să declanșeze reevaluarea fezabilității.** Ar putea fi stabilite praguri pentru a permite ca modificările ne semnificative și justificate ale valorii reale să aibă loc fără a parcurge procesul oficial de ajustare, asigurând concomitent că modificările semnificative care afectează atingerea rezultatelor dorite sau raportul cost-beneficiu duc la declanșarea unei ajustări oficiale a proiectului. Având în vedere riscul ajustărilor ce afectează justificarea tehnică și economică inițială, întârzierile semnificative mai mari de 2-3 ani și modificările semnificative la valoarea contractată mai mari de 20%, după ajustarea în funcție de inflație, comparativ la valoarea specificată în studiul de fezabilitate, ar trebui să conducă la reevaluarea studiului de fezabilitate inițial. Formularele de monitorizare ar trebui refăcute astfel încât să identifice cu claritate momentele în care au acești factori de declanșare nu au fost respectați, ce necesită gestionarea precisă și la termen a costului total al proiectului (care, la rândul său, va necesita perfecționarea sistemelor de informații pentru investiții publice, conform Capitolului III).

121. **Reevaluarea nu ar trebui să impună un nou studiu de fezabilitate integral, ci refacerea analizei economice inițiale, utilizând estimările actualizate de cost și un grafic de implementare revizuit.** Aprobările necesare, la fel ca pentru un proiect nou, trebuie obținute înainte de continuarea proiectului, fie în forma originală, fie într-o formă refăcută, integrând economisirile necesare de cost pentru a atinge fezabilitate economică. Proiectele despre care se constată că nu mai sunt fezabile, nici măcar după ce sunt re-proiectate, vor fi

---

<sup>22</sup> Modelele propuse sunt incluse în Manualul Investițiilor Publice, Produsul livrabil 12.

oprite de către ordonatorul de credite responsabil, după efectuarea unei analize a costurilor aferente unei astfel de încetări. Proiectele care fac obiectul reevaluării ar trebui analizate în funcție de costurile nerecuperabile, și anume, fără a ține cont de resursele deja epuizate în procesul de construire. Aceste activități ar trebui întreprinse de către ordonatorul de credite sub supravegherea OCP, dacă este cazul, și sub controlul UEIP/MFP.

### 3.6. Etapa 5: Finalizarea proiectului, exploatare și întreținere

122. **Cerințele pentru aplicarea unei perspective a costurilor totale în planificarea investițiilor, în special pentru integrarea la termen a costurilor de întreținere și a altor costuri recurente în planificarea bugetară pe termen mediu ar trebui intensificate.** Dacă anul de finalizare este încadrat în intervalul de timp al CBTM, ministerele de linie ar trebui să aibă obligația de a introduce costurile de funcționare și întreținere generate de noul obiectiv în estimările orientate spre viitor pentru anul finalizării.

### 3.7. Etapa 6: Evaluarea *Ex-post* a Proiectului

123. **Cerințele existente din HG 225/2014 cu privire la evaluarea *ex-post* și analiza rezultatelor pentru îmbunătățiri viitoare ar trebui consolidate chiar mai mult.** UEIP ar trebui să joace un rol proactiv, monitorizând proiectele de investiții finalizate după aprilie 2014 și reamintindu-le ministerelor de linie să facă evaluările *ex-post*. S-ar putea introduce o cerință obligatorie de evaluare *ex-post* și pentru *programele* de investiții finanțate exclusiv de la bugetul de stat, deoarece acestea pot fi alcătuite din mai multe proiecte independente și constituite o parte importantă a cheltuielilor totale.

124. **Obiectul și cerințele revizuirii *ex-post* ar trebui clarificate.** Toate Proiectele Semnificative ar trebui supuse unei evaluări a performanțelor la un anumit moment după realizarea funcționalității complete și, în orice caz, în termen de cinci ani de la finalizare. Pentru Proiectele Medii și Mici, eșantioanele reprezentând 5% și, respectiv, 10%, din proiectele finalizate recent ar trebui evaluate în oricare dintre ani. Ar trebui avută în vedere o cerință în sensul publicării, de către ministerele de linie, a revizuirilor *ex post* pe termen mai lung, pentru a contribui la asigurarea transparenței în legătură cu performanțele și rezultatele cheltuielilor de capital.

### III. CREAREA CONDIȚIILOR PENTRU UN SISTEM MIP MAI PUTERNIC

#### 1. Introducere

125. **Crearea unui sistem MIP mai puternic în România necesită existența mai multor condiții de facilitare pentru reforme care durează mai mult.** Eforturile de a consolida conceptul sistemului MIP, așa cum sunt specificate în capitolul II, nu pot să aibă succes bazate numai pe considerente tehnice, ci vor necesita și consolidarea capacităților și a sistemelor care justifică MIP, precum și o revizuire a cadrului instituțional și legal în care părțile interesate de MIP relevante operează. Facilitarea reformelor MIP de durată va include, de asemenea, măsuri „unice” de raționalizare a portofoliului existent pentru a asigura un PIP care este accesibil în cadrul fiscal și bugetar pe termen mediu.

126. **Acest capitol identifică cinci zone care sunt considerate factori de activare de o importanță specială:**

- *Raționalizarea programului existent de investiții publice.* Îmbunătățirea proceselor legate de capitalul de investiții prin introducerea unui sistem de credite bugetare multianuale pentru proiectele de investiții este un obiectiv crucial de reformă pe termen mediu și lung, dar nu va fi fezabil fără „restructurarea” mai întâi a PIP supraîncărcat.
- *Consolidarea capacităților părților interesate de MIP.* Consolidarea capacităților individuale, precum și a mandatului instituțional și a capacității părților interesate relevante, în special a UEIP a MFP,
- *Îmbunătățiri ale sistemelor informatice.* MFP/UEIP are nevoie de instrumente mai bune de management al informațiilor pentru a desfășura eficient funcțiile de asigurare a calității și supraveghere fiscală legate de MIP, inclusiv prin monitorizarea îmbunătățită a portofoliului de proiecte și urmărirea informațiilor legate de proiecte de-a lungul timpului.
- *Îmbunătățirea cadrului juridic.* Recomandările pentru consolidarea procedurilor MIP se bazează de multe ori pe schimbările efectuate la nivelul cadrului legal sau de reglementare. În plus, clarificarea regulilor și a reglementărilor poate să autorizeze MFP și UEIP să joace un rol mai important în reformarea sistemului.
- *Dezvoltarea cadrului instituțional pentru PPP.* Utilizarea PPP, ca metodă complementară de găsire și implementare a proiectelor de investiții publice are un potențial cu o mare eficiență, dar implică și semnificative riscuri fiscale și bugetare. Cadrul instituțional, în special rolul MFP, trebuie să fie dezvoltat pentru a folosi acest potențial și a controla riscurile.

127. **Pentru fiecare din cele cinci domenii, capitolul discută constrângerile curente, rezumă propunerile de eliminare a acestor constrângeri și descrie planurile de acțiune pentru implementarea propunerilor.** Planurile de acțiune pentru domeniile individuale sunt consolidate ulterior și ordonate într-un plan de acțiune general prezentat în capitolul IV.

## 2. Raționalizarea portofoliului existent de investiții publice

### Mesajele-cheie privind raționalizarea portofoliului existent de investiții publice

- (1) Este necesară o raționalizare a portofoliului existent de investiții din cauza incapacității sistemului curent de a asigura finanțarea adecvată a costurilor previzionate ale PIP. Costul completării portofoliului curent de proiecte PIP este de șapte ori mai mare decât alocarea bugetară din 2015, pe când un program finanțat în mod adecvat nu ar trebui să fie decât de 3 - 4 ori mai mare.
- (2) Exercițiile anterioare de raționalizare a PIP au avut numai un succes limitat. Implementarea programului propus de raționalizare va necesita astfel adoptarea unei abordări mai robuste care implică:
  - a. implementarea unui cadru bazat pe criterii de referință pentru identificarea proiectelor sub-finanțate și a celor cu performanțe slabe;
  - b. transferul automat al acestor proiecte din bugetul PIP principal într-un mecanism separat de soluționare care ar fi indicat separat în bugetul OP (ordonator principal); și
  - c. proiecte intrate în mecanismul de soluționare care sunt supuse unei proceduri de: (i) verificare a stării; (ii) dezvoltare a unei strategii de soluționare; și (iii) implementare a unei opțiuni de soluționare alese (de exemplu, reducere sau restructurare și refinanțare).

128. **Această secțiune prezintă pe scurt constatările unei analize a portofoliului curent de proiecte PIP.** O metodologie de raționalizare a portofoliului existent este propusă, iar rezultatele testării acesteia pentru PIP 2015 sunt prezentate și ele pe scurt. Este discutat modul de gestionare a unui program de raționalizare și, în final, este prezentat un plan de acțiune pentru implementarea sa.

129. **În cadrul unui sistem MIP robust și eficient, proiectele ar fi finanțate la un nivel care ar permite implementarea acestora la timp și eficientă din punctul de vedere al costurilor.** Aceasta ar ajuta la asigurarea faptului că realizarea beneficiilor din investiție nu ar fi amânată. Un astfel de sistem necesită ca finanțarea pentru implementarea proiectelor să fie rezervată în momentul aprobării în baza cheltuielilor estimate programate în perioada de implementare completă a proiectului. În gestionarea programului său de investiții, ordonatorul principal de credite și MFP ar trebui să asigure că acest calendar de finanțare este actualizat anual pentru a lua în calcul orice întârzieri ale implementării și creșteri ale prețului și că resursele pentru bugetele anilor următori sunt disponibile conform acestui calendar.

130. **Este necesară raționalizarea portofoliului din cauza incapacității sistemului curent de a asigura finanțarea adecvată a costurilor previzionate ale PIP.** Acest aspect este reflectat în multe proiecte care rămân în PIP pentru perioade de timp excesiv de lungi și care primesc numai alocări de finanțare simbolice care nu corespund cu implementarea acestora eficientă și la timp. Această situație implică semnificative costuri economice, atât în ceea ce privește costurile generale ale proiectului, cât și întârzierile în realizarea beneficiilor investiției.

131. **Costul completării portofoliului curent de proiecte PIP este de șapte ori mai mare decât alocarea bugetară din 2015, în timp ce un program finanțat în mod adecvat se așteaptă ca în mod normal să nu fie decât de 3 - 4 ori mai mare.** Nivelurile de finanțare sunt în special inadecvate pentru proiectele finanțate pe plan intern deoarece costurile completării portofoliului de investiții sunt de 13 ori mai mari decât alocările bugetare din

2015. Cifra echivalentă pentru proiectele care primesc finanțare din surse externe este de șase ori mai mare. Finanțarea inadecvată duce la întâzieri substanțiale în finalizarea proiectelor și obținerea beneficiilor acestora. Peste 11 procente din toate proiectele din PIP din România sunt în curs de implementare de peste 10 ani, 11 proiecte fiind în programul de investiții de peste 20 de ani. Există, de aceea, o dovadă clară că o raționalizare majoră a PIP este necesară pentru a rezolva problema sub-finanțării și a îmbunătăți performanța implementării PIP.

**132. Raționalizarea portofoliului se desfășoară, de obicei, printr-un exercițiu singular (care este posibil să continue pe o perioadă de 2 - 3 ani) ca răspuns la o situație specifică.** Din acest motiv, raționalizarea portofoliului nu face parte din procesele MIP formale și ar trebui să fie diferențiate de revizuirea periodică a concentrării strategice asupra portofoliului, care este un proces permanent. Un punct de plecare comun îl constituie desfășurarea unei evaluări rapide pentru identificarea proiectelor cu performanțe slabe și apoi introducerea unui proces robust de revizuire și luare a deciziilor, pentru a stabili dacă proiectele ar trebui să fie închise, reduse sau restructurate ca urmare a evaluării. În ultimul caz, proiectul revizuit ar trebui să fie, de asemenea, priorizat și evaluat în funcție de alte noi proiecte concurente.

## **2.1. Metodologia de raționalizare propusă**

**133. Această secțiune prezintă un cadru general pentru evaluarea performanței portofoliului și identificarea proiectelor cu performanțe mult inferioare pentru includerea într-un program de raționalizare.** Abordarea se bazează pe următoarele rațiuni și principii:

- Un PIP sub-finanțat reflectă o situație în care deciziile de prioritizare a investițiilor sunt luate implicit în limita bugetului prin împărțirea finanțării între proiecte. Proiectele care nu primesc finanțare adecvată nu sunt prioritizate. Un exercițiu de raționalizare a portofoliului ar trebui să explice aceste decizii de prioritizare care au fost luate implicit în limita bugetului. Aceasta înseamnă că adecvarea finanțării este o bază primară pentru identificarea proiectelor pentru raționalizare.
- Decizia privind soarta proiectelor care sunt luate în calcul pentru raționalizare poate să fie dificilă, fiind de făcut alegeri privind modul în care un proiect trebuie să fie propus pentru încheiere sau merită să fie continuat, făcând obiectul fondurilor disponibile. Aceasta implică o abordare prin care proiectele sub-finanțate sunt mutate din PIP într-un program de raționalizare separat unde pot să fie supuse unei revizuirii mai detaliate și unui proces de luare a deciziilor care evaluează diferite alegeri și opțiuni disponibile.

## **Crearea unui „mecanism de soluționare”**

**134. Este sugerat transferul proiectelor sub-finanțate și cu performanțe slabe către un „mecanism de soluționare”.** Mecanismul ar furniza un „centru de tranzit”, separat de PIP principal, unde este soluționată starea proiectelor despre care se consideră că au performanțe slabe. În această perioadă, poate să fie necesară o oarecare finanțare intermediară, de exemplu, pentru a preveni deteriorarea activelor finalizate pe jumătate. Baza în care este finanțat mecanismul de soluționare este fundamental diferit de cea a PIP principal. Finanțarea



ar trebui să fie oferită numai proiectelor care sunt considerate esențiale pentru menținerea valorii activelor până când este decis viitorul proiectelor. Proiectele pentru care nu este necesară finanțarea ar și indicate cu o alocare zero în bugetul mecanismul de soluționare al OP. Această abordare ar putea să fie așteptată ca rezultat al unor economii de buget care ar putea să fie utilizate pentru a consolida bugetele proiectelor în desfășurare din PIP principal.

**135. Conceptul mecanismului de soluționare poate să fie analizat în conformitate cu legislația curentă privind finanțele publice; totuși, trebuie să fie formulate orientări detaliate pentru operațiunile mecanismului de soluționare (consultați secțiunea 3 de mai jos).** Problemele legate de potențialele consecințe juridice ale închiderii unor proiecte cu performanțe scăzute vor necesita o investigare suplimentară de către un consultant familiarizat cu sistemul juridic din România. Cu toate acestea, contractanții ar trebui să sprijine acțiunile de închidere a proiectelor care primesc niveluri minime de finanțare dacă sunt acompaniate de măsuri care asigură finanțarea completă și predictibilă a proiectelor în viitor.

**136. În vederea protecției împotriva sub-finanțării continue a PIP, pentru proiectele care intră sau reintră în PIP ar trebui ca, în viitor, cerințele de finanțare ulterioare să fie blocate în cadrul resurselor PIP și la nivelul prognozelor efectuate.** Capitolul II al acestui raport include sugestii privind modul în care ar putea să fie introdus un cadru multianual de angajare a finanțării.

### **Criteriile de raționalizare**

**137. Pentru a decide ce proiecte ar trebui să intre în mecanismul de soluționare, cadrul general folosește două seturi de criterii și un număr mic de indicatori.** Primul set include trei criterii de măsurare a performanței istorice și a adecvării finanțării. Al doilea set include două criterii care indică fezabilitatea și impactul includerii unui proiect în programul de raționalizare. Pentru fiecare indicator au fost dezvoltate criterii de referință utilizate în analiza ulterioară a portofoliului și a performanței proiectului. Criteriile, indicatorii și criteriile de referință sunt descrise în tabelul 12 de mai jos.

**Tabelul 12: criteriile de identificare a proiectelor neperformante**

Criteriul/indicatorul	Criteriul de referință de neperformanță	Intrarea în programul de raționalizare
<b>1. Perioada în curs de implementare</b>		Toate proiectele care îndeplinesc sau depășesc două sau mai multe criterii de referință și toate proiectele clasificate ca inactive (criteriul 3) sunt automat luate în calcul pentru includerea în programul de raționalizare.
Anii de când a început implementarea proiectului.	>10 de la începerea implementării proiectului.	
<b>2. Durata până la finalizarea proiectului la nivelul curent de finanțare.</b>		
(Costul finalizării proiectului la începutul anului fiscal curent)/(Alocarea bugetară pentru anul curent).	> 10 ani până la finalizarea proiectului la nivelul actual al alocărilor bugetare anuale.	
<b>3. Dovada și extinderea inactivității</b>		
Bugetul în fiecare din ultimii trei ani ca % din costul finalizării la începutul anului fiscal curent.	Bugetul în fiecare din ultimii 3 ani mai puțin 10 % din costul finalizării la începutul anului fiscal curent.	

Notă: toate proiectele finalizate peste 90 % și toate proiectele începute în anul fiscal curent ar trebui să fie excluse din evaluare.

## 2.2. Analiza PIP-urilor din 2015

138. **O analiză a alocărilor bugetare din 2015 evidențiază cota substanțială a investițiilor non-proiect și a predominanței sectorului transporturilor în cadrul PIP general.**<sup>23</sup> Bugetul din 2015 pentru PIP de state totalizează 17,6 miliarde lei, din care 58% reprezintă proiecte de tipul A (în desfășurare) și tipul B (noi). Restul de 42% includ cheltuieli de investiții non-proiect de tipul C pentru care o defalcare detaliată nu este disponibilă în cadrul MFP.

**Tabelul 13: PIP de stat - alocările bugetare 2015**

Ordonatori principali de credite (OPC)	Nr. proiecte (A+B)	Poziția A	Poziția B	Poziția C	Total PIP de stat RON '000	Ponderea în total PIP %
		Proiecte în continuare RON '000	Proiecte noi RON '000	Alte cheltuieli de investiții RON '000		
Ministerul Transporturilor	104	7.604.699	7.500	1.331.590	8.943.789	50,7%
Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor	36	854.933	0	635.715	1.490.648	8,5%
Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice	11	538.447	359.700	237.584	1.135.731	6,4%
Ministerul Educației și Cercetării Științifice	76	552.359	0	1.031.187	1.583.546	9,0%
Ministerul Justiției	12	52.735	450	107.078	160.263	0,9%
Ministerul Sănătății	3	10.119	33.000	682.658	725.777	4,1%
Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale	21	33.040	0	50.638	83.678	0,5%
<b>Alți OPC</b>	<b>35</b>	<b>102.854</b>	<b>3.235</b>	<b>3.399.779</b>	<b>3.505.868</b>	<b>19,9%</b>
<b>Total</b>	<b>298</b>	<b>9.749.186</b>	<b>403.885</b>	<b>7.476.229</b>	<b>17.629.300</b>	<b>100,0%</b>
<b>Ponderea în total PIP</b>		<b>55,3%</b>	<b>2,3%</b>	<b>42,4%</b>	<b>100,0%</b>	

Sursa: calcule bazate pe PIP 2015

Notă: explicarea a ceea ce înseamnă A, B, C

<sup>23</sup> Consultați SCR MIP Produsul livrabil 10: Raționalizarea portofoliului de investiții publice existente pentru analiza completă.

139. **Implementarea PIP este caracterizată de perioade excesiv de lungi de implementare și cerințe de cheltuieli previzionate care depășesc substanțial finanțarea disponibilă probabilă.** Proiectele care primesc finanțare externă sunt în general mai adecvat finanțate decât proiectele finanțate complet pe plan intern. Există variații semnificative ale performanței între sectoarele importante cu proiecte finanțate complet pe plan intern din sectoarele transporturilor și mediului care au în special performanțe slabe.

140. **Perioada medie în care proiectele sunt în curs de implementare este de 6,6 ani, ceea ce depășește semnificativ criteriul de referință al bunei practici de 5 ani.** Se consideră în general că finanțarea inadecvată și necesitatea de a împărți finanțarea între proiecte este cauza majoră a implementării lente. Această concluzie este în conformitate cu observația că durata proiectelor care primesc creditare și finanțare externă este mai mică decât cea a proiectelor finanțate în întregime intern. Perioadele lungi de implementare pentru proiectele finanțate complet pe plan intern reprezintă aspecte critice în special în sectoarele transporturilor și mediului.

**Tabelul 14: Performanța istorică: perioada de la începerea proiectului**

OPC	Toate proiectele <sup>1</sup>		Proiecte finanțate prin ÎE/GE <sup>2</sup>		Proiecte FII <sup>2</sup>	
	Nr. proiecte	Perioada medie de la demararea proiectului (ani)	Nr. proiecte	Perioada medie de la demararea proiectului (ani)	Nr. proiecte	Perioada medie 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 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
<b>Alți OPC</b>	35	4,8	2	2,0	32	5,0
<b>Toți OPC</b>	<b>298</b>	<b>6,6</b>	<b>64</b>	<b>4,8</b>	<b>205</b>	<b>7,6</b>

Note

<sup>1</sup>Excluzând proiectele pentru care nu este specificată data începerii.

<sup>2</sup>Excluzând proiectele pentru care nu sunt specificate informații privind sursa finanțării și data începerii.

<sup>3</sup> ÎE = proiect finanțat din împrumuturi externe; GE = proiect finanțat din granturi externe; FII = proiect cu finanțare integral internă.

Sursa: baza de date PIP

141. **La nivelurile curente de alocare bugetară, va fi nevoie de 7 ani pentru a finaliza portofoliul existent de proiecte de investiții.** Proiectele care primesc finanțare externă sunt mai bine finanțate, necesitând 6 ani pentru finalizare (tabelul 3).<sup>24</sup> În schimb, ar fi necesari 13 ani pentru finalizarea tuturor proiectelor finanțate complet de plan intern, în principal din cauza nivelurilor inadecvate de finanțare internă din sectoarele transporturilor și mediului. Cerințele de finanțare previzionate pentru proiectele PIP curente ar fi reduse cu 30% pentru a îndeplini criteriul de referință al celor 5 ani pentru finalizare la nivelurile de finanțate din 2015.

<sup>24</sup> Cifra foarte mare pentru MDRAP se datorează unui singur proiect mare care este în prezent în prima etapă de implementare (Program Construcții Locuințe Pentru Tineri Destinate Închirierii-A). Excluderea acestui proiect din analiză reduce perioada care ar fi necesară pentru finalizarea proiectelor finanțate extern din MDRAP la 14 ani.

**Tabelul 15: Caracterul adecvat al nivelurilor curente de alocări bugetare**

MBH	All Projects		EC/EG Funded Projects		FDF Projects	
	No of Projects	Years to Complete Existing PIP Portfolio at 2015 Levels of Financing <sup>1</sup>	No of Projects	Years to Complete Existing PIP Portfolio at 2015 Levels of Financing <sup>1</sup>	No of Projects	Years to Complete Existing PIP Portfolio at 2015 Levels of Financing <sup>1</sup>
Ministry of Transport	104	7.1	60	5.5	44	21.0
Ministry of Environment Water and Forests	36	2.7	8	1.9	28	14.6
Ministry of Regional Development and Public Administration	11	15.9	4	31.1	7	5.5
Ministry of Education and Scientific Research	76	1.9	1	1.0	75	4.6
Ministry of Justice	12	5.8	4	3.9	8	9.2
Ministry of Health	3	4.2			3	4.2
Ministry of Agriculture and Rural Development	21	5.7			21	5.7
Other MBHs	35	3.1	2	1.7	33	3.7
<b>All MBHs</b>	<b>298</b>	<b>7.1</b>	<b>79</b>	<b>6.0</b>	<b>219</b>	<b>12.9</b>

Notes

<sup>1</sup> 2015 budget allocation.

<sup>2</sup> EC = Project with external credit financing; EG = Project with external grant financing; FDF = fully domestically financed project.

Source: PIP database

142. O parte semnificativă a proiectelor poate să fie clasificată drept „inactivă”, primind bugete de mai puțin de 10 procente din costurile totale ale proiectelor în fiecare din ultimii trei ani. Incidența inactivității a fost evaluată de cei trei OP cu cele mai mari programe de investiții (transporturi, mediu și dezvoltare regională). Aproape 40% din proiectele acestor OP pot să fie clasificate ca inactive (tabelul 16).

**Tabelul 16: Ocurența proiectelor inactive din cei 3 OP**

OPC	Toate proiectele		Proiecte stagnante
	Nr.	Nr.	% din toate proiectele
Ministerul Transporturilor	104	34,0	33%
Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor	36	21,0	58%
Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice	11	3,0	27%
<b>Trei OPC</b>	<b>151</b>	<b>58</b>	<b>38%</b>

Sursa: baza de date PIP și evaluarea echipei.

143. O analiză a cererilor de finanțare pentru proiecte aflate în diferite etape de implementare indică faptul că identificarea și încheierea proiectelor care sunt încă în etapa inițială trebuie să fie un element important al unui program de raționalizare PIP viitor. Aproximativ 21% din toate proiectele din PIP intră în etapa de debut inițială, cu cheltuieli totale până în prezent de la începutul anului 2015 care nu depășesc 10% din costurile proiectelor (tabelul 17). Acest grup reprezintă 34% din cerințele de finanțare previzionate PIP. Încheierea proiectelor în această etapă timpurie de implementare se poate aștepta să aibă un impact mai mare asupra reducerii cheltuielilor viitoare. Eliminarea, de asemenea, riscul de încheiere a unui proiect într-o etapă timpurie atunci când costurile de investiție ar fi apărut. De aceea, în identificarea proiectelor de inclus în programul de raționalizare, ar trebui să fie acordată o atenție specială celor aflate într-o etapă timpurie de implementare, în special cele din etapa inițială de debut.

144. **Deși aproape o treime din proiecte sunt în etapa de finalizare a implementării, peste 70% din costurile proiectelor fiind deja înregistrate, aceste proiecte reprezintă mai puțin de 5% din cerințele de cheltuieli PIP previzionate.** Aceasta ar sugera că proiectele sunt amânate în ultimele etape de implementare. Pentru aceasta ar putea să existe diferite motive. Printre acestea se numără: (i) proiecte care au depășit bugetul inițial și care nu pot să asigure o finanțare suplimentară care să le permită finalizarea; (ii) litigii cu contractanții care amână finalizarea și predarea acestora; și (iii) neajunsuri în managementul proiectelor în etapele finale ale implementării. Deși este relativ nesemnificativ din perspectivă financiară, există riscul ca aceste proiecte să aglomereze PIP și, de asemenea, reprezintă o cerere viitoare necunoscută legată de resursele PIP în cazul în care o finanțare suplimentară ar fi necesară pentru finalizarea acestora. Soluționarea proiectelor într-o etapă târzie ar trebui astfel să fie un element important al programului de raționalizare PIP.

**Tabelul 17: Dimensiunea cererilor de finanțare PIP previzionate în funcție de etapa implementării proiectului**

Etapa actuală a implementării proiectului	Număr de proiecte Nr.	Ponderea în necesarul de finanțare anticipată a PIP
		%
Inițială: Cheltuieli <10% din CTP	62	34,0%
Etapa 1: Cheltuieli 10-29% din CTP	45	24,0%
Etapa 2: Cheltuieli 30-49% din CTP	43	17,9%
Etapa 3: Cheltuieli 50-69% din CTP	53	19,6%
Etapa 4: Cheltuieli 70-89% din CTP	62	4,1%
Finalizare: Cheltuieli >90% din CTP	33	0,4%
<b>Total toți OPC</b>	<b>298</b>	<b>100,0%</b>

Sursa: baza de date PIP

145. **Un total de 75 de proiecte au fost suspendate în ultimii ani și nu mai sunt incluse în bugetul PIP.** Acesta este rezultatul măsurilor anterioare luate pentru a elimina proiectele care nu au putut să fie finanțate adecvat din PIP, în special în sectoarele care nu au fost considerate o prioritate pentru investițiile publice. Dacă proiectele ar trebui să fie repornite, ar reprezenta o cerere semnificativă legată de finanțarea PIP viitoare totalizând 35,3 miliarde lei, deși 60 e procente din finanțarea implicată este asociată unui singur proiect din Ministerul Economiei, Comerțului și Turismului.<sup>25</sup>

146. **O analiză tip „semafor” este utilă pentru evaluarea performanței la nivelul proiectului.** Permite evidențierea clară a sub-performanțelor grave și luarea în calcul a diferiților indicatori. De exemplu, într-o evaluare în funcție de trei indicatori, două semnale roșii ar putea să fie utilizate inițial ca bază pentru selectarea proiectelor de mutat într-un program de raționalizare, proiectele având două sau mai multe semnale galbene fiind trecute într-o listă de monitorizare. Analiza tip „semafor” este, de asemenea, mai potrivită decât un punctaj numeric și un sistem de clasificare ce implică un nivel nejustificat de acuratețe.

<sup>25</sup> Codul proiectului 44 titlul: CNE - CERNAVODA 5X700 MWE

147. **Analiza desfășurată a programelor de investiții curente ale celor trei OP a identificat 57 de proiecte dintr-un portofoliu mixt total de 151 de proiecte care sunt sub-finanțate cronic.** Transferul acestor proiecte către un program de raționalizare ar putea să reducă cerințele de finanțare previzionate ale PIP cu 48 miliarde lei, din care 71% reprezintă proiecte din sectorul transporturilor.

148. **Dintr-un portofoliu total de 104 de proiecte de investiții în desfășurare în cadrul MT, analiza tip „semafor” a identificat 27 de proiecte neperformante cu două sau mai multe semnale roșii.** Au mai existat alte 7 proiecte care în fiecare din ultimii trei ani au primit finanțare echivalentă cu mai puțin de 10 procente din costul total al proiectului. 13 proiecte pentru care cheltuielile au fost mai mari de 90% din costul total aprobat al proiectului au fost excluse din analiza tip „semafor”.

149. **Impactul potențial asupra cerințelor de finanțare ale MT al deplasării acestor 34 de proiecte către un program de raționalizare ar fi semnificativ (tabelul 18).** Ar reduce cererile de finanțare previzionate (2015 și ulterior) legate de programul de investiții al ministerului cu 64%, de la 53,7 miliarde lei la 19,6 miliarde lei, echivalentul a de 2,6 ori bugetul MT pentru 2015 și în parametrii unui program de investiții durabil.

**Tabelul 18: Reducerea potențială a cererilor de cheltuieli pentru MT provenită din raționalizare**

Criteria de raționalizare	Proiecte Nr.	Reducere potențială a necesarului de cheltuieli anticipate milioane RON	Pondere din totalul necesar pentru finalizarea tuturor proiectele MT în derulare %
2 punctaje roșii	27	33,020	61,5%
1 punctaj roșu - stagnant	7	1,114	2%
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>34,134</b>	<b>63,6%</b>

Element Memorandum:

Total finanțare necesară pentru finalizarea proiectelor MT în ian. 2015 = 53,691 milioane RON

### 2.3. Gestionarea implementării unui program de raționalizare

150. **Această secțiune prezintă unele din principalele aspecte legate de implementarea programului de raționalizare.** Identifică unii din pașii inițiali care ar trebui să fie efectuați în perioada rămasă din 2015, în timp ce accentul principal s-ar pune pe crearea și activarea unui mecanism de soluționare în 2016. În 2017, accentul ar trece pe rezolvarea situației proiectelor care au fost introduse în mecanismul de soluționare.

151. **Exercițiile anterioare de raționalizare a PIP au avut numai un succes limitat.** Deși au dus la închiderea unor proiecte și trecere altora în așteptare, PIP a continuat să fie mult sub-finanțat. Mai multe motive explică impactul limitat al acestor inițiative, inclusiv: (i) caracterul adecvat al finanțării PIP care nu este tratat ca o problemă de responsabilitate fiscală; (ii) MFP nu a exercitat o responsabilitate de controlor eficient în asigurarea faptului că proiectele sunt incluse în buget numai dacă pot să fie finanțate adecvat; (iii) reluctanța

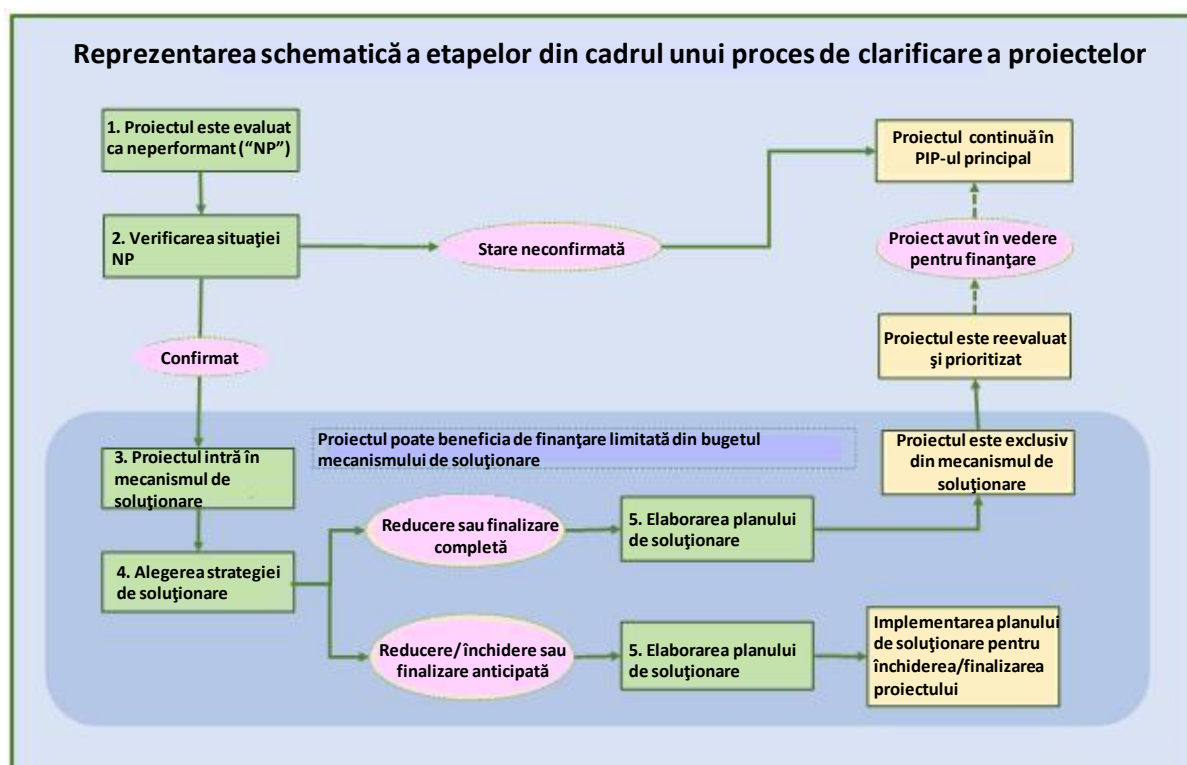
ordonatorilor principali de credite (OP) de a închide proiectele slab finanțate, în loc de a le considera ca fiind potențiale creanțe atașate resurselor bugetare viitoare; și (iv) incertitudinile legate de potențialele consecințe legale ale închiderii proiectelor.

**152. Implementarea programului propus de raționalizare va necesita astfel adoptarea unei abordări mai robuste.** Principalele cerințe ale unei astfel de acordări sunt:

- Performanța și accesibilitatea PIP sunt gestionate în Strategia fiscală și bugetară (SFB) a guvernului.
- MFP răspunde de asigurarea faptului că proiectele pot să fie incluse în buget numai dacă există o suficientă finanțare previzionată pentru a permite finanțarea la timp a acestora.
- Proceduri robuste de raționalizare sunt introduse pentru rezolvarea stocului curent de proiecte sub-finanțate. Acestea ar include:
  - ◇ Implementarea unui cadru bazat pe criterii de referință, precum cel propus în raportul de față, pentru identificarea proiectelor sub-finanțate și cu performanțe slabe.
  - ◇ Verificarea stării de neperformanță a unui proiect prin discuții cu ordonatorul principal de credite responsabil cu proiectul.
  - ◇ Transferul automat al acestor proiecte neperformante din bugetul PIP principal într-un mecanism de soluționare (consultați informațiile de mai jos) care ar fi indicat separat în bugetul OP. Plafonul general al bugetului pentru mecanismul de verificare ar trebui să fie stabilit în Strategia fiscală și bugetară și nu ar trebui să depășească 5 % din bugetul total pentru investiții publice.
  - ◇ Dezvoltarea unei strategii de soluționare pentru proiectele transferate spre mecanismul de soluționare. Aceasta ar implica o evaluare inițială a costurilor și a beneficiilor diferitelor opțiuni, respectiv: (i) închidere; (ii) reducere și finalizare timpurie implicând cheltuieli limitate; (iii) reducere proporțională și revizuire pentru a face proiectul mai accesibil ca preț; și (iv) continuarea spre finalizarea completă în baza conceptului și specificațiilor existente ale proiectului.
  - ◇ După ce se convine asupra opțiunii selectate, ar putea fi elaborate planuri de soluționare detaliate. În cazul proiectelor identificate pentru închidere și reducere, ar putea fi dezvoltat un plan de soluționare în etape, cu costurile stabilite. Costurile asociate închiderii și reducerii ar fi acoperite din bugetul mecanismului de soluționare. Proiectele recomandate pentru reducere proporțională sau finalizare completă ar fi supuse reevaluării și reprioritizării înainte de a fi reluate în calcul pentru finanțare în cadrul PIP principal.
- Decizia formală asupra finalizării și procesului care duce la finalizarea proiectelor trebuie să fie luată la nivel politic, de către Consiliul de Miniștri.
- O condiție a reintrării în PIP ar fi că finanțarea este acordată pentru costurile de investiții integrale pe perioada de implementare a proiectului.
- O limită de expirare de 3 ani - cu o posibilă extensie de 5 ani cu acordul Consiliului de Miniștri - trebuie să fie introdusă pentru a facilita implementarea la timp a strategiilor de soluționare. După atingerea perioadei limită, proiectele ar fi terminate automat.

153. **Procesul de soluționare propus este ilustrat în figura 11 de mai jos.**

**Figura 11. Etapele procesului de soluționare a proiectului**



#### 2.4. Planul de acțiune pentru implementarea unui program de raționalizare

154. **Planul de acțiune pentru implementarea programului de raționalizare ar putea să includă patru etape distincte, după cum urmează:**

Etapa 1: acordul asupra abordării și modului de a progresa. Aceasta ar implica efectuarea de către MFP a următorilor pași:

- ◇ Primirea constatărilor și a recomandărilor SCR MIP Produsul livrabil 10 (noiembrie 2015).
- ◇ Asigurarea angajamentului ministerului și a conducerii superioare a MFP privind implementarea unui program de raționalizare care reduce cerințele de cheltuieli previzionate privind PIP la niveluri adaptate previziunilor fiscale pe termen mediu. Aceasta ar include: (i) acordul de creare a unui mecanism de soluționare spre care proiectele identificate pentru includerea în programul de raționalizare vor fi transferate și vor primi orice finanțare continuată; (ii) desemnarea responsabilității MFP pentru coordonarea, gestionarea și monitorizarea procesului de soluționare; (iii) un calendar al acțiunilor de desfășurat în 2015 în sprijinul introducerii programului de raționalizare și care să permită funcționarea sa integrală în cadrul bugetului pe 2017; și (iv) analiza desfășurării unui proiect pilot de abordare cu un OP în legătură cu bugetul pe 2016 (noiembrie/decembrie 2015).



- ◇ Evaluarea de către un consultant familiarizat cu sistemul juridic din România a potențialelor implicații juridice ale reducerii și închiderii proiectelor (*noiembrie 2015*).
- ◇ Desfășurarea unei discuții la nivel de cabinet cu privire la raționalizarea PIP, în mod ideal ca parte a unei analize mai largi a cerințelor de consolidare MIP. (*Noiembrie - decembrie 2015*).

Etapa 2: posibile proiecte pilot în cadrul bugetului pentru 2016. Aceasta ar avea ca scop testarea suplimentară a conceptului programului de raționalizare cu un OP. Exercițiul ar fi limitat ca sferă de aplicare și ar însemna ca MFP să colaboreze cu un OP pentru a identifica pentru bugetul pentru 2016 proiecte de transferat către programul de raționalizare. Exercițiul-pilot ar trebui să utilizeze și să verifice metodologia și evaluările inițiale de raționalizare făcute în raportul de față și să includă atât proiecte în desfășurate, cât și în așteptare. În această etapă, nu ar fi nevoie de modificări ale prezentării PIP în bugetul pentru 2016 și nu ar trebui să se termine înainte de finalizarea proiectului de buget. Scopul său principal ar fi acela de a permite un progres timpuriu în cadrul activităților de testare a procesului de soluționare în anul 2016. (*Noiembrie 2015 - ianuarie 2016*.)

Etapa 3: implementarea unui calendar în 2016 pentru introducerea mecanismului de soluționare pentru bugetul din 2017. Aceasta ar trebui să implice:

- ◇ Finalizarea și agrearea calendarului de implementare.
- ◇ Confirmarea deciziilor de creare a unui mecanism de facilitare și elaborarea ordonanțelor și a hotărârilor de guvern care să reglementeze înființarea, funcțiile și operațiunile mecanismului. (*Ianuarie - februarie 2016*).
- ◇ Consultări cu contractanții/reprezentanții importanți din domeniu pentru a ajunge la o înțelegere comună a necesității raționalizării PIP și a modului în care procesul poate fi gestionat în mod optim (*februarie - martie 2016*).
- ◇ Elaborarea unor instrucțiuni detaliate care să facă referire la modul de desfășurare a diferitelor etape ale procesului de soluționare (*februarie - martie 2016*).
- ◇ Actualizarea evaluării privind justificarea, desfășurată în 2015, utilizând datele din baza de date a bugetului pentru 2016. Unele ajustări ale criteriilor de justificare și referință ar putea să fie introduse după analiza detaliată de către MFP a propunerilor formulate în raport și/sau bazate pe experiența cu proiectul-pilot inițial (*martie - aprilie 2016*).
- ◇ Selectarea inițială de către MFP a proiectelor care trebuie incluse în programul de justificare în baza evaluării actualizate. Selecția proiectelor ar fi verificată cu ordonatorul principal respectiv (*aprilie - mai 2016*).
- ◇ Realizarea analizei cerințelor de restructurare și sublinierea planurilor de restructurare care trebuie incluse în Strategia fiscală și bugetară (*mai-iunie 2016*).
- ◇ Elaborarea unei strategii pentru gestionarea proiectelor care să fie introdusă în mecanismul de soluționare. Aceasta ar împărți proiectele în două categorii diferite: (i) finalizare timpurie; (ii) diminuare și închidere; (iii) restructurare, reevaluare și analiza pentru reintroducerea în PIP. În această situație, pentru fiecare grup ar trebui pregătit câte un plan de acțiune, identificându-se ordinea proiectelor prin procesul de soluționare. În acest mod, s-ar separa proiectele care ar putea fi soluționate rapid de cele al căror traseu de soluționare a fost mai puțin clar și pentru care au fost necesare studii detaliate și negocieri (*iunie - iulie 2016*).

- ◇ Inițierea proceselor de soluționare. Aceasta ar implica acțiuni ale ordonatorului principal și ale MFP responsabil cu supravegherea și monitorizarea (*începând cu august 2016*).
- ◇ Pregătirea Anexei PIP la bugetul pentru 2017 care conține defalcări ale bugetului pentru fiecare ordonator principal, cu alocări pentru: (i) proiecte care sunt în PIP principal și care ar trebui să primească finanțare adecvată în conformitate cu un calendar și o dată de finalizare planificate; și (ii) proiecte care sunt în mecanismul de soluționare și care în cele mai multe cazuri ar primi, în așteptarea finalizării procesului de soluționare, fie alocări zero, fie unele foarte limitate pentru a acoperi angajamente de neevitat sau pentru a menține lucrările în curs de desfășurare. (August - septembrie 2016.)

Etapa 4: în funcție de procesul de raționalizare din 2017 (și repetat în 2018). În 2017, accentul ar fi pus pe rezolvarea situației proiectelor care au fost introduse în mecanismul de soluționare. Aceasta ar implica implementarea planurilor de reducere și închidere și în unele cazuri, implementarea planurilor de finalizare accelerate sau reintroducerea unui proiect după reevaluare și prioritizare. După o analiză a progresului înregistrat în 2016, exercițiul de evaluare a raționalizării ar fi repetat pentru a identifica alte proiecte care să fie incluse în mecanismul de soluționare. Strategia fiscală și bugetară s-ar putea raporta la progresul înregistrat pe calea implementării programului de raționalizare și ar putea identifica o serie de schimbări și îmbunătățiri care să fie avute în vedere pentru bugetul pe 2018.

### **Măsurile de sprijin**

**155. Succesul programului de raționalizare va depinde, de asemenea, de implementarea unui set mai mare de măsuri necesare pentru a consolida managementul investițiilor publice.** Printre aceste măsuri-cheie se numără: (i) desfășurarea unei analize a priorităților investițiilor publice în toate sectoarele și a cheltuielilor de tip C pentru a furniza un cadru mai robust de stabilire a priorităților de investiții sectoriale; (ii) consolidarea funcției de control asupra proiectelor care intră în buget și introducerea finanțării pentru angajarea multianuală pentru a asigura faptul că proiectele sunt acceptate numai dacă este disponibilă finanțarea previzionată adecvată a implementării acestora; (iii) integrarea proiectelor de investiții publice individuale în cartea de conturi principală a guvernului și sistemul central de gestionare financiară centrală și contabil; și (iv) realizarea îmbunătățirilor în baza de date PIP pentru a înregistra cheltuielile anuale efective din sistemul contabil și a oferi verificări mai stricte pentru a asigura acuratețea datelor și realismul propunerilor de cheltuieli trimise de ordonatorul principal de credite.

### 3. Dezvoltarea capacităților

#### Mesajele-cheie privind dezvoltarea capacităților

- (1) Consolidarea sistemului MIP din România depinde de îmbunătățirea capabilităților tehnice ale părților interesate relevante, precum UEIP.
- (2) UEIP dispune în prezent de capabilități medii de exercitare a funcțiilor de asigurare a calității și de supraveghere fiscală. Competențele tehnice trebuie să fie îmbunătățite în următoarele domenii: planificarea investițiilor, evaluarea proiectelor, analiza portofoliului, analiza financiară - inclusiv analiza estimărilor costului total al proiectelor la nivel de fezabilitate de la ML - managementul ciclului de proiecte - inclusiv monitorizare și evaluare - precum și formularea și managementul contractelor și furnizarea serviciilor de consultanță - inclusiv pregătirea documentelor analitice de înaltă calitate și a sintezelor de politică.
- (3) Capacitățile UEIP de a desfășura funcțiile de asigurare a calității și supraveghere fiscală ar putea să fie îmbunătățite pe termen scurt printr-o combinație de formare profesională și angajare a specialiștilor suplimentari. Profilul de personal al UEIP ar trebui să fie revizuit pentru a reflecta un nivel mai mare de specializare în conformitate cu sarcinile centrale ale unității. O specializare superioară ar trebui să ajute la creșterea profesionalizării UEIP, ceea ce, în schimb este posibil să crească performanța și acceptarea unității.
- (4) Capacitatea UEIP de a desfășura funcții specifice depinde, totuși, nu numai de cunoștințele și competențele personalului său, ci și de calitatea organizației din care face parte - MFP - și normele și procedurile prin care MFP își desfășoară activitățile.
- (5) Structura organizațională a MFP nu favorizează comunicarea și coordonarea eficiente și eficace între departamentele ce joacă un rol în MIP. Amplasarea UEIP în afara departamentului de buget împiedică MFP să supravegheze și să gestioneze eficient programul de investiții publice, precum și să consolideze legătura dintre prioritizarea și bugetarea proiectelor. O mai mare coerență organizațională ar putea fi obținută prin amplasarea comună a UEIP și DPIIP în cadrul Direcției generale de programare bugetară.

156. **Consolidarea sistemului MIP din România depinde de îmbunătățirea capacităților tehnice ale părților interesate relevante.** Reformele MIP la nivel instituțional, de exemplu, realizarea modificărilor în politicile și reglementările legate de MIP, trebuie, în final să fie implementate de oameni. O condiție importantă a instituționalizării unui sistem MIP mai puternic în România este astfel extinderea cunoștințelor și a competențelor legate de MIP ale persoanelor și unităților organizaționale-cheie, în speciale ale UEIP.

157. **Capacitatea UEIP de a desfășura funcții specifice depinde, totuși, nu numai de cunoștințele și competențele personalului său, ci și de calitatea organizației din care face parte - MFP - și normele și procedurile prin care MFP își desfășoară activitățile.** De aceea, a fost desfășurată o evaluare a capacității acoperind trei niveluri, respectiv departamental, organizațional și instituțional, utilizând mai multe abordări pentru a colecta datele necesare, incluzând revizuirea documentelor, sondajele pentru personal și interviuri cu persoane-cheie care oferă informații (consultați produsul livrabil 7 al SCR MIP).

158. **În timp ce la nivel instituțional constatările sunt deja acoperite în capitolul II, această secțiune rezumă constatările evaluării capacității UEIP la nivel organizațional și departamental.**<sup>26</sup> Secțiunea subliniază posibilele ajustări ale cadrului organizațional și face sugestii privind modul în care competențele tehnice și non-tehnice ale UEIP ar trebui să fie consolidate pentru a permite unității să desfășoare mai eficient funcțiile de asigurare a calității și supraveghere fiscală.

159. **În ciuda legăturilor naturale și a dependențelor dintre sarcinile acestora, UEIP și DPIP sunt amplasate în două departamente diferite raportând către doi secretari de stat diferiți.** UEIP este amplasată în prezent în afara direcției de buget a MFP. Diferențele de opinie referitoare la rolul UEIP dintre minister și directorul DPIP au contribuit la plasarea UEIP în subordinea secretarului de stat responsabil pentru Direcția Generală ECOFIN, Autoritatea de Certificare și Plată, Direcția Generală pentru Relații Financiare Internaționale, Direcția pentru Relația cu Parlamentul, Sindicatele și Patronatul și nu al DG pentru Programare Bugetară care este supravegheată de un secretar de stat diferit. Judecând din interviurile cu personalul MFP, UEIP nu a fost convinsă că MFP ar trebui să conteste propunerile de cheltuieli trimise de ministerele de linie. În consecință, conducerea superioară a decis să înființeze UEIP ca unitate separată, pentru a consolida revizuirea externă a propunerilor de proiect ale ministerelor de linie fără a perturba structurile existente. Crearea noilor unități pentru a introduce noi funcții sau a le consolida pe cele existente se întâmplă des în sectorul public din România. Deși evită dificultățile ce apar de obicei în restructurarea unităților existente, inclusiv remanierea personalului, rezultă de multe ori în fragmentare funcțională și suprapuneri.

160. **În cadrul MFP, UEIP și DPIP au ambele responsabilități directe legate de MIP.** Cu unele excepții, DPIP supraveghează proiectele deja aprobate care primesc finanțate de la bugetul de stat. UEIP, pe de altă parte, se presupune că desfășoară în principal o funcție de control al calității și filtrare legată de *propunerile* de proiect și că oferă informații pentru deciziile de finanțare. Rolurile și responsabilitățile unității sunt definite în principal în OUG 88/2013 și Hotărârea de guvern (HG) 225/2014. Prin urmare, DPIP și UEIP sunt create să desfășoare sarcinile enumerate în tabelul 19 de mai jos.

---

<sup>26</sup> Evaluarea capacității a inclus o auto-evaluare a personalului UEIP și o analiză a contextului educațional și a experienței de muncă a cadrelor. Competențele tehnice și non-tehnice derivate din fișele postului pentru analiști de buget și financiari, precum și orientările privind resursele umane ale diferitelor agenții bilaterale și multilaterale au fost folosite ca puncte de referință pentru evaluare. Sondajele au fost desfășurate în luna mai 2015. Utilizând un chestionar standardizat, cadrelor din UEIP li s-a cerut să-și clasifice competențele în diferite domenii tehnice și netehnice legate de MIP. În partea A a chestionarului, personalului UEIP i s-a cerut să-și clasifice competențele tehnice pe o scară cu trei puncte de la „foarte bune” la „satisfăcătoare”. În partea B, personalului UEIP i s-a cerut să-și clasifice competențele netehnice pe aceeași scară de trei puncte. Partea C a cerut personalului UEIP să indice anii efectivi de experiență de muncă în diferite domenii legate de MIP. Chestionarele au fost completate de 11 cadre, inclusiv de directorul unității. Nu trebuie să fie uitat numărul mic de respondenți la analiza procentelor reflectate în diagrame.

**Tabelul 19: Activitățile desfășurate de UEIP și DPIP**

Activitățile desfășurate de UEIP	Activitățile desfășurate de DPIP
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Analiza și avizarea proiectelor semnificative de investiții</b> în etapa 1 a ciclului MIP așa cum este definit în reglementare - identificarea proiectului; (revizuirea studiului de fezabilitate).</li> <li>2. <b>Analiza disponibilității proiectelor de investiții semnificative</b> în etapa 2 a ciclului MIP – studiul de fezabilitate; (după avizarea de către CIM).</li> <li>3. <b>Analiza listelor de prioritizare a proiectelor de investiții semnificative</b> pregătite de ministerele de linie și consolidarea propunerilor într-o listă de priorități transectoriale care este aprobat printr-un memorandum al Cabinetului - etapa 3 de selectare și bugetare a proiectelor.</li> <li>4. <b>Monitorizarea progresului fizic al proiectelor de investiții semnificative.</b> Colectarea informațiilor privind progresul fizic - exprimat în procente - de la ministerele de linie, lunar, utilizând un șablon dezvoltat de UEIP.</li> <li>5. <b>Răspunsul la întrebările parlamentului și departamentelor guvernamentale</b> referitoare la subiecte legate de investițiile publice.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Analiza și verificarea propunerilor ordonatorului principal legate de bugetele pentru cheltuielile de capital</b> în etapa de pregătire a bugetului și concordanța cu plafoanele CCTM din acest domeniu - similar cu rectificările bugetare.</li> <li>2. DPIP răspunde de <b>coordonarea procesului de avizare de către MFP</b> a propunerilor de proiecte după avizarea de către CIM.</li> <li>3. Verificarea și implementarea calității datelor introduse în BUGET NG legate de Programul de investiții publice (PIP).</li> <li>4. <b>Monitorizarea PIP și menținerea bazei de date PIP</b>, inclusiv conceperea formularelor de monitorizare pentru PIP: fișa obiectivului de investiții, anexa la buget privind cheltuielile de capital.</li> <li>5. <b>Desfășurarea analizei referitoare la implementarea PIP.</b></li> <li>6. <b>Analizarea și avizarea propunerilor referitoare la modificări și realocarea fondurilor bugetare</b> în cadrul proiectelor de investiții în desfășurare.</li> <li>7. <b>Evaluarea propunerilor juridice</b> cu impact asupra PIP.</li> <li>8. Directorul participă la comitetul inter-ministerial (HG 150/2010).</li> </ol>

161. **În ciuda legăturilor naturale și a dependențelor dintre sarcinile aferente, UEIP și DPIP sunt amplasate în două departamente diferite, fiind subordonate unui număr de doi secretari de stat diferiți.** UEIP este amplasată în prezent în afara direcției de buget a MFP. Diferențele de opinie referitoare la rolul UEIP dintre minister și directorul DPIP au contribuit la plasarea UEIP în subordinea secretarului de stat responsabil pentru Direcția Generală ECOFIN, Autoritatea de Certificare și Plată, Direcția Generală pentru Relații Financiare Internaționale, Direcția pentru Relația cu Parlamentul, Sindicatele și Patronatul și nu al DG pentru Programare Bugetară care este supravegheată de un secretar de stat diferit.

### 3.1. Constrângerile curente

#### Constrângerile la nivel organizațional

162. **Structura organizațională a MFP nu favorizează comunicarea și coordonarea eficiente și eficace între departamentele ce joacă un rol în MIP.** Amplasarea UEIP în afara departamentului de buget împiedică MFP să supravegheze și să gestioneze eficient programul de investiții publice, precum și să consolideze legătura dintre prioritizarea și bugetarea proiectelor. Amplasarea comună a unităților MIP centrale în același departament din MFP și realocarea sarcinilor între acestea ar crește eficacitatea MIP și ar avea drept efect o creștere a eficienței. Reunirea funcțiilor asociate în același departament ar stimula sinergiile și ar îmbunătăți coordonarea prin alinierea liniilor de comunicare și raportare. Pe termen scurt, ar trebui astfel să se ia în calcul amplasarea UEIP în interiorul DG pentru programare bugetară care răspunde de colectarea, revizuirea și reconcilierea cererilor de buget de la ministerele de linie. Pe termen mediu, o revizuire a ordonării activităților legate de MIP ar trebui să fie luată în calcul în contextul revizuirii și consolidării structurii managementului superior care este în prezent destul de fragmentată.

163. **Capacitatea UEIP de a folosi eficient capacitățile sale este limitată de mediul său organizațional.** UEIP este, pe de o parte, captiv al cerințelor legale care doresc un rol de supraveghere mai solid și bazat pe analiză al MFP și al realităților organizaționale curente, pe de altă parte. Conform reglementărilor existente, se dorește ca UEIP să aibă o funcție crucială de control al calității și supraveghere fiscală în legătură cu proiectele de investiții semnificative. Cu toate acestea, MFP definește rolul său ca fiind legalist și administrativ. Mulți oficiali ai MFP consideră că bugetarea este o sarcină pur administrativă și nu consideră că este rolul ministerului de a contesta propunerile de cheltuieli ale ML. În consecință, nevoia de a avea și de a utiliza instrumente analitice diferite, pentru a oferi informații pentru analiza bugetelor și a propunerilor de buget, precum analiza cheltuielilor și analiza portofoliului, este percepută ca fiind restrânsă. În absența cererilor conducerii superioare legate de analize mai complexe, nu a apărut aprecierea calității produselor analitice - și a potențialelor competențe analitice.

164. **O lipsă a leadership-ului vizionar și a sistemelor adecvate de stimulente limitează, de asemenea, instituționalizarea și capacitatea de a înregistra performanțe a UEIP.** Înființarea și instituționalizarea unei noi unități organizaționale trebuie să fie impulsionată de sus, în special dacă trebuie să desfășoare funcții sensibile politic. Deși pare să fi existat o viziune clară pentru UEIP atunci când a fost creată, aceasta pare să se fi diluat odată cu schimbarea frecventă a miniștrilor de finanțe și cu modificarea liniilor de raportare către nivelul politic. Aceasta, în schimb, a trasat instituționalizarea UEIP în conformitate cu spiritul legilor respective și a întârziat dezvoltarea orientărilor operaționale relevante.

165. **Capacitatea UEIP de a desfășura eficient funcția de supraveghere și asigurare a calității în legătură cu proiectele de investiții semnificative este mult limitată din cauza lipsurilor din sistemul informatic existent.** În prezent nu există un singur sistem care să permită urmărirea proiectelor de investiții pe durata întregului ciclu de viață. Lipsa unor date oportune și corecte împiedică UEIP să utilizeze capacitățile sale analitice. Necesitatea de a

crea un proces de raportare paralel, bazat pe documente pentru a elimina deficiențele bazei de date PIP existente nu sporesc numai provocările legate de reconcilierea datelor, ci și povara de raportare a ML. Există o nevoie concretă de colaborare strânsă privind gestionarea informațiilor, deoarece DPIP este păstrătorul unei baze de date care reflectă toate PIP în desfășurare, iar UEIP are nevoie de acces la aceste date pentru a-și desfășura sarcinile legate de prioritizare. Aceste aspecte sunt explorate în profunzime în secțiunea 4 de mai jos.

**166. Funcțiile legate de MIP sunt desfășurate de unități și direcții diferite din cadrul MFP. O ordonare mai eficientă și eficace a activităților legate de MIP ar putea să fie obținută prin realocarea sarcinilor.** În principiu, atât UEIP, cât și DPIP desfășoară sarcini distincte în etape diferite ale ciclului MIP. Cu toate acestea, DPIP este, de asemenea, implicat în etapele pre-implementare ale ciclului MIP, datorită rolului său în comitetul inter-ministerial (CIM), de exemplu. UEIP, pe de altă parte, este implicată în activități legate de proiecte în desfășurare, datorită rolului său în prioritizarea și monitorizarea proiectelor de investiții semnificative în desfășurare (deși ultimele ar trebui să dispară dacă sugestiile privind reformele MIP sunt implementate cu succes). Monitorizarea proiectelor de investiții publice de către UEIP și DPIP are loc cu aceeași frecvență și se bazează pe informații strâns legate de la ministerele de linie. Cu toate acestea, cele două fluxuri de monitorizare nu sunt pe deplin coordonate. Această lipsă de definire a rolului și protocoale de date a dus la schimbări de-a lungul timpului ale formatului de raportare care nu au părut să ia în calcul ciclul de viață general al datelor și impacturile asupra proceselor funcționale și modelului de date MIP. Prin urmare, pare să existe nevoia de raționalizare a ordinii curente a activităților legate de MIP.

**167. De exemplu, monitorizarea proiectelor în desfășurare ar putea fi realizată numai de DPIP, în timp ce UEIP ar putea să acționeze ca reprezentant principal al MFP în cadrul CIM.** Cu toate acestea, având în vedere că CIM este pur și simplu un organism consultativ și nu unul decizional, se pune întrebarea dacă acest nivel suplimentar în procesul de analiză este cu adevărat necesar. Pentru a adăuga valoare, ar fi necesară implicarea într-un organism de luare a deciziilor asistat de un secretariat puternic. Având în vedere rațiunea sa fundamentală, UEIP ar fi un candidat logic pentru desfășurarea funcțiilor de secretariat pentru MIC. În general, o ordonare mai eficientă și eficace a activităților legate de MIP ar putea să fie obținută prin realocarea sarcinilor între DPIP și UEIP prin care prima să se concentreze pe sarcinile legate de proiectele în desfășurare, în timp ce ultima se concentrează pe sarcinile pre-implementare (adică, analiza independentă a conceptelor de proiect și a propunerilor de proiect finale) și sarcinile post-implementare (de exemplu, supravegherea și analiza evaluărilor *ex-post* de către OP). Deoarece lecțiile de reținut din evaluările *ex-post* ar trebui să ofere informații pentru conceperea proiectelor viitoare, pare importantă pentru UEIP promovarea și revizuirea evaluărilor *ex-post*.

### **Constrângerile la nivel departamental**

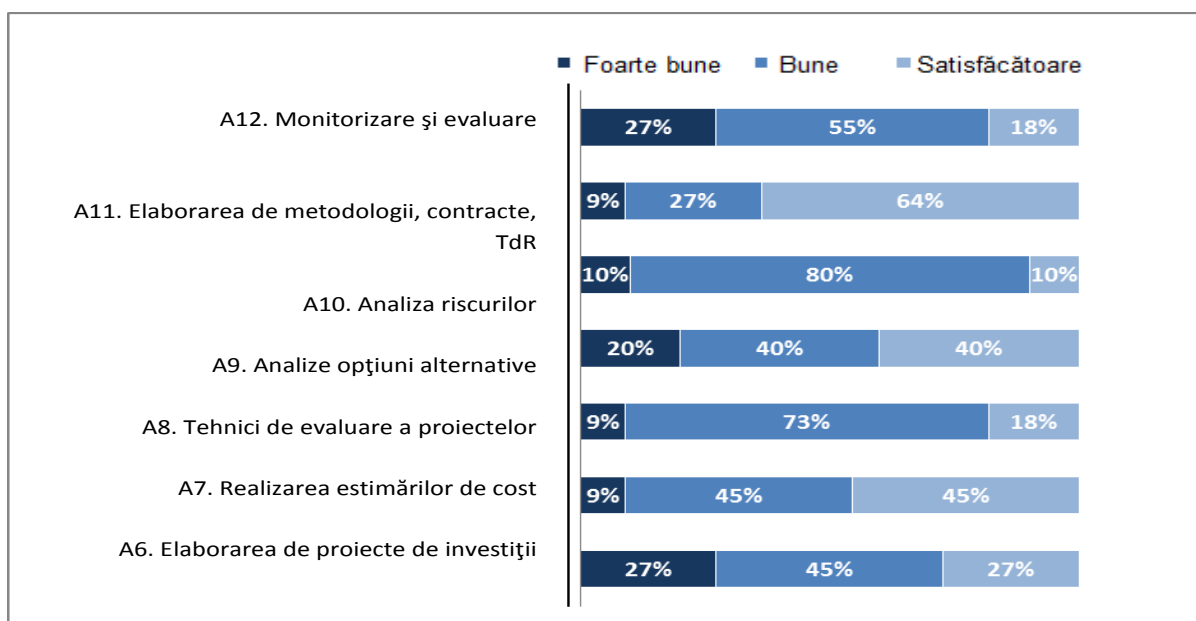
**168. UEIP dispune în prezent de capacități medii de desfășurare a funcțiilor de asigurare a calității și supraveghere fiscală.** UEIP dispune de un număr adecvat de funcții autorizate. În total, 16 posturi plus un post de director au fost aprobate pentru UEIP. Acesta

corespunde numărului de posturi aprobat pentru DPIIP care pare să fi servit drept criteriu de referință la autorizarea posturilor pentru UEIP.

169. Cu toate acestea, profilul dotării cu personal a unității ar trebui să fie revizuit pentru a stimula profesionalizarea prin specializare și pentru a permite formarea profesională specializată care pare să fie necesară pentru sporirea expertizei tehnice a UEIP. Deși majoritatea personalului UEIP are o bază de cunoștințe adecvată, precum și competențe tehnice și non-tehnice suficiente sau bune, cele mai multe cadre dispun de o experiență de muncă relativ limitată. În general, nivelul de expertiză tehnică al unității nu este în prezent suficient pentru a susține în mod eficient funcțiile de asigurare a calității și supraveghere fiscală.

170. **Potrivit unei auto-evaluări, personalul UEIP are competențe limitate legate de managementul ciclului de proiecte.** Figura 12 (de mai jos) indică faptul că puțini respondenți consideră drept „foarte bune” competențele și cunoștințele acestora în cadrul sarcinilor legate de managementul ciclului de proiecte (cu alte cuvinte, concepția proiectului, evaluare, monitorizare și evaluare). Auto-evaluarea indică o nevoie specială de consolidare a competențelor și de îmbunătățire a cunoștințelor despre formularea orientărilor, contractelor și termenilor de referință, precum și în concepția proiectelor, în special analiza opțiunilor și pregătirea estimărilor de cost. Aceasta pare să fie o reflectare a experienței de lucru comparativ limitată a majorității personalului UEIP în domenii asociate (consultați informațiile de mai jos). Deși competențele analitice generale, precum și cunoașterea conceptelor economice și a utilizării instrumentelor TIC - pentru care auto-evaluarea a acordat note mai mari - pot fi dobândite în mediul mai degrabă teoretic al unei universități, experiența practică este necesară pentru a obține competențe legate de managementul ciclului de proiecte.

**Figura 12. Auto-evaluarea competențelor tehnice legate de managementul ciclului de proiecte**



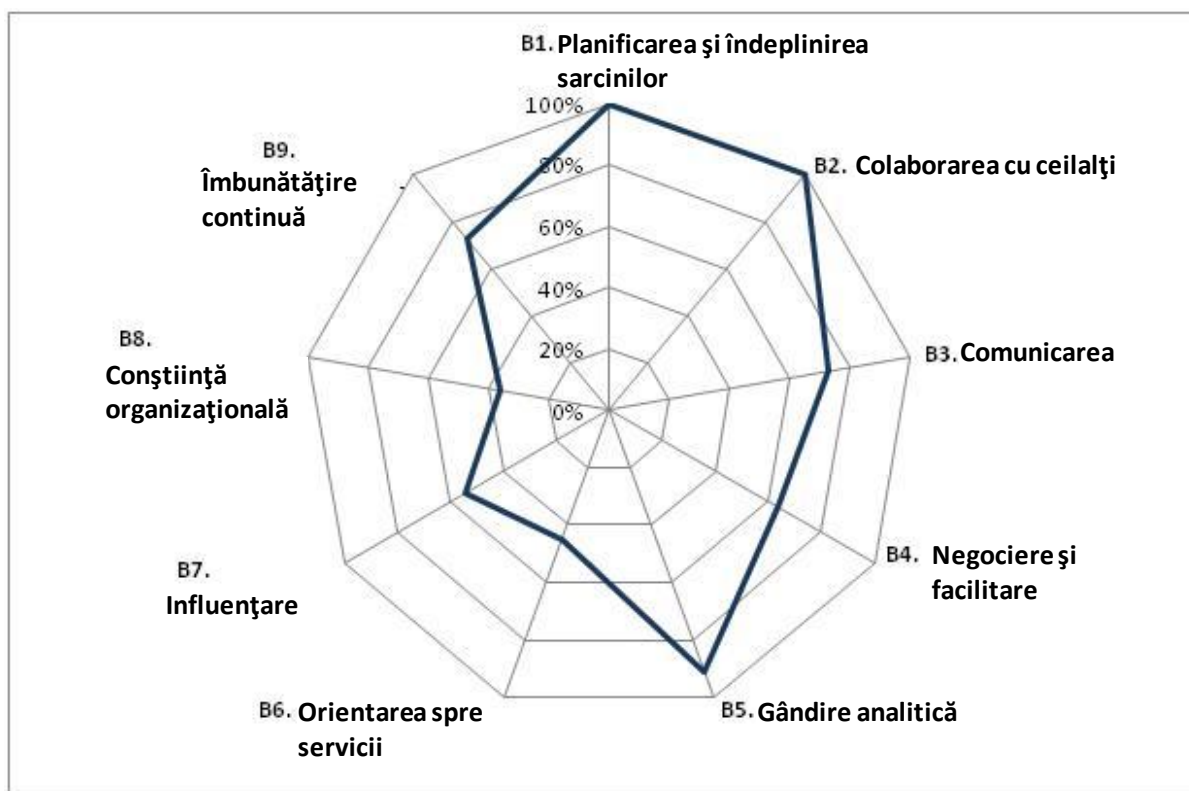
Sursa: chestionarul pentru personalul UEIP



171. **În general, personalul UEIP consideră că performanțele non-tehnice proprii sunt ridicate.** Toți respondenții indică faptul că este foarte bună capacitatea proprie de a-și planifica și desfășura activitatea, obținând calitate și respectând termenele-limită. În mod similar, cea mai mare parte a respondenților notează ca fiind foarte bună capacitatea proprie de a construi și menține relații eficiente de încredere cu părțile interesate din interiorul și exteriorul ministerului, precum și capacitatea de a gândi analitic.

172. **În același timp, pare să se manifeste necesitatea de a consolida orientarea către servicii și conștientizarea organizațională.** Având în vedere procentul respondenților care nu consideră ca fiind foarte bune competențele acestora în anumite categorii, pare să existe nevoia de a consolida competențele și atitudinile legate de „orientarea către servicii” și „influențare”. În plus, răspunsurile indică necesitatea de a îmbunătăți înțelegerea de către oameni a modului în care munca acestora contribuie la îndeplinirea obiectivelor ministerului (figura 13).

**Figura 13. Distribuția competențelor non-tehnice „foarte bune” printre respondenți**

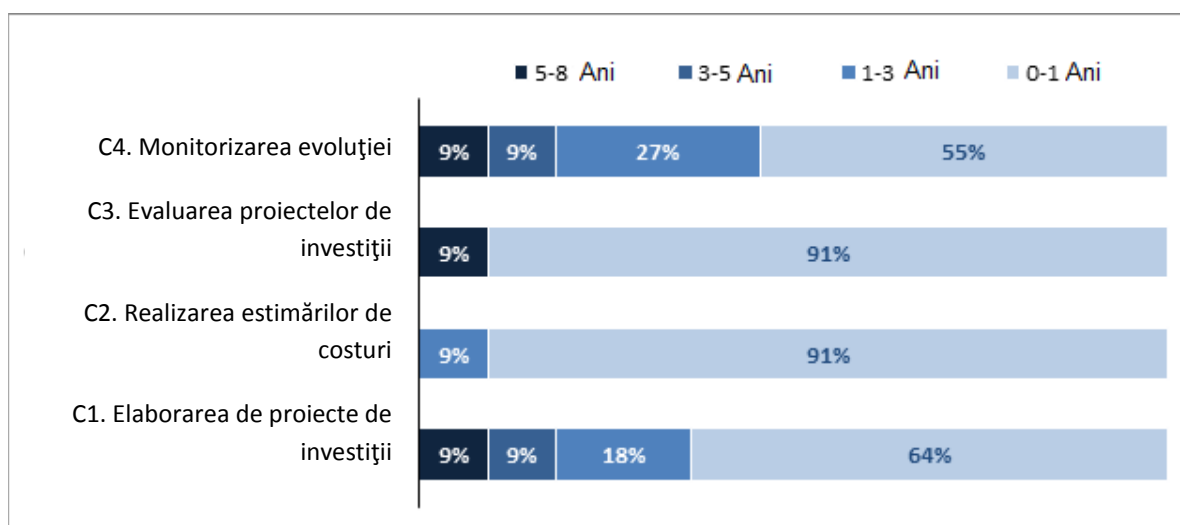


Sursa: chestionarul pentru personalul UEIP

173. **Rezultatele sondajului au indicat că majoritatea personalului UEIP are experiență de lucru limitată.** Întrebați în legătură cu experiența de lucru în diferite domenii legate de sarcinile UEIP, precum managementul ciclului de proiecte, activitate analitică, coordonare și furnizarea serviciilor de consultanță în politici, angajații din UEIP, în majoritatea lor, au indicat că au între zero și trei ani de experiență relevantă în muncă.

174. **Cei mai mulți angajați ai UEIP au indicat că au doar un an de experiență în managementul ciclului de proiecte.** Numai 9% dintre respondenți au indicat că au 5-8 ani de experiență în conceperea, evaluarea și monitorizarea progresului proiectelor (figura 14). În domenii importante, precum conceperea și evaluarea proiectelor, majoritatea respondenților, adică 64% și respectiv 91%, a indicat că au numai un an de experiență. Deși niciunul dintre respondenți nu are mai mult de trei ani de experiență în pregătirea estimărilor de cost, 91% dintre respondenți au numai maximum un an de experiență asociată.

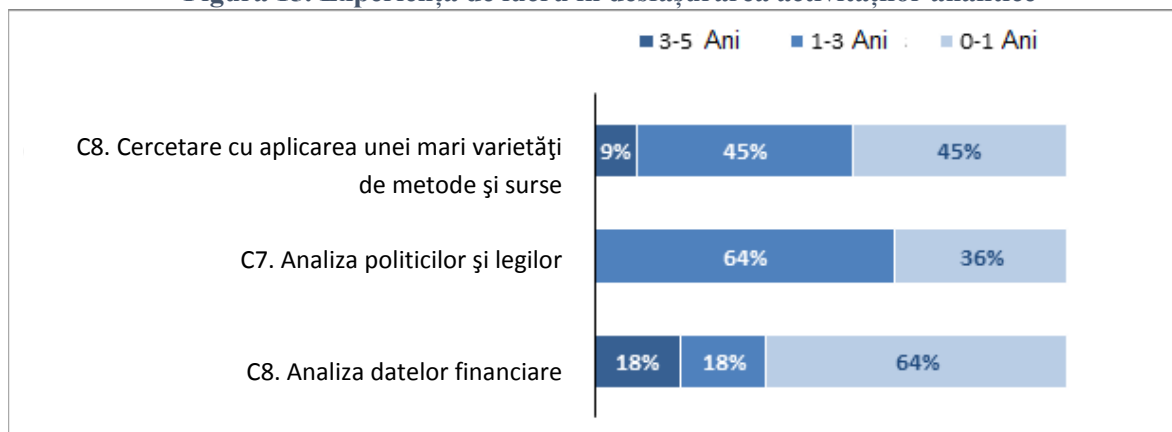
**Figura 14. Experiența de lucru în desfășurarea activităților legate de managementul ciclului de proiecte**



Sursa: chestionarul pentru personalul UEIP

175. **Potrivit rezultatelor sondajului, personalul UEIP are puțin mai multă experiență în activitatea analitică.** Majoritatea respondenților a indicat că are între zero și trei ani de experiență în cercetare utilizând diferite metode și surse și în analiza datelor financiare, a politicilor și a legislației (figura 15). Cu toate acestea, niciun respondent nu a indicat că are mai mult de 5 ani experiență în desfășurarea sarcinilor analitice.

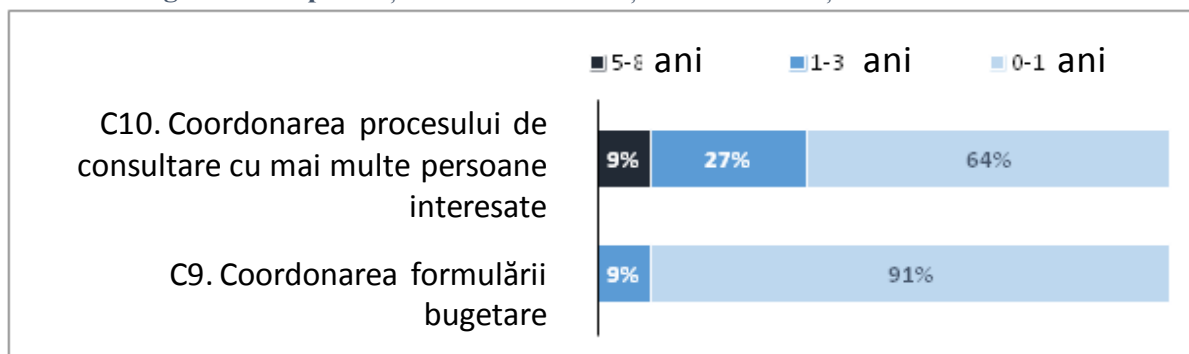
**Figura 15. Experiența de lucru în desfășurarea activităților analitice**



Sursa: chestionarul pentru personalul UEIP

176. **Potrivit sondajului, personalul UEIP are în special o experiență limitată în desfășurarea activităților de coordonare.** Marea majoritate a personalului UEIP are numai maximum un an experiență în procesul de coordonare a formulării bugetului (91% dintre respondenți) și în procesele de coordonare a consultării cu părți interesate multiple (64% dintre respondenți).

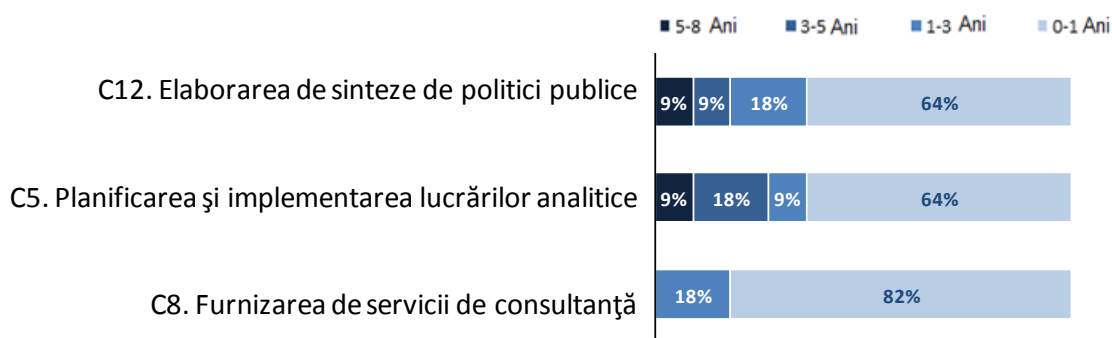
**Figura 16. Experiența de lucru în desfășurarea activităților de coordonare**



Sursa: chestionarul pentru personalul UEIP

177. **Sondajul a mai indicat și că personalul UEIP are foarte puțină experiență în desfășurarea activităților de consultanță.** Niciun respondent nu a indicat că ar avea mai mult de 3 ani de experiență în furnizarea serviciilor de consultanță, în timp ce 82% dintre respondenți nu au nici măcar peste un an de experiență (figura 17). În mod similar, 64% dintre respondenți au indicat că au numai maximum un an de experiență în formularea sintezelor de politică și planificarea și implementarea activității analitice. De aceea, experiența practică a UEIP în desfășurarea directă externalizării activităților de consultanță este foarte limitată.

**Figura 17: Experiența de lucru în desfășurarea activităților de consultanță**



Sursa: chestionarul pentru personalul UEIP

178. **Baza de cunoștințe a UEIP privind evaluarea dimensiunilor tehnice ale proiectelor de infrastructură este limitată.** Majoritatea personalului UEIP are studii care se potrivesc în mare cu cerințele generale privind cunoștințele pentru sarcinile UEIP. Mulți membri ai echipei au studii universitare în domenii care sunt în general relevante pentru activitatea UEIP, precum cel economic, contabil, de administrație publică și management al proiectelor. Cu toate acestea, numai doi membri ai echipei au studii tehnice și niciunul dintre

aceștia nu a lucrat anterior în proiecte de construcții. Având în vedere că cele mai multe proiecte de investiții publice sunt legate de dezvoltarea infrastructurii (drumuri, căi ferate, porturi etc.), baza de cunoștințe pentru a oferi o opinie specializată (sau a valida opiniile specializate furnizate din exterior) cu privire la propunerile de proiecte de infrastructură fizică este destul de limitată.

### 3.2. Propunerile pentru consolidarea capacităților

179. **Cerințele privind capacitatea ale UEIP depind de rolul pe care unitatea trebuie să îl joace în viitor.** Rolul UEIP este posibil să evolueze în funcție de progresul agendei de reformă a MIP. În baza recomandărilor din capitolul II, sunt concepute două etape cu rolurile corespunzătoare:

- (i) *Facilitarea raționalizării PIP.* Deoarece PIP este deja supraîncărcat, GR ar trebui să nu mai adauge noi proiecte de investiții finanțate exclusiv de la bugetul de stat, până la raționalizarea portofoliului existent și, de preferat, până când nu se introduce un sistem de credite destinate unor acțiuni multianuale de fonduri pentru proiectele de investiții. În consecință, rolul UEIP în identificarea, evaluarea și selectarea noilor proiecte este posibil să fie foarte limitat în viitorul previzibil, cu excepția proiectelor finanțate de UE. În schimb, unitatea ar putea să joace un rol important în gestionarea procesului de raționalizare a PIP. În paralel, ar putea fi implementat un program specializat de dezvoltare a capacităților pentru a pregăti UEIP (și MFP) pentru rolul său viitor de furnizor de servicii de asigurare a calității și de „gardian” al procesului de pentru noile proiecte de gestionare a investițiilor publice. Pentru a permite UEIP să joace acest rol, personalul ar trebui să fie instruit pentru a cunoaște tehnicile de analiză a portofoliului, precum și modul de elaborare a estimărilor de referință care urmează să fie utilizate în viitor, analiza bugetară și financiară și analiza cost-beneficiu. Perioada de justificare ar putea fi utilizată pentru a analiza îndrumările existente și a formula o serie de orientări operaționale suplimentare, dacă este necesar, precum și pentru a elabora module de formare profesională standard pentru ML. Printre altele, este nevoie de o serie de îndrumări de natură tehnică privind evaluarea și activitățile combinate de monitorizare și evaluare.
- (ii) *Supravegherea fiscală și asigurării calității.* După ce PIP este fundamentat, după ce s-a introdus și sistemul de credite de angajamente multianuale pentru proiectele de investiții și după ce au fost consolidate elementele descendente ale procesului de bugetare, UEIP va putea să înceapă să desfășoare tipul de funcții de asigurare a calității și de supraveghere fiscală avute în vedere atunci când unitatea a fost înființată. În acel moment, UEIP ar trebui să fie dotată integral cu personal în conformitate cu profilul de personal subliniat mai jos, iar personalul ar trebui să fie deja instruit pentru a putea valorifica diversele tehnici de evaluare (ACB, ACE etc.), precum și analiza riscului, activitățile de monitorizare și evaluare, precum și modalitățile de elaborare a orientărilor, contractelor și termenilor de referință.

180. **Capacitățile UEIP de desfășurare a funcțiilor de asigurare a calității și supraveghere fiscală ar putea să fie îmbunătățite pe termen scurt.** Majoritatea

personalului UEIP dispune deja o bază bună de cunoștințe și competențe tehnice și non-tehnice suficiente și bune de la care se poate porni. Ca primă etapă, personalul existent ar putea să fie analizat în funcție de profilele de posturi descrise mai jos. Acest lucru ar trebui să fie făcut luând în calcul studiile, experiența practică și interesele profesionale ale cadrelor. Nevoile de formare ar trebui să fie evaluate și planurile individuale de învățare și formare dezvoltate. Unele posturi necesită o experiență de lucru considerabilă relevantă (precum specialistul în evaluare și managementul proiectelor) sau cunoștințe specializate (precum specialistul juridic) pe care niciunul dintre cadrele existente nu le posedă. Pentru aceste posturi, trebuie să fie recrutat personal suplimentar pentru posturile neocupate dar autorizate. Cu condiția ca investițiile necesare să fie făcute în formarea personalului existent, pare realistă îmbunătățirea capacităților UEIP la nivelul necesar în 1 - 2 ani - luând în calcul faptul că activitățile de formare ar trebui să fie organizate pentru a asigura continuarea în paralel a activității regulate.

**181. Planurile de studii ar putea să includă o combinație de lecții la clasă, pregătire la locul de muncă și cursuri de formare la distanță.** UEIP ar trebui să utilizeze toate opțiunile disponibile pentru a îmbunătăți cunoștințele și competențele personalului său. Cursurile de formare relevante, de exemplu, legate de evaluarea proiectelor, analiza riscurilor, managementul proiectelor etc. sunt oferite de diverși furnizori e cursuri de formare profesională. Diferite universități și alte instituții publice oferă cursuri de învățământ la distanță de înaltă calitate pe care personalul UEIP ar putea să le urmeze în paralel cu alte sarcini oficiale ale acestora. În plus, opțiunile pentru un schimb temporar de cadre între UEIP și unitățile MIP ale ML mai mari ar putea să fie analizate, deoarece sunt comune în unele țări cu bune practici. În afară de oportunitățile de învățare pentru ambele părți, aceasta ar putea să îmbunătățească relațiile de muncă. În plus, colaborarea cu unități similare din țări mai avansate ar putea să fie, de asemenea, explorată.

**182. Competențele tehnice trebuie să fie îmbunătățite în următoarele domenii:** planificarea investițiilor, evaluarea proiectelor, analiza portofoliului, analiza financiară - inclusiv analiza estimărilor costului total al proiectelor la nivel de fezabilitate de la ML - managementul ciclului de proiecte - inclusiv monitorizare și evaluare - precum și formularea și managementul contractelor și furnizarea serviciilor de consultanță - inclusiv pregătirea documentelor analitice de înaltă calitate și a sintezelor de politică.

**183. Aceasta s-ar putea obține prin formarea personalului existent și prin recrutarea personalului suplimentar, precum și a consultanților pe termen scurt, cu competențe și experiență care lipsesc în prezent din unitate.** Recrutarea personalului suplimentar ar trebui să se concentreze pe persoane cu studii tehnice și experiență substanțială în proiectarea și managementul proiectelor de investiții publice, precum și pe persoane cu experiență profesională în monitorizare și evaluare, inclusiv proiectarea sistemelor de monitorizare și evaluare. Deoarece nu este eficient din punctul de vedere al costurilor să aibă experți într-o gamă relativ mare de subiecte legate de evaluarea proiectelor ca membri ai echipei centrale, capacitatea UEIP de a angaja experți pe termen scurt, în special în domeniile inginerie și modelare a cererii ar trebui să fie îmbunătățită. Aceasta ar include consolidarea competențelor de gestionare a contractelor ale UEIP, precum și dotarea unității cu un buget adecvat pentru angajarea pe termen scurt a experților.

184. **Profilul de personal al UEIP ar trebui să fie revizuit pentru a reflecta un nivel mai mare de specializare în conformitate cu sarcinile centrale ale unității.** O specializare superioară ar trebui să ajute la creșterea profesionalizării UEIP, ceea ce, în schimb este posibil să crească performanța și acceptarea unității. În prezent, fișele posturilor pentru toate cadrele din UEIP sunt foarte similare și toate cadrele desfășoară în general același timp de activități. În lumina rolului și a responsabilităților generale ale UEIP, unitatea ar trebui să caute să dezvolte o experiență mai mare (de exemplu, cunoștințe și competențe, precum și experiență practică) în următoarele domenii: evaluarea proiectelor, managementul proiectelor, achiziții, monitorizare și evaluare, managementul portofoliilor, analiza bugetului și financiară și aspecte juridice, incluzând legislația contractuală. Fișele posturilor ar trebui să fie revizuite corespunzător. Un sugerat de dotare cu personal care menține numărul posturilor autorizate în prezent este descris în tabelul 20.

**Tabelul 20: Profilul sugerat de dotare cu personal a UEIP**

<b>Funcția</b>	<b>Sarcinile principale:</b>	<b>Nr.</b>
Director	Organizează, gestionează și coordonează toate activitățile UEIP Supraveghează personalul unității Dezvoltă și monitorizează planul de lucru și bugetul unității Dezvoltă procedurile standard de operare	1
Director adjunct	Îl sprijină pe director în sarcinile de coordonare ale acestuia Supraveghează activitatea specialiștilor în portofoliu Monitorizează performanța portofoliului de investiții semnificativ Face legătura cu DPIP cu privire la aspecte despre programarea și monitorizarea investițiilor	1
Specialist în evaluare	Conduce o analiză independentă a propunerilor de proiecte trimise de ML Furnizează sprijin de secretariat CIM Oferă/organizează sesiuni de îndrumare/cursuri de formare cu privire la tehnicile de evaluare pentru ML Sprijină dezvoltarea îndrumărilor de evaluare	2
Specialist în managementul proiectelor	Sprijină analiza independentă a propunerilor de proiecte trimise de ML Oferă/organizează îndrumări/cursuri de formare cu privire la managementul de proiect pentru ML Sprijină dezvoltarea îndrumărilor privind managementul proiectelor Sprijină raționalizarea portofoliilor	2
Specialist în achiziții	Sprijină analiza independentă a propunerilor de proiecte trimise de ML Oferă îndrumări cu privire la problemele legate de achiziții Sprijină raționalizarea portofoliilor	1

Funcția	Sarcinile principale:	Nr.
Specialist în monitorizare și evaluare	Conduce evaluarea performanței PIP Sprijină analiza independentă a propunerilor de proiecte trimise de ML Oferă/organizează îndrumări/cursuri de formare cu privire la subiecte de monitorizare și evaluare Sprijină dezvoltarea îndrumărilor privind monitorizarea și evaluarea	1
Specialist juridic	Sprijină analiza independentă a propunerilor de proiecte trimise de ML Oferă îndrumări cu privire a aspectele juridice, inclusiv probleme legate de contracte Sprijină raționalizarea portofoliilor	1
Specialist în portofolii (pentru portofoliile de proiecte de investiții semnificative)	Monitorizează și analizează portofoliile de investiții semnificative ministeriale/sectoriale Efectuează analize economice, de management, reglementare și organizaționale ale portofoliilor desemnate Face legătura cu ML în aspecte legate de MIP Sprijină analiza independentă a propunerilor de proiecte Sprijină raționalizarea portofoliilor Dezvoltă și monitorizează indicatori pentru evaluarea performanței portofoliilor de investiții semnificative	5
Specialist în analiză financiară și a bugetelor	Concluzionează evaluările privind accesibilitatea și durabilitatea noilor proiecte de investiții Sprijină formularea estimărilor de referință previzionate prin coordonarea cu DPIP Evaluează impactul fiscal al noilor politici și legi Sprijină raționalizarea portofoliilor	1
Funcționar	Furnizează sprijin de secretariat unității Asigură înregistrarea și arhivarea adecvate a scrisorilor și a altor documente Menține calendarul unității și sistemul de urmărire a cererilor	1

Sursa: compilația echipei

### 3.3. Planul de acțiune pentru dezvoltarea capacității la nivel organizațional și departamental

185. **Planul de acțiune pentru îmbunătățirea capacității UEIP ar putea include următoarele activități la nivel organizațional:**

Pe termen scurt (până într-un an):

- Reunirea UEIP și DPIP în cadrul DG Programare Bugetară.
- Începerea dialogului intern în cadrul MFP despre rolurile și responsabilitățile MFP în lumina legislației existente, în special „funcția de filtrare” care aparține MFP.
- Dezvoltarea profilelor de competențe ale personalului care să reflecte funcțiile și atributele organizaționale.
- Optimizarea activităților de monitorizare și evaluare desfășurate de UEIP și DPIP.

Pe termen mediu (1 - 3 ani):

- Este necesară înființarea unei direcții pentru investiții în cadrul departamentului de bugetare, care să gestioneze toate investițiile, indiferent de sursa de finanțare, inclusiv PPP.
- Este necesară elaborarea unui plan de formare bazat pe necesități, pentru consolidarea competențelor de bază identificate ca fiind în special relevante în legătură cu desfășurarea funcțiilor de bază ale MFP.

**186. La nivel departamental, se impune luarea următoarelor măsuri:**

- *Creșterea nivelului de specializare din cadrul UEIP* prin definirea profilelor de competențe pentru următoarele posturi:
  - Specialist în evaluare
  - Specialist în managementul proiectelor
  - Specialist în achiziții
  - Specialist în monitorizare și evaluare
  - Specialist juridic
  - Specialist în portofolii
  - Specialist în analiză financiară și a bugetelor
- *„Cartografierea” personalului existent în funcție de aceste posturi* luând în calcul studiile, experiența practică și interesele profesionale ale cadrelor.
- Desfășurarea evaluării nevoilor de formare profesională și dezvoltarea planurilor individuale de învățare și formare profesională.
- *Furnizarea formării profesionale speciale pentru personalul UEIP.*
  - *Prima rundă de cursuri de formare* ar trebui să permită UEIP să faciliteze raționalizarea PIP și să se concentreze pe analiza portofoliului, incluzând analiza riscurilor și dezvoltarea estimărilor de referință previzionate, evaluarea proiectelor care include revizuirea estimărilor de cost totale ale proiectelor, analiza bugetului și analiza financiară, precum și negocierea și facilitarea proceselor cu mai multe părți interesate.
  - *Rundele viitoare de cursuri de formare* ar trebui utilizate pentru a obține competențe avansate în domeniile menționate mai sus, precum și pentru a îmbunătăți cunoștințele și competențele din activitățile de monitorizare și evaluare, PPP - incluzând managementul fiscal și raportarea fiscală pentru PPP - formularea orientărilor, contractelor și a sintezelor de politici, precum și furnizarea serviciilor de formare profesională și de consultanță.
- *Crearea unui post de director adjunct și funcționar* și recrutarea persoanelor adecvate.
- *Recrutarea personalului suplimentar* care să suplinească experiența care nu poate să fie dezvoltată prin formarea profesională a personalului existent, de exemplu, ar trebui recrutate persoane cu studii tehnice și experiență considerabilă în elaborarea și administrarea proiectelor de investiții publice (în funcție de posturile autorizate deja) pentru posturile de specialist în evaluare și specialist în managementul proiectelor. Ar putea, de asemenea, să fie luate în calcul recrutările externe pentru funcțiile de specialist în monitorizare și evaluare și specialist juridic.
- Asigurarea unui buget operațional pentru UEIP care să permită angajarea experților înalt specializați (de exemplu, modelarea transporturilor) pe termen scurt.



- *Formularea unei declarații privind misiunea UEIP pentru clarificarea motivațiilor unității și furnizarea unui cadru general pentru orientările operaționale.*
- *Dezvoltarea unui mic set de produse analitice de dimensiuni reduse și înaltă calitate legate de MIP din România util pentru decidenții din MFP și ML.*
- *Explorarea opțiunilor de schimburi temporare de personal între UEIP și unitățile MIP din marile ministere de linie, precum și de colaborare cu unități similare din țările mai avansate.*

### 3.4. Aspecte legate de sustenabilitate

187. **Sustenabilitatea activităților de dezvoltare a capacităților reprezintă de multe ori o preocupare aparte.** Există o preocupare, împărtășită la mai multe niveluri, conform căreia efectele dorite prin instruirea personalului pe teme legate de performanța organizațională/departamentală sunt de scurtă durată sau diminuate de plecarea personalului instruit care poate să se pensioneze, să fie numit în alte posturi sau să părăsească sectorul public. În comparație cu administrațiile publice din alte țări, rotația cadrelor nu pare să fie o problemă majoră a administrației publice din România. În special personalul din MFP tinde să rămână pe post pentru perioade considerabile de timp, reflectând, pe de o parte, stabilitatea și reputația asociate cu angajarea în sectorul public și, pe de altă parte, eforturile deliberate făcute de departamentul de resurse umane al MFP de a evita cât mai mult rotația cadrelor. Eforturile suplimentare de a îmbunătăți capacitățile UEIP ar trebui strâns coordonate cu departamentul de RU, care în prezent se află în curs de elaborare a profilurilor de competență pentru posturile individuale care sunt aliniate la funcțiile și atributele organizaționale. Există riscul ca activitățile de consolidare a capacităților să fie nesustenabile, iar eforturile de diminuare a acestui risc implică și o consolidare suplimentară a politicilor și a practicilor de RU, inclusiv o mai bună aliniere a activităților de formare la nevoile de capacitate organizațională și o mai strânsă legătură dintre competențe și performanță, pe de o parte, și sistemul de recompensare și promovare, pe altă parte.

188. **În contextul UEIP, s-ar putea avea în vedere o abordare mixtă cu ajutorul căreia se asigure sustenabilitatea activităților de dezvoltare a capacităților.** În general, durata perioadei contractuale rămase/„perioada rămasă pentru ocuparea postului” ar trebui să fie luată în calcul atunci când sunt selecționați diverși angajați în vederea participării la cursurile de formare profesională. Personalul care se apropie de finalul perioadei de angajare nu este cel mai bun grup-țintă pentru cursurile de formare profesională specifice postului. În plus, personalului selectat pentru participarea la un program de formare complet ar putea să i se ceară să semneze un acord formal de instruire, care le-ar impune să rămână pe post pentru o perioadă anumită perioadă de timp de la finalizarea cursului. Aceasta este o practică frecventă în administrațiile publice din întreaga lume, în special dacă programul de formare reprezintă o investiție considerabilă de resurse. Totuși, și mai important este să i se ofere angajaților o perspectivă. Formarea angajaților fără a le oferi posibilitatea de aplica noile cunoștințe și competențe dobândite reprezintă o risipă de resurse și o rețetă pentru eșecul programului de dezvoltare a capacităților. În contextul UEIP, aceasta înseamnă că schimbările la nivel organizațional și instituțional trebuie să fie făcute în același timp cu îmbunătățirea nivelului de competențe al cadrelor. Nu are rost să consolidezi competențele de evaluare ale UEIP dacă unitatea nu este mandatată adecvat sau nu dispune de instrumentele corespunzătoare pentru a

analiza în detaliu propunerile de proiecte trimise de ministerele de linie și a informa factorii de decizie cu privire la primirea sau neprimirea finanțării de la buget de către un proiect propus. Dacă personalul care participă la cursuri ar putea fi determinat să perceapă sarcinile care îi sunt alocate ca reprezentând activități utile, și nu doar activități formale, care nu aduc nicio schimbare, atunci acest fapt ar spori în mod semnificativ șansele ca efectele cursurilor să se manifeste pe termen lung.

#### 4. Îmbunătățirile aduse cadrului legal și de reglementare

##### Mesaje-cheie privind îmbunătățirea cadrului legal și de reglementare

- (1) Cadrul curent legal și de reglementare nu a facilitat încă utilizarea eficientă și eficace a puținelor resurse de investiții publice.
- (2) Implementarea cu succes a recomandărilor de politici de consolidare a sistemului MIP din România va necesita efectuarea schimbărilor la nivelul cadrului legal și de reglementare. Sunt necesare modificări ale Legii 69/2010, Legii 500/2002, OUG 88/2013, HG 225/2014, HG 28/2008, Ordinului 863/2008 și HG 150/2010.

189. **Implementarea cu succes a recomandărilor de politică pentru consolidarea sistemului MIP din România va necesita efectuarea unor schimbări la nivelul cadrului legal și de reglementare.** Multe din îmbunătățirile propuse pentru realizarea sistemului MIP trebuie inițiate și/sau sprijinite prin modificarea legislației primare și secundare care reglementează finanțele publice. Sunt necesare modificări pentru îmbunătățirea procedurilor MIP existente, pentru consolidarea legăturilor dintre politici, planuri de investiții și resursele disponibile, precum și pentru a extinde sfera de acțiune a agențiilor de supraveghere.

190. **Sunt necesare îmbunătățiri ale următoarelor reguli și reglementări:**

- Legea responsabilității fiscale și bugetare Nr. 69/2010 (LRF) și Legea 500/2002 privind finanțele publice (LFP) care oferă cadrul legal primar care guvernează managementul financiar public în România, cu referire specifică la MIP în LFP;
- Ordonanța de Urgență a Guvernului 88/2013 și Hotărârea de Guvern 225/2014: aceste două acte legislative definesc principalele caracteristici ale cadrului de reglementare pentru managementul investițiilor publice și descriu principalele etape ale ciclului MIP din România; definesc principalele responsabilități; și stabilesc principalele instrumente și proceduri utilizate în timpul procesului MIP.
- Hotărârea de Guvern 28/2008 și Ordinul 863/2008: se stipulează conținutul și structura principalelor instrumente - studiul de fezabilitate, studiul de fezabilitate - utilizate pentru a fundamenta un proiect de investiții; iar ordinul a fost emis de MDRAP pentru a oferi îndrumare privind modul de implementare a standardelor stabilite prin HG 28/2008.
- Hotărârea de Guvern 150/2010 descrie rolul, componența, responsabilitățile și procedurile de lucru pentru comitetul interministerial la avizarea proiectelor de lucrări publice majore.

#### 4.1. Constrângerile curente

191. **Cadrul curent legal și de reglementare nu a facilitat încă utilizarea eficientă și eficace a puținelor resurse de investiții publice.** Deși cadrul în sine nu dă naștere la întârzieri în implementarea proiectelor, până acum a făcut puține lucruri pentru a asigura calitatea evaluării și conceperii proiectelor sau pentru a preveni supraîncărcarea excesivă a unui program de investiții. Există o oarecare oportunitate de îmbunătățire a procedurilor și o necesitate de a emite îndrumări mai substanțiale.

192. **Prevederile din LRF legate de strategia și prioritățile de investiție ca parte a Strategiei fiscale și bugetare (SFB) nu sunt suficient asociate procedurilor de management al investițiilor publice elaborate în LFP și ordonanțele și hotărârile de guvern relevante.** LRF conține o secțiune care specifică aspectele legate de procesul de bugetare și care acoperă pregătirea SFB care ar aparține mai degrabă LFP. MFP a decis totuși să creeze un cadru strategic de politică care să lege mai strâns SFB de MIP, în special în ceea ce privește selecția și bugetarea noilor proiecte de investiții. De exemplu, performanța și accesibilitatea PIP sunt în prezent menționate în SFB.

193. **Asigurarea finanțării adecvate a proiectelor incluse în PIP nu a fost tratată ca o problemă de responsabilitate fiscală.** Ministerului Finanțelor Publice nu i s-a cerut să prezinte dovezi în cadrul documentației privind bugetul că viitoarele cereri de finanțare incluse în PIP corespund previziunilor fiscale pe termen mediu și implementării eficiente și oportune a proiectelor. Deși alocările PIP pentru bugetul și previziunile de buget pentru următorii trei ani au corespuns cadrului fiscal pe termen mediu al guvernului, acest aspect a fost obținut prin reportarea costurilor către anii ulteriori.

194. **Legislația existentă nu definește în mod adecvat tipul de tehnici de evaluare și formatele în care informațiile asociate trebuie să fie furnizate MFP pentru revizuire.** Ministerele de linie nu trebuie să utilizeze tehnicile de evaluare specificate adecvate tipului, complexității și valorii financiare a proiectului propus. Analiza independentă a rezultatelor evaluării de către MFP devine lipsită de sens dacă sunt utilizate tehnici de evaluare inadecvate și dacă rolul MFP este limitat la aspecte procedurale, precum verificarea dacă a avut loc evaluarea, dar fără a analiza în substanță evaluarea. În plus, legislația existentă nu specifică în mod suficient formatul și nivelul de detalii privind rezultatele (pre-) evaluării care trebuie să fie depuse pentru revizuire, ceea ce poate să ducă la lipsa informațiilor pornind de la care analiștii să ia o decizie.

195. **Legislația existentă nu definește „analiza independentă” ca pas separat.** În sistemul MIP din România, „analiza independentă” este în principal asociată sarcinilor comitetului interministerial (CIM), așa cum sunt definite în HG 150/2010. Cu toate acestea, activitatea CIM este în practică - în principal - de natură procedurală și include verificarea respectării procedurilor legale. Definiția din art. 39 (f), articolul 44 (d) al OUG 88/2013 poate să fie interpretată ca oferind UEIP un rol de analiză independentă ca parte a etapei 2; cu toate acestea, rolul UEIP în evaluarea disponibilității unui proiect este de asemenea procedural și implică mai degrabă verificarea dacă ministerele de linie au trimis informațiile necesare și nu

revizuirea calității acestor informații. În plus, art. 6 (1) al HG 225/2014 limitează capacitatea UEIP de a avea un rol efectiv de analiză independentă prin definirea unor informații foarte limitate pe care agențiile beneficiare trebuie să le trimită către UEIP. Nu există o legătură între procesul CIM și evaluarea de către UEIP.

196. **Legislația existentă nu oferă MFP/UEIP un mandat adecvat pentru a desfășura o funcție efectivă de asigurare a calității.** OUG 88/2013 concentrează rolul UEIP în etapa de preselecție pentru a evalua „accesibilitatea” și „durabilitatea”, dar nu acordă în mod clar UEIP responsabilitatea de a revizui „relevanța<sup>27</sup>”, „motivația” și „ fezabilitatea” proiectului propus. În plus, accesibilitatea și durabilitatea sunt astfel definite încât pot fi diferențiate doar cu greu, limitând durabilitatea numai la aspecte financiare, adică nu există o analiză a durabilității sociale, de mediu sau instituționale.

## 4.2. Schimbările propuse pentru cadrul legal și de reglementare

### Consolidarea funcției MFP de asigurare a calității și analiză independentă

197. **Funcția MFP/UEIP de asigurare a calității ar trebui să fie formulată mai clar în reglementările existente.** În contextul unui PIP neperformant, este necesară consolidarea funcției de control al calității la nivel central pentru a asigura eficiența economică a investițiilor publice. Aceasta s-ar putea obține prin definirea într-un mod mai clar, și aplicarea mai robustă, a punctelor de decizie din etapa 1 și etapa 2 a ciclului MIP care ar împiedica trecerea propunerilor într-o etapă următoare dacă nu au îndeplinit criteriile stabilite. În etapa de identificare a proiectului, aceasta ar implica cerința obligatorie pentru ordonatorii principali de credite de formulare a unei note de fundamentare (NF) bazate pe un șablon standardizat îmbunătățit. NF pentru proiectele semnificative și medii ar trebui să fie trimise la MFP/UEIP pentru avizare. În timpul revizuirii unei NF, UEIP ar trebui să evalueze nu numai accesibilitatea și durabilitatea unui proiect propus, ci și *relevanța și justificarea*, precum și *fezabilitatea/adecvarea* soluției tehnice propuse de a rezolva problema identificată. Pentru a permite UEIP să desfășoare astfel de evaluări, OP ar trebui să furnizeze informațiile necesare. În acest sens, modificări legislative, așa cum sunt detaliate în tabelul 21, sunt necesare pentru: articolele 42 și 44 din OUG 88/2013; articolele 1 și 3 din HG 225/2014; articolele 1, 3 și 5 din HG 28/2008; și în articolul 11 din HG 150/2010.

---

<sup>27</sup> Există o oarecare referire la aspectele de relevanță în definiția durabilității, dar nu este clar ce înseamnă: „Durabilitatea unui proiect va fi, de asemenea, evaluată din punctul de vedere al concurenței obiectivului la politicile de investiții generale, sectoriale sau regionale.”

**Tabelul 21: Modificările legislative recomandate pentru consolidarea etapei de identificare a proiectelor**

REGLEMENTĂRILE:	Schimbările recomandate
<b>OUG 88/2013</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificări ale articolelor 42 și 44 sunt necesare pentru: (i) a îmbunătăți definiția etapei 1 (identificarea proiectului) prin menționarea explicită a „relevanței”, „motivației” și „fezabilității” (ca principii ale examinării strategice); (ii) mai buna definire a responsabilităților UEIP din această etapă; și (iii) specificarea explicită că identificarea proiectului este enunțată în mod oficial în nota de fundamentare care trebuie să fie pregătită pentru <u>toate</u> proiectele de investiții ale capitalului public indiferent de categoria de mărime de care aparțin.</li> </ul>
<b>HG 225/2014</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revizuirea articolului 1 prin ajustarea definițiilor principiilor și categoriilor principale utilizate în etapa I: <i>relevanța, justificarea, fezabilitatea, accesibilitatea și durabilitatea</i>.</li> <li>• Modificarea articolului 3 prin revizuirea pașilor etapei I și consolidarea rolului UEIP/MFP prin mandatarea UEIP pentru a evalua relevanța, motivația, fezabilitatea, accesibilitatea și durabilitatea.</li> <li>• Revizuirea articolului 3 pentru a stabili în mod explicit momentul alocării unui cod unic de identificare a proiectului pentru un viitor proiect de investiții. Ar trebui să fie <i>după</i> avizarea pozitivă a NF de către MFP/UEIP, dar <i>înainte</i> de începerea pregătirii studiului de fezabilitate.</li> </ul>
<b>HG 28/2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revizuirea articolului 1 prin introducerea unui nou paragraf referitor la NF.</li> <li>• Revizuirea articolului 3 pentru a include o definiție clară a NF și îmbunătățirea definiției PFS. Prima ar trebui să fie prezentată ca obligatorie pentru a demonstra relevanța, necesitatea, durabilitatea și suportabilitatea unui proiect de investiții. PFS va fi opțional și va urma NF.</li> <li>• Articolul 5 ar trebui să menționeze explicit NF ca prim document obligatoriu pentru un proiect de investiții publice. În plus, este necesară adăugarea unei noi anexe care conține formularul standard al NF și modificarea anexe care conține formularul standard al PFS, în conformitate cu recomandările făcute în cadrul proiectului SCR MIP</li> </ul>
<b>HG 150/2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificarea articolului 11 prin adăugarea unei stipulări care indică faptul că avizarea în scris de către MFP/UEIP, dată în baza NF, este un document obligatoriu care trebuie să însoțească documentația tehnică și economică pentru avizarea de către comitetul inter-ministerial.</li> </ul>

198. **Funcția de verificare a evaluării ce îi revine MFP/UEIP ar trebui prevăzută mai clar în legislația existentă.** Calitatea evaluării proiectului efectuată de către ordonatorii principali de credite ar trebui îmbunătățită impunând acestora să utilizeze tehnici și metodologii specifice, precum Analiza Cost – Beneficiu (ACB) și Analiza Cost-eficacitate (ACE), în funcție de dimensiunea, complexitatea, nivelul de risc și natura beneficiilor proiectului propus. În plus, ar trebui introdusă o analiză

independentă ca etapă distinctă în cadrul Fazei 2 a ciclului MIP din România. În acest context, analiza efectuată de către Consiliul Interministerial (CIM) ar trebui consolidată, iar MFP ar trebui să primească un drept de veto în cadrul CIM. În această privință, modificările legislative indicate în tabelul 22 sunt necesare pentru articolul 39 și articolele 42-44 din OUG 88/2013; articolele 4-6 din HG 225/2014; articolul 3 din HG 28/2008; și Ordinul 863/2008 care ar trebui reconceptuat și elaborat în colaborare de MDRAP în colaborare cu MFP.

**Tabelul 22: Modificări legislative recomandate pentru consolidarea fazei de evaluare și analiză independentă**

<b>REGLEMENTĂRI:</b>	<b>Modificări recomandate</b>
<b>OUG 88/2013</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revizuirea articolului 39 pentru a alinia definițiile utilizate în OUG cu cele propuse în Manualul privind investițiile publice.</li> <li>• Revizuirea articolului 42, prin completarea definiției Fazei 2 cu instituția responsabilă de analiza independentă ca etapă distinctă.</li> <li>• Revizuirea articolului 43 pentru a stabili în mod clar că pentru evaluarea proiectului și analiza independentă ar trebui utilizate aceleași principii și criterii ca în cazul stabilirii eligibilității pentru finanțare de la buget.</li> <li>• Revizuirea articolului 44, precizând noul rol recomandat al MFP/UEIP pe parcursul fazei de analiză, inclusiv autoritatea de a contesta calitatea studiului de fezabilitate și a deciziei adoptate în urma evaluării și, dacă este cazul, autoritatea de a solicita miniștrilor de linie să îmbunătățească propunerea de proiect.</li> <li>• Articolul 44 ar trebui să prevadă că un proiect semnificativ care nu obține punctajul minim privind nivelul de pregătire nu poate primi de la MFP aprobările și avizul în vederea bugetării.</li> </ul>
<b>HG 225/2014</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articolele 4, 5 și 6 ar trebui modificate pentru a asigura o separare mai clară a regulamentelor privind faza de evaluare a proiectului de cele privind selectarea proiectelor (inclusiv prioritizarea).</li> <li>• Articolul 5 ar trebui să prevadă în mod clar că ministerele sectoriale nu pot înainta propuneri pentru proiecte de investiții semnificative în vederea aprobării dacă au obținut sub 64 de puncte la evaluarea și analiza independentă</li> <li>• Revizuirea articolului 6 prin extinderea informațiilor pe care ordonatorul principal de credite trebuie să le pună la dispoziția UEIP. De exemplu, ordonatorul principal de credite ar trebui să pună la dispoziția UEIP studiul de fezabilitate complet în vederea analizării acestuia.</li> </ul>
<b>HG 28/2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revizuirea articolului 3 pentru a include o definiție clară a ACE și a evaluării calitative a avantajelor/dezavantajelor neevaluate din punct de vedere monetar.</li> </ul>

<b>REGLEMENTĂRI:</b>	<b>Modificări recomandate</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este necesară modificarea anexei ce cuprinde modelul studiului de fezabilitate, definind în ce cazuri sunt necesare o ACB completă (analiza economică și financiară), o ACB de bază (doar analiza financiară), o ACE și o evaluare calitativă a avantajelor/dezavantajelor.</li> <li>• Includerea unei prevederi care să precizeze că studiul de fezabilitate trebuie să specifice costurile anuale de întreținere și exploatare a unității ce rezultă din proiectul de investiții.</li> </ul>
<b>HG 150/2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revizuirea articolului 8, prin includerea prevederii conform căreia secretariatul tehnic pentru CIM trebuie asigurat de către MFP/UEIP.</li> <li>• Revizuirea capitolului IV prin acordarea dreptului de veto MFP.</li> </ul>
<b>Ordinul 863/2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acest ordin ar trebui rescris complet pe baza noului Manual de investiții publice.</li> <li>• Ordinul ar trebui să reglementeze următoarele aspecte: (i) metodologia de evaluare și prioritizare a unor proiecte noi semnificative; (ii) cerința legată de pregătirea completă a proiectelor în vederea selectării proiectelor semnificative de investiții pentru bugetare; și (iii) îndrumări metodologice pentru evaluarea proiectului.</li> </ul>

199. **Rolul MFP în asigurarea eficienței și eficacității cheltuielilor publice ar trebui consolidat.** Articolul 21, alin.(8) din Legea privind finanțele publice (LFP) impune ordonatorilor de credit să urmărească „rentabilitatea, eficacitatea și eficiența”. Totuși, acestea nu sunt menționate ca principii bugetare în secțiunea 1 de la capitolul II, iar LFP nu atribuie în mod clar MFP rolul de a asigura faptul că există și sunt aplicate mecanisme pentru asigurarea rentabilității, eficienței și eficacității. Acest lucru subminează într-o oarecare măsură funcțiile de supraveghere fiscală și asigurare a calității îndeplinite de MFP și consacrate în OUG 88 și HG 225. Prin urmare, articolul 19 din LFP ar trebui revizuit oferind MFP mandatul de a asigura existența și aplicarea mecanismelor care să garanteze rentabilitatea, eficiența și eficacitatea tuturor cheltuielilor publice.

### **Facilitarea raționalizării portofoliului**

200. **Strategia fiscal-bugetară și declarația ulterioară privind bugetul ar trebui să cuprindă o secțiune privind performanța PIP și adecvarea fondurilor.** De asemenea, Consiliul Fiscal ar trebui să includă o analiză a performanței PIP și a cerințelor de raționalizare a PIP în opiniile sale privind strategia fiscal-bugetară și legea bugetului anual. MFP ar trebui să-și asume responsabilitatea, în concordanță cu rolul ce îi revine în conformitate cu Legea responsabilității fiscal-bugetare și Legea privind finanțele publice pentru a asigura că proiectele sunt incluse în bugetul public doar dacă pot fi finanțate adecvat până la finalizare, în conformitate cu graficul de

implementare propus. Principalele mijloace pentru abordarea acestei cerințe ar fi formalizarea angajamentelor de finanțare multianuale atunci când în buget sunt introduse proiecte de investiții noi.

201. **Deși conceptul de „mecanism de soluționare” este în concordanță cu Legea finanțelor publice modificată (LFP), pentru ca acest mecanism să devină funcțional sunt necesare prevederi legislative suplimentare.** Articolul 38 din LFP prevede că proiectele de investiții pot fi introduse în PIP doar pe baza criteriilor de evaluare și selecție stabilite de MFP, criteriile fiind enunțate în OUG 88/2013. Mecanismul de soluționare propus ar fi separat de procesul de selectare/prioritizare a proiectelor și prin urmare ar trebui susținut printr-o prevedere legislativă separată. Aceasta ar putea avea forma unei OUG separate, conform articolului 38 sau a unei modificări a LFP. Prima variantă este preferabilă celei de-a doua ținând seama de caracterul urgent și de faptul că nu există nicio bună practică în ceea ce privește includerea măsurilor temporare în legislația primară. În oricare dintre cele două cazuri, prevederile noi ar trebui să impună următoarele: (i) proiectele cuprinse în PIP trebuie să primească bugete adecvate în vederea unei implementări eficiente și în timp util, conform criteriilor specificate de către MFP; și (ii) proiectele pentru care nu sunt disponibile alocări bugetare adecvate trebuie transferate către o secțiune privind mecanismul de soluționare cuprinsă în programul de investiții al ordonatorului principal de credite în cadrul căreia ar fi acordate alocări bugetare limitate care să acopere plățile restante și costurile necesare astfel încât să se evite degradarea investițiilor implementate deja. În plus, trebuie formulate orientări detaliate pentru activitățile mecanismului de soluționare. Finanțarea temporară a proiectelor în cadrul mecanismului de soluționare poate fi acoperită în baza cerințelor prevăzute la articolul 43 alineatul (1) din LFP pentru includerea proiectelor în Buget. Singura diferență este că acestea ar fi indicate separat de PIP principale. Reducerea sau închiderea proiectelor de investiții în curs poate fi acoperită și în conformitate cu articolul 42 alineatul (3) din LFP care conferă autoritatea de închidere a proiectului aceleiași autorități publice care a aprobat proiectul. Această autoritate revine guvernului în cazul proiectelor al căror cost total depășește 30 milioane RON, ordonatorului de credite pentru proiectele cu costuri cuprinse între 5 și 30 milioane RON, o autoritate mai redusă fiind prevăzută pentru proiectele ale căror costuri se situează sub 5 milioane RON.

### **Introducerea creditelor destinate unor acțiuni multianuale pentru proiectele de investiții**

202. **Deși legislația privind finanțele publice cuprinde deja prevederi care par să ofere o bază solidă pentru utilizarea creditelor destinate unor acțiuni multianuale pentru proiectele de investiții, regulamentele relevante ar putea fi revizuite pentru a adăuga mai multă claritate.** Articolul 2 alineatul (14) și articolele 4 (5 și 6) din Legea finanțelor publice (LFP) par să ofere baza introducerii creditelor destinate unor acțiuni multianuale pentru proiectele de investiții. Pentru a reduce orice posibilă ambiguitate, ar trebui avute în vedere următoarele modificări legislative:



- a. articolul 4 din LFP ar trebui modificat pentru a oferi claritate în ceea ce privește definirea și utilizarea creditelor de angajament multianuale.
  - b. capitolul 3 din LFP ar trebui extins pentru a include prevederi care să explice sistemul creditelor de angajament multianuale, inclusiv faptul că acestea trebuie făcute la nivelul costurilor totale ale proiectului. Dispoziții detaliate privind metodologia și procedura creditelor de angajament multianuale ar trebui incluse în legislația secundară (a se vedea mai jos).
  - c. articolul 43 alineatul (1) din LFP care impune modificarea anuală a contractelor multianuale ar trebui modificat pentru a se alinia cu cerințele sistemului creditelor de angajament multianuale.
  - d. articolul 20 din Legea responsabilității fiscal-bugetare (LRF) ar trebui modificat prin introducerea unor prevederi conform cărora plafoanele pentru cheltuielile de capital sunt defalcate în cadrul fiscal pe estimări ale costurilor viitoare ale proiectelor de investiții în curs și pe estimări ale spațiului fiscal disponibil pentru proiectele de investiții noi.
  - e. articolele 33-34 din LFP ar trebui revizuite pentru a reflecta modificarea articolului 20 din LFP în ceea ce privește prezentarea cheltuielilor de capital.
203. **În conformitate cu legea privind finanțele publice, legislația secundară ar trebui să prevadă funcționarea detaliată a sistemului de credite destinate unor acțiuni multianuale.** De exemplu, va trebui să cuprindă o prevedere conform căreia creditele destinate unor acțiuni multianuale inițiale vor fi egale cu costul total aprobat al proiectului (sau cu costul bugetar în cazul proiectelor UE, de exemplu) și creditele inițiale vor fi trase și reduse de fiecare dată când este încheiat un angajament efectiv (contract legal). Ar trebui incluse prevederi privind realocările posibile ale creditelor de angajament între proiecte (de exemplu în situațiile în care costul unui proiect este redus și se vor aplica economii pentru costurile excesive care afectează un alt proiect).
204. **S-a pus problema dacă acele credite destinate unor acțiuni multianuale conforme cu prevederile de la Capitolul II sunt compatibile cu articolul 21, alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare** care prevede că *„prealocarea unor sume bugetare cu destinație specială unor ordonatori principali de credite sau unor sectoare economice nu este permisă. Alocările de fonduri bugetare pentru ordonatori principali de credite sau sectoare economice pot fi făcute doar prin proiectul anual al bugetului”*. Cu toate acestea, se presupune că acest articol se referă la practica „repartizării” unor venituri specifice pentru anumite cheltuieli care nu se înscriu în procesul bugetar – cu alte cuvinte, la ceea ce poartă denumirea de alocarea „extrabugetară” de fonduri – și nu la angajamentele multianuale *care sunt asumate ca decizii pe parcursul procesului bugetar anual*.
205. **După inițierea raționalizării portofoliului de proiecte existent, ar trebui eliminat sistemul de repriorizare a proiectelor în curs.** Transferarea proiectelor neperformante către mecanismul de soluționare explicat la secțiunea 3.1 de mai sus ar crea spațiu pentru estimări credibile ale cheltuielilor pentru proiectele rămase și astfel

ar elimina necesitatea de utilizare a metodologiei de priorizare pentru împărțirea fondurilor existente între aceste proiecte. Acest aspect ar trebui să se reflecte în HG 225/2014, mai exact la articolele 10-12 care descriu în prezent sistemul de priorizare a investițiilor publice.

### **Consolidarea implementării, monitorizării și modificării proiectelor**

206. **Pentru consolidarea fazei de implementare, monitorizare și modificare a proiectelor, se recomandă câteva modificări legislative.** Pentru a micșora atribuțiile de raportare ale ordonatorului principal, Art. 7 din HG 225/ 2014 ar trebui revizuit în sensul modificării cerinței privind frecvența raportării care ar trebui redusă de la o dată pe lună la o dată pe trimestru și acordării unei importanțe sporite managementului costului total al proiectului și nu monitorizării raportate la bugetul anual. Deși există diferite regulamente care definesc procedurile pentru cazurile în care costurile proiectului cresc peste nivelul inflației, nu este definit niciun proces de reevaluare sistematică. Prin urmare, în HG 225/2014 ar trebui adăugat un articol nou care să impună monitorizarea specială a proiectelor de investiții semnificative a căror valoare contractată totală după procesul de achiziții se modifică cu peste 20% raportat la SF, cu aprobarea Cabinetului. Articolul ar trebui să impună reevaluarea acestor proiecte prin reformularea SF inițial, utilizând noile costuri de capital (care să cuprindă orice costuri nerecuperabile). Ambele ar putea să afecteze negativ implementarea proiectului. În plus, ar trebui să se analizeze dacă este necesară formalizarea cerințelor de management al proiectului prin emiterea/modificarea în consecință a legislației. De exemplu, este posibil ca pentru proiectele de o anumită dimensiune și cu un anumit nivel de risc și complexitate să devină obligatorie existența unei unități/echipe speciale pentru implementarea proiectului formate dintr-un manager de proiect cu normă întreagă, un specialist în achiziții, un specialist în domeniul financiar și specialiști tehnici, după caz.

### **4.3. Plan de acțiune pentru introducerea modificărilor legislative și de reglementare**

207. **Analiza cadrului de reglementare al MIP ar trebui să pornească de la legislația primară și ulterior să acopere și legislația secundară pentru a asigura coerența conceptuală și consecvența la nivelul prevederilor individuale.** Modificările aduse LFP, LRF, OUG 88/2013 și HG 225/2014 ar trebui promovate într-o manieră coordonată, pentru a evita eliminarea sau subminarea mecanismelor existente fără a fi înlocuite. În locul emiterii unor ordonanțe și decizii suplimentare, se recomandă revizuirea și consolidarea regulamentelor existente într-o măsură cât mai mare.
208. **Îmbunătățirile aduse cadrului juridic și de reglementare legat de MIP ar putea fi puse în aplicare etapizat, de către un comitet interministerial:**
- a. Etapa 1: Raționalizarea. Întrucât raționalizarea PIP este o condiție prealabilă esențială pentru alte activități de reformă, în special introducerea unui sistem funcțional de credite de angajament multianuale, activitatea de reformă legislativă ar trebui să se concentreze inițial asupra emiterii unei OUG (sau HG, dacă este

cazul) în conformitate cu articolul 38 din LFP. În plus, se impune formularea unor norme metodologice detaliate pentru activitățile mecanismului de soluționare, posibil ca anexă la „OUG privind justificarea”.

- b. Etapa 2: Consolidarea sistemului MIP prin modificarea legislației primare (LFP, LRF și OU 88).
- c. Etapa 3: Consolidarea sistemului MIP prin modificarea legislației secundare (HG 225, 28 și 150). După revizuirea legislației primare, ar putea fi modificată legislația secundară relevantă.

## 5. Îmbunătățirile aduse sistemelor de informații

### Mesaje-cheie privind îmbunătățirea sistemelor informaționale

- (1) Sistemele informaționale existente ale MFP nu susțin în mod eficient procesele de lucru aferente MIP.
- (2) Baza de date PIP a fost elaborată în primul rând pentru a genera informații privind PIP în documentația privind bugetul anual și are doar o funcționalitate limitată pentru susținerea mai amplă a MIP.
- (3) Conceptul bazei de date PIP nu este facil pentru utilizator, ceea ce încurajează menținerea unor foi de calcul independente, în principal pentru a înlocui baza de date, și implică riscuri semnificative de eroare și creștere a volumului de muncă manuală.
- (4) MFP/UEIP necesită instrumente mai bune de management al informațiilor pentru a îndeplini eficient funcțiile de asigurare a calității în legătură cu MIP și funcțiile de supraveghere fiscală. Acest lucru presupune elaborarea unui Sistem informațional MIP nou, autonom (SIMIP). Ar fi un sistem centralizat, disponibil online pentru toți actorii relevanți.

209. **Pe lângă un mandat mai puternic și competențe tehnice sporite, MFP/UEIP solicită instrumente mai bune de management al informațiilor pentru a îndeplini în mod eficient funcțiile de asigurare a calității și supraveghere financiară în legătură cu MIP.** Sistemele informaționale robuste sunt esențiale pentru reducerea asimetriei informațiilor care există în mod obișnuit între ministerele centrale și ministerele de linie, limitând deseori managementul efectiv și eficient al resurselor publice. Asimetria informațiilor poate fi redusă prin procese de raportare solide susținute de aplicații IT inteligente și un riguros proces de verificare. Această secțiune prezintă constrângerile care împiedică un MIP eficient și care apar ca urmare a deficiențelor sistemelor de informații existente și scoate în evidență opțiunile privind trecerea la un sistem informațional MIP cuprinzător.

## 5.1. Constrângerile actuale

210. **Sistemul de informații existent la nivelul MFP nu susține în mod eficient procesele de lucru aferente MIP.** Deși funcțiile MIP sunt susținute de o gamă largă de aplicații IT, nu există un sistem unic pentru administrarea proiectelor pe parcursul ciclului lor de viață sau pentru a oferi capacitățile de monitorizare la nivelul PIP. Cea mai mare parte a acestei activități este efectuată prin fișiere Excel sau Word de către diferiți factori implicați. Execuția bugetară este sprijinită separat de un set de sisteme de management financiar (SMF), comune întregului management financiar public. Totuși, raportarea financiară aferentă PIP este realizată și prin intermediul foilor de calcul Excel și nu se bazează în prezent pe sistemul de raportare financiară DARSAM sau înlocuitorul acestuia FOREXEBUG (care se află în prezent în proces de testare-pilot). Principala aplicație IT în legătură cu MIP este baza de date PIP. DPIP este custodele bazei de date PIP, iar datele trebuie furnizate de către ordonatorul principal care implementează proiectele. Nu este posibilă corelarea datelor privind cheltuielile înregistrate în SMF cu proiectele individuale din baza de date PIP. Prin urmare, nu este posibilă monitorizarea centralizată a cheltuielilor proiectului. Caseta 4 de mai jos enumeră datele generale /aspectele de IT corelate cu diferite funcții MIP.
211. **Baza de date PIP a fost elaborată în primul rând pentru generarea informațiilor PIP în documentația privind bugetul anual și are doar o funcționalitate limitată în susținerea MIP la nivel mai larg.** Ca urmare a funcționalității sale limitate, baza de date va fi în mare măsură incapabilă să îndeplinească cerințele unei funcții MIP reformate, astfel cum se recomandă în prezentul raport. Baza de date PIP oferă „instantanee” anuale conținând informații privind proiectele incluse în bugetul anual, însă nu asigură urmărirea în timp a informațiilor legate de proiect. Modul în care este concepută și realizată baza de date PIP nu este facilă pentru utilizator și este necesară intervenția lucrătorilor 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 cu întârziere a identificatorilor unici ai proiectului („codurile proiectului”) exclude proiectele în curs din baza de date, iar lipsa unor date istorice detaliate privind performanța reduce oportunitățile de analiză. Acest lucru descurajează foarte mult raportarea la timp a performanței. Baza de date nu contribuie la stabilirea legăturii dintre obiectivele strategice și propunerile de investiții sau la urmărirea performanței proiectelor din punct de vedere financiar, fizic, managerial sau al achizițiilor. Informațiile sale limitate sunt disponibile doar persoanelor din interiorul sistemului, de obicei doar cu ajutorul experților IT, și nici înalții funcționari guvernamentali, nici publicul larg nu le pot folosi pentru nicio formă de monitorizare a PIP.

### Caseta 4: Date generale legate de MIP/aspecte informatice

- Baza de date PIP nu cuprinde informații care să coreleze planurile strategice de la nivelul ordonatorului principal de credite cu planificarea PIP.
- Proiectele sunt identificate în mod diferit în baza/bazele de date PIP a/ale ordonatorului

principal de credite, existând un risc evident de inconsecvență. Acest lucru se întâmplă deoarece proiectele sunt introduse în baza de date PIP doar după ce sunt aprobate la nivel central, în timp ce ordonatorul principal de credite trebuie să le monitorizeze mai devreme în timpul fazelor de conceptualizare și întocmire. Activitatea de analiză a UEIP pe parcursul fazei de identificare se derulează doar pe hârtie, fără a fi păstrate informații istorice referitoare la aceasta.

- Există discrepanțe între datele capturate în baza de date PIP și cele capturate în bazele de date ale ordonatorului principal de credite.
- Nu există un sistem de arhivare comun pentru documentele PIP. Documentele sunt păstrate la ordonatorul principal de credite, copiile fiind uneori păstrate în unitățile MIP ale MFP (UEIP și DPIP) care nu oferă nicio asigurare a faptului că sunt complete și nici sisteme de protecție.
- Fișa proiectului din baza de date PIP nu cuprinde date importante privind fezabilitatea economică, financiară, socială și de mediu, caracterul rezonabil și sustenabilitatea proiectului, după cum impun OUG 88/2013 și HG 225/2014.
- Rapoartele lunare primite de la ordonatorul principal de credite lasă deseori de dorit din punct de vedere al calității și caracterului complet, iar uneori transmiterea acestora nu are loc la termen.
- Baza de date PIP pare să fie utilizată, să existe într-adevăr, în principal în beneficiul DPIP, respectiv pentru a sprijini funcția de monitorizare financiară a PIP de către acesta. Agențiile de execuție nu au niciun beneficiu de eficiență care să poată fi identificat în urma sistemului și îl accesează în principal pentru a introduce datele pe care DPIP le solicită în procesul de alocare a bugetului.
- Tranzacțiile financiare pentru PIP nu sunt identificate cu programe/proiecte individuale în sistemele MFP. Prin urmare, raportarea performanței financiare impune ordonatorului principal de credite să mențină sisteme contabile paralele cu tranzacții în numerar diferențiate pe proiect.
- Baza de date PIP nu conține date pentru monitorizarea performanței fizice, performanței cu referire la grafic sau a progresului față de obiective. Din acest motiv, datele referitoare la progresul fizic și la costurile conexe care trebuie raportate de ordonatorul principal de credite către UEIP în vederea monitorizării proiectului nu pot fi obținute direct din baza de date PIP și trebuie obținute din propriile sisteme IT ale ordonatorului principal de credite.
- În baza de date PIP nu este păstrată nicio informație privind costurile recurente generate de activele sau mecanismele proiectului care să contribuie la bugetarea sau raportarea cheltuielilor de exploatare și întreținere de către ordonatorul principal de credite.
- Nu există o programare formală, predare sau monitorizare a proceselor de activitate MIP. Deși programarea anumitor etape pe parcursul ciclului de viață al proiectului este reglementată în mod clar sau stabilită în funcție de calendarul proiectelor, majoritatea activităților MIP depind de un termen de finalizare și nu există o responsabilitate clară pentru întârzierile ce rezultă sau pentru calitatea nesatisfăcătoare.
- Proiectarea bazei de date PIP nu este facilă pentru utilizator și este necesară intervenția lucrătorilor 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.

- Rolurile și procesele de administrare a datelor în legătură cu datele esențiale de investiții publice nu sunt definite și implementate corespunzător. Mai multe entități sunt implicate în managementul datelor privind investițiile publice (DPIP, UEIP, ministerele de linie și entitățile subordonate, precum și departamentele IT aferente). Nedefinirea rolului și a protocoalelor de date a condus la modificări ale formatului de raportare de-a lungul timpului, modificări care nu par să fi luat în considerare ciclul de viață total al datelor și impactul acestuia asupra proceselor de business și a modelului de date PIP.

*Sursa:* ASC MIP Livrabilul 2

212. **Baza de date existentă nu facilitează managementul de proiect.** În baza de date PIP nu sunt incluse date pentru monitorizarea performanței fizice, performanței raportate la calendarul de lucru, a performanței raportate la obiective, a performanței în achiziții sau a expunerii la risc actualizate. În plus, în baza de date PIP nu sunt păstrate informații privind costurile recurente generate de activele sau mecanismele proiectului care să ajute la bugetarea cheltuielilor de exploatare și întreținere la nivelul ministerelor de linie. Așadar, baza de date PIP care impune managerilor de proiect și ministerelor de linie o obligație de raportare importantă le oferă acestora foarte puține avantaje. Aceștia trebuie să raporteze performanța financiară și fizică a PIP atât DPIP, cât și UEIP, utilizând fișiere Excel și PDF. Acest lucru îngreunează munca personalului de la ambele capete ale fluxurilor și are ca rezultat existența unei baze de date PIP cu date care sunt adesea neactuale, incomplete și care nu pot fi verificate. Rapoartele lunare primite de la ministerele de linie lasă deseori de dorit din punct de vedere al calității și caracterului complet, iar uneori transmiterea acestora nu are loc la termen. Prin urmare, există discrepanțe între datele înregistrate în baza de date PIP și cele înregistrate în baza de date a ministerelor de linie. Proiectele sunt identificate în mod diferit în baza de date PIP și în bazele de date ale ministerelor de linie, existând un risc evident de inconsecvență. Acest lucru se întâmplă deoarece proiectele sunt introduse în baza de date PIP doar după ce sunt aprobate la nivel central, în timp ce ministerele de linie trebuie să le urmărească mai devreme, pe parcursul fazelor de conceptualizare și pregătire. Aceste neajunsuri reduc foarte mult motivația părților interesate în PIP de a utiliza această bază de date.

## 5.2. Propunerea pentru un nou sistem informațional MIP

### Funcții principale

213. **Un sistem informațional MIP nou (SIMIP) ar trebui să ofere următoarele funcții de suport generice:**
- Menținerea unei evidențe complete și oficiale a tuturor datelor legate de proiectele de investiții, pe parcursul întregului ciclu de viață al acestora, de la introducerea în faza de pregătire (ca urmare a Notei de fundamentare sau a avizului acordat în urma studiului de fezabilitate, acordat de către autoritatea competentă) până în momentul în care proiectul nu mai este relevant pentru MFP/MIP.

- Păstrarea atât a seturilor de date de bază, cât și a celor efective pentru fiecare categorie majoră de date pentru a permite monitorizarea schimbărilor și performanței.
- Aplicarea unui control riguros la introducerea și modificarea datelor, asigurând că modificările pot fi urmărite până la nivelul utilizatorilor individuali autorizați ai sistemului; alertarea unităților MIP atunci când au loc modificări importante și autorizate ale datelor din profilul (fișa) proiectului; blocarea datelor care nu ar trebui să fie modificate după o anumită fază; și menținerea unor evidențe ale modificărilor autorizate pentru audit și analiză istorică.
- Asigurarea unor interfețe specializate, online (portaluri), pentru principalii utilizatori ai MIP din ministerele de linie și instituțiile subordonate acestora, precum și pentru DPIP și UEIP, permițând îndeplinirea sigură, autorizată a responsabilităților funcționale ale acestora în legătură cu PIP. Portalurile nu trebuie să fie sisteme separate, ci interfețe online distincte din punct de vedere logic, accesibile numai în funcție de nevoile de cunoaștere și pe bază de autentificare corespunzătoare, care să furnizeze numai informațiile și funcțiile autorizate pentru fiecare tip de persoană interesată. Împreună cu tablourile de bord sugerate mai jos, acest lucru ar face ca baza de date PIP să fie mai degrabă o resursă comună pentru toate persoanele interesate decât proprietatea unei singure unități centrale.
- Asigurarea unor tablouri de bord orientate către persoanele interesate, cu totaluri, indicatori și trăsături esențiale privind performanța PIP în funcție de clasificări relevante, și punerea la dispoziție a unor funcții de căutare detaliată și mecanisme de furnizare a datelor pentru analiză personalizată. Deoarece foarte puține elemente, dacă există, referitoare la programul PIP sunt confidențiale (având în vedere că bugetele proiectelor intră în sistemul SIMIP numai după aprobarea Parlamentului), funcția de prezentare a informațiilor sub formă de tablou de bord este comună tuturor persoanelor interesate și poate reprezenta punctul de plecare pentru conceperea tuturor celorlalte portaluri.
- Asigurarea de interfețe pentru aplicațiile software aferente managementului de proiect, precum OpenProj, MS Project sau Primavera pentru a permite managerilor de proiect să încarce datele privind planificarea implementării și managementul proiectului cerute de baza de date SIMIP.
- Asigurarea unor capacități de modelare a scenariilor aferente programului de investiții.
- Automatizarea fluxului de lucru MIP în rândul tuturor persoanelor interesate responsabile.
- Urmărirea tuturor documentelor în formă fizică asociate cu utilizarea și conținutul de date ale SIMIP și asigurarea accesului la imaginile acelor documente trasabile la dosarele fizice pe hârtie ținute la sursă.

## Arhitectura sistemului

214. **SIMIP ar putea constitui un sistem centralizat disponibil online tuturor persoanelor interesate aferente.** Niciun element al arhitecturii propuse nu descurajează ordonatorul principal de credite să utilizeze în continuare sistemele sale IT locale pentru pregătirea și managementul proiectului. Cu toate acestea, ținând seama de funcționalitatea îmbunătățită de care dispune, SIMIP ar încuraja probabil utilizarea sa de către ordonatorul principal de credite în locul dezvoltării sau îmbunătățirii propriilor sisteme. În general, obiectivul arhitecturii este de a păstra toate datele PIP în baza de date SIMIP, cu excepția datelor privind performanța financiară care ar urma să fie regăsite în sistemele de tranzacții financiare ale MFP.
215. **SIMIP ar putea fi un sistem de sine stătător.** SIMIP ar putea fi dezvoltat ca sistem de sine stătător, diferit de BUDGET-NG, în cadrul căruia baza de date PIP este în prezent un modul. Acest lucru este în conformitate cu practica internațională și pare rezonabil deoarece funcționalitatea celor două sisteme și conținutul bazelor lor de date sunt destul de diferite. Conform acestui concept BUDGET-NG ar urma să fie un sistem IT concentrat pe sprijinirea elaborării și gestionării bugetului, în timp ce SIMIP s-ar concentra pe sprijinirea MIP în general.
216. **Atribuirea clară a funcțiilor de administrare și suport al sistemului este esențială.** Sistemele informatice critice pentru business implică, în afara responsabilităților de inginerie tehnică și funcționare, o gamă de responsabilități de administrare a sistemului, suport pentru activitate și suport tehnic, după cum urmează:
- *Proiectare și operare tehnică:* Analiza sistemului, proiectare, construcție, testare, întreținere și operare. Această responsabilitate va aparține DGTI.
  - *Administrarea sistemului:* Conceptualizarea sistemului, cerințe, modelarea procesului de business, diseminarea, managementul schimbării, instruirea persoanelor interesate și administrarea drepturilor de acces. Probabil că această responsabilitate va fi îndeplinită de una sau ambele unități MIP (prin intermediul unui grup de lucru) din cadrul MPF.
  - *Suport analitic:* Asistență oferită utilizatorilor pentru analiză și raportare. Probabil va fi oferită de un grup de analiști de business din cadrul unităților MIP. În timp, ar putea deveni un grup puternic de consultanți PIP care să ofere asistență tuturor ministerelor în proiectarea, planificarea și implementarea proiectelor de investiții.
  - *Biroul de asistență:* Ar include soluționarea, urmărirea și raportarea erorilor/problemelor sistemului. Această funcție ar urma să fie furnizată de unul dintre membrii grupului suport PIP de mai sus și ar funcționa ca o extindere a biroului de asistență DGTI pentru aspecte aferente conținutului și funcționării SIMIP.



### 5.3. Planul de acțiune pentru îmbunătățirea sistemelor de informații PIM

#### Opțiuni pe termen scurt

217. **Se pot obține unele rezultate pozitive rapide prin îmbunătățirea proceselor operaționale legate de baza de date PIP existentă, punând în același timp bazele dezvoltării unui nou SIMIP.** Dezvoltarea unui nou SIMIP este un proces de durată, iar succesul introducerii sale în instituții depinde în mare măsură de implementarea prealabilă a altor reforme politice, de reglementare și procedurale prezentate în raportul de față. Prin urmare, crearea unui sistem nou ar trebui considerată un obiectiv pe termen mediu, pe termen scurt punându-se accentul asupra exploatării oportunităților de îmbunătățire a bazei de date PIP existente.
218. **Pe termen scurt, există oportunități clare de îmbunătățire a accesului la datele privind performanța PIP pentru factorii implicați esențiali (ordonatorul principal de credite, agențiile de execuție (AE) și unitățile MIP centrale ale MFP) și de reducere a sarcinii de manipulare și raportare a datelor implicate în această activitate analitică.** În mod specific,
- Înaintarea datelor de către AE și introducerea datelor corespunzătoare de către unitățile MIP centrale în legătură cu datele privind performanța financiară pot fi evitate din punct de vedere tehnic întrucât aceste date există deja în sistemele IT pentru procesarea plăților (TREZOR) și (în curând) pentru controlul angajamentelor (CAB). Acest aspect ar elimina o redundanță majoră a datelor depuse și ar reduce sarcina de reconciliere necesară pentru soluționarea inconsecvențelor.
  - Sarcina de introducere a datelor și de verificare a datelor implicate de proiectarea și utilizarea unor modele Excel autonome poate fi redusă prin extragerea automată a datelor și prin funcții de transformare din baza de date PIP actuală. Totuși, utilitatea imediată a acestora este, bineînțeles, redusă din cauza deficiențelor existente în acoperirea și calitatea datelor din baza de date PIP.
  - Identificatorul unic al proiectului („codul proiectului”) ar putea fi alocat în faza de identificare pentru a permite introducerea timpurie a proiectelor în baza de date PIP. Acest aspect permite capturarea datelor referitoare la pregătirea proiectului și promovează consecvența numerotării proiectului la nivelul bazelor de date centrale și ale ordonatorului principal de credite.
  - Pentru a valorifica oportunitățile de mai sus, va fi necesar un efort deliberat pentru a revizui și curăța datele din baza de date PIP. În caz contrar, capacitățile îmbunătățite de extragere a datelor și de analiză nu ar oferi niciun beneficiu.

## Opțiuni pe termen mediu

219. **Există puține beneficii în implementarea unor soluții „eroice“ din punct de vedere tehnic la deficiențele actuale fără a aborda mai întâi aspectele instituționale.** Etapizarea reformelor de reglementare și procedurale propuse de MIP SCR va dura între doi și trei ani.

- Adoptarea unor politici de management al informațiilor de îndrumare pentru MIP.
- Planificarea și introducerea unui nou Sistem Informatic pentru Managementul Investițiilor Publice (SIMIP). Această măsură este necesară pentru a susține funcția MIP prin alte sisteme IT similare celor ale altor funcții esențiale ale MPF. Extinderea bazei de date PIP existente nu este considerată o opțiune practică în această privință<sup>28</sup>. Procesul de pregătire ar trebui să implice următoarele:
  - Analiza proceselor de business MIP (existente și planificate) și a cerințelor aferente de fluxuri informaționale/informaționale;
  - Analiza sistemelor de management financiar existente – ținând cont de un posibil audit IT – pentru a asigura legăturile adecvate și integrarea sistemului;
  - Elaborarea unei strategii de dezvoltare a SIMIP.
  - Elaborarea specificațiilor privind arhitectura funcțională și cerințele sistemului pentru SIMIP;
  - Luarea unei decizii fie de a personaliza o aplicație IT deja creată, fie de a crea o nouă aplicație de la zero;

220. **Se recomandă să se țină cont de următoarele pentru a implementa în mod eficace aceste recomandări pe termen mediu:**

- Trebuie introduse sisteme IT pentru implementarea reformelor de politici și procedurale după adoptarea acestora și nu înainte.
- Trebuie să existe resursele umane cu capacitățile adecvate care să utilizeze noile tehnologii, și trebuie introduse instrumente noi împreună cu măsuri de îmbunătățire a capacității în vederea folosirii acestora.
- SIMIP trebuie să fie un instrument cuprinzător, accesibil la nivel central pentru a sprijini atât elaborarea, evaluarea și managementul proiectelor de investiții de

---

<sup>28</sup> Conceptul existent este tabelar, și anume: celulele individuale aferente bugetului se referă la o clasificare bugetară și la o perioadă de timp, în timp ce baza de date SIMIP ar trebui să aibă o structură mai mare, dreaptă, pentru a stoca mai multe elemente despre un singur proiect. Conversia nu este imposibilă, doar complexă din punct de vedere tehnic și dificil de menținut.

către ministerele de linie, precum și evaluarea, aprobarea, supravegherea și controlul calității PIP de către funcționarii MFP responsabili.

- SIMIP trebuie să valorifice și nu să dubleze funcțiile de colectare și validare a datelor efectuate de sistemele primare de prelucrare a tranzacțiilor MPF. Mai simplu spus, alocările bugetare aprobate trebuie obținute din sistemul bugetului (Budget-NG) și datele privind execuția bugetară trebuie obținute din sistemele de prelucrare a tranzacțiilor (în prezent TREZOR și CAB).
- Datele aferente proiectelor capturate din baza de date SIMIP trebuie să se afle sub administrarea unei persoane interesate specifice, indiferent dacă aceasta se află la nivelul agenției de execuție sau în MFP. Sistemul trebuie să execute reguli de analiză economică configurabile și auditabile pentru editarea, prelucrarea și protecția introducerii datelor.
- Sub rezerva principiilor de mai sus, baza de date SIMIP trebuie considerată o resursă la nivelul întregii administrații și publice (sub rezerva clasificărilor de confidențialitate). Prin urmare, conținutul acesteia trebuie pus la dispoziția tuturor persoanelor interesate pe bază *read-only* și în funcție de nevoi.
- Transferul datelor între SIMIP și instrumentele analitice personale trebuie facilitat la rândul lui prin automatizare atât în scop de eficientizare cât și pentru protejarea integrității informațiilor.

221. **Experiența internațională arată că sistemele MIP au nevoie de mult timp pentru a deveni mature.** Definiția și instituționalizarea proceselor de business aferente reprezintă o parte esențială a acestui efort. Avizarea susținută din partea conducerii este indispensabilă. În plus, etapizarea reformelor este necesară și un management atent al schimbării este esențial.
222. **Prin urmare, este recomandabilă lansarea treptată a caracteristicilor sistemului pentru a sprijini etape succesive de reformă, chiar dacă sistemul este proiectat în formă finală încă de la început.** De exemplu, funcția de monitorizare a evoluției implementării în funcție de activitățile și reperatele convenite poate deveni utilizabilă doar după crearea ghidurilor clare pentru exercitarea acesteia și după conturarea capacității de respectare a acestora la nivelul tuturor autorităților de conducere.
223. **Trebuie elaborată o strategie de dezvoltare a SIMIP înainte de a lua decizia de investiție în modernizarea sistemului.** Sperăm că ideile prezentate în raportul de față vor fi surse de informații pentru elaborarea unei asemenea strategii.
224. **Dezvoltarea sistemului IT trebuie să fie precedată de o analiză a proceselor de business MIP și a fluxurilor informaționale aferente.** Înaintea contractării dezvoltării SIMIP, ar fi potrivită cartografierea formală și – dacă este necesar – justificarea tuturor proceselor de *business* asociate, pentru a asigura că sistemul automatizează numai procese optimizate, simplificate. În caz contrar, există pur și simplu riscul informatizării ineficienței.

225. **Specificațiile privind arhitectura funcțională și cerințele sistemului trebuie elaborate și aprobate formal de autoritățile relevante înaintea începerii dezvoltării sistemului.** Ca și în cazul oricărui alt sistem major, va exista nevoia unei dezvoltări prealabile a arhitecturii funcționale și a specificațiilor pentru care ar fi recomandabil ca MFP să obțină opinia unor experți externi.

## 6. Dezvoltarea cadrului instituțional pentru parteneriatele public-private

### Mesaje-cheie cu privire la dezvoltarea cadrului instituțional pentru PPP

- (1) Dat fiind că GR intenționează să se implice în procesul de achiziții prin parteneriate public-private (PPP), reformele necesare includ dezvoltarea și implementarea unui cadru legal și instituțional adecvat pentru PPP.
- (2) Ca în majoritatea altor state, MFP este cea mai recomandată entitate să îndeplinească rolul de supraveghere a PPP.
- (3) Cu privire la activitățile MPF, PPP-urile implică adaptarea nu doar a sistemului MIP, ci și a procedurilor bugetare, de contabilitate și raportare fiscală și a sistemelor de management al riscurilor fiscale.
- (4) PPP-urile trebuie integrate în totalitate în procesul MIP și trebuie creat un „*process gateway*” care, ținând cont de riscurile fiscale semnificative aferente PPP-urilor, alocă MFP responsabilitatea evaluării proiectelor PPP pe întreaga durată de viață, avizând cu argumente explicite atingerea anumitor etape de referință.
- (5) Este necesar să se definească reguli specifice pentru bugetarea proiectelor PPP, ținând cont de faptul că se desfășoară pe termen lung și de absența plăților de la guvern în anii de început.

226. **GR și-a exprimat dorința de a se implica în procesul de achiziții prin PPP-uri.** GR recunoaște nevoia de a crea un cadru legal și instituțional adecvat pentru implementarea eficace a programelor și proiectelor PPP, îmbunătățind guvernanta proceselor PPP, protejând interesele contribuabililor și ale utilizatorilor serviciilor publice și atrăgând parteneri privați capabili și eficienți.

227. **Din experiența internațională reiese în mod clar că autoritățile centrale de finanțare joacă un rol important în a asigura că PPP-urile sunt elaborate și implementate ținând cont de riscurile fiscale și bugetare aferente.** Drept urmare, s-a acordat o atenție deosebită ajutorii MFP la dezvoltarea strategiei și rolului său în legătură cu PPP-urile. Această secțiune prezintă constrângerile actuale ale utilizării eficace a PPP-urilor pentru prestarea serviciilor publice și propune consolidarea cadrului instituțional pentru PPP, punând accentul pe rolul viitor la MFP în PPP-uri.

### 6.1. Propuneri de consolidare a cadrului instituțional pentru PPP

228. **PPP-urile necesită un set de proceduri și aprobări din partea MFP.** Ministerul trebuie să includă PPP-uri în procesele generale de elaborare și implementare a proiectelor de investiții publice, dar și să adauge proceduri specifice ale PPP. Cu privire la procedurile specifice ale PPP, MFP trebuie să țină cont de următoarele aspecte:

- *Evaluarea, selectarea și aprobarea proiectelor PPP* trebuie integrate în procesul MIP, dar și să includă o evaluare suplimentară a raportului posibil cost-beneficiu al achizițiilor prin PPP, comparând o serie de opțiuni de achiziții prin PPP cu o serie de opțiuni de achiziții non-PPP;
  - *Bugetarea proiectelor PPP* – dat fiind că se desfășoară pe termen lung, proiectele PPP necesită o procedură specifică de bugetare pe termen lung care să garanteze transparența fiscală, luând în calcul faptul că nu se alocă sume pe termen lung;
  - *Procesul de achiziții* – posibilitatea de a genera costuri și riscuri fiscale suplimentare în timpul procesului de achiziții impune ca MFP să se implice activ în achiziții, lucrând împreună cu ministerele de linie la definirea și implementarea strategiei privind achizițiile;
  - *Managementul riscurilor fiscale aferente PPP* – contractele pe termen lung necesită un management activ al riscurilor fiscale, inclusiv riscurile politice care pot deveni riscuri fiscale.
229. **Departamentele și unitățile speciale din cadrul MFP ar trebui să fie responsabile de gestionarea acestor procese, iar manualele și procedurile ar trebui să abordeze tematica PPP și specificitățile acestora.** Ar trebui să se descrie în mod clar ordinea aprobărilor MFP cu privire la PPP-uri și să se prezinte instituțiilor statului și publicului sub forma unui „process gateway” descris mai jos.
230. **Alte echipe ale MFP vor trebui să se ocupe de PPP-uri chiar dacă nu sunt responsabile de evaluările sau deciziile aferente proceselor PPP.** Acesta este cazul echipelor care se ocupă de:
- Cadrul fiscal pe termen mediu, care ar trebui să integreze costurile și riscurile aferente PPP-urilor pe termen lung;
  - Analiza sustenabilității datoriei publice, care ar trebui să integreze costurile și riscurile aferente PPP-urilor pe termen lung;
  - Scenariile macroeconomice, care trebuie să integreze angajamentul și efectele de încetinire create de PPP-uri, atât cu privire la investițiile în infrastructură, cât și cu privire la plățile publice efectuate către furnizorii privați.
231. **Echipele MFP vor trebui să interacționeze cu ministerele de linie și cu alte entități guvernamentale, interacțiunile care vor necesita linii clare de raportare și de schimb de informații.** Interacțiunile principale se referă la:
- *Evaluarea proiectului* - caracterul complex al PPP-urilor va genera un nivel semnificativ de interacțiune cu MFP cu privire, în general, la solicitări de informații suplimentare și prezentarea comentariilor care vor invita ministerele de linie să depună modificări la proiectele lor de PPP, într-un proces interactiv menit să crească nivelul de calitate al proiectelor PPP și al schemelor contractuale ale PPP;
  - *Bugetarea* – transparența fiscală necesită prezentarea clară a proiectelor PPP în buget sau în raportul privind bugetul, chiar și când „nu sunt bugetate”;
  - *Achiziții* – prezența reprezentanților MFP în comitetele directoare, comisiile licitațiilor și comisiile de negociere va necesita consultări (oficiale și neoficiale) semnificative între MFP, ministerele de linie și agențiile responsabile de achiziții;

- *Managementul contractelor* – cerințele informaționale pentru managementul fiscal corespunzător al PPP-urilor vor determina MFP să colaboreze cu ministerele de linie și agențiile de stat pentru obținerea de informații și pentru a discuta măsurile ce trebuie luate când există costuri și riscuri fiscale.

### Crearea unui „*process gateway*” (sistem de procesare)

232. **Ca parte din sistemul MIP, guvernele au sisteme de analiză și aprobare a proiectelor de investiții de capital menite să asigure că toate proiectele își ating obiectivele în mod eficace, prezintă un raport bun cost-beneficii și respectă prioritățile fiscale.** Adesea, se creează mai multe niveluri de decizie care permit oprirea proiectelor neperformante înainte să consume prea mult resurse sau să-și formeze un propriu ritm susținut. Aceste analize repetitive poartă uneori numele de *proces „gateway”*.
233. **Procesele tip *gateway* nu ar trebui să includă doar etapele de pregătire și de achiziții, ci și cazurile de soluționare a conflictelor și renegocierea ce urmează încheierii contractului.** MFP ar trebui să fie implicat oficial în soluționarea impasurilor și conflictelor majore dintre partenerii publici și privați. Raționamentul din spatele acestei implicări se bazează pe un posibil impact fiscal al situațiilor conflictuale și rezultă și din nevoia de a garanta ca soluția să nu afecteze alocarea riscurilor și responsabilităților și valoarea economică a proiectului.
234. **Renegocierea oficială a unui contract PPP ar trebui să implice MFP, preferabil, de la început, având în comisia de renegociere experți în PPP din partea MFP.** MFP ar trebui chiar să facă parte din procesul decizional cu privire la desfășurarea renegocierii, evaluării nevoii de renegociere și a avantajelor și dezavantajelor acesteia. În principiu, renegocierea trebuie evitată dat fiind că, întotdeauna, partenerul privat are avantajul dispunerii de informații privilegiate și ca urmare a inexistenței presiunii competitive asupra partenerului privat în cauză, dar pot exista circumstanțe care pot determina guvernul să renegocieze (de ex., protejarea interesului public în cazul modificărilor tehnologice sau modificările politicilor publice). Ministerul de linie și autoritatea din domeniul achizițiilor ar trebui să fie responsabile de proiect și, în ultimă instanță, responsabile de furnizarea serviciului, dar MFP trebuie să aibă dreptul de a bloca orice renegociere care afectează sustenabilitatea fiscală sau eficiența investițiilor publice. Renegocierea eficace a unui contract PPP poate rezulta și din procese care nu necesită inițierea unui proces oficial de renegociere. De obicei, acest lucru se întâmplă în situații de *forță majoră* care împiedică partenerul privat să-și îndeplinească obligațiile contractuale, ce obligă guvernul să despăgubească partenerul privat ca urmare a modificării condițiilor contractuale sau în cazul unui proces de echilibrare financiară (de exemplu, o modificare a proiectului impusă în mod unilateral de către guvern).

## Menținerea unei Unități Centrale pentru coordonarea PPP

235. **Ținând cont de numărul redus al experților în PPP și de experiența redusă în PPP în România, va fi nevoie de o Unitate Centrală pentru coordonarea PPP pe termen scurt și mediu.** În majoritatea statelor, experții din domeniul PPP sunt în număr redus, determinând guvernele să creeze unități centrale pentru coordonarea PPP, în cadrul cărora experți bine pregătiți și cu experiență pot deservi nevoilor mai multor ministere cu privire la evaluarea proiectului și achiziții. Adesea, aceste unități PPP fac parte din Ministerul de Finanțe.
236. **O astfel de unitate centrală va permite gruparea experților PPP și a altor specialiști necesari pentru crearea PPP, definirea unor modele contractuale eficiente pentru PPP, structurarea proiectelor PPP și desfășurarea achizițiilor.** Totuși, rolul acestei unități ar putea fi mai vast. O analiză din 2007 a Băncii Mondiale cu privire la experiența mondială a Unităților PPP descrie rolurile jucate de o serie de unități PPP peste tot în lume. Adesea, acestea includ:
- *Reglarea procesului PPP* – include asigurarea că se întreprind măsurile necesare pentru crearea unui PPP, că analiza necesară demonstrează că proiectul este consecvent cu criteriile de evaluare și că s-au obținut toate aprobările necesare;
  - *Promovarea PPP-urilor în cadrul guvernului* – de exemplu, reamintirea agențiilor de implementare că poate fi dezirabilă desfășurarea de proiecte mari noi sub formă de PPP;
  - *Sprijinirea ministerelor și agențiilor în vederea implementării PPP-urilor* – punerea la dispoziție a experienței și competențelor speciale dobândite ca urmare a concentrării acestora pe PPP-uri și implicarea în foarte multe proiecte;
  - *Asigurarea căilor de comunicare cu investitorii* – susținerea ofertanților și finanțatorilor, care nu ar ști pe cine să întrebe, cu informații despre program și oportunitățile viitoare.
237. **Existența unui Unități centrale pentru coordonarea PPP în timpul primilor ani de implementare a PPP generează o serie de avantaje esențiale:**
- *Nevoia de abatere de la practicile obișnuite de achiziții* – elaborarea contractului de PPP și desfășurarea achizițiilor prin PPP se bazează pe cerințe cu privire la rezultate și pe contracte bazate pe performanțe, astfel că trebuie să se modifice semnificativ practicile obișnuite și să se utilizeze indicatori noi, cerințe noi, criterii noi de selecție a câștigătorilor, plăți noi bazate pe performanță și scheme noi de stimulare – toate acestea fiind orientate pe termen lung. Aceste practici noi de achiziții implică nu doar selectarea de proiecte pentru care se recomandă achiziții prin PPP, ci și selectarea cu atenție a proiectelor pilot inițiale care sunt fezabile atât timp cât experiența în legătură cu PPP este destul de redusă și care pot contribui la stabilirea unei bune reputații pentru PPP. Adesea, o echipă de bază cu experți în domeniul PPP ajută la îndepărtarea mai rapidă de practicile obișnuite;
  - *Număr redus de experți în domeniul PPP în guvern* – pe parcursul primilor ani de implementare a PPP, un aspect specific va consta într-un număr redus de experți

- în domeniul PPP în departamente și agenții, determinând autoritățile să concentreze experții într-o singură echipă responsabilă de etapele succesive ale procesului PPP și utilizând în comun echipa de experți cu ministerele de linie;
- *Standardizare* - costurile mari aferente tranzacțiilor achizițiilor prin PPP influențează guvernele să standardizeze contractele PPP și procesele de achiziții prin PPP, iar o Unitate PPP va avea, în mod obișnuit, printre atribuții și definirea unor clauze standard, plecând de la experiența locală și globală;
  - *Nevoia de a coordona consultanții externi* – aceeași lipsă inițială de experți în domeniu PPP din cadrul guvernului duce la nevoia de a solicita serviciile consultanților și consilierilor externi cu privire la tranzacții, iar Unitatea PPP reprezintă o metodă convenabilă de elaborare a Termenilor de Referință aplicabili acestor consultanți și de identificare a celor mai bune practici de coordonare a acestora.
238. **Dezavantajele unei unități centrale de coordonare a PPP includ riscul creării de procese paralele de selecție, achiziții și gestionarea contractelor.** La nivel global, crearea Unităților PPP este percepută ca fiind deosebit de importantă pentru lansarea programelor PPP și implementarea eficientă a acestora; totuși, asemenea altor unități cu atribuții speciale, unitățile PPP reprezintă un fel de anomalie în majoritatea autorităților centrale în sensul că acestea creează procese paralele de selecție, achiziții și gestionarea contractelor în legătură cu proiectele de infrastructură.
239. **Existența unităților PPP este legitimă pe termen scurt și mediu dat fiind că experiența și capacitatea cu privire la PPP sunt în curs de formare.** După câțiva ani de funcționare, pe măsură ce contractele și procedurile PPP devin, treptat, standardizate și ministerele de linie și agenții de achiziții dispun de mai mulți experți PPP în rândul angajaților săi, este posibil să nu mai fie nevoie de o unitate centrală pentru coordonarea PPP, iar atribuțiile acestora să fie alocate unităților/departamentelor cu un statut permanent.
240. **Includerea Unității PPP în cadrul MFP sau într-o entitate subordonată MFP permite definirea regulamentelor și practicilor standard privind PPP, aliniate pe deplin regulamentelor și practicilor generale MIP și de achiziții publice.** La nivel global, majoritatea unităților centrale pentru coordonarea PPP fac parte din Ministerul de Finanțe sau raportează direct Ministerului de Finanțe, chiar dacă există alte unități PPP ce lucrează la nivel de proiect. Deși va fi necesară soluționarea de către MFP a conflictelor de interes posibile dintre rolurile sale de aprobare (în cadrul unui proces tip “gateway”) și rolurile sale de promovare/dezvoltare, integrarea acestei unități în cadrul MFP va impulsiona o conduită puternică pro-eficiență și pro-concurență în primii ani ai unui program PPP.
241. **Conform experienței internaționale, există două posibilități de încadrare a unei unități PPP speciale în România:**
- *Două Unități PPP:* una încadrată în MFP responsabilă cu revizia și aprobarea, o alta în GGO, în noua Agenție pentru Achiziții sau în altă parte concentrată pe



dezvoltare și promovare, dar care să garanteze că unitatea PPP din MFP dispune de toate instrumentele necesare care să îi permită să joace rolul de controlor, și anume ca proiectele PPP să fie integrate pe cât posibil în procesul MIP și să dispună de capacitatea tehnică și instituțională de a revizui toate proiectele PPP.

- *O Unitate PPP*: dacă ar exista o singură unitate, ar trebui să fie încadrată în MFP, pentru a-și îndeplini rolul de controlor. Promovarea PPP-urilor nu ar fi o activitate de bază a unității, dar dacă procesul MIP include identificarea oportunităților de utilizare a PPP în achiziții pentru proiecte mari, promovarea PPP ar deveni în mod natural parte din evaluarea proiectului.

**242. Indiferent de încadrarea unității centrale de coordonare a PPP, există două aspecte esențiale pentru funcționare eficace a ministerului:**

- a) Ca responsabilitățile fiscale ale MFP să nu fie limitate de mandatul unității centrale de coordonare a PPP - și anume, să-și mențină responsabilitățile de evaluare a proiectelor, de verificare a sustenabilității/suportabilității fiscale, de controlare a eficienței achizițiilor, de gestionare a riscurilor fiscale și de evidență și raportare a costurilor și riscurilor fiscale ale PPP; și
- b) Ca mai multe departamente și echipe ale MFP să-și păstreze competența de a obține informații relevante și de a desfășura o evaluare independentă a aspectelor fiscale aferente PPP.

### **Rolurile și responsabilitățile unităților și echipelor MFP**

**243. Următoarea descriere orientativă a rolurilor și responsabilităților ciclului MIP se bazează pe ipoteza că unitatea PPP este transferată UEIP sau unei funcții unificate a PIP ce combină UEIP și DPIP în DG pentru Buget:**

- (i) Identificarea proiectului;
  - la început, orice proiect de investiții face obiectul unei note de fundamentare. Pentru proiectele identificate ca PPP posibile, autoritatea publică responsabilă de proiect ar trebui să dezvolte raționamentul de utilizare a opțiunii prin PPP, începând cu nota de fundamentare. Ar trebui extins rolul de supraveghere și aprobare al UEIP pentru a include și verificarea acestui raționament.
- (ii) Studiul de fezabilitate;
  - În a doua etapă, trebuie verificate și comparate practic opțiunile posibile de realizare a achizițiilor;
  - Pe lângă studiul obișnuit de fezabilitate, este nevoie de un studiu de evaluare pentru a realiza o comparație detaliată între opțiunile contractuale alternative disponibile pentru implementarea proiectului, analiza cost-beneficiu și evaluarea posibilității de respectare a condițiilor de finanțare. Un element-cheie al studiului de justificare constă în studiul alocării riscurilor, care nu este doar punctul de plecare pentru abordarea Eurostat cu privire la ipotezele proiectului, ci și o

modalitate de asigurare a unei predictibilități mai bune a costurilor globale reale ale proiectului și a posibilității acestuia de respectare a condițiilor de finanțare. UEIP ar trebui să fie responsabilă de aprobarea studiului de evaluare;

- În același timp, DPIP desfășoară un studiu de sustenabilitate bugetară, în care trebuie să se ia în calcul în mod separat opțiunea PPP; și
- Prin memorandumul deciziei de execuție se realizează o evaluare globală a opțiunii PPP. Memorandumul rezumă concluziile studiului de evaluare și ale studiului de sustenabilitate; se bazează concomitent pe raportul de aprobare realizat de UEIP ce susține alegerea PPP și pe avizul acordat de DPIP în baza studiului de sustenabilitate bugetară;

(iii) Selecție și bugetare

- Odată aprobată de MFP, se verifică alocarea bugetară necesară și se fac angajamentele bugetare;
- Abia după, UEIP poate ordonanța plățile în funcție de poziția proiectului în portofoliul de investiții și se poate aviza lansarea procedurii de achiziție.

(iv) Implementarea proiectului

- Deși niciuna dintre entități nu este responsabilă de procedura de achiziții, UEIP și DPIP ar trebui să monitorizeze îndeaproape procedura prin participarea la comitetul director interministerial. Acest comitet director interministerial ar putea fi înființat în vederea supravegherii procedurilor de achiziții pentru proiecte cu costuri de o anumită valoare pentru a asigura – în orice etapă a procedurii de atribuire – că evoluția procedurii nu este afectată ca urmare a propunerilor candidaților cu privire la împărțirea riscurilor și la costurile totale ale proiectului.

**Tabelul 23: Aspecte suplimentare principale aduse proceselor obișnuite în fazele stabilite în OUG 88/2013**

<b>Ordonanța de Urgență a Guvernului 88/2013</b>	<b>Aspecte suplimentare impuse de specificul PPP pentru fiecare fază</b>	<b>Opțiuni privind alocarea responsabilităților suplimentare</b>
Faza 1: Identificarea proiectului	Identificarea avantajelor și dezavantajelor PPP pentru fiecare proiect/program	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ar trebui extins rolul de supraveghere și aprobare al UEIP pentru a include și verificarea acestui raționament.</li> </ul>
Faza 2: Studiu de fezabilitate	Studiul de justificare ce include și o evaluare a raportului cost-beneficiu al opțiunii PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UEIP aprobă studiul de justificare</li> <li>• DPIP desfășoară un studiu de sustenabilitate bugetară în care trebuie evaluată separat opțiunea PPP</li> <li>• UEIP elaborează un memorandum al deciziei de execuție</li> </ul>

Ordonanța de Urgență a Guvernului 88/2013	Aspecte suplimentare impuse de specificul PPP pentru fiecare fază	Opțiuni privind alocarea responsabilităților suplimentare
Faza 3: Selecție și bugetare	Proceduri de bugetare pe termen lung pentru PPP-uri	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DPIP elaborează și menține bugetarea relevantă pe termen lung</li> <li>• UEIP recomandă lansarea achiziției</li> </ul>
Etapa 4: Implementarea/execuția proiectului	Achiziții complexe (cu implicarea suplimentară a MFP); și responsabilitatea sectorului privat cu privire la execuție	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibila creare a comitetului interministerial în vederea monitorizării achizițiilor prin PPP</li> </ul>
Etapa 5: finalizarea, operarea și întreținerea proiectului	Managementul contractului pe termen lung a (de către ministerele de linie) și gestiunea fiscală (de către MFP)	
Etapa 6: evaluarea <i>ex-post</i> a proiectului	Cerințe suplimentare de transparență (prezentarea informațiilor contractuale, transparență fiscală); evaluarea periodică pe termen lung a proiectului pentru fiecare proiect în parte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UEIP responsabilă de evaluarea periodică a proiectului</li> </ul>

## 6.2. Un Plan de Acțiune pentru dezvoltarea unei Strategii privind PPP pentru MFP

244. **Lipsa actuală a regimului juridic pentru selecția, pregătirea și achiziția PPP, și procesele legislative destul de laborioase în ultima vreme în acest sens, indică faptul că nu se va putea crea prea repede un cadru legal clar și corespunzător pentru PPP-uri.** Drept urmare, MFP va trebui să aibă o abordare pe termen scurt cu privire la guvernarea PPP-urilor, bazată pe atribuțiile și responsabilitățile actuale alocate Ministerului, dar și să ridice nivelul de conștientizare cu privire la componentele esențiale ale cadrului juridic viitor.
245. **Obiectivele absolute ale strategiei PPP ar trebui să fie:**
- Crearea unui **cadru de reglementare** care să guverneze selecția, pregătirea și achiziția PPP-urilor și gestionarea acestuia de către ministerele de linie ținând cont de specificul PPP-urilor.
  - **Pregătirea din punct de vedere organizațional** a MFP pentru asumarea responsabilităților alocate cu privire la managementul investițiilor publice, management fiscal și raportare fiscală.
  - Crearea (și apoi menținerea) **capacității** de asumare eficace a competențelor și responsabilităților sale cu privire la PPP-uri prin selecția corespunzătoare a personalului, formare de calitate și stimulente pentru acțiuni eficiente.
246. **Pentru a atinge aceste obiective, MFP trebuie să se concentreze pe următoarele aspecte pentru anul următor:**

- **Creșterea nivelului de conștientizare** cu privire la componentele esențiale ale cadrului juridic pentru PPP-uri în România, și anume: (i) importanța integrării pe deplin a evaluării și selecției proiectului în sistemul MIP; (ii) importanța regulilor de achiziții corecte, competitive, eficiente și transparente, complet aliniate regulilor europene privind achizițiile publice; (iii) relevanța gestionării contractului pentru succesul PPP; și (iv) importanța transparenței fiscale și managementului fiscal corespunzător cu privire la costurile și riscurile PPP.
- **Utilizarea atribuțiilor și responsabilităților actuale alocate MFP** în contextul MIP, managementului fiscal, bugetării și raportării fiscale pentru stabilirea procedurilor oficiale și neoficiale de evaluare și raportare cu privire la PPP-urile și la costurile și riscurile acestora.
- **Formarea** personalului MFP responsabil de PPP, în special în legătură cu riscurile de infrastructură, dar și în legătură cu managementul fiscal și raportarea fiscală cu privire la PPP.

247. **Această strategie va genera un set de acțiuni.** Se prezintă mai jos o primă propunere de acțiuni, ce urmează să fie ajustate prin consultarea cu MFP, ținând cont de prioritățile Ministerului și de personalul alocat și resursele bugetare.

#### Acțiuni pe termen scurt

248. **Creșterea nivelului de conștientizare în cadrul MFP și departamentelor guvernamentale selectate.** Acțiunile de bază includ:

- Seminar pe tema PPP pentru directorii și factorii decizionali selectați din conducere – un seminar de două zile furnizat în **primul trimestru din 2016**, în colaborare cu Banca Mondială și EPEC;
- Un document de discuții cu privire la cadrul juridic pentru PPP-uri în România, care să acopere practici și lecții globale, ținând cont de cadrul juridic și organizațional din România - se va elabora de către echipa principală în domeniul PPP din cadrul MFP, în baza propunerilor Băncii Mondiale pentru cadrul PPP, în strânsă colaborare cu Banca Mondială și Centrul European de Expertiză în domeniul PPP (EPEC), și va fi diseminat în cel de-**al doilea trimestru din 2016**. Această activitate implică o decizie a MFP cu privire la membrii echipei principale care va elabora documentul de discuții.

249. **Dezvoltarea capacității de gestionare a PPP-urilor și a investițiilor publice conform responsabilităților deja alocate MFP prin legislația actuală și în curs de modificare, inclusiv legile și regulamentele cu privire la managementul investițiilor publice, achizițiile publice, responsabilitatea fiscală și cadrul bugetar.** Activitățile-cheie care vor fi implementate în 2015 includ:

- Furnizarea de cursuri corespunzătoare cu privire la infrastructură și investiții publice pentru personalul din mai multe departamente din cadrul MFP responsabil de aceste proiecte pentru a-și îndeplini pe deplin rolurile ce le revin în procesul de investiții publice și în procesele PPP. Impactul acestor activități de formare va

depinde de îmbunătățirea stabilității și răspunderii funcțiilor persoanelor care vor fi implicate în aceste proiecte. Mai multe acțiuni specifice includ:

- Selecția, de către Guvernul României, a unei entități de formare (sau a unui profesionist recunoscut) care va organiza un curs de formare de bază de o săptămână în domeniul PPP în România;
- Identificarea câtorva economiști și avocați care ar trebui să participe la cursuri suplimentare de formare cu privire la finanțarea proiectelor (inclusiv modelare financiară);
- Stabilirea contactelor dintre Guvernul României și Grupul Băncii Mondiale în domeniul PPP în vederea organizării în România a unui curs de formare avansată (posibil în colaborare cu EPEC) și un curs de management fiscal în domeniul PPP (în colaborare cu FMI);
- Concentrarea atenției din nou pe valoarea pe care EPEC o poate aduce dezvoltării capacităților în domeniul PPP – MFP este deja membru cu drepturi depline al EPEC, iar echipa EPEC din Luxemburg poate pune la dispoziție experiența sa regională în folosul proiectelor din România.
- Implementarea unei practici de evaluare eficace a proiectelor (inclusiv evaluarea riscurilor) cu privire la PPP-uri și infrastructură, care să acopere pe cât posibil toate proiectele achiziționate prin PPP-uri sau non-PPP. Evaluările ar trebui să vizeze proiectele inițiate de guvern sau de întreprinderile și agențiile de stat și chiar de autoritățile regionale de fiecare dată când este implicat într-o anumită măsură guvernul de la nivel central.
- Implementarea unei practici de evaluare a riscurilor fiscale ce reies din proiectele de infrastructură (inclusiv proiecte PPP) pe întreaga durată de viață a acestora, integrând evaluarea în cadrul evaluărilor globale ale răspunderilor indirecte posibile ale guvernului.
- Implementarea unei practici de includere a proiectelor PPP în cadrul fiscal pe termen mediu și în analiza sustenabilității datoriei publice, utilizând instrumentele puse la dispoziție de Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional, inclusiv noul instrument P-FRAM (model de evaluare a riscurilor fiscale aferente PPP-urilor).
- Crearea capacității suplimentare de gestionare a proceselor PPP, prin implicarea activă în activitățile EPEC și ale altor activități de relaționare care pot aduce experiențele europene și globale în beneficiul practicilor MFP și prin invitarea directorilor și experților din alte țări să realizeze analize colegiale ale metodologiilor și practicilor MFP. Planul de formare în domeniul PPP-urilor pentru 2016 trebuie să fie finalizat în 2015, conform resurselor (bugetare și nebugetare) disponibile.

### Acțiuni pe termen mediu

250. **Pe termen mediu (și anume, un orizont de timp de 1-2 ani), MFP ar trebui să-și stabilească obiectivul de îmbunătățire a cadrului juridic și instituțional al PPP-urilor, garantând capacitatea managerilor și experților de a obține informații, de a furniza opinii și de a lua decizii în timp util.** Activitățile-cheie pe termen mediu includ:

- Definierea și introducerea în lege a unui proces decizional structurat (**proces tip “gateway”**) care implică aprobarea din partea MFP a fiecărei etape a proceselor PPP (selecția proiectelor, stabilirea priorităților, structurarea, achiziția și gestiunea contractului inclusiv soluționarea conflictelor și posibile renegocieri) și care asigură ideile necesare din partea MFP în fiecare etapă;
- Îmbunătățirea treptată a **normelor contabile** publice și a **practicilor de raportare** astfel încât să respecte regulamentele Uniunii Europene și ale Eurostat. Trebuie considerate ca punct relevant de referință standardele internaționale, a căror adoptare contribuie la transparența și claritatea practicilor și metodologiilor românești;
- Raportare integrală cu privire la **angajamentele și riscurile fiscale aferente PPP-urilor**, raportând angajamentele financiare în buget și raportând angajamentele nefinanciare și răspunderile posibile indirecte într-o notă anexată bugetului. Răspunderile posibile indirecte aferente PPP-urilor ar trebui integrate treptat în evaluarea obișnuită a răspunderilor posibile indirecte ale guvernului.
- Crearea mecanismelor de **gestionare a riscurilor fiscale** aferente PPP-urilor prin primirea la timp a informațiilor cu privire la riscurile care afectează fiecare proiect (tehnologice, comerciale, demografice, juridice și politice etc.) și prin evaluarea continuă a impactului lor fiscal și a modalităților de atenuare a acestui impact (inclusiv, în cazuri extreme, renegocierea sau anularea contractului);
- Integrarea pe deplin a procesului de **management al investițiilor publice**, inclusiv pentru PPP-uri, în cadrul juridic și instituțional pentru evaluarea fiecărui proiect de investiții publice;
- Crearea regulilor și mecanismelor ce permit **transparență deplină** în achiziția și managementul contractului aferente proiectelor PPP, și anume prin publicarea tuturor contractelor PPP și a rapoartelor de performanță cu privire la proiectele PPP.

## IV. CONTRIBUȚII CU PRIVIRE LA STRATEGIA DE REFORMARE A MIP ȘI PLANUL DE ACȚIUNE

### 1. Introducere

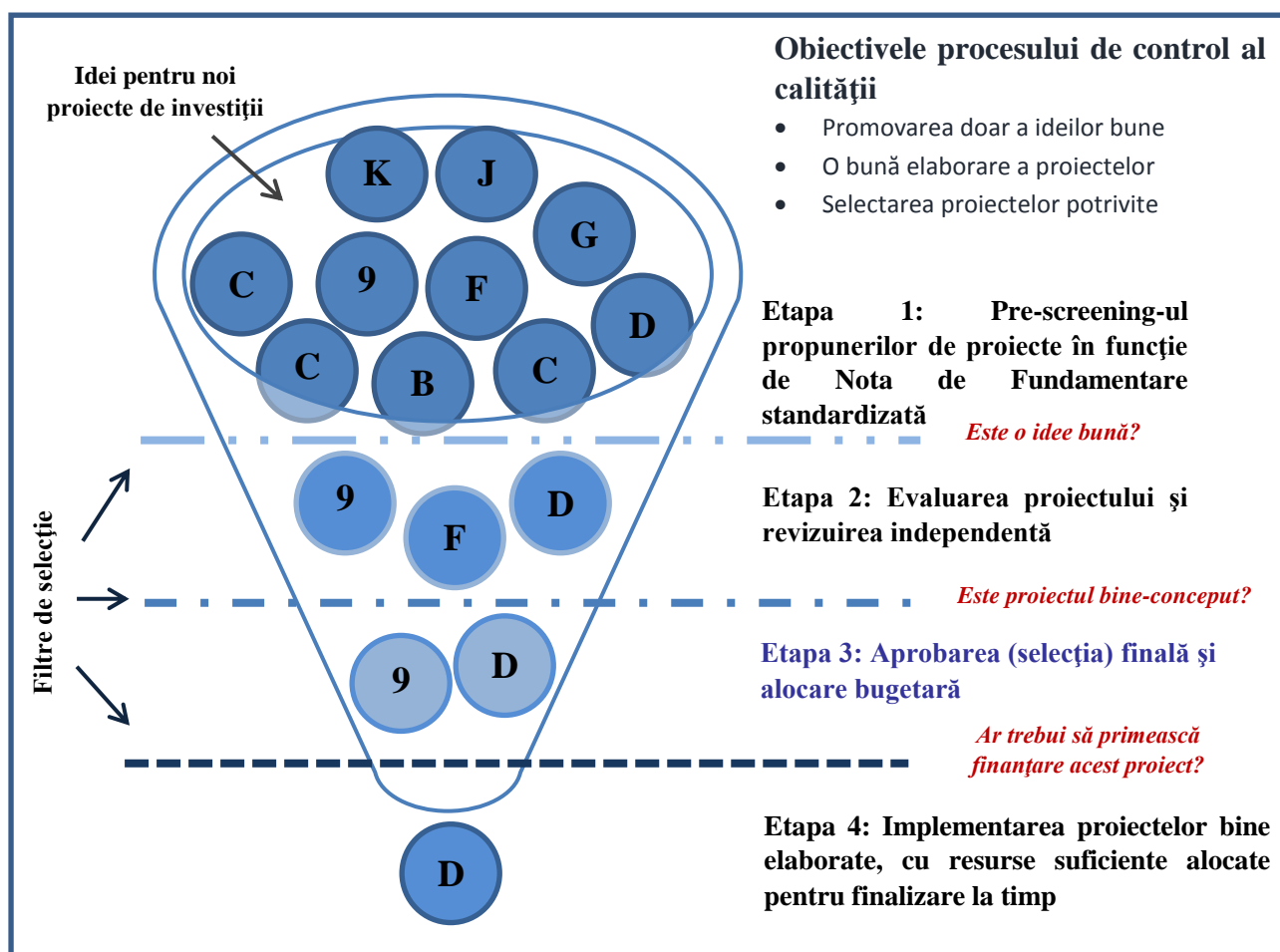
251. **Consolidarea MIP în România necesită un acord politic vast cu privire la o strategie de reformă cu priorități deja stabilite.** Multe inițiative de reformă a MIP și a altor tipuri de MPF se blochează pentru că își stabilesc atingerea prea multor obiective deodată, astfel că împovărează în mod exagerat capacitatea factorilor interesați de a absorbi modificările aferente. Astfel, un prim pas esențial al fiecărei inițiative de reformă este de a elabora o strategie de reformă care definește și stabilește prioritățile obiective SMART și care ordonează activitățile aferente reformei în funcție de priorități, dependențe și capacitate de absorbție.
252. **Prezentul capitol intenționează să prezinte contribuțiile cu privire la strategia viitoare de reformă a MIP pe care Guvernul României dorește să o dezvolte în funcție de recomandările Serviciilor de consultanță privind managementul investițiilor publice.** În primul rând, capitolul subliniază filozofia principală care fundamentează activitățile de reformă recomandate conturate de prezentul raport. Apoi, capitolul rezumă domeniile principale de reformă și dezbate dependențele dintre acestea, care ar trebui utilizate în vederea ordonării activităților de reformă. În final, capitolul propune puncte posibile de începere a reformei și face câteva recomandări cu privire la modul în care s-ar putea gestiona procesul de reformă.

### 2. Accentuarea unui control mai bun al calității

253. **Este imperios necesar să se îmbunătățească suportabilitatea pe termen lung și calitatea portofoliului de investiții publice.** Supraîncărcarea actuală a PIP din România duce la implementare întârziată, ceea ce poate afecta beneficiile socio-economice ale investițiilor. Pentru a întâmpina această problemă, este nevoie de o abordare duală: (i) o atitudine mai selectivă, prin includerea doar a câtorva proiecte noi, bine elaborate, în PIP și asigurarea că se alocă finanțările corespunzătoare pentru a fi finalizate la timp și (ii) eliminarea proactivă a proiectelor neperformante din PIP pentru a fluidiza sistemul și a elibera spațiul fiscal pentru investiții prioritare.
254. **Drept urmare, eforturile de reformare a MIP ar trebui să se concentreze pe consolidarea procesului acestuia de control al calității.** Intenția principală care stă la baza recomandărilor de reformă prezentate în raportul de față este de a consolida procesul de control al calității al MIP în vederea asigurării selectării doar a proiectelor și inițiativelor PPP care respectă prioritățile strategice, care prezintă cea mai bună opțiune de atingere a unei nevoi identificate și care sunt bine elaborate și au cele mai multe șanse să genereze beneficii sociale și economice majore și în vederea asigurării că acestea primesc finanțarea corespunzătoare pentru a fi finalizate la timp. Pentru aceasta, procesul de jos în sus al MIP (și anume, fazele 1-3 din ciclul MIP așa cum

sunt definite în regulament) trebuie conturat astfel încât să se restrângă succesiv gama de investiții prin eliminarea acelor idei și propuneri de proiecte care nu respectă criteriile stabilite (Figura 18). Sistemul român al MIP conține deja elementele de bază pentru mecanismul de asigurare a calității, inclusiv etapele ulterioare de elaborare și analiză a proiectelor. Totuși, procesul existent de controlul calității este foarte ineficace deoarece îi lipsește filtrele solide care ar împiedica avansarea la următoarea etapă a propunerilor nerelevante, care nu sunt bine elaborate și care nu pot fi integrate în spațiul fiscal disponibil pe termen mediu. Controlul calității este adesea compromis de neconsecvența informațiilor dintre MFP și ministerele/agențiile de linie. Va exista întotdeauna un anumit nivel de neconsecvență a schimbului de informații între aparatele centrale și ministerele de linie, Neconsecvența se poate reduce, de ex. prin sisteme informaționale mai bune, inclusiv prin aplicații IT solide, centrale și proceduri robuste de introducere și de validare a datelor, însă nu poate fi eliminată complet.

Figura 18: Un proces eficace de control al calității





### 3. Domenii prioritare recomandate pentru reformarea MIP

255. **Îmbunătățirea procesului de controlul calității necesită consolidarea elaborării primelor trei faze din ciclul MIP din România.** Eforturile de reformă ar trebui să se concentreze pe consolidarea elementelor de bază existente ale procesului de controlul calității, precum și pe elemente suplimentare care în prezent lipsesc. Capitolul II a identificat nevoile de reformă în special cu privire la primele trei faze ale ciclului MIP din România.
256. **Îmbunătățirea sistemelor de implementare, monitorizare și ajustare a proiectelor reprezintă un alt domeniu major de reformă.** Activitățile de reformă ce s-ar putea aplica pe termen scurt privesc în special monitorizarea. De exemplu, scopul monitorizării trebuie analizat și trebuie reconsiderate în consecință cerințele de raportare cu privire la conținut și frecvență. În plus, ar trebui analizate și clarificate rolurile și responsabilitățile UEIP și DPIP de monitorizare a proiectelor de investiții. Deși există, cu siguranță, nevoia de consolidare a implementării și monitorizării proiectelor, s-ar părea că este nevoie de mai multă analiză cu privire la practicile și provocările existente înainte de a elabora un plan detaliat de reformă. Consolidarea capacităților de management de proiect la nivelul ministerelor de linie și al instituțiilor subordonate, deși importantă, ar putea fi considerată o prioritate de reformă pe termen mediu în baza unei evaluări amănunțite a capacității managementului de proiect și funcțiilor de control din ministerele de linie. În acest context, trebuie analizat dacă este nevoie de cerințe oficiale cu privire la managementul de proiect prin elaborarea/modificarea în consecință a legislației aferente. De exemplu, s-ar putea introduce ca cerință obligatorie ca proiectele de o anumită valoare și nivel de risc și complexitate să dispună de o unitate specială de implementare a proiectului, formată dintr-un manager de proiect cu normă întreagă, un specialist pe achiziții, un specialist financiar și specialiștii tehnici necesari.
257. **Tabelul din Anexa 1 de mai jos prezintă domeniile de reformă recomandate, subliniază acțiunile corelate pe care Guvernul le-ar putea lua pe termen scurt și mediu și enumeră regulamentele existente care trebuie analizate în funcție de priorități.** Recomandările individuale s-au discutat în detaliu în Capitolele II și III ale prezentului raport, dar și în rapoartele fundamentale și analitice cuprinzătoare elaborate în cadrul Proiectului ASC MIP.

### 4. Structurarea reformei: dependențe și ordonare

258. **Activitățile de reformă trebuie ordonate în funcție de interdependențele acestora în procesul de reformă.** Motivul principal pentru care anumite activități de reformă menționate în Anexa 1 (mai jos) au fost încadrate drept acțiuni pe termen mediu este că implementarea cu succes a acestora depinde în mod fundamental de implementarea eficace anterioară a altor acțiuni. Este important să se identifice dependențele din procesul de reformă pentru o bună implementare a acestuia. Întârzierile în

implementare care pot compromite procesul de reformă pot fi minimalizate printr-o ordonare corespunzătoare. Această secțiune intenționează să sublinieze dependențele principale ale reformei MIP preconizate pentru a ajuta Guvernul să ajusteze planul de acțiune propus.

**259. Dependențele principale ale reformei MIP includ următoarele:**

- (i) *Modificare comportamentală >< Modificarea legislației.* Multe din reformele recomandate în vederea consolidării procesului de control al calității – inclusiv o analiză mai fundamentată a Notelor de fundamentare de către UEIP și o evaluare mai strictă a proiectelor de către ML – trebuie inițiate prin modificări ale cadrului juridic pentru a putea autoriza oficial și a declanșa o modificare comportamentală a reprezentanților guvernului. Așadar, un prim pas esențial este de a analiza regulamentele relevante din perspectiva recomandărilor de politici din proiectul ASC MIP și de a iniția modificările necesare ale legislației existente. În anumite cazuri, poate fi suficient un acord cu privire la interpretarea legislației existente – în loc de o modificare oficială.
- (ii) *Sistemul de alocări bugetare multianuale pentru proiecte (MAPA) >< justificarea PIP & reforme privind MPF.* Sistemul MAPA poate fi implementat integral după justificarea PIP existent, urmând unui proces solid de analiză și decizional pentru a identifica ce proiecte trebuie închise, reduse sau restructurate ca urmare a reevaluării. Drept urmare, justificarea PIP trebuie să fie prima pe lista priorităților. În plus, funcționarea corespunzătoare a sistemului MAPA depinde de îmbunătățirile anterioare aduse în alte domenii ale MFP, precum consolidarea cadrului fiscal pe termen mediu (CBTM) și permiterea implementării unui cadru bugetar pe termen mediu (CBTM) Măsurile corelate pot fi inițiate simultan cu exercițiul de justificare.
- (iii) **MANAGEMENTUL INFORMAȚIILOR** Modernizarea sistemelor informaționale financiare este esențială pentru crearea condițiilor care contribuie la un sistem MIP mai puternic. Modulele bugetare și contabile ale sistemelor existente de management informațional financiar trebuie modificate înainte de a putea introduce un sistem MAPA. Baza de date PIP trebuie îmbunătățită pentru a genera estimări mai exacte și actualizate, pentru toate proiectele în curs de desfășurare, cu toate costurile totale rămase ale proiectului (CTP), participația guvernului (PG) din CTP rămase și cheltuielile anuale estimate aferente proiectului pentru fiecare an pentru un orizont de timp de patru ani în CBTM. Un sistem informațional MIP consolidat ar permite MFP și ministerelor de linie să gestioneze mai eficace și eficient portofoliul de investiții publice. Drept urmare, îmbunătățirea managementului informațional trebuie considerată ca fiind parte integrantă a reformei generale a MIP. Deși s-ar putea trece la justificarea PIP prin utilizarea sistemelor informaționale existente – conform celor demonstrate în analiza prezentată în produsul livrabil 10 din cadrul ASC MIP – modernizările pe termen scurt aduse bazei de date PIP ar înlesni semnificativ acest exercițiu. De aceea, trebuie luate imediat măsurile recomandate de consolidare a bazei de date PIP existentă, în timp ce dezvoltarea unui sistem informațional MIP mai cuprinzător ar putea fi considerată o prioritate pe termen mediu.

(iv) *Dezvoltarea capacității.* Creșterea capacității MFP și ML trebuie considerată drept o condiție fundamentală pentru promovarea și susținerea proceselor de reformă a MIP. Deși dezvoltarea capacității (DC) este, de obicei, un proces pe termen lung, unele activități DC trebuie întreprinse cu prioritate și programate printre primele în procesul de reformă dat fiind că succesul altor modificări recomandate depinde de acestea. Consolidarea procesului de controlul calității depinde absolut de abilitatea tehnică a ML să evalueze proiectele cu minuțiozitate și a UEIP/MFP să verifice rezultatele acestor evaluări. Prin solicitarea ministerelor de linie de a furniza mai multe informații detaliate ca urmare a dezvoltării unei matrice consolidate pentru NF și prin solicitarea de utilizare a unor tehnici specifice de evaluare și însărcinarea în mod oficial UEIP/MFP cu verificarea mai detaliată a rezultatelor evaluării se va îmbunătăți calitatea proiectelor de investiții, cu condiția ca factorii interesați să dispună de competențele tehnice necesare pentru a îndeplini atribuțiile alocate. Evaluările indică o nevoie urgentă de dezvoltare a capacităților de evaluare, inclusiv estimarea costurilor și analiza riscurilor, la nivelul ML și MFP. Dezvoltarea competențelor necesare trebuie să fie printre primele priorități pentru a asigura că modificările oficiale aduse legislației și procedurilor administrative duc la creșterea semnificativă a calității proiectelor. Dacă este ignorată, capacitatea poate deveni foarte repede dintr-un factor favorabil într-un obstacol pentru reformă ce trebuie depășit în mod obligatoriu. Trebuie să se elaboreze un plan de dezvoltare a capacității concomitent cu finalizarea planului de reformă instituțională. Pașii-cheie aferenți elaborării planului de dezvoltare a capacității pentru UEIP sunt subliniați în Anexa 1 (de mai jos).

## 5. Puncte posibile de începere a reformei

260. **În principiu, reformele MIP trebuie considerate ca făcând parte integrantă dintr-un program mai vast de reformare a MPF.** MIP este una din multele funcții interdependente ale MPF. Așa cum s-a subliniat mai sus, unele reforme MIP sunt corelate cu – sau chiar depind de – reforme premergătoare sau cel puțin concomitente în alte domenii MPF. De exemplu, introducerea alocărilor bugetare multianuale pentru proiecte nu depinde doar de o justificare anterioară a PIP existent, ci și de instituționalizarea ulterioară a unui CBTM favorabil și dezvoltarea CBTM pentru a asigura plafoane fiabile pentru noile investiții de capital. În mod ideal, reformele MIP trebuie realizate ca parte integrantă a programului de reformă a MPF pentru a asigura coordonarea între actorii relevanți și coerența și sinergiile dintre liniile diferite de reformă. Totuși, în contextul sistemului MIP din România, se pot obține câteva „reșite ușoare” chiar și în absența unei reforme mai vaste a MPF prin mici ajustări aduse mecanismelor și proceselor existente. Drept urmare, Guvernul este prudent să inițieze cât mai repede posibil cel puțin câteva din reformele de mai jos.
261. **Modificările în domenii autonome care promit „reșite ușoare” sunt puncte de plecare utile pentru eforturile mai mari de reformă.** Din moment ce nu este nici fezabil, nici recomandabil să se implementeze concomitent toate opțiunile de reformă de mai jos, Guvernul și-ar putea concentra atenția mai întâi pe câteva activități pentru a pune în mișcare procesul de reformă. Pentru a identifica punctele de plecare

potrivite, se poate aplica un test trivalent: Mai întâi, trebuie să existe un argument puternic în favoarea *relevanței* activităților de reformă propuse, și anume ca activitățile să se afle printre cele critice pentru a atinge rezultatul general al reformei. În al doilea rând, trebuie să existe o probabilitate foarte mare ca activitățile propuse să poată atrage *acceptarea* generală, inclusiv ca acestea să fie susținute de o coaliție puternică de factori interesați și ca riscurile de opoziție să fie atenuate. În al treilea rând, activitățile trebuie să *se sprijine reciproc* astfel încât – luate împreună – să formeze un pachet coerent de activități de reformă.

262. **Eforturile inițiale de reformă trebuie să se concentreze pe finalizarea proiectelor în curs de desfășurare și pe creșterea calității celor noi.** Ținând cont de dependențe, și date fiind resursele precare și limitele capacității de absorbție, Guvernul s-ar putea concentra mai întâi pe patru elemente principale de reformă:

(i) Justificarea portofoliului existent de investiții publice. În lumina PIP supraîncărcat, atenția imediată a eforturilor de reformă trebuie concentrată pe finalizarea/soluționarea proiectelor în curs de desfășurare. Justificarea portofoliului existent de investiții nu este doar o condiție preliminară pentru alte reforme, precum introducerea sistemului MAPA, ci ar aduce și avantaje fundamentale ca exercițiu autonom. Pe lângă reducerea sarcinii de monitorizare și raportare a proiectelor neperformante, un exercițiu eficace de justificare ar elibera suficient spațiu fiscal pentru a aloca sume adecvate de finanțare proiectelor rămase, pentru finalizarea la timp a acestora. Măsurile care trebuie luate pentru a implementa exercițiul de justificare sunt subliniați în Anexa 1 de mai jos.

Dat fiind spațiul fiscal limitat de PIP supraîncărcat, doar foarte puține – chiar niciuna – propuneri noi de proiecte cu finanțare de la bugetul de stat ar trebui aprobate înainte de justificarea portofoliului de investiții. Guvernul ar putea folosi timpul necesar pentru justificarea PIP pentru a consolida structura proceselor sale majore MIP și pentru a dezvolta capacitățile aferente în consecință.

(ii) Îmbunătățirea screening-ului preliminar al propunerilor de proiect. Pentru a menține calitatea ridicată a portofoliului de investiții – odată eliminate din PIP proiectele neperformante și neprioritare în timpul exercițiului de justificare – este esențial să se consolideze filtrul de primă selecție pentru a opri promovarea „propunerilor nepotrivite” cât mai timpuriu posibil. În acest sens, următoarele activități de reformă s-ar putea implementa aproape imediat:

- *Introducerea obligativității depunerii unei NF consolidate de către ML.* Noul format propus prin ASC MIP trebuie analizat și avizat cât se poate de repede și apoi pilotat de către UEIP în ML selectate. După o scurtă perioadă de testare, depunerea unei NF consolidate ar trebui să devină obligatorie prin modificarea în consecință a regulamentelor aplicabile.
- *Instituționalizarea unui proces solid de screening preliminar „admis-respins”* pentru a evita utilizarea inutilă a resurselor pe evaluarea fezabilității proiectelor irelevante. Propunerea de instituționalizare a unui organism

decizional tripartit (MFP, CPM, MFE) trebuie analizată și avizată cât se poate de repede și modificată în consecință legislația existentă.

- *Alocarea unui cod unic de proiect în Faza I* pentru a permite urmărirea de la început a propunerilor de proiect.

(iii) Îmbunătățirea calității evaluării proiectelor și analiză independentă. Pentru a menține calitatea ridicată și performanța portofoliului de investiții, este esențial să se asigure că doar proiectele bine structurate sunt incluse în PIP. Din nou, Guvernul ar putea folosi timpul necesar pentru a raționaliza PIP existent pentru a aplica modificările legale și procedurale necesare, precum și pentru a consolida capacitățile tehnice necesare pentru a îmbunătăți calitatea evaluării proiectelor și a analizei independente. În acest sens se pot lua următoarele acțiuni de la începutul procesului de reformă:

- Impunerea ML să utilizeze tehnici și metodologii specifice, precum ACB și ACE, în funcție de dimensiunea, complexitatea și nivelul de risc al proiectului propus;
- Asigurarea includerii în studiul de fezabilitate a costurilor anuale de întreținere și funcționare a sediului ce rezultă ca urmare a proiectului de investiții;
- Introducerea de criterii oficiale pentru a identifica nivelul de risc al proiectelor medii;
- Simplificarea procesului CIM și acordarea dreptului de veto MFP în cadrul CIM;
- Impunerea avizării anterioare de către UEIP/MFP drept condiție preliminară pentru depunerea studiilor de fezabilitate la CIM.

(iv) Îmbunătățirea sistemului informațional al MIP. Trebuie alocat timp considerabil pentru finalizarea dezvoltării sistemului IT necesar. Dat fiind că modernizarea sistemului informațional este o condiție esențială pentru un sistem MIP mai puternic, Guvernul ar trebui să aducă îmbunătățiri imediate pe termen scurt bazei de date existente a PIP, inițiind concomitent și pașii pregătitori necesari pentru dezvoltarea unui nou sistem informațional al MIP. Următoarele acțiuni s-ar putea iniția aproape imediat:

- *Consolidarea sistemului informațional existent prin:*
  - Revizuirea și curățarea datelor din baza de date PIP;
  - Permitea extragerii automate a datelor cu privire la performanțele financiare din sistemele IT disponibile pentru procesarea plăților (TREZOR) și (în curând) pentru controlul angajamentelor bugetare (CAB);
  - Reducerea sarcinii de introducere a datelor și de verificare a datelor implicate în proiectare și utilizarea unor modele Excel autonome prin extragerea automată a datelor și funcții de transformare din baza de date PIP actuală.
- *Pregătirea unui nou sistem informațional MIP prin:*

- Analiza proceselor de business MIP și a fluxurilor informaționale aferente și a cerințelor de informare;
  - Analiza sistemelor existente de management financiar, ținând cont de un posibil audit IT, pentru a asigura legăturile adecvate și integrarea sistemului;
  - Elaborarea unei strategii de dezvoltare a SIMIP.
  - Elaborarea specificațiilor privind arhitectura funcțională și cerințele sistemului pentru SIMIP;
  - Luarea unei decizii fie de a personaliza o aplicație IT deja creată, fie de a crea o nouă aplicație de la zero;
- Pentru aceasta, trebuie avute în vedere următoarele dependențe:
    - Decizia de investiție trebuie precedată de elaborarea strategiei de dezvoltare a SIMIP;
    - Dezvoltarea sistemului IT trebuie să fie precedată de o analiză a proceselor de business MIP și a fluxurilor informaționale aferente.
    - Specificațiile privind arhitectura funcțională și cerințele sistemului trebuie elaborate și aprobate formal de autoritățile relevante înaintea începerii dezvoltării sistemului.

## 6. Gestionarea reformei

263. **Instituționalizarea programului de reformă a MIP prin înființarea mecanismelor eficiente de consultare și coordonare este o condiție preliminară pentru o reformă de succes.** Orice efort de reformă necesită o strategie clară, un campion politic sprijinit de o echipă de reformă capabilă și de mecanisme bine stabilite de consultare și coordonare pentru a asigura un nivel înalt de coordonare în rândul tuturor factorilor interesați relevanți (Casetă 6).
264. **Conducere politică de nivel înalt este esențială.** Începerea și menținerea unui proces de reformă instituțională necesită angajamentul proactiv continuu al unui campion politic de nivel înalt. În acest caz, planul de reformă MIP trebuie susținut oficial și primele activități de reformă trebuie lansate de Ministerul de Finanțe, care ar trebui să asigure participația necesară și sprijinul la nivel de Cabinet. Este nevoie de conducere politică continuă de nivel înalt pentru a menține procesul de reformă și a îndruma factorii interesați implicați în momente esențiale de răscruce, inclusiv opinii contradictorii cu privire la detaliile reformei, precum și temerile - și chiar obstacolele ridicate de - personalul(ui) implicat.
265. **Trebuie înființat un Comitet Director de reformă format din demnitari.** Chiar și după aprobarea unui plan de acțiune al reformei, vor trebui luate continuu decizii cu privire la modalitatea de implementare a componentelor specifice ale planului. Acest proces decizional ar putea fi înlesnit prin înființarea unui comitet interministerial pentru reformarea MIP pentru a favoriza dialogul politic necesar și luarea deciziilor cu privire la prioritățile de reformă și pentru a supraveghea implementarea programului de reformă. Comitetul ar trebui să fie prezidat de un înalt reprezentant al

MFP, de ex. Secretarul de Stat, și format din demnitari din Cancelaria Primului Ministru, Ministerul Fondurilor Europene, Ministerul Dezvoltării Regionale și autoritățile responsabile de execuția celor mai mari bugete.

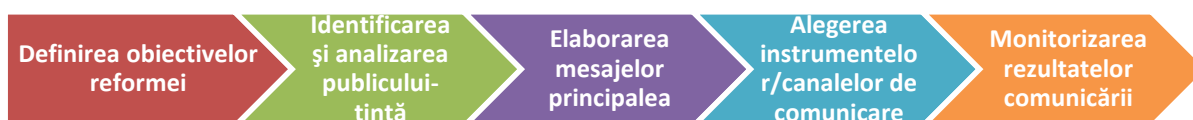
266. **În plus, este nevoie de sprijin tehnic continuu.** În timp ce Comitetul Director ar asigura conducerea politică și s-ar asigura de consultările interministeriale, este nevoie de un grup special de reprezentanți de nivel mediu cu experiență pentru a pioniera și monitoriza inițiativele noi (de ex., dezvoltarea și lansarea matricei extinse a NF), pentru a aduce sugestii și a asigura sprijinul tehnic comitetului director, pentru a îndruma în domenii specifice ale reformei MIP atât prin procese de reglementare și modificare procedurală, cât și prin organizarea consolidării capacității pentru ML. Acest grup s-ar putea crea plecând de la unitățile MIP existente din cadrul MFP și ML selectate.
267. **Deși este esențial sprijinul tehnic special pentru reformă, nu se recomandă crearea unei unități organizaționale suplimentare, separate în acest sens.** În mod ideal, sprijinul pentru reformă trebuie integrat în departamente funcționale existente în strânsă legătură cu conținutul reformei, pentru a asigura asumarea reformei de către factorii interesați principali și a evita sincopele dintre inițiativele de reformă și operațiunile zilnice. În plus, crearea unei unități organizaționale separate ar putea crește fragmentarea organizațională existentă și ar spori provocările de coordonare. Conform celor recomandate în proiectul ASC MIP, UEIP și DPIP ar trebui încadrate pe termen scurt în Direcția Generală de Programare Bugetară. Pe lângă faptul că ar îmbunătăți coordonarea funcțiilor MIP din cadrul MFP, ar facilita și crearea unui grup de reformă MIP format din membrii unităților MIP. Dacă este nevoie, s-ar putea asigura sprijin tehnic suplimentar prin experți externi.

#### Caseta 6: Lecții învățate din reformele de succes

- **Inițiatorii de la nivel înalt sunt esențiali pentru evoluția programului de reformă:** Sprijinul de nivel înalt este esențial pentru evoluția programului de reformă. Această participare și contribuție continuă la procesul de schimbare trebuie să fie vizibilă și consecventă pe parcursul implementării.
- **Campionii reformei sunt esențiali pentru implementarea reformelor:** Pe lângă sprijinul conducerii de vârf, campionii reformei, adesea din rândul nivelurilor de conducere de nivel inițial sau mediu ale organizației, sunt cei care impulsionează procesul de reformă la nivel operațional. Este esențială implicarea personalului de la toate nivelurile pentru a identifica toți campionii și a-i include în dezvoltarea procesului de reformă. Dată fiind dimensiunea administrației publice și rotațiile posibile de personal, este important să se identifice și să se sprijine un număr suficient de mare de campioni.
- **Schimbarea adevărată apare la nivel individual:** Întreg personalul ar putea fi încurajat și inspirat să se implice în procesul de schimbare și trebuie organizate consultări cu personalul de toate nivelurile.
- **Reușitele ușoare promovează schimbarea:** Reformele simple care se pot introduce cu ușurință și care generează beneficii imediate pentru instituțiile implicate vor sprijini reformele care necesită mai mult timp și mai multe investiții, dar care promit reușite și mai mari pe termen mediu și lung.
- **Trebuie avut în vedere un program de reformă pe termen lung:** Analiza inițiativelor de reformă arată că una din cele mai eficace modalități de a împiedica schimbarea poate fi prin opunere mai degrabă pasivă, decât activă. Încetinirea reformelor la un pas glacial prin consultări și procese de aprobare interminabile și ilogice pot reduce dorința de reformă până când campionii fie și-au pierdut motivația, fie au fost mutați pe alte funcții.

268. **O strategie de comunicare bine structurată ar putea înlesni și mai mult implementarea reformelor MIP.** Fiecare reformă duce, în mod inevitabil, la schimbare care poate fi binevenită pentru unii factori interesați și respinsă de alții. Factori diferiți pot promova o tendință generală de a menține starea de fapt. De exemplu, angajații ar putea beneficia chiar personal de pe urma procedurile existente sau s-ar putea teme că reformele vor duce la creșterea volumului de muncă. Drept urmare, pe lângă o conducere puternică la nivel înalt, o campanie de comunicare bine structurată care să furnizeze informații despre obiective, caracterul oportun și beneficiile posibile ale reformei, precum și despre consecințele inacțiunii, ar putea ajuta la eliminarea temerilor posibile din rândul factorilor interesați și ar putea pregăti terenul pentru schimbare.
269. **Punctul de plecare pentru dezvoltarea unei strategii de comunicare ce susține procesul de schimbare este definirea obiectivelor reformei în mod clar.** Tipul și sfera de aplicare a comunicării necesare depind, în mare parte, de tipul și sfera de aplicare a schimbării avute în vedere. În funcție de obiectivele și strategia de reformă, trebuie identificați factorii interesați principali. După analiza factorilor interesați, care ajută la stabilirea importanței fiecărui factor interesat pentru reformă cu privire la nivelul său de interes și de influență asupra reformei, trebuie identificat publicul-țintă specific și create mesajele-cheie. În funcție de publicul țintă și de nivelul de resurse disponibile, trebuie selectate apoi o gamă de instrumente și canale de comunicare pentru a transmite mesajele esențiale principalilor factori interesați. Efectul activităților de comunicare ar trebui monitorizat constant, de exemplu prin măsurarea schimbărilor de atitudine ale persoanelor cu privire la reforma în curs de desfășurare. Figura 19 (de mai jos) subliniază pașii principali pentru dezvoltarea unei strategii de comunicare.

**Figura 19: Pași de dezvoltare a strategiei de comunicare**





## ANEXA 1: PLAN DE ACȚIUNE PROPUȘ PENTRU REFORMA MIP ÎN ROMÂNIA

Rezultate avute în vedere	Cadrul temporal de implementare		Dependențe	Responsabilități
	Acțiuni pe termen scurt An 1	Acțiuni pe termen mediu (Anii 2-3)		
<b>Sistem MIP consolidat în România</b>				
<b>Sistem îmbunătățit de identificare a proiectelor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Îmbunătățirea calității și stabilității cadrului de planificare strategică, inclusiv prin reducerea neconsecvenței cu privire la definirea obiectivelor și priorităților, reducerea numărului de priorități, formularea de obiective SMART și acțiuni necesar cu costuri aferente realiste.</li> <li>✓ Introducerea unei matrice standardizate și consolidate pentru nota de fundamentare (NF), elaborată pentru <u>toate</u> proiectele de investiții de capital public.</li> <li>✓ Adăugarea criteriilor de „relevanță”, „raționament” și „realism” în lista criteriilor de <i>screening</i> strategic.</li> <li>✓ Introducerea obligativității avizării în scris a NF de către MFP (realism, suportabilitate și sustenabilitate), CPM (relevanță) și MFP (relevanță cu privire la UE și respectarea programelor operaționale) pentru promovarea propunerilor la Faza 2 (evaluare).</li> <li>✓ Alocarea unui cod unic de proiect la Faza 1 și crearea unui registru de proiecte pre-evaluate.</li> <li>✓ <i>Se ia în calcul modificarea următoarelor norme legislative:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OUG 88/2013, Art. 42 și 44)</li> <li>• HG 225/2014, Art. nre. 1 și 3.</li> <li>• HG 150/2010, Art. 11</li> <li>• HG 28/2008, Art. 1, 3 și 5</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Continuarea îmbunătățirii/monitorizării calității și stabilității cadrului de planificare strategică</li> <li>✓ Îmbunătățirea capacităților de planificare strategică ale ML</li> </ul>	Niciuna	MFP și CPM (co-decizie) în strânsă colaborare cu MFE
<b>Sistem îmbunătățit de evaluare și analiză independentă a</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Impunerea calității evaluării proiectelor prin impunerea ordonatorului principal să utilizeze tehnici și metodologii specifice, precum ACB și ACE, în funcție de dimensiunea, complexitatea și nivelul de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Consolidarea capacității ministerelor de linie de a evalua propunerile departamentelor beneficiare și de a contesta rezultatele și ipotezele ACB</li> </ul>	Niciuna	MFP (factor principal de decizie) în strânsă colaborare cu MFE

<p><b>proiectelor</b></p>	<p>risc al proiectului propus.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Asigurarea includerii în studiul de fezabilitate (SF) a costurilor anuale de întreținere și funcționare a sediului ce rezultă ca urmare a proiectului de investiții;</li> <li>✓ Introducerea de criterii oficiale pentru a identifica nivelul de risc al proiectelor medii</li> <li>✓ Introducerea „analizei independente” ca pas separat în cadrul Fazei 2 a ciclului MIP</li> <li>✓ Impunerea avizării anterioare de către UEIP/MFP drept condiție preliminară pentru depunerea studiilor de fezabilitate la CIM.</li> <li>✓ Simplificarea procesului CIM și acordarea dreptului de veto MFP în cadrul CIM</li> <li>✓ Alocarea rolului de CIM secretariatului MFP</li> <li>✓ <i>Se ia în calcul modificarea următoarelor norme legislative:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OUG 88/2013, Art. 39, 42, 43 și 44</li> <li>• HG 225/2014, Art. 4, 5 și 6</li> <li>• HG 150/2010, Art. 8 și Capitolul IV</li> <li>• HG 28/2008, Art. 3 și Anexa</li> <li>• Ordinul 863/2008 (se ia în calcul modificarea integrală)</li> </ul> </li> </ul>	<p>și ACE</p>		
<p><b>Sistem îmbunătățit de selecție și bugetare a proiectelor de investiții</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Introducerea sistemului de estimări viitoare privind bugetul de bază pentru proiectele de investiții publice în curs de desfășurare.</li> <li>✓ Îmbunătățirea estimărilor de costuri ale proiectelor noi propuse pentru a oferi estimări mai fiabile cu privire la costul total al proiectului (CTP), inclusiv participația guvernului (PG), estimări privind cheltuielile proiectului pe patru ani și estimări privind perioada „eficientă” de construcție/achiziție.</li> <li>✓ Lărgirea autorității MFP de contestare a caracterului realist al estimărilor nu doar pentru anul fiscal, ci și pentru întreaga perioadă de planificare bugetară.</li> </ul> <p><i>Măsuri/modificări juridice de sprijin:</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Stabilirea priorităților privind proiectele (semnificative) noi din spațiul fiscal disponibil (întreg guvernul) <i>separat</i> de valoarea de bază a proiectelor în curs de desfășurare. (Odată inițiată justificarea portofoliului de proiecte existente, se începe eliminarea treptată a sistemului de reprioritizare a proiectelor în curs de desfășurare).</li> <li>✓ Corelarea aprobării finale cu alocarea finanțării bugetare (proces cu o singură etapă)</li> <li>✓ Armonizarea procedurilor și regulilor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ O condiție preliminară esențială pentru introducerea noului sistem de alocare bugetară a proiectului constă în justificarea numărului excesiv existent de proiecte de investiții (active sau inactive) în funcție suportabilitate.</li> <li>✓ CBTM ar trebui dezvoltat progresiv în continuare pentru a</li> </ul>	<p>MFP</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ia în calcul elaborarea legislației secundare conform Art. 2(14) și 4(5 și 6) din LFP pentru a prevede execuția detaliată a sistemului de angajare bugetară multianuală.</li> <li>• Articolul 4 din LFP se poate modifica pentru a clarifica modalitatea de deținere și utilizare a angajărilor bugetare multianuale.</li> <li>• Se poate extinde Capitolul 3 din LFP pentru a include și prevederi care să explice sistemul de angajamente bugetare multianuale, inclusiv pentru ca acestea să reflecte costurile totale ale proiectului.</li> </ul>	<p>bugetare de finanțare a proiectelor de investiții, indiferent de sursa de finanțare pentru a asigura o singură modalitate de accesare la buget.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Introducerea sistemului de alocări bugetare multianuale pentru proiecte (MAPA). Limitarea valorii cumulate a MAPA rezervate pentru proiectele de investiții prin corelarea directă a acestora cu pachetul de resurse pentru cheltuieli de capital rezultat din Strategia Fiscală și Bugetară.</li> <li>✓ Introducerea sistemului de analiză cu regularitate a portofoliului de investiții (o dată la 3-4 ani).</li> </ul>	<p>aplica plafoane fiabile aferente noilor cheltuieli anuale de capital, într-un orizont de timp de patru ani al CBTM.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tehnicile și capacitățile de stabilire a costurilor trebuie consolidate pentru a asigura estimări fiabile cu privire la costurile totale ale proiectului.</li> <li>✓ Baza de date PIP trebuie consolidată pentru a oferi estimări corecte și actualizate pentru toate proiectele în curs de desfășurare cu privire la: CTP rămase, PG în CTP (CTP minus finanțare UE) și cheltuielile anuale estimate ale proiectului pentru fiecare an dintr-un orizont de timp de patru ani al CBTM</li> </ul>	
<p><b>Sistem îmbunătățit de implementare, monitorizare și ajustare a proiectului</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desfășurarea evaluării capacității de implementare a proiectului în ML și instituțiile subordonate.</li> <li>✓ Clarificarea scopului de monitorizare și reconsiderarea în consecință a conținutului și a frecvenței de raportare.</li> <li>✓ Clarificarea rolurilor și responsabilităților UEIP și UEIP în monitorizarea proiectului de investiții.</li> <li>✓ Introducerea unui mecanism prin care întârzierile majore de peste 2-3 ani și modificările semnificative</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Includerea oficială în legislația corespunzătoare a cerințelor cu privire la managementul de proiect în funcție de dimensiunea, complexitatea și riscul proiectului, de ex., necesitatea funcției specifice de manager de proiect, UIP, specialiști în domeniul financiar/ achizițiilor etc.</li> </ul>		

	<p>aduse valori contractuale de peste 20%, ca urmare a ajustării inflației, comparativ cu valoarea din NF, atrag reevaluarea NF inițială.</p> <p>✓ <i>Se ia în calcul modificarea următoarelor norme legislative:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• HG 225/2014, Art. 7</li> <li>• HG 28/2008, Anexa</li> </ul>	✓ Consolidarea capacităților de management de proiect la nivelul ML		
<b>Condiții pentru sistemul MIP mai puternic deja creat</b>				
<b>PIP raționalizat</b>	<p>2. Consens asupra înființării mecanismului de soluționare</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizarea de discuții la nivel de Cabinet cu privire la justificarea PIP</li> </ul> <p>3. Testarea metodologiei de justificare cu bugetul pentru 2016</p> <p>4. Stabilirea unui program pentru introducerea integrală a mecanismului de soluționare pentru bugetul pentru 2017</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultarea cu contractanții principali în vederea ajungerii la o înțelegere comună a nevoii și a procesului de justificare a PIP și în legătură cu cea mai bună modalitate de gestionare a procesului și de elaborare a ghidurilor detaliate pentru procesul de soluționare</li> <li>• Actualizarea evaluării raționalizării desfășurată în 2015 utilizând date din baza de date a bugetului pentru 2016 și selectarea proiectelor ce urmează să fie incluse în programul de justificare și elaborarea unei strategii de gestionare a proceselor care urmează să fie incluse în mecanismul de soluționare</li> <li>• Inițierea procesului de soluționare</li> <li>•</li> </ul> <p><i>Măsuri/modificări juridice de sprijin:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ia în calcul emiterea unei noi OUG conform LFP,</li> </ul>	<p>✓ Aprofundarea procesului de justificare în 2017 (și repetată în 2018).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza procesului realizat în 2016</li> <li>• Repetarea exercițiului de evaluare a raționalizării pentru a identifica în continuare proiecte care să fie incluse în mecanismul de soluționare</li> <li>• Raportare în legătură cu evoluția implementării programului de justificare în Strategia fiscală și bugetară, identificând schimbările și îmbunătățirile care urmează să fie introduse în bugetul pentru 2018.</li> </ul>		MFP (factor principal de decizie)

	<p>Art. 38</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Emiterea ghidurilor detaliate pentru activitățile mecanismului de soluționare.</li> </ul>			
<p><b>Capacitate organizațională consolidată a MFP</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Încadrarea UEIP și DPIP în DG pentru Programare Bugetară.</li> <li>✓ Structurarea activităților de monitorizare și evaluare desfășurate de UEIP și DPIP.</li> <li>✓ Începerea dialogului intern în cadrul MFP cu privire la rolurile și responsabilitățile MFP în contextul legislației existente, în special cu privire la „funcția de contestare” MFP.</li> <li>✓ Elaborarea profilurilor de competențe ale personalului care să reflecte funcțiile și atribuțiile organizaționale.</li> <li>✓ Desfășurarea analizei nevoilor de formare și dezvoltarea planurilor individuale de învățare și formare.</li> <li>✓ Asigurarea de formare specifică personalului UEIP pentru a ajuta UEIP la justificarea mai ușoară a PIP și pentru a se concentra pe analiza portofoliului, evaluarea proiectului, analiza bugetară și financiară precum și pe negocierea și facilitarea proceselor cu mai mulți factori interesați.</li> <li>✓ Crearea unei funcții de Director Adjunct și recrutarea de personal suplimentar pentru a aduce specializări ce nu se pot dezvolta ușor prin formarea personalului existent</li> <li>✓ Alocarea unui buget operațional al UEIP ce permite angajarea de experți foarte specializați pe termen scurt.</li> <li>✓ Formularea misiunii UEIP pentru a clarifica raționamentul Unității și a asigura un cadru general pentru ghidurile operaționale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se ia în calcul înființarea unei direcții de investiții în cadrul departamentului de buget responsabilă de toate investițiile, indiferent de sursa de finanțare, inclusiv PPP.</li> <li>✓ Elaborarea planului de formare bazat pe nevoi pentru a consolida competențele de bază identificate ca fiind deosebit de importante în vederea îndeplinirii funcțiilor principale ale MFP.</li> <li>✓ Furnizarea de formare suplimentară MFP/UEIP pentru dobândirea de competențe avansate în: <ul style="list-style-type: none"> <li>• analiza portofoliului, incl. analiza riscurilor și elaborarea estimărilor pentru valoarea viitoare de bază</li> <li>• evaluarea proiectului</li> <li>• analiza bugetară și financiară</li> <li>• negocierea și facilitarea proceselor cu mai mulți factori interesați</li> <li>• monitorizare și evaluare</li> <li>• PPP-uri (vezi mai jos)</li> </ul> </li> </ul>		

	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Elaborarea unui set concis de materiale analitice scurte, de înaltă calitate cu privire la MIP în România, utile factorilor de decizie din MFP și ML.</li> <li>✓ Explorarea opțiunilor de schimb temporar de personal între unitățile UEIP și MIP în ML mari, precum și de acorduri de cooperare cu unități similare din țări mai avansate.</li> </ul>				
<b>Sistem informațional MIP consolidat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Revizuirea și curățarea datelor din baza de date PIP.</li> <li>✓ Extragerea automată a datelor cu privire la performanțele financiare din sistemele IT disponibile pentru procesarea plăților (TREZOR) și (în curând) pentru controlul angajamentelor bugetare (CAB)</li> <li>✓ Reducerea sarcinii de introducere a datelor și de verificare a datelor implicate în proiectare și utilizarea unor modele Excel autonome prin extragerea automată a datelor și funcții de transformare din baza de date PIP actuală.</li> <li>✓ Alocarea unui număr unic de identificare a proiectului în faza de identificare pentru a permite introducerea proiectelor în baza de date PIP</li> </ul> <p><i>Măsuri/modificări juridice de sprijin:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificarea HG 225/2014, Art. 3 pentru a stabili în mod explicit momentul alocării unui număr unic de identificare a proiectului unui proiect viitor de investiții. Ar trebui să <i>urmeze</i> avizării NF de către MFP/UEIP, dar să <i>preceadă</i> începerea elaborării studiului de fezabilitate.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Adoptarea unor politici de bază îndrumătoare cu privire la managementul informațiilor pentru MIP.</li> <li>✓ Planificarea și introducerea unui nou Sistem Informatic pentru Managementul Investiții Publice (SIMIP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Decizia de investiție trebuie precedată de elaborarea strategiei de dezvoltare a SIMIP</li> <li>✓ Dezvoltarea sistemului IT trebuie să fie precedată de o analiză a proceselor de business MIP și a fluxurilor informaționale aferente.</li> <li>✓ Specificațiile privind arhitectura funcțională și cerințele sistemului trebuie elaborate și aprobate formal de autoritățile relevante înaintea începerii dezvoltării sistemului.</li> </ul>		
<b>Cadru instituțional consolidat pentru PPP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Creșterea nivelului de conștientizare cu privire la PPP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizarea unui seminar de nivel înalt pe tema PPP pentru conducerea guvernului și factori de decizie</li> <li>• Elaborarea documentului de discuții cu privire la cadrul juridic al PPP-urilor în România.</li> </ul> </li> <li>✓ Dezvoltarea capacității pentru PPP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementarea unei practici de evaluare a eficacității proiectului (inclusiv analiza</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Crearea unei legi care să definească un proces decizional structurat (proces tip “gateway”) ce necesită aprobarea de către MFP a fiecărei faze a proceselor PPP și să prevadă contribuția necesară a MFP în fiecare fază.</li> <li>✓ Îmbunătățirea treptată a normelor contabile publice și a practicilor de raportare astfel încât să respecte</li> </ul>			

	<p>riscurilor) cu privire la PPP-uri și infrastructură.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementarea unui practici de evaluare a riscurilor fiscale atrase de proiectele de infrastructură (inclusiv proiecte PPP) pe întreaga durată de viață</li> <li>• Implementarea unei practici de include a proiectelor PPP în Cadrul Fiscal pe Termen Mediu și în Analiza sustenabilității datoriei publice</li> </ul>	<p>regulamentele Uniunii Europene și ale Eurostat.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Începerea raportării integrale cu privire la angajamentele și riscurile fiscale aferente PPP-urilor (raportând angajamentele financiare în buget și raportând angajamentele nefinanciare și răspunderile posibile indirecte într-o notă anexată bugetului).</li> <li>✓ Crearea mecanismelor de gestionare a riscurilor fiscale atrase de PPP-uri.</li> <li>✓ Crearea regulilor și mecanismelor care permit transparența deplină a achiziției și gestiunii contractului pentru proiectele PPP.</li> </ul>		
--	--	--	--	--

Rezultate avute în vedere	Cadrul temporal de implementare		Dependențe	Responsabilități
	Acțiuni pe termen scurt An 1	Acțiuni pe termen mediu (Anii 2-3)		
<b>Sistem MIP consolidat în România</b>				
<b>Sistem îmbunătățit de identificare a proiectelor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Îmbunătățirea calității și stabilității cadrului de planificare strategică, inclusiv prin reducerea neconsecvenței cu privire la definirea obiectivelor și priorităților, reducerea numărului de priorități, formularea de obiective SMART și acțiuni necesar cu costuri aferente realiste.</li> <li>✓ Introducerea unei matrice standardizate și consolidate pentru nota de fundamentare (NF), elaborată pentru <u>toate</u> proiectele de investiții de capital public.</li> <li>✓ Adăugarea criteriilor de „relevanță”, „raționament” și „realism” în lista criteriilor de <i>screening</i> strategic.</li> <li>✓ Introducerea obligativității avizării în scris a NF de către MFP (realism, suportabilitate și sustenabilitate), CPM (relevanță) și MFP (relevanță cu privire la UE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Continuarea îmbunătățirii/monitorizării calității și stabilității cadrului de planificare strategică</li> <li>✓ Îmbunătățirea capacităților de planificare strategică ale ML</li> </ul>	Niciuna	MFP și CPM (co-decizie) în strânsă colaborare cu MFE

	<p>și respectarea programelor operaționale) pentru promovarea propunerilor la Faza 2 (evaluare).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Alocarea unui cod unic de proiect la Faza 1 și crearea unui registru de proiecte pre-evaluate.</li> <li>✓ <i>Se ia în calcul modificarea următoarelor norme legislative:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OUG 88/2013, Art. 42 și 44)-{ }-</li> <li>• HG 225/2014, Art. nre. 1 și 3.</li> <li>• HG 150/2010, Art. 11</li> <li>• HG 28/2008, Art. 1, 3 și 5</li> </ul> </li> </ul>			
<p><b>Sistem îmbunătățit de evaluare și analiză independentă a proiectelor</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Impunerea calității evaluării proiectelor prin impunerea OP să utilizeze tehnici și metodologii specifice, precum ACB și ACE, în funcție de dimensiunea, complexitatea și nivelul de risc al proiectului propus.</li> <li>✓ Asigurarea includerii în studiul de fezabilitate (SF) a costurilor anuale de întreținere și funcționare a sediului ce rezultă ca urmare a proiectului de investiții;</li> <li>✓ Introducerea de criterii oficiale pentru a identifica nivelul de risc al proiectelor medii</li> <li>✓ Introducerea „analizei independente” ca pas separat în cadrul Fazei 2 a ciclului MIP</li> <li>✓ Impunerea avizării anterioare de către UEIP/MFP drept condiție preliminară pentru depunerea studiilor de fezabilitate la CIM.</li> <li>✓ Simplificarea procesului CIM și acordarea dreptului de veto MFP în cadrul CIM</li> <li>✓ Alocarea rolului de CIM secretariatului MFP</li> <li>✓ <i>Se ia în calcul modificarea următoarelor norme legislative:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OUG 88/2013, Art. 39, 42, 43 și 44</li> <li>• HG 225/2014, Art. 4, 5 și 6</li> <li>• HG 150/2010, Art. 8 și Capitolul IV</li> <li>• HG 28/2008, Art. 3 și Anexa</li> <li>• Ordinul 863/2008 (se ia în calcul modificarea integrală)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Consolidarea capacității ML de a evalua propunerile departamentelor beneficiare și de a contesta rezultatele și ipotezele ACB și ACE</li> </ul>	Niciuna	MFP (factor principal de decizie) în strânsă colaborare cu MFE



<p><b>Sistem îmbunătățit de selecție și bugetare a proiectelor de investiții</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Introducerea sistemului de estimări viitoare privind bugetul de bază pentru proiectele de investiții publice în curs de desfășurare.</li> <li>✓ Îmbunătățirea estimărilor de costuri ale proiectelor noi propuse pentru a oferi estimări mai fiabile cu privire la costul total al proiectului (CTP), inclusiv participația guvernului (PG), estimări privind cheltuielile proiectului pe patru ani și estimări privind perioada „eficientă” de construcție/achiziție.</li> <li>✓ Lărgirea autorității MFP de contestare a caracterului realist al estimărilor nu doar pentru anul fiscal, ci și pentru întreaga perioadă de planificare bugetară.</li> </ul> <p><i>Măsuri/modificări juridice de sprijin:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ia în calcul elaborarea legislației secundare conform Art. 2(14) și 4(5 și 6) din LFP pentru a prevede execuția detaliată a sistemului de angajare bugetară multianuală.</li> <li>• Articolul 4 din LFP se poate modifica pentru a clarifica modalitatea de definire și utilizare a angajărilor bugetare multianuale.</li> <li>• Se poate extinde Capitolul 3 din LFP pentru a include și prevederi care să explice sistemul de angajamente bugetare multianuale, inclusiv pentru ca acestea să reflecte costurile totale ale proiectului.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Stabilirea priorităților privind proiectele (semnificative) noi din spațiul fiscal disponibil (întreg guvernul) <i>separat</i> de valoarea de bază a proiectelor în curs de desfășurare. (Odată inițiată justificarea portofoliului de proiecte existente, se începe eliminarea treptată a sistemului de reprioritizare a proiectelor în curs de desfășurare).</li> <li>✓ Corelarea aprobării finale cu alocarea finanțării bugetare (proces cu o singură etapă)</li> <li>✓ Armonizarea procedurilor și regulilor bugetare de finanțare a proiectelor de investiții, indiferent de sursa de finanțare pentru a asigura o singură modalitate de a accede la buget.</li> <li>✓ Introducerea sistemului de alocări bugetare multianuale pentru proiecte (MAPA). Limitarea valorii cumulate a MAPA rezervate pentru proiectele de investiții prin corelarea directă a acestora cu pachetul de resurse pentru cheltuieli de capital rezultat din Strategia Fiscală și Bugetară.</li> <li>✓ Introducerea sistemului de analiză cu regularitate a portofoliului de investiții (o dată la 3-4 ani).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ O condiție preliminară esențială pentru introducerea noului sistem de alocare bugetară a proiectului constă în justificarea numărului excesiv existent de proiecte de investiții (active sau inactive) în funcție de suportabilitate.</li> <li>✓ CBTM ar trebui dezvoltat progresiv în continuare pentru a aplica plafoane fiabile aferente noilor cheltuieli anuale de capital, într-un orizont de timp de patru ani al CBTM.</li> <li>✓ Tehnicile și capacitățile de stabilire a costurilor trebuie consolidate pentru a asigura estimări fiabile cu privire la costurile totale ale proiectului.</li> <li>✓ Baza de date PIP trebuie consolidată pentru a oferi estimări corecte și actualizate pentru toate proiectele în curs de desfășurare cu privire la: CTP rămas, PG în CTP (CTP minus finanțare UE) și cheltuielile</li> </ul>	<p>MFP</p>
--	---	---	--	------------

			anuale estimate ale proiectului pentru fiecare an dintr-un orizont de timp de patru ani al CBTM	
<b>Sistem îmbunătățit de implementare, monitorizare și ajustare a proiectului</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desfășurarea evaluării capacității de implementare a proiectului în ML și instituțiile subordonate.</li> <li>✓ Clarificarea scopului de monitorizare și reconsiderarea în consecință a conținutului și a frecvenței de raportare.</li> <li>✓ Clarificarea rolurilor și responsabilităților UEIP și UEIP (la fel și în sursa) în monitorizarea proiectului de investiții.</li> <li>✓ Introducerea unui mecanism prin care întârzierile majore de peste 2-3 ani și modificările semnificative aduse valorii contractuale de peste 20%, ca urmare a ajustării inflației, comparativ cu valoarea din NF, atrag reevaluarea NF inițială.</li> <li>✓ <i>Se ia în calcul modificarea următoarelor norme legislative:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• HG 225/2014, Art. 7</li> <li>• HG 28/2008, Anexa</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Includerea oficială în legislația corespunzătoare a cerințelor cu privire la managementul de proiect în funcție de dimensiunea, complexitatea și riscul proiectului, de ex., necesitatea funcției specifice de manager de proiect, UIP, specialiști în domeniul financiar/ achizițiilor etc.</li> <li>✓ Consolidarea capacităților de management de proiect la nivelul ML</li> </ul>		
<b>Condiții pentru sistemul MIP mai puternic deja creat</b>				
<b>PIP raționalizat</b>	<p>5. Consens asupra înființării mecanismului de soluționare</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consens asupra responsabilității MFP cu privire la coordonarea, managementul și monitorizarea procesului de soluționare</li> <li>• Pregătirea unui program</li> <li>• Organizarea de discuții la nivel de Cabinet cu privire la justificarea PIP</li> </ul> <p>6. Testarea metodologiei de justificare cu bugetul pentru 2016</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MFP verifică metodologia împreună cu un OP pentru a identifica proiectele din bugetul pentru</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aprofundarea procesului de justificare în 2017 (și repetată în 2018). <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza procesului realizat în 2016</li> <li>• Repetarea exercițiului de evaluare a raționalizării pentru a identifica în continuare proiecte care să fie incluse în mecanismul de soluționare</li> <li>• Raportare în legătură cu evoluția</li> </ul> </li> </ul>		MFP (factor principal de decizie)

	<p>2016 care pot fi transferate în programul de justificare</p> <p>7. Stabilirea unui program pentru introducerea integrală a mecanismului de soluționare pentru bugetul pentru 2017</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finalizarea și stabilirea unui acord cu privire la programul de implementare.</li> <li>• Confirmarea deciziilor de înființare a mecanismului de soluționare și elaborarea ordonanței de guvern cu privire la înființarea, funcțiile și activitățile mecanismului. (ianuarie – februarie 2016).</li> <li>• Consultare cu contractanții principali/reprezentanții industriei în vederea ajungerii la o înțelegere comună a nevoii și a procesului de justificare a PIP și în legătură cu cea mai bună modalitate de gestionare a procesului (februarie – martie 2016).</li> <li>• Elaborarea ghidurilor detaliate cu privire la fazele diferite ale procesului de soluționare (februarie – martie 2016).</li> <li>• Actualizarea evaluării raționalizării desfășurată în 2015 utilizând date din baza de date a bugetului pentru 2016 și selectarea proiectelor ce urmează să fie incluse în programul de justificare în funcție de evaluarea actualizată. Selecția proiectelor care ar fi verificate împreună cu OP în cauză (martie – mai 2016).</li> <li>• Analiza cerințelor de restructurare și sublinierea planurilor de restructurare pentru includere în Strategia fiscală și bugetară (mai – iunie 2016).</li> <li>• Elaborarea unei strategii pentru gestionarea proiectelor ca urmează să fie incluse în mecanismul de soluționare. Aceasta ar duce la categorisirea proiectelor în grupuri diferite: (i) finalizare timpurie; (ii) scurtare și închidere; (iii) restructurare, reevaluare și posibilitatea re-</li> </ul>	<p>implementării programului de justificare în Strategia fiscală și bugetară, identificând schimbările și îmbunătățirile care urmează să fie introduse în bugetul pentru 2018.</p>		
--	---	--	--	--

	<p>introducerii în PIP. (iunie – iulie 2016).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inițierea procesului de soluționare. Aceasta ar implica în primul rând acțiuni ale OP împreună cu MFP responsabil de supraveghere și monitorizare (începând cu august 2016).</li> </ul> <p><i>Măsuri/modificări juridice de sprijin:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ia în calcul emiterea unei noi OUG conform LFP, Art. 38</li> <li>• Emiterea ghidurilor detaliate pentru activitățile mecanismului de soluționare.</li> </ul>			
<p><b>Capacitate organizațională consolidată a MFP</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Încadrarea UEIP și DPIP în DG pentru Programare Bugetară.</li> <li>✓ Începerea dialogului intern în cadrul MFP cu privire la rolurile și responsabilitățile MFP în contextul legislației existente, în special cu privire la „funcția de contestare” MFP.</li> <li>✓ Elaborarea profilurilor de competențe ale personalului care să reflecte funcțiile și atribuțiile organizaționale.</li> <li>✓ Structurarea activităților de monitorizare și evaluare desfășurate de UEIP și DPIP.</li> <li>✓ Creșterea gradului de specializare din cadrul UEIP prin definirea profilurilor de competențe pentru următoarele funcții: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Specialist în evaluare</li> <li>• Specialist în management de proiect</li> <li>• Specialist în achiziții</li> <li>• Specialist în monitorizare și evaluare</li> <li>• Specialist juridic</li> <li>• Specialist în portofoliu</li> <li>• Specialist în analiză financiară și bugetară</li> </ul> </li> <li>✓ Corelarea personalului existent cu aceste funcții;</li> <li>✓ Desfășurarea analizei nevoilor de formare și dezvoltarea planurilor individuale de învățare și formare.</li> <li>✓ Asigurarea de formare specifică personalului UEIP pentru a ajuta UEIP la justificarea mai ușoară a PIP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se ia în calcul înființarea unei direcții de investiții în cadrul departamentului de buget responsabilă de toate investițiile, indiferent de sursa de finanțare, inclusiv PPP.</li> <li>✓ Elaborarea planului de formare bazat pe nevoi pentru a consolida competențele de bază identificate ca fiind deosebit de importante în vederea îndeplinirii funcțiilor principale ale MFP.</li> <li>✓ Furnizarea de formare suplimentară MFP/UEIP pentru dobândirea de competențe avansate în: <ul style="list-style-type: none"> <li>• analiza portofoliului, incl. analiza riscurilor și elaborarea estimărilor pentru valoarea viitoare de bază</li> <li>• evaluarea proiectului</li> <li>• analiza bugetară și financiară</li> <li>• negocierea și facilitarea proceselor cu mai mulți factori interesați</li> <li>• monitorizare și evaluare</li> <li>• PPP-uri (vezi mai jos)</li> </ul> </li> </ul>		

	<p>și pentru a se concentra pe analiza portofoliului, evaluarea proiectului, analiza bugetară și financiară precum și pe negocierea și facilitarea proceselor cu mai mulți factori interesați.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Crearea unei funcții de Director Adjunct și de funcționar și recrutarea persoanelor potrivite.</li> <li>✓ Recrutarea de personal suplimentar pentru a aduce specializare ce nu se poate dobândi cu ușurință prin formarea personalului existent pe funcții precum specialist în evaluare și management de proiect. Se pot lua în calcul și recrutări de specialiști externi pentru funcțiile de specialist în monitorizare și evaluare și specialist juridic.</li> <li>✓ Alocarea unui buget operațional al UEIP ce permite angajarea de experți foarte specializați pe termen scurt.</li> <li>✓ Formularea misiunii UEIP pentru a clarifica raționamentul Unității și a asigura un cadru general pentru ghidurile operaționale.</li> <li>✓ Elaborarea unui set concis de materiale analitice scurte, de înaltă calitate cu privire la MIP în România, utile factorilor de decizie din MFP și ML.</li> <li>✓ Explorarea opțiunilor de schimb temporar de personal între unitățile UEIP și MIP în ML mari, precum și de acorduri de cooperare cu unități similare din țări mai avansate.</li> </ul>			
<p><b>Sistem informațional MIP consolidat</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Revizuirea și curățarea datelor din baza de date PIP.</li> <li>✓ Extragerea automată a datelor cu privire la performanțele financiare din sistemele IT disponibile pentru procesarea plăților (TREZOR) și (în curând) pentru controlul angajamentelor bugetare (CAB)</li> <li>✓ Reducerea sarcinii de introducere a datelor și de verificare a datelor implicate în proiectare și utilizarea unor modele Excel autonome prin extragerea automată a datelor și funcții de transformare din baza de date PIP actuală.</li> <li>✓ Alocarea unui număr unic de identificare a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Adoptarea unor politici de bază îndrumătoare cu privire la managementul informațiilor pentru MIP.</li> <li>✓ Planificarea și introducerea unui nou Sistem Informatic pentru Managementul Investiții Publice (SIMIP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Decizia de investiție trebuie precedată de elaborarea strategiei de dezvoltare a SIMIP</li> <li>✓ Dezvoltarea sistemului IT trebuie să fie precedată de o analiză a proceselor de business MIP și a fluxurilor informaționale aferente.</li> <li>✓ Specificațiile privind</li> </ul>	

	<p>proiectului în faza de identificare pentru a permite introducerea proiectelor în baza de date PIP</p> <p><i>Măsuri/modificări juridice de sprijin:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificarea HG 225/2014, Art. 3 pentru a stabili în mod explicit momentul alocării unui număr unic de identificare a proiectului unui proiect viitor de investiții. Ar trebui să <i>urmeze</i> avizării NF de către MFP/UEIP, dar să <i>precedă</i> începerea elaborării studiului de fezabilitate.</li> </ul>		<p>arhitectura funcțională și cerințele sistemului trebuie elaborate și aprobate formal de autoritățile relevante înaintea începerii dezvoltării sistemului.</p>	
<p><b>Cadru instituțional consolidat pentru PPP</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Creșterea nivelului de conștientizare cu privire la PPP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizarea unui seminar de nivel înalt pe tema PPP pentru conducerea guvernului și factori de decizie</li> <li>• Elaborarea documentului de discuții cu privire la cadrul juridic al PPP-urilor în România.</li> </ul> </li> <li>✓ Dezvoltarea capacității pentru PPP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementarea unei practici de evaluare a eficacității proiectului (inclusiv analiza riscurilor) cu privire la PPP-uri și infrastructură.</li> <li>• Implementarea unei practici de evaluare a riscurilor fiscale atrase de proiectele de infrastructură (inclusiv proiecte PPP) pe întreaga durată de viață</li> <li>• Implementarea unei practici de include a proiectelor PPP în Cadrul Fiscal pe Termen Mediu și în Analiza sustenabilității datoriei publice</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Crearea unei legi care să definească un proces decizional structurat (proces tip “gateway”) ce necesită aprobarea de către MFP a fiecărei faze a proceselor PPP și să prevadă contribuția necesară a MFP în fiecare fază.</li> <li>✓ Îmbunătățirea treptată a normelor contabile publice și a practicilor de raportare astfel încât să respecte regulamentele Uniunii Europene și ale Eurostat.</li> <li>✓ Începerea raportării integrale cu privire la angajamentele și riscurile fiscale aferente PPP-urilor (raportând angajamentele financiare în buget și raportând angajamentele nefinanciare și răspunderile posibile indirecte într-o notă anexată bugetului).</li> <li>✓ Crearea mecanismelor de gestionare a riscurilor fiscale atrase de PPP-uri.</li> <li>✓ Crearea regulilor și mecanismelor care permit transparența deplină a achiziției și gestiunii contractului pentru proiectele PPP.</li> </ul>		

## ANEXA 2: DESCRIERE DETALIATĂ A COMPONENTELOR ȘI ACTIVITĂȚILOR

*Componenta 1: Consolidarea rolului MFP pentru coordonarea pregătirii noilor investiții publice de către ministerele de linie.*

Componenta va ajuta MFP să (i) consolideze capacitatea Unității de Evaluare a Investițiilor Publice; și (ii) să consolideze rolul UEIP existente în MFP, acela de coordonare a pregătirii noilor investiții publice.

*Activitatea 1.1: Consolidarea capacității Unității de Evaluare a Investițiilor Publice (UEIP)*

Echipa Băncii Mondiale a furnizat asistență pentru consolidarea capacității UEIP, prin următoarele activități:

- Asistență acordată Ministerului Finanțelor Publice pentru consolidarea normelor operaționale și a metodologiilor pe baza cărora UEIP să-și pună în aplicare mandatul de supraveghere a procesului de coordonare a investițiilor publice în România.
- Asistență acordată Ministerului Finanțelor Publice pentru identificarea cerințelor de utilizarea a unor angajați cu competențe și aptitudini optime care sunt necesare pentru UEIP și sugerarea de indicatori măsurabili, pentru evaluarea progresului.
- Consolidarea capacității UEIP de evaluare a gradului de pregătire a noilor proiecte.
- Asistență acordată UEIP pentru a o ajuta să elaboreze un plan de consultare cu factorii de interes pentru implementarea proiectului și pentru a asista UEIP în vederea realizării primului atelier prin elaborarea agendei și prezentării.

*Activitatea 1.2: Realizarea unei analize a informațiilor disponibile cu privire la programul de investiții publice pentru procesul decizional.*

Echipa Băncii a asistat MFP în vederea realizării unei analize a sistemelor informatice utilizate pentru monitorizarea programului de investiții publice. Analiza va fi realizată de experți locali și internaționali, în urma consultărilor cu MFP.

- Acordarea de asistență pentru realizarea unei analize a sistemelor informatice de bază care sunt utilizate pentru monitorizarea programului de investiții publice, inclusiv legăturile și integrarea posibilă cu alte sisteme, și formularea unor recomandări pentru îmbunătățirea informațiilor pentru procesul de monitorizare și procesul decizional.
- Furnizarea de îndrumare pentru implementarea recomandărilor.

*Activitatea 1.3: Consolidarea rolului de coordonare al unității din MFP, pentru a coordona pregătirea, de către ministerele de linie, a unor proiecte noi de investiții publice bine realizate.*

Echipa Băncii Mondiale a furnizat asistență pentru a ajuta MFP să-și consolideze capacitatea de pregătire a unui set nou de proiecte de investiții publice, prin următoarele activități:

- Realizarea unei evaluări *ex-post* a unui eșantion de proiecte de investiții aflate în desfășurare, selectate de MFP împreună cu ministerele de linie, pentru identificarea provocărilor și ineficiențelor constatate în timpul procesului de implementare, pentru a fundamenta ghidul necesare pentru pregătirea de proiecte noi.
- Formularea unor recomandări pe baza analizei legislației aplicabile privitoare la prioritizarea proiectelor de investiții publice (inclusiv documentele necesare pentru procesul de aprobare a proiectelor de investiții publice finanțate prin Fondurile structurale și de investiții europene) pentru a îmbunătăți și îmbunătăți cadrul legislativ existent.
- Acordarea de asistență pentru consolidarea criteriilor și a cerințelor privind gradul de pregătire, pentru selectarea proiectelor de investiție în vederea bugetării;
- Acordarea de asistență pentru consolidarea normelor generale dedicate studiilor de fezabilitate și fezabilitate și îmbunătățirea capacității unității de a analiza studiile de fezabilitate și fezabilitate pentru noile proiecte de investiții publice prin învățare *inter pares*.
- Elaborarea, printr-o strânsă colaborare cu UEIP, a unor norme tehnice de realizare de realizare a evaluării formale a proiectelor și de consolidare a capacității unității de analiză a evaluărilor de proiect pe termen scurt; acordarea de asistență unității pentru elaborarea unui plan de crearea a unei funcții de evaluare de proiecte independentă, pe termen mediu și lung.
- Acordarea de asistență pentru organizarea unui al doilea atelier de lucru dedicat MIP, pentru ca factorii interesați-cheie să poată prezenta și discuta recomandările preliminare cu privire la noi proceduri și norme aferente activităților de management al investițiilor publice, și consolidarea capacității MFP și a ministerelor de linie de a elabora studii de fezabilitate și fezabilitate, prin dezvoltarea unei agende de lucru și a unor prezentări.
- Acordarea de asistență către UEIP și MFP pentru planificarea și organizarea unei vizite de studiu pentru membrii UEIP, precum și pentru angajații din cadrul MFP și ai ministerelor de linie, astfel încât aceștia să poată învăța din experiența celorlalte state membre în domeniul managementului investițiilor publice, prin furnizarea de recomandări privitoare la destinația acestei vizite, elaborarea programului și organizarea vizitei de studiu.

*Activitatea 1.4: Consolidarea procesului de pregătire și prioritizare a noilor proiecte de investiții, la nivelul ministerelor de linie*

- Furnizarea de sprijin pentru dezvoltarea capacității direcțiilor-cheie în ministerele responsabile pentru managementul investiției publice, prin învățare asistată *inter pares*.
- Furnizarea de sprijin pentru îmbunătățirea capacității la nivelul ministerelor de linie, pentru consolidarea ghidului din acest sector care reglementează studiile de fezabilitate și fezabilitate, în colaborare cu UEIP-ul din MFP.
- Acordarea de asistență către MFP pentru elaborarea unui program de consolidare a capacităților pentru funcționarii publici din direcțiile de buget ale ministerelor de linie, pentru



consolidarea capacității acestora de a identifica, pregăti și stabili costurile aferente proiectelor multianuale astfel încât acestea să includă atât capitalul, cât și costurile recurente.

- Acordarea de asistență către UEIP pentru pregătirea celui de-al treilea atelier de lucru pentru factorii interesați, pentru prezentarea și discutarea recomandărilor finale.

*Activitatea 1.5: Consolidarea capacității MFP de a planifica proiectele de PPP*

- Elaborarea, împreună cu MFP, a unei strategii de (1) dezvoltare a viitorului rol al MFP-ului la nivelul PPP-urilor, ca „gardian” eficient și de (2) consolidare a rolului acestui de analiză a eficienței economice, a riscurilor fiscale, a obligațiilor și consecințelor bugetare ale PPP-urilor, inclusiv recomandări privind definirea rolurilor și responsabilităților de definire a rolurilor și responsabilităților în cadrul MFP și între MFP și alți factori interesați principali.

*Componenta 2: Justificarea portofoliului de investiții publice („PIP”) existente.*

Această activitate va ajuta MFP la justificarea și optimizarea programului de investiții publice existent, cu ajutorul următoarelor activități:

- Sprijinirea MFP pentru realizarea unei analize detaliate și a unui exercițiu de inventariere a elementelor existente în portofoliul de investiții publice, pentru a constata starea proiectelor aflate în curs de derulare.
- Furnizarea de sprijin către UEIP, în vederea pregătirii unui set de criterii și a unei metodologii de prioritizare și justificare a portofoliului de investiții publice, având în vedere cadrul juridic actual. UEIP se va coordona cu celelalte departamente din MFP, după necesități.
- Sprijinirea UEIP pentru identificarea riscurilor pe care MFP și alte ministere de linie trebuie să le aibă în vedere înainte de justificarea portofoliului de proiect, și identificarea opțiunilor de reducere a riscurilor asociate acestui proces. UEIP se va coordona cu celelalte departamente din MFP și cu ministerele de linie, după necesități.
- Furnizarea de sprijin către UEIP pentru stabilirea criteriilor de etapizare și a pașilor de justificare a proiectelor, în vederea obținerii unor succese rapide și a unor beneficii structurale mai ample. UEIP se va coordona cu celelalte departamente din MFP și cu ministerele de linie, după necesități.
- Furnizarea de sprijin către UEIP pentru dezvoltarea și înființarea unui sistem de monitorizare în vederea monitorizării și urmăririi proceselor de simplificare a activităților de la nivelul portofoliului. UEIP se va coordona cu celelalte departamente din MFP și cu ministerele de linie, după necesități.
- Furnizarea de îndrumare pentru implementarea recomandărilor furnizate de Banca Mondială în cadrul acestei componente.

*Componenta 3: Consolidarea corelării dintre proiectele prioritizate și resursele disponibile din fondurile structurale UE și de la bugetul de stat.*

Această componentă a ajutat MFP să consolideze legătura dintre programul de investiții publice și buget, cu ajutorul următoarelor activități:

- Furnizarea de asistență către MFP în vederea reformării procesului de bugetare, pentru a asigura stabilirea optimă a costurilor pentru proiectele multianuale, astfel încât să includă atât capitalul, cât și costurile recurente.  
Furnizarea de sprijin către MFP pentru realizarea unei trecere în revistă a opțiunilor de reformă, în vederea abordării problemei lipsei de predictibilitate a resurselor pentru proiectele multianuale, inclusiv prin (i) evaluarea implicațiilor alocațiilor multianuale pentru proiectele de investiții multianuale; și (ii) analizarea cadrului legal și a reglementărilor și formularea de recomandări pentru îmbunătățirea Legii Finanțelor Publice.
- Analiza opțiunilor și realizarea unor ghiduri pentru consolidarea legăturii dintre proiectele prioritizate și buget;

## **ANEXA 3: REZUMATUL LIVRABILELOR PREDATE**

### **Livrabilul 1 – Plan de consultare a factorilor interesați**

Raportul descrie planul de comunicare și diseminare a principalelor constatări și recomandări formulate în cadrul Acordului de Asistență pentru MIP către factorii interesați de procesul de reformă MIP avut în vedere, printr-o serie de ateliere de consultări.

#### *Recomandări principale:*

Pentru a asigura că recomandările formulate cu privire la MIP în România sunt corecte și pot fi puse în aplicare, ar putea fi organizate o serie de consultări cu factorii de interes. Scopul general al acestor sesiuni de consultare este acela de a verifica dacă recomandările de reformă sunt adecvate în contextul României, precum și de a pregăti terenul pentru următoarele activități de reformă. Obiectivele atelierelor ar putea fi devenite după cum urmează:

- a) Sensibilizarea unei game mai largi de actori-cheie cu privire la nevoie de reformare a MIP, prin dezvoltarea unei înțelegeri comune a punctelor forte și a punctelor slabe ale sistemului existent;
- b) Îmbunătățirea competențelor și aptitudinilor oficialilor guvernamentali cu privire la aspecte specifice ale managementului investițiilor publice;
- c) Validarea recomandărilor preliminare în lumina capacităților tehnice existente și a mediului politic actual;
- d) Solicitarea avizării recomandărilor finale de către managementul de nivel superior; și
- e) Diseminarea informațiilor privitoare la agenda de reformare a MIP avută în vedere, în fața unui public mai larg.

### **Livrabilul 2: Proiect de raport privind identificarea posibilelor îmbunătățiri ale sistemului informatic de monitorizare a portofoliului de investiții publice**

Raportul de față analizează opțiunile de asistență IT existente pentru funcția de Management al Investițiilor Publice (MIP) din România și sugerează modalități de îmbunătățire pe termen scurt și mediu-lung. Raportul de față analizează pe scurt fluxurile actuale de informații și suportul IT pentru MIP, discută aspecte privind datele și suportul IT întâlnite în fiecare dintre etapele ciclului de viață al proiectelor de investiții și examinează posibile soluții pentru acestea.

Concluzia generală a raportului este că trebuie implementat un sistem IT nou și cuprinzător pentru sprijinirea tuturor persoanelor interesate pentru planificarea, executarea și monitorizarea Programului de investiții publice (PIP) din România. În ciuda dezvoltării Bazei de date PIP, majoritatea proceselor MIP continuă să fie efectuate manual în cadrul agențiilor de execuție și supraveghere, și în mare parte fără a beneficia de capacitățile automate de urmărire, notificare, raportare și auditare. Monitorizarea eficientă a PIP de către politicieni, înalții funcționari guvernamentali și publicul general nu este facilitată de capacitățile de publicare electronică și analiză a datelor. Totuși, studiul recomandă amânarea introducerii unui astfel de sistem nou pe termen mediu spre lung, implementând în schimb în acest răstimp reformele mai importante de politici, procedurale și instituționale recomandate de Acordul de Servicii de Consultanță privind asistența pentru MIP.

În același timp, studiul recomandă să se utilizeze oportunități clare, pe termen scurt, de îmbunătățire a calității suportului IT. Acest lucru poate fi realizat prin îmbunătățirile minore sugerate aduse la baza de date PIP actuală și alte sisteme informatice de management public financiar (MPF) din cadrul Ministerului Finanțelor Publice (MFP).

### **Livrabilul 3: Proiect de raport privind constatările făcute în urma evaluării *ex post* a unui eșantion de proiecte de investiții, care a identificat provocările și ineficiențele în cadrul procesului de implementare și recomandări**

Raportul citat prezintă constatările unei evaluări *ex-post* a unui eșantion de 14 proiecte de investiții publice aflate în curs de desfășurare la două ministere de linie, cu portofolii de investiții publice semnificative: Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice și Ministerul Transporturilor. Raportul descrie și evaluează un eșantion al tuturor aspectelor legate de pregătirea, implementarea și finalizarea proiectelor, în cadrul căruia sunt disponibile date, pentru a identifica provocările și ineficiențelor. Evaluarea s-a bazat pe un cadru de evaluare a MIP realizat de Banca Mondială.

Iată care sunt principalele constatări prezentate în cadrul raportului:

- a) În timp ce, pe de o parte, toate cele 14 proiecte sunt acoperite de un document strategic la nivel național sau sectorial, relevanța strategică a proiectelor din eșantion este inegală. Pentru majoritatea proiectelor nici nu există un studiu de fezabilitate, iar analiza preliminară s-a realizat pe baza unei Note de fundamentare (NF), al cărui format sau conținut tehnic nu este reglementat în niciun act normativ.
- b) Metodologia de evaluare a proiectului urmărește aceeași structură instituțională ca și analiza preliminară și se concentrează pe evaluarea Studiului de Fezabilitate. Analizele cost-beneficiu analizate au ilustrat existența unor puncte slabe, inclusiv o bază empirică - a fost greu de identificat ipoteza aflată la baza evaluărilor costurilor economice și beneficiilor și, în multe situații, baza empirică a unor parametri independenți lipsea întrutotul.
- c) Analize independente ale evaluărilor proiectelor de investiții au fost până acum asociate în principal cu sarcina Comitetul Interministerial (CIM), dar rolul său este în principal de natură procedurală. Nu există o rezervă de proiecte realizate pe baza tehnologiei informaționale, de la etapa de identificare a proiectelor și până la etapa de bugetare, manifestându-se și o lipsă de instrumente juridice care să permită MFP să joace un rol mai pregnant, în calitate de evaluator independent al propunerilor de proiecte.
- d) Alocările medii pentru proiectele evaluate în 2015 sunt inadecvate pentru asigurarea finalizării la timp, deși acest lucru se aplică mai puțin proiectelor cu finanțare UE. Eficiența estimărilor realizate pentru proiecte este scăzută, indicând o aparentă lipsă de integrare între cadrul de cheltuieli pe termen mediu și bugetul anual, precum și consecința acestei lipse: lipsa unei predictibilități a finanțării. Există legături slabe între prioritizare și bugetare pentru proiectele de investiții publice.
- e) Evaluarea eșantionului evidențiază de asemenea o serie de puncte slabe asociate procesului de implementare a proiectelor, după cum se sugerează de către depășirile de termene și de durata medie excesivă dintre proiecte. Procedurile de monitorizare sunt fragmentate în baza unor proceduri de raportare paralele, pentru UEIP și DPIP și sprijin limitat pentru sisteme informatice coerente.

**Livrabilul 4: Proiect de raport privind (i) metodologia pentru analiza strategică și prioritizarea proiectelor semnificative; (ii) cerințe privind gradul de pregătire, pentru selectarea proiectelor semnificative de investiții, în vederea bugetării; (iii) ghid tehnic pentru evaluarea proiectelor; și (iv) ghid pentru studiile de fezabilitate și fezabilitate, pentru ministerele de linie selectate.**

Obiectivul principal al raportului este acela de a prezenta o metodologie pentru analiza strategică și prioritizarea noilor proiecte de investiții publice semnificative, precum și un set de îndrumări care se referă la principalele etape ale pregătirii unui proiect – evaluare preliminară, evaluare, analiză independentă și prioritizare. Printre sub-activitățile-cheie, ale căror constatări sunt prezentate în raportul de față, menționăm următoarele: (i) furnizarea de recomandări de politici publice, pe baza unei analize realizată în cadrul Livrabilului 3; (ii) acordarea de asistență pentru consolidarea criteriilor și a cerințelor privind gradul de pregătire, pentru selectarea proiectelor de investiție în vederea bugetării; și (ii) consolidarea ghidurilor generale pentru studiile de fezabilitate și fezabilitate;

Pentru a atinge acest obiectiv și pentru a pune constatările într-un context, raportul prezintă în *Partea I* recomandări preliminare de îmbunătățire, pentru întregul ciclu al MIP. Principalele recomandări se concentrează pe (i) întărirea capacității ministerelor de linie de a pregăti și evalua proiecte de investiții mai eficiente și eficace, care au o legătură strictă cu prioritățile strategice și cu cadrul de cheltuieli pe termen mediu; (ii) standardizarea și transformarea Notei de Fundamentare într-un document obligatoriu, care constituie baze pentru stadiul de identificare a proiectelor; (iii) consolidarea rolului de supraveghetor și „paznic“ (pentru disciplina bugetară și eficacitatea cheltuielilor de capital) al MFP (UEIP și DPIP); și (iv) consolidarea inițiativelor de cooperare dintre MFP, Cancelaria Primului Ministru și Ministerul Fondurilor Europene/ Autoritățile de Management pentru implementarea cadrului strategic și sectorial, în procesul de selecție, bugetare și implementare a proiectelor individuale de investiții și a politicilor/programelor de investiții. Pe baza acestor recomandări, *Partea II* prezintă un set de linii directoare care acoperă fazele 1-3 ale ciclului MIP, așa cum sunt acestea prezentate în Ordonanța de Urgență a Guvernului privind MIP (OUG 88/2013):

**Livrabilul 5: Proiect de raport privind constatările făcute în urma analizei legislației aplicabile cu privire la prioritizarea proiectelor de investiții publice (inclusiv documentele necesare pentru procesul de aprobare a proiectelor de investiții publice finanțate prin fonduri structurale și de investiții europene).**

Scopul raportului este acela de a prezenta impactul principalelor recomandări formulate în cadrul rapoartelor anterioare, în cadrul acordului de servicii de consultanță privitor la principalele acte legislative care reglementează MIP. Raportul se concentrează pe actele legislative care reglementează în principal primele trei etape ale ciclului MIP din România, cu excepția bugetării, care - în OUG 88/2013 este definită ca partea a 3-a din ciclul MIP. Raportul de față are în vedere, în principal, recomandările din Livrabilul 4, iar principalul scop al acestor schimbări legislative este acela de a furniza Unității UEIP și MFP instrumente legale eficiente și adecvate pentru ca acestea să poată implementa cu eficiență cerințele de politici publice formulate în Livrabilul 4. Raportul are în vedere următoarele acte legislative:

- Ordonanță de Urgență 88/2013, care identifică principalele stagii ale ciclului MIP: identificarea proiectului, studiul de fezabilitate, selecția și bugetarea proiectului, implementarea proiectului, finalizarea proiectului și analiza *ex-post*;
- HG 225/2014, care conține normele metodologice de implementare a prevederilor OUG 88/2013;
- HG 28/2008, care stabilește conținutul studiilor de prefezabilitate, de fezabilitate și detaliile proiectelor tehnice;
- HG 150/2010, care stabilește componența și procedurile de lucru ale Consiliului Interministerial pentru avizarea lucrărilor publice de interes național.

## **Livrabilul 6 - Recomandări de destinații, programe și facilități pentru efectuarea unei vizite de studiu**

Pentru a sprijini eforturile de reformă MIP ale Guvernului, s-a decis organizarea unei vizite de studiu pentru a permite funcționarilor guvernamentali selectați să învețe din sistemele MIP și eforturile de reformă din alte țări. Acest document oferă sugestii concrete privind modul în care o astfel de vizită de studiu ar putea fi organizată, inclusiv țările care ar putea fi vizitate, pentru a obține maximum de beneficii din această activitate. Pe baza unei versiuni preliminare a acestuia propuneri și pe baza discuțiilor privind recomandările de destinații de vizite de studiu, discuții care au avut loc între echipa Băncii și UEIP, MFP a hotărât să trimită o delegație într-o vizită de studiu în Irlanda și Irlanda de Nord, în perioada 24-29 mai 2015.

Vizita de studiu în Irlanda a fost organizată ca un seminar de două zile, cu prezentări concentrate pe: (i) principalele etape ale reformei administrației publice în Irlanda și responsabilitatea administrației publice; (ii) revizuirea cadrului instituțional pentru evaluarea cheltuielilor publice, cu accent pe revizuirii sistematice periodice ale cheltuielilor publice; (iii) cadrul bugetar irlandez; (iv) sistemele IT și datele publice; (v) principalele responsabilități ale Unității Centrale de Evaluare a Cheltuielilor: estimare (evaluare *ex-ante*), analiza independentă a estimării, monitorizare și evaluare *ex-post*, împreună cu procedurile/metodologiile și principalele instrumente disponibile: Analiza Cost Beneficiu (ACB), Analiza eficacității costurilor (AEC), Analiza cu criterii multiple. Vizita de studiu în Irlanda de Nord a fost organizată de Consiliul pentru Investiții Strategice (CIS) și a fost ilustrată cu ajutorul unor prezentări făcute în *powerpoint*, care s-au concentrat în principal pe sistemul integrat de estimare, achiziții și implementarea proiectelor de investiții și pe prezentarea câtorva proiecte de investiții foarte relevante.

## **Livrabilul 7: Raport privind evaluarea capacității UEIP**

Raportul de față evaluează capacitățile și capabilitățile de realizarea a funcțiilor de asigurare a calității și de supraveghere fiscală, existente la nivelul UEIP din cadrul Ministerul Finanțelor din România.

### *Principalele constatări:*

1. La ora actuală, UEIP prezintă capacități de nivel mediu de asigurare a calității și de supraveghere financiară, iar capabilitățile sunt la nivel scăzut. UEIP deține un număr

adecvat de poziții autorizate. Deși majoritatea angajaților din UEIP dispun de o bază de cunoștințe adecvată, precum și de competențe tehnice și netehnice decente sau chiar bune, majoritatea angajaților dispun de o experiență de lucru destul de relevantă.

2. Capabilitatea UEIP de a îndeplini funcția de asigurare a calității și de supraveghere fiscală în mod eficient este limitată în mod sever de factorii existenți la nivelul mediului instituțional și organizațional din cadrul Unității, fiind afectată în special de către neajunsurile constatate la nivelul sistemului MIP și al sistemului de bugetare în general. Cadrul de reglementare a MIP este fragmentat, însă conține anumite prevederi bune, oferind și un mandat adecvat MFP. Cu toate acestea, există anumite provocări cu privire la implementarea reglementărilor existente de către ministerele de linie și MFP.
3. Structura organizațională a MFP nu este de natură să susțină o comunicare efectivă și eficientă și nicio bună coordonare la nivelul departamentelor implicate în MIP. Amplasarea UEIP în afara departamentului de bugetare previne agregarea funcțiilor aferente pentru susținerea sinergiilor și pentru îmbunătățirea coordonării prin alinierea comunicării și a ierarhiilor de raportare.
4. Capacitatea UEIP de a îndeplini în mod eficace funcția de supraveghere și de asigurare a calității, cu privire la proiectele de investiții semnificative este supusă unor constrângeri stricte din cauza neajunsurilor existente la nivelul sistemului informatic.

#### *Recomandări principale:*

- a) Este necesară consolidarea experienței tehnice a UEIP prin cursuri bine direcționate și prin noi recrutări. Capacitatea generală a UEIP trebuie îmbunătățită și consolidată, dacă unitatea dorește să îndeplinească în mod eficace funcția de asigurare a calității și de supraveghere financiară, cu privire la proiectele de investiții publice semnificative. Profilul personalului UEIP trebuie cercetat pentru a reflecta un nivel îmbunătățit de specializare, „asortat” sarcinilor principale care îi revin Unității, prin definirea competențelor pentru următoarele poziții: specialist în evaluări, specialist în management de proiect, specialist în achiziții publice, specialist în monitorizare și evaluare, jurist, specialist în portofolii, specialist în analiză financiară și bugetară.
- b) În lumina PIP-urilor supraîncărcate și neperformante, funcția de asigurare a calității a UEIP trebuie stabilită mai clar în legislația curentă. Funcția de asigurare a calității trebuie extinsă pentru a acoperi și sarcini cum ar fi evaluare relevanței și necesității intervențiilor sugerate, precum și analiza oportunității opțiunii propuse pentru abordarea problemei de politici publice identificate.
- c) Colocarea unităților MIP principale din cadrul MFP și realocarea sarcinilor între acestea va avea drept consecință creșteri ale nivelului de eficiență și va spori eficiența MIP.
- d) Se manifestă o nevoie urgentă de instituționalizare a unui proces mai riguros de introducere și validare a datelor pe termen scurt, precum și de stabilire a unui noi sistem informațional pentru MIP, pe termen lung.

### **Livrabilul 8 - Versiune preliminară/Propunere de agendă și prezentări pentru cel de-al doilea atelier al Unității de Evaluare a Investițiilor Publice dedicat MIP (managementul investițiilor publice)**

Cel de-al doilea atelier MIP a avut loc în data de 10 septembrie 2015. În cadrul acestui atelier, care a implicat un număr mai mare de oficiali de nivel mediu și superior din mai multe

departamente centrale și de linie relevante, echipa MIP alocată în cadrul acestui Acord de Servicii de Consultanță și-a prezentat recomandările de reformă preliminară, inclusiv sugestii pentru revizuirea anumitor proceduri și aranjamente instituționale, după caz. Obiectivul atelierului este acela de a prezenta, discuta și de a ajunge la un consens cu privire la recomandări majore de politici publice și la modificările care trebuie realizate la nivelul cadrului legal, pentru a îmbunătăți sistemul MIP. Acest atelier de lucru a generat două rezultate principale:

- a) Acordul la care s-a ajuns cu privire la un set de recomandări de politici publice adecvate și la modificările corespunzătoare privitoare la cadrul de reglementare al MIP, necesare pentru consolidarea sistemului MIP din România;
- b) Sporirea gradului de înțelegere a posibilelor provocări care ar putea surveni în procesul de implementare a recomandărilor reformă, inclusiv implementarea modificărilor necesare la nivelul cadrului de reglementare a MIP.

**Livrabilul 9 - strategia de dezvoltare a viitorului rol al MFP-ului în cadrul PPP-urilor, ca „gardian” eficient, și de consolidare a rolului acestuia de analiză a eficienței economice, a riscurilor fiscale, a obligațiilor și consecințelor bugetare ale PPP-urilor, inclusiv recomandări privind definirea rolurilor și responsabilităților de definire a rolurilor și responsabilităților în cadrul MFP și între MFP și alți factori interesați principali.**

*Principalele constatări:*

Cadrul legal pentru PPP-uri nu este încă bine definit: modificările legislative sunt proiectate la ora actuală într-o manieră care afectează legislația din domeniul achizițiilor publice și activitatea organelor din domeniul achizițiilor; sunt avute în vedere noi standarde contabile și de raportare, precum și instituții specifice care să coordoneze activitățile din domeniul PPP. Din punct de vedere instituțional, nu există un departament activ al guvernului sau o echipă la nivelul MFP sau altundeva în guvern, care să aibă un mandat special pentru PPP-uri.

*Recomandări principale:*

- a. Integrarea integrală a PPP-urilor în procesele MIP, ce implică evaluarea și prioritizarea proiectelor de PPP într-un set comun de reguli și reglementări MIP, cu adăugarea unei evaluări a beneficiilor utilizării opțiunilor PPP;
- b. Crearea unui „proces de intrare a PPP-urilor” care - având în vedere volumul semnificativ al riscurilor fiscale aferente PPP-urilor - să alocă MFP responsabilitatea de a evalua proiectele de PPP de-a lungul întregului ciclu de viață, oferind și aprobări explicite pentru anumite elemente de referință;
- c. Definirea regulilor specifice pentru bugetarea proiectelor PPP, avându-se în vedere faptul că se desfășoară pe termen lung și că în perioada inițială nu se înregistrează plăți din partea autorității contractante;
- d. Prezentarea transparentă a angajamentelor fiscale ale PPP-urilor, garantându-se că costurile fiscale și riscurile fiscale apărute pe durata de aplicabilitate a contractului sunt declarate integral, indiferent de standardele contabile adoptate de către guvern;
- e. Managementul permanent al riscurilor fiscale aferente PPP-urilor de către echipa de management al riscurilor din cadrul MFP, implicând o strânsă colaborare cu ministerele de linie.



## **Livrabilul 10: Justificarea portofoliului de investiții publice existente.**

Raportul propune un cadru de analiză a proiectelor PPP, pentru a stabili măsura în care acestea sunt subfinanțate și dacă ar trebui incluse în cadrul programului de justificare a PIP. Cadrul menționat valorifică datele extrase din baza de date PIP, care este păstrată de MFP, singura sursă consolidată de informații financiare pentru PIP-uri.

### *Principalele constatări:*

Exercițiile de justificare a PIP-urilor realizate anterior au înregistrat doar succese limitate, iar PIP a continuat să fie sever subfinanțat. Există câteva motive care explică impactul limitat al acestor inițiative, printre care menționăm următoarele: (i) Caracterul adecvat al finanțării PIP-urilor care nu sunt tratate ca probleme de responsabilitate fiscală; (ii) faptul că MFP nu-și exercită în mod eficient sarcina sa de „gardian“, prin urmare nu se asigură în mod eficient că proiectele sunt incluse în buget numai dacă pot fi finanțate în mod adecvat; (iii) reticența ordonatorilor de credite principali de a închide proiectele cu fonduri scăzute, în loc să le aibă în vedere ca viitoare beneficiare ale unor alocări bugetare; (iv) Incertitudinile privitoare la consecințele potențiale de natură juridică apărute la închiderea unor proiecte; (v) calitatea datelor și caracterul cuprinzător al acestora constituie o problemă care ar trebui abordată prin includerea unui segment de proiecte în principala clasificare bugetară, alături de o mai bună integrare a sistemului central de management financiar-contabil și de baza de date PIP.

### *Recomandări principale:*

- a) Implementarea programului de justificare propus va necesita prin urmare adoptarea unei abordări mai robuste - cerința-cheie: Performanțele PIP și accesibilitatea sunt abordate în cadrul strategiei fiscale și bugetare a guvernului. MFP devine responsabil să se asigure că proiectele sunt prevăzute în buget numai dacă există suficiente fonduri pe termen lung disponibile pentru a susține finalizarea la timp a proiectelor respective.
- b) Implementarea unui cadru de criterii baza pe elemente de referință, prin care să se identifice proiectele subfinanțate și neperformante: (i) perioada de implementare; (ii) perioada rămasă până la finalizare, în condițiile nivelului curent de finanțare; (iii) dovezi și măsura în care se înregistrează o latență a proiectului; (iv) etapa de implementare a proiectului; și (v) importanța cererilor de finanțare pe termen lung.
- c) Transferul automat al acestor proiecte din bugetul PIP-ului principal către un alt mecanism de soluționare, care să fie evidențiat separat în bugetul ordonatorului principal de credite. Proiectele care sunt încadrate în mecanismul de soluționare trebuie să treacă printr-o procedură, după cum urmează: (i) verificarea situației curente; (ii) elaborarea strategiei de soluționare; și (iii) implementarea opțiunilor de soluționare alese.
- d) Proiectele care trebuie avute în vedere în cadrul acestui proces, spre a fi reincluse în PIP, trebuie să dispună de un studiu de fezabilitate actualizat și să fie evaluate și prioritizate în funcție de alte proiecte aflate în concurență. Deciziile privind încetarea proiectului și procesul care duce la încetarea proiectelor trebuie luate la nivel politic, de către un consiliu ministerial.
- e) Conceptul de „mecanism de soluționare“ trebuie să fie consecvent cu Legea privind Finanțele Publice, în forma sa actuală. Noile cerințe și proceduri trebuie specificate în cadrul unor ordonanțe și hotărâri de guvern.

**Livrabilul 11: Proiect de raport care include următoarele: (i) metodologia de aplicare a unor proceduri reformate de pregătire a bugetului pentru a asigura calcularea optimă a costurilor pentru proiectele multianuale; și (ii) o trecere în revistă a opțiunilor de reformă, în vederea abordării problemei lipsei de predictibilitate a resurselor pentru proiectele de investiții multianuale; precum și o analiză a cadrului legal și a reglementărilor necesare pentru aceste opțiuni de reformă, precum și prevederi și recomandări privind îmbunătățirea Legii Finanțelor Publice; (iii) analiza opțiunilor și a ghidurilor necesare pentru consolidarea legăturii dintre proiectele prioritizate și buget;**

Principalul scop al raportului de față este acela de a prezenta mecanismele de consolidare a legăturii dintre alocarea resurselor pe proiectele de investiții (în buget), și prioritizarea proiectelor ca instrumente majore de abordare a problemei lipsei de predictibilitate a resurselor necesare pentru execuția proiectelor de investiții. Raportul abordează și mijloacele de a asigura că toate costurile aferente exploataării continue și mentenanței sunt avute în vedere în mod adecvat. Scopul reformei trebuie să fie acela de a asigura că stocul de proiecte aprobat nu depășește nivelul pe care bugetul îl poate finanța în mod adecvat. Un motiv-cheie pentru care s-a manifestat problema unui stoc excesiv de proiecte, în primul rând, îl constituie caracterul inadecvat al proceselor curente de bugetare, procese care nu impun o disciplină suficient de puternică privitor la numărul de proiecte adoptate.

*Recomandări principale:*

- a) Trebuie introduse alocări pe angajamentele multianuale pentru proiecte de investiții. Pentru fiecare proiect de investiții, trebuie făcută o alocare a angajamentelor multianuale inițiale, care să fie egală cu costul total aprobat al proiectului. Utilizarea alocărilor pe angajamentele multianuale trebuie să devină obligatorie pentru toate proiectele de investiții.
- b) Alocările pentru angajamente multianuale pentru un proiect de investiții specific vor fi rezervate special pentru acel proiect și nu pot fi utilizate pentru alte proiecte.
- c) Suma totală a alocărilor pentru angajamente multianuale pentru proiecte de investiții la nivelul întregului guvern trebuie limitată în conformitate cu anvelopa de resurse aflate la dispoziția guvernului pentru cheltuielile de capital.
- d) Pentru a se asigura că suma totală a alocărilor pentru angajamente multianuale pentru proiecte de investiții nu depășește resursele disponibile, sistemul alocărilor pentru angajamente multianuale nu trebuie introdus decât în urma raționalizării stocului de proiecte existent în conformitate cu resursele disponibile.
- e) Trebuie avute în vedere în mod adecvat costurile aferente exploataării continue și mentenanței, fiind necesară și o metodologie adecvată pentru ca aceste costuri să fie incluse în prognozele bugetare.

**Livrabilul 12: Proiect de raport, care conține criteriile de priorizare, metodologii, criteriile de justificare și orientări privind stabilirea costurilor pentru proiectele multianuale, incluse într-un manual.**

**Livrabilul 13: Proiect/propunere de agendă și prezentări pentru cel de-al treilea atelier al Unității de Evaluare a Investițiilor Publice dedicat managementului investițiilor publice.**

**Livrabilul 14: Raport final**