

ȘCOALA NAȚIONALĂ DE STUDII POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE

ȘCOALA DOCTORALĂ DOMENIUL ȘTIINȚE POLITICE

TEZĂ DE DOCTORAT

FONDURILE STRUCTURALE – ÎNTRE CONFORMITATE ȘI PERFORMANȚĂ. CAZUL ROMÂNIEI

Coordonator științific:

Prof. Univ. Dr. Iordan Gheorghe BĂRBULESCU

Doctorand:

Ecaterina DRĂGHICI (COMIȘ)

BUCUREȘTI,

2021

Argumentum

În ultimii ani, la nivelul instituțiilor europene a început să fie adus tot mai des în discuție conceptul ”gold-plating” sau suprareglementare a fondurilor, ca un răspuns la eforturile de a înțelege ce anume nu funcționează în implementarea Politicii de Coeziune. Cea mai des întâlnită descriere a sa este: *reglementare care depășește cerințele prevăzute de dreptul european care face implementarea legislației UE mai costisitoare pentru beneficiarii reglementărilor*. O consecință a fenomenului gold-plating este aceea ca el crește sarcina administrativă. Termenul îl mai regăsim și în cuprinsul așa-ziselor inițiative de ”cutting red-tape” și reducere a sarcinii administrative în contextul pieței europene. (High Level Group on Administrative Burdens, 2014) .

Politicile acționează diferit în contexte diferite, astfel că o politică nu poate fi replicată pur și simplu în alt context fără a ști ce funcționează, pentru cine, în ce context și prin ce mecanisme.

Principiul subsidiarității și *gestiunea partajată a fondurilor* determină, la nivelul statelor membre, necesitatea de a încorpora normele care guvernează fondurile în cadrul legislativ național. În acest demers, apariția fenomenului ”gold-plating” reprezintă un obstacol semnificativ în ceea ce privește accesul și implementarea fondurilor ESI.

Orientarea către performanță în domeniul coeziunii economice și sociale, element caracteristic Noului Management Public, este reflectată în evoluția elementelor de concepție esențiale pentru performanță la nivelul UE, generând un impuls politic în pregătirea perioadelor de programare, curentă și viitoare. În vederea îndeplinirii obiectivelor și a țințelor stabilite în strategiile europene, Comisia a subliniat, încă din 2010, necesitatea îmbunătățirii eficacității politicii de coeziune prin punerea unui accent mai mare pe rezultate. Orientarea către rezultate este unul dintre principalele obiective ale Comisiei, aflat la baza propunerilor acesteia pentru perioada 2021-2027.

Pe de altă parte, criza provocată la nivel mondial de virusul SARS-CoV-2 a adus o serie de noi provocări în implementarea politicilor Uniunii Europene, atât Uniunea cât și statele membre fiind nevoite să ofere un răspuns cât mai rapid în fața acestei crize prin flexibilizarea cadrului de implementare a politicilor sau a alocărilor financiare, fie prin accelerarea măsurilor deja demarate pentru simplificarea politicilor sale.

Astfel, în contextul evoluțiilor recente ale politicilor Uniunii dar și conștientizării necesității simplificării accelerate a cadrului de gestionare a fondurilor, lipsa unor studii

aprofundate privind acest subiect reprezintă o deficiență pe care această cercetare și-a propus să o corecteze.

Prin cadrul de reglementare existent la nivel european, UE trasează principalele reguli de urmat în implementarea fondurilor de către statele membre. În acest context, statele au obligația creării arhitecturii instituționale minimale obligatorii și armonizării/transpunerii legislației relevante și la nivel național, având însă, deopotrivă, libertatea de a ajusta arhitectura instituțională cât și de a crea un cadru normativ simplificat.

Implementarea practică poate depăși răspunsurile legislative naționale la normele UE, la diferite niveluri de conformitate legală. Actorii naționali implicați în implementare ar putea reacționa la eșecul factorilor de decizie politică de a aborda oricare dintre obiectivele legislației UE sau s-ar putea strădui, de asemenea, să completeze lacunele normelor formale care reflectă deja parțial cerințele UE.

În timp ce unele norme explică în detaliu ce acțiuni ar trebui sau nu ar trebui să întreprindă administrațiile naționale, altele lasă la latitudinea actorilor naționali selecția celor mai adecvate opțiuni de implementare, care să îndeplinească cel mai bine obiectivele relevante ale politicii.

Metodologie

Pentru cercetarea de față am considerat a fi necesară o abordare intermetodologică pentru identificarea proceselor sistematice, precum și a relațiilor cauză-efect aplicabile.

Ipotezele de cercetare pe care le-am avut în vedere în cadrul acestui studiu au fost:

I.1: Principala cauză a dificultăților apărute în implementarea fondurilor este suprareglementarea ("gold-plating") ce apare la nivel național.

I.2: Există o relație de cauzalitate între fenomenul gold-plating – asigurarea conformității – obținerea performanței în implementarea fondurilor.

I.3: Asigurarea conformității, la nivel național, cu normele și principiile europene, împreună cu o arhitectură instituțională simplificată și un grad scăzut de suprareglementare influențează în mod pozitiv succesul fondurilor structurale.

Dezbaterea teoretică privind fondurile structurale și de coeziune este una relativ recentă (Allen, 2005) dar transformările profunde pe care le-a suferit economia europeană în ultimul timp au creat premisele detalierii acestui concept și analiza lui din mai multe puncte de vedere.

În timpul procesului de inițiere a acestui studiu, au fost luate în considerare mai multe întrebări de cercetare, iar răspunsurile au avut impact asupra alegerii proiectării cercetării. Principalele întrebări pe care mi le-am adresat au fost:

1. Ce punct de vedere trebuie luat în considerare: realist sau constructivist?
2. Pe ce tip de abordare se va baza cercetarea: una teoretică sau empirică?
3. Ce tip de metode de colectare a dovezilor vor fi utilizate: pozitivist, interpretivist sau un mix al acestora?

Această cercetare implică un punct de vedere constructivist, deoarece și-a propus să descopere semnificații, să înțeleagă, să interpreteze. Stilul de cercetare calitativ vizează o problematică restrânsă iar metodele calitative patrund în profunzime. Datele au fost analizate prin metode interpretative.

Abilitatea de a utiliza diferite abordări lasă spațiu pentru triangulare. Astfel, au fost folosite o varietate de surse de date - triangularea datelor și mai multe metode pentru a studia problema cercetării - triangularea metodologică.

Dintre diversele abordări metodologice, ca instrumente de testare a unor teorii, se poate afirma că studiul de caz și cercetările calitative sunt ideale pentru coroborarea sau respingerea ipotezelor de lucru, în special datorită gradului ridicat de speculație asupra actorilor europeni și naționali implicați în gestionarea fondurilor structurale.

În mod particular, prima metodă utilizată a fost analiza calitativă, respectiv studiul literaturii de specialitate în vederea elaborării definițiilor termenilor "*conformitate*" și "*performanță*", relevante pentru politica de coeziune și fondurile structurale.

Scopul prezentării stadiului cercetărilor în domeniul mecanismului de implementare a fondurilor structurale s-a bazat pe nevoia de a identifica tendințe relevante în studiul temei alese, de a compara rezultatele cercetării existente și de a identifica direcțiile care au nevoie de dezvoltare ulterioară. Analiza este utilă pentru identificarea și prezentarea eforturilor de cercetare similare și pentru a face o delimitare clară între acestea și tema prezentei cercetări.

Pentru a putea înțelege la ce nivel al procesului politicii și în ce moment apare fenomenul gold-plating și, ulterior, pentru a stabili dacă și ce tip de relație există între fenomenul gold-plating – conformitate în implementarea fondurilor – performanță, am realizat o evaluare a cadrului de implementare a Politicii de Coeziune.

Având în vedere faptul că de la momentul stabilirii ipotezei cercetării și până în prezent a intervenit un element ce nu a putut fi prevăzut inițial, respectiv pandemia generată de virusul SARS-CoV-2, fapt ce a generat o serie de schimbări semnificative în bugetul și politicile Uniunii, mai exact a determinat Uniunea să ofere un răspuns rapid statelor membre prin oferirea de sprijin necesar redresării economiilor naționale, am decis să includ în evaluarea realizată și Mecanismul de Redresare și Reziliență (MRR).

Am studiat care sunt elementele care au condus la apariția fenomenului suprareglementării și la un nivel scăzut de performanță în condițiile în care asigurarea conformității a reprezentat o cerință obligatorie în implementarea fondurilor, actorii implicați în procesul și sistemul de implementare a fondurilor structurale, arhitecturile instituționale și cadrul de reglementare european și național.

Subsumat obiectivului general, evaluarea caută să identifice în ce măsură cadrul de implementare a Mecanismului de Redresare și Reziliență este un model simplificat de implementare accelerată a unei politici. Fiind vorba de o evaluare a procesului de implementare a unor politici, am ales să utilizez abordarea bazată pe teorie, întrucât prin aceasta au putut fi testate legăturile cauzale între conformitate și performanță prin diferite metode, inclusiv eliminarea ipotezelor rivale.

De altfel, această abordare de evaluare a permis analizarea contextului politicilor și a mecanismelor care conduc la rezultate, aspect necesar pentru a fundamenta decizia de a reproduce sau îmbunătăți o politică.

Pe baza concluziilor evaluării am extras un set de atribute calitative care clarifică relația de cauzalitate între ”gold-plating” – conformitate – performanță.

Pentru elaborarea modelului simplificat de implementare a fondurilor am utilizat metoda scenariilor. Definierea scenariilor a fost realizată ținând seama de atributele identificate, rezultate în urma evaluării. Au fost formulate trei scenarii pentru analiza cărora am utilizat metoda ipotezelor concurente (ACH), alegerea fiind motivată de aplicabilitatea extinsă a acestuia în domenii unde este necesară luarea unor decizii raționale pe termen mediu sau lung (deci cu grad sporit de incertitudine).

Analiza ipotezelor concurente este auditabilă, și ajută la depășirea prejudecăților cognitive. Permite revenirea asupra probelor și ipotezelor, și deci monitorizarea succesiunii de reguli și date care au dus la concluzie. (Sfetcu, N., 2019)

Ulterior aplicării analizei ipotezelor concurente, am realizat un studiu de caz pornind de la rezultatele ACH pentru a determina care dintre cele 3 scenarii sunt posibile și probabile în cazul României.

Potrivit lui Robert K. Yin, cercetarea prin intermediul studiilor de caz ar fi de preferat, în comparație cu alte metode, atunci când:

- (1) principalele întrebări de cercetare sunt întrebările „cum” și „de ce”;
- (2) cercetătorul nu are prea mult sau nu are control asupra evenimentelor care implică anumite comportamente;
- (3) studiul se concentrează pe un fenomen contemporan (spre deosebire de unul cu totul istoric). (Yin, R.: 2014).

Prin intermediul studiului de caz, se încearcă înțelegerea unui fenomen mai amplu, evaluându-l dintr-o anumită perspectivă. Prin urmare, cercetarea a vizat analiza cadrului legislativ și administrativ, în raport cu cerințele europene și cu tradițiile legislative și administrative interne, împreună cu eforturile pentru simplificarea și eliminarea birocrăției. În același timp, s-a urmărit fezabilitatea fiecăruia dintre atributele identificate în situația fiecărui scenariu propus și în contextul cadrului instituțional și normativ din România, fără a omite experiența exercițiilor financiare anterioare.

Sursele pentru colectarea datelor în cercetarea bazată pe studii de caz sunt multiple - documente, înregistrări de arhivă, interviuri, observații etc. În această cercetare, metoda calitativă s-a bazat pe analiza legilor și reglementărilor naționale și europene (documente oficiale), analiza studiilor/rapoartelor privind implementarea fondurilor (rapoarte anuale de implementare, rapoarte de evaluare, rapoarte de audit), analiza datelor statistice specifice și limitate - pentru a identifica ratele de absorbție ale programelor operaționale.

Un studiu de caz este o explorare a unui „sistem delimitat” sau a unui caz (sau a mai multor cazuri) de-a lungul timpului, prin colectarea detaliată, în profunzime a datelor, care implică mai multe resurse de informații bogate în context. În cadrul acestei cercetări, acest sistem este delimitat de timp (cadrul financiar multianual 2014-2020) și de loc (Uniunea Europeană și România).

Capitolul I. Abordarea constructivistă în cercetarea managementului politicilor europene

În *capitolul I*, am detaliat cum constructivismul oferă înțelegeri alternative ale mai multor teme centrale din teoria relațiilor internaționale, inclusiv: semnificația anarhiei și echilibrul puterii, relația dintre identitatea și interesul statului, alcătuirea puterii și perspectivele de schimbare în politica globală. Evoluția politicilor europene din perspectiva Noului Management Public a fost analizată, de asemenea, având în vedere rolul Noului Management Public în realizarea reformelor, cel puțin în unele țări din CEE. În ultimele patru decenii, sectorul public din majoritatea țărilor a fost remodelat prin reforme sub umbrela unui nou management public (NMP) (Hood, 1990; Pollitt și Dan, 2011). Administrațiile publice „weberiene” tradiționale, ierarhizate, legaliste au fost parțial înlocuite de organizații publice orientate spre rezultate, precum și de firme private sau ONG-uri cu scop lucrativ de la sfârșitul anilor 1970 (Gruening, 2001) sau de o comercializare a statului însuși (Hood, 1995). Reformele NMP, fie ele în mod explicit sau implicit, sunt încă o forță puternică pentru schimbare în majoritatea administrațiilor publice, în ciuda faptului că ideea de NMP poate părea că și-a pierdut entuziasmul inițial de care se bucura acum două decenii (Osborne, Radnor, Nasi, 2013).

Tot în cadrul capitolului I am realizat o prezentare succintă a experiențelor de evaluare a sistemelor de implementare a fondurilor europene. Principalele concluzii au constat în gradul de risc pe care îl implică generalizarea experienței europene. În țările care alcătuiesc acum UE, istoria, instituțiile, cultura, guvernul și societatea civilă sunt extrem de variate. Cercetătorii au dezbătut modul în care aceste variații sunt traduse în managementul public și guvernare, ceea ce stabilește inevitabil și un cadru pentru politica de evaluare (Pollitt & Bouckaert, 2004; Rosamond, 2000; Furubo, Rist și Sandahl, 2002; Hayward și Menon, 2003). Deși există factori de evaluare comuni ai UE, mulți dintre aceștia provin din instituțiile UE, contextul și răspunsul în diferite țări sunt distincte și neapărat dependente de circumstanțe și istorii naționale. Apariția unui repertoriu mai diferențiat de instrumente de politică a extins, fără îndoială, gama de obiecte de evaluare în UE. Această situație cu care se confruntă evaluatorii determină noi provocări metodologice: cum să evalueze contribuția acestor instrumente la rezultate, adesea în condiții în care mai multe instrumente de politică sunt desfășurate simultan, în moduri comune.

Capitolul II. Conformitate și performanță în implementarea fondurilor europene – redefinirea paradigmei

În *capitolul II* am iterat o serie de considerații teoretice privind conceptul de ”conformitate” în contextul politicilor europene.

Considerată o provocare, *măsurarea gradului de conformitate*, apreciat de către studiile anterioare ca fiind o variabilă dependentă, s-a concentrat pe trei dimensiuni:

- transpunerea spiritului și dispozițiilor de politică ale directivelor în legislația națională, într-o manieră cât mai fidelă, corectă și în termenele stipulate;
- aplicarea efectivă și obținerea asigurării că normele sunt respectate;
- existența, la nivel național, a unor mecanisme administrative și juridice care să detecteze încălcarea normelor/comportamentele neconforme ale destinatarilor și care să determine schimbarea comportamentelor în sensul respectării dispozițiilor. (Treib, 2014)

Considerații teoretice privind conceptul de ”performanță” în contextul politicilor europene. Fondurile structurale au jucat un rol major în introducerea măsurării performanței în sectoarele publice ale țărilor din Europa Centrală și de Est. Deși managementul performanței bazat pe indicatori exista în forme sporadice în administrațiile publice din aceste state membre (Nemec și Sagat 2011; Hajnal și Ugrósdý 2015), reglementările specifice fondurilor impun definirea de indicatori de o calitate care depășește cu mult practicile din statele membre. Noutatea fondurilor UE în măsurarea performanței este subliniată de tradițiile administrative din regiune care pun accentul pe legalism în detrimentul eficienței (Hajnal și Jenei, 2007). Comparativ cu majoritatea statelor membre „mai vechi”, semnificația fondurilor este, de asemenea, amplificată prin ponderea lor mult mai mare în bugetul public. Apariția fondurilor structurale a constituit o oportunitate pentru statele membre de a dobândi experiență în mecanismele avansate de măsurare a performanței.

Congruența dintre conformitate și performanță, deși comparabilă din punct de vedere al reglementărilor specifice principiului bunei gestiuni financiare în cadrul exercițiilor financiare 2007-2013 și 2014-2020, relevă o optică distinctă în ceea ce privește abordarea performanței. Se remarcă o modalitate mai clar reglementată de acordare a rezervei de performanță dar, în același timp, un transfer al acestei decizii către finanțator, chiar dacă cel puțin formal Comisia a avut acest rol și în primul cadru financiar analizat.

În efortul de asigurare a conformității cu normele și regulile europene dar și în efortul de atingere a indicatorilor de performanță, apariția fenomenului gold-plating pare a fi una iminentă, dată fiind și tendința statelor de a suprareglementa.

Gold-plating-ul este, la nivel european, un fenomen pe cât de complex, tot pe atât de sensibil. Deși a făcut obiectul unor studii comandate de diferite servicii ale Comisiei, cu obiective și abordări diferite, asumția de la care cercetarea de față pornește este aceea potrivit căreia gold-plating-ul depășește granițele legislației europene și se manifestă la nivel național, prin regulile programelor și obligații administrative.

Conformitatea în implementarea fondurilor a fost, așadar, analizată din perspectiva următoarelor elemente, stabilite în urma studiului literaturii de specialitate, astfel cum a fost detaliat mai sus: reglementări existente, sistemul de management și control al fondurilor, sarcina de audit.

Conceptul de performanță în implementarea fondurilor a fost analizat din perspectiva dimensiunii normative a indicatorilor de performanță și a existenței mecanismelor de monitorizare, respectiv a măsurilor corective.

În analiza fiecăruia dintre cele două concepte, cercetarea a căutat să identifice stabilirea unei relații între apariția fenomenului gold-plating și gradul de conformitate, respectiv gradul de performanță și care este natura acestei relații.

Capitolul III. Evaluarea cadrului de implementare a Politicii de Coeziune și Mecanismului de Redresare și Reziliență

În *capitolul III* am prezentat cadrul de implementare a Politicii de Coeziune în exercițiul financiar 2014-2020, precum și noul cadru de implementare a Politicii de coeziune în perioada de programare 2021-2027, respectiv Mecanismul de Redresare și Reziliență, contextul în care acesta a apărut și mecanismele de implementare.

În cadrul acestui capitol am aplicat primul instrument de cercetare, respectiv evaluarea cadrului de implementare a Politicii de Coeziune și a Mecanismului de Redresare și Reziliență.

Obiectivul general al evaluării a fost acela de a înțelege la ce nivel al procesului politicii și în ce moment apare fenomenul gold-plating, respectiv cum interferează acesta cu

efortul de asigurare a conformității și obținere a performanței. Subsumat acestui obiectiv, evaluarea a căutat să identifice în ce măsură cadrul de implementare a Mecanismului de Redresare și Reziliență este un model simplificat de implementare accelerată a unei politici.

Fiind vorba de o evaluare a procesului de implementare a unor politici, am ales să utilizez abordarea realistă, bazată pe teorie, întrucât prin aceasta pot fi testate legăturile cauzale între conformitate și performanță prin diferite metode, inclusiv eliminarea ipotezelor rivale.

De altfel, această abordare de evaluare a permis analizarea contextului politicilor și a mecanismelor care conduc la rezultate, aspect necesar pentru a fundamenta decizia de a reproduce sau îmbunătăți o politică.

Au fost analizate următoarele teme:

- Conformitatea în implementarea fondurilor – a fost analizată din perspectiva reglementărilor existente, a sistemului de management și control al fondurilor, a obligațiilor de audit.

- Performanță în implementarea fondurilor – a fost analizat din perspectiva dimensiunii normative a indicatorilor de performanță și a existenței mecanismelor de monitorizare, respectiv a măsurilor corective.

- Existența și natura relației între gold-plating – conformitate – performanță.

A fost analizat cadrul financiar multianual 2014 – 2020 în ceea ce privește Politica de coeziune și perioada 2020 – 2021 în ceea ce privește Mecanismul de Redresare și Reziliență.

Rezultatele evaluării

În cadrul Politicii de Coeziune, Sistemul de Management și Control (SMC) al unei țări, inclusiv Autoritatea de Management (AM), este „mecanismul” pe care administrațiile publice îl folosesc pentru a duce la îndeplinire în mod eficient politicile lor de dezvoltare finanțate prin fondurile ESI. Uniunea Europeană a stabilit o serie de reglementări generale cu privire la fonduri, inclusiv cu privire la înființarea SMC.

Principala cauză pentru absorbția scăzută, respectiv un efect de domino a fost identificat în adoptarea cu întârziere a cadrului legislativ, care la rândul lui a determinat întârzieri în adoptarea programelor operaționale. Chiar dacă unele dintre măsurile dispuse de Comisie au condus la o creștere a absorbției, acest fapt a avut implicații asupra rezultatelor, care au beneficiat de o atenție mult mai scăzută. Recomandările formulate de Curte în acest sens indică o dorință de accelerare a demarării programelor printr-un calendar instituit de

autoritățile legislative care să asigure faptul că execuția poate demara la începutul perioadei de programare și concentrarea pe rezultatele operațiunilor și programelor.

În propunerea sa pentru perioada 2021-2027, Comisia a introdus, pentru prima dată, o definiție a indicatorilor „de realizare” și „de rezultat”.

Simplificarea procedurilor este foarte importantă pentru a promova investiții publice eficiente, în special în cazul în care capacitățile sunt reduse, un punct pe care Comisia Europeană îl consolidează printr-o simplificare mai mare în următoarea perioadă de programare.

Pentru a contracara orice incertitudine, diferite organisme naționale de control răspund prin introducerea unor activități de control noi sau suplimentare pentru fonduri, adesea mai stricte decât cele stabilite în reglementările UE sau naționale. Acest lucru poate genera mai multă sarcină administrativă pentru autoritățile de gestionare și costuri mai mari de tranzacționare pentru organismele intermediare și beneficiari.

Povara administrativă și birocrația excesivă reprezintă o provocare centrală atunci când se urmăresc investiții eficiente (OECD, 2018) și una pe care autoritățile de gestionare, organismele intermediare ori beneficiarii au subliniat-o în mod constant.

Pentru perioada 2021-2027, Comisia Europeană a propus mai multe reforme menite să reducă povara administrativă în implementarea fondurilor. Printre acestea se numără crearea unui singur cadru de reglementare, cadrul de dispoziții comune, care să acopere întreaga gestionare a fondurilor; reducerea numărului de obiective tematice pentru a permite sinergii și flexibilitate între diferite componente într-un anumit obiectiv; raționalizarea și reordonarea condiționalităților ex-ante în funcție de nivelul lor de prioritate; simplificarea accesului la fonduri pentru beneficiari prin mai puține reguli și proceduri de control mai ușoare (Centrul European de Cercetare a Politicilor, 2019).

Creșterea sarcinii administrative prin ”gold-plating” pentru beneficiarii fondurilor ESI poate avea loc în legătură cu o varietate de momente în care beneficiarii proiectului trebuie să respecte cerințele propuse de program.

Există patru momente care sunt deosebit de relevante atunci când se discută de ”gold-plating”:

- Faza cererii de finanțare (probleme de eligibilitate): ”gold-plating”-ul poate fi asociat cu o serie de cerințe de eligibilitate, inclusiv reguli incomplete și cerințe ambigue sau vagi. Alte probleme includ cerințe extrem de detaliate pentru solicitanți și documentație excesivă, precum și diferențe nefondate ale regulilor de implementare între apeluri.

- Cererile de plată ale beneficiarilor (probleme de plată): rigiditatea în identificarea surselor de cofinanțare și aplicarea diferitelor proceduri, respectiv cerințele inutile împiedică plata la timp.

- Obligații bugetare și de raportare: mai multe obligații de raportare pot fi rezultatul gold-plating-ului, precum și cerințe suplimentare care decurg din recomandările de audit. De exemplu, un beneficiar final ar putea avea nevoie să raporteze cheltuielile de până la trei ori: i) Comisia pentru o anumită perioadă, ii) într-o declarație complementară în care toate cheltuielile dintr-un anumit an calendaristic sunt raportate din nou și iii) într-o declarație finală de cheltuieli la sfârșitul unui proiect.

- Reguli de achiziții publice: o rigiditate generală și o extindere a normelor de achiziții publice către entitățile private pot fi o povară pentru investiții, precum și cerințe excesive de publicare sau notificare.

”Gold-plating”-ul nu se manifestă în lipsa unor condiții. Deseori, aceste condiții sunt asociate cu sistemul de gestiune partajată al fondurilor ESI și cu faptul că statele membre sunt libere, în anumite limite, să aleagă metode de implementare a legislației UE prin legislația internă.

Pentru *evaluarea Mecanismului de Redresare și Reziliență*, deși a fost aplicat același design, nu a fost posibilă analiza tuturor indicatorilor stabiliți, motivul fiind stadiul incipient în care se află acest instrument și disponibilitatea extrem de redusă a datelor.

În ceea ce privește sistemul de gestiune și control, încă nu pot fi aduse aprecieri referitoare la fiabilitatea acestuia ci, mai degrabă, identificate o serie de provocări ce trebuie luate în considerare.

Mecanismul creat pentru implementarea noului instrument aduce câteva noutăți, afirmația fiind bazată pe compararea sa cu fondurile ESI. Acestea nu sunt doar factori de risc, putând fi transformate în avantaje dacă vor fi abordate într-o manieră precaută.

Prima oportunitate creată de MRR este reprezentată de legătura directă dintre planurile naționale și recomandările specifice de țară. Reformele structurale sunt esențiale pentru a transforma economiile statelor membre în a deveni mai reziliente și a funcționa mai bine. Alinierea recomandărilor specifice de țară ar trebui privită drept un element pozitiv de inovație introdus de MRR. Această abordare largă a condiționalității are avantajul de a analiza reformele și investițiile nu individual, ci ca sistem.

Cea de-a doua noutate vizează posibilitatea de a evita complexitatea „managementului centralizat”. MRR ar putea, în principiu, să obțină rezultate mai bune decât fondurile ESI

datorită sistemului diferit de guvernare. În comparație cu fondurile ESI, MRR introduce un control simplificat, mai puțin axat pe procesul birocratic de decontare a fondurilor și mai mult pe realizarea țintelor și obiectivelor. Acest lucru ar trebui, în principiu, să reducă poverile administrative și să mărească viteza de desfășurare, respectiv să îmbunătățească eficacitatea. Accentul pe realizarea obiectivelor de etapă este, de asemenea, mai relevant în gestionarea directă, deoarece aici Comisia își păstrează controlul asupra plăților. Astfel, se pare că, evitând guvernarea tradițională a fondurilor ESI sub gestiunea partajată, MRR ar putea ocoli unele dintre poverile administrative atașate în mod tradițional fondurilor ESI.

Cu toate acestea, a fost identificat riscul ca autoritățile de gestionare (posibil aceleași care gestionează și fondurile ESI) să manifeste tendința de a utiliza MRR mai degrabă decât fondurile ESI pentru a finanța investițiile necesare.

În același timp, MRR poate deveni un model de simplificare, în cazul în care implementarea sa nu va suferi deficiențe majore.

Data fiind perioada scurtă de timp în care fondurile aferente Mecanismului de Redresare și Reziliență ar trebui cheltuite, și presiunea pe sistemele de management și control este una crescândă. Din acest motiv, o atenție sporită și constantă față de circumstanțele ce pot amplifica apariția neregulilor și fraudelor este imperativă.

Regulamentul (UE) nr. 241/2021 stipulează cadrul general de măsurare și monitorizare a performanței. Astfel, Comisia stabilește un instrument denumit ”tablou de bord privind redresare și reziliență”. Prin acest instrument se poate obține stadiul implementării planurilor naționale de redresare și reziliență, segmentate pe fiecare pilon al Mecanismului.

În timp ce impactul și rezultatele sunt obiectivul final, strategia MRR se bazează în mod covârșitor pe o clasificare ex ante a ceea ce trebuie făcut sau nu, mai degrabă decât la latitudinea statelor membre de a alege cum să își atingă obiectivele. CE se bazează pe o taxonomie detaliată neoficială, propusă în anexele VI și VII la regulament, ca instrument pentru a obține rezultatele dorite.

Capitolul IV. Studiu de caz. Elementele unui model simplificat de implementare a fondurilor

În *capitolul IV*, ce reprezintă nucleul cercetării, am identificat atributele ce caracterizează un sistem de implementare a fondurilor simplificat, capabil să asigure obținerea performanțe, pe baza analizei literaturii de specialitate, realizată în capitolele anterioare și a evaluării cadrului de implementare a Politicii de Coeziune și Mecanismului de Redresare și Reziliență.

Atribute:

1. Sarcină administrativă redusă la nivelul autorității de gestionare și al beneficiarilor
2. Gestiune directă
3. Gestiune partajată
4. Sistem de management și control bazat doar pe autoritate de management, fără organisme intermediare
5. Sistem de management și control păstrat de la un exercițiu financiar la altul
6. Reglementările specifice fondurilor, la nivel național, să emane de la autoritățile de management
7. Practici și reguli de audit bazate pe principiul proporționalității și necesității
8. Instituirea obligativității definirii de indicatori de performanță unitari la nivel de program
9. Existența unui sistem digitalizat, automatizat, de colectare a datelor pentru indicatorii de performanță și pentru raportare
10. Existența mecanismelor de monitorizare a performanței și a mecanismelor de corecție timpurie
11. Aplicarea principiului ”one size fits all”
12. Practici de evaluare a impactului legislativ și a impactului asupra sarcinii administrative instituționalizate
13. Utilizarea mecanismelor de decontare în funcție de rezultate
14. Criterii de selecție mai puține dar mai consistente, mai robuste
15. Calendar asumat prin acte normative privind demararea execuției programelor încă din primul an al cadrului financiar multianual
16. Biblioteca de audit și evaluare

17. Utilizarea regulilor și orientărilor care au înregistrat rezultate pozitive și în exercițiile financiare viitoare

18. Instituirea principiului auditului unic

Atributele identificate au fost evaluate clasificate în funcție de relevanța acestora, scala utilizată fiind: relevanță scăzută, relevanță medie și relevanță ridicată.

Pornind de la rezultatele evaluării realizate în capitolul precedent am formulat trei scenarii cărora le-am măsurat și testat consistența prin intermediul analizei ipotezelor concurente, după cum urmează:

Scenariul 1: Sistemul de gestiune a fondurilor bazat doar pe AM, fără OI, are o sarcină administrativă redusă.

Scenariul 2: Asigurarea conformității nu garantează obținerea performanței.

Scenariul 3: Programele implementate în cadrul gestiunii directe au rată mai mică de eroare.

Pentru analiza scenariilor propuse, am ales o abordare interdisciplinară, utilizând un program specializat care este mai des întâlnit în practica analizei informațiilor de securitate națională, prespectiv "weighted inconsistency scores" (evaluare ponderată a inconsistenței). Programul utilizat este ACH 2.05 și a fost dezvoltat de către centrul de cercetare Palo Alto Research Center.

În cadrul analizei, fiecare dintre cele trei scenarii a constituit câte o ipoteză de lucru, față de care s-au evaluat și testat consistența și specificitatea atributelor selectate în urma evaluării sistemului de implementare a fondurilor realizat în capitolul 3.

Astfel, nivelul rezultat al inconsistenței fiecăruia dintre scenarii este invers proporțional cu probabilitatea de materializare a acestuia în viitor. Prin urmare, se poate afirma că:

- Scenariul 1 - este posibil, plauzibil și într-adevăr foarte probabil.
- Scenariul 2 - este totuși posibil, relativ plauzibil, dar cel mai puțin probabil dintre cele 3 scenarii analizate.
- Scenariul 3 - este posibil, relativ plauzibil, dar improbabil raportat la inconsistența măsurată a scenariului 1.

Tot în cadrul acestui capitol am realizat un *studiu de caz* constând în analiza implicațiilor aplicării fiecăruia dintre scenarii la nivelul României, ținând cont de contextul

instituțional și legislativ actual, de istoricul și experiența implementării Politicii de coeziune până la această dată în România.

În acest scop am creat o grilă de analiză, compusă din cele 18 atribute descrise mai sus, în care am explicat modul în care acestea interacționează cu fiecare scenariu.

Scenariul 1: ”*Sistemul de gestiune a fondurilor bazat doar pe AM, fără OI, are o sarcină administrativă redusă*” este într-adevăr posibil, plauzibil și foarte probabil în cazul României? Da, dar este necesară o atenție sporită modului în care unele dintre atribute vor fi implementate sau, în ce măsură acestea pot fi integrate fără a crea o sarcină administrativă suplimentară. Mă refer aici la utilizarea mecanismelor de decontare în funcție de rezultate, instituirea principiului auditului unic și utilizarea de criterii de selecție mai puține dar mai consistente, mai robuste.

Suplimentar față de atributele menționate, consider că într-un sistem de implementare care include doar o autoritate de management atenția acordată capacității administrative a entității desemnate drept AM este definitorie pentru succesul unui atare model.

Având în vedere complexitatea funcțiilor unei autorități de management: în domeniul desemnării, gestionării programului, evaluării și selecției, în domeniul achizițiilor și financiar, respectiv control, ori verificări la fața locului, al măsurilor antifraudă, declarației anuale de gestiune, rezumatelor anuale (privind conturile) și rapoartelor de implementare este necesară o capacitate administrativă crescută, nu doar din punct de vedere cantitativ (număr de persoane angajate) cât și calitativ (experiența relevantă a persoanelor angajate), dar mai ales, este necesară instituirea unui management al performanței pentru personalul de conducere dar și asigurarea unui grad ridicat de stabilitate instituțională.

Orientarea către perfecționarea profesională continuă a personalului angajat în cadrul Autorității de Management este necesar să devină o preocupare constantă a managementului organizației, cu atât mai mult cu cât aceasta are acces la o serie de instrumente și forme de pregătire puse la dispoziție chiar de către Comisia Europeană.

Scenariul 2: ”*Asigurarea conformității nu garantează obținerea performanței*” este totuși posibil, relativ plauzibil, dar cel mai puțin probabil, în cazul României? Parțial de acord cu răspunsul obținut în cadrul analizei ipotezelor concurente, privind acest scenariu aplicat pe situația de fapt a României. Afirmația are la bază tocmai experiența implementării Politicii de coeziune în România în care, o mare parte din eforturile depuse de autoritățile naționale au vizat asigurarea conformității. Este, într-adevăr, posibil și plauzibil ca în efortul de asigurare a conformității să nu se poată asigura și obținerea unui nivel satisfăcător al performanței însă nu

consider că acest scenariu este improbabil, el fiind deja o experiență a perioadelor de programare anterioară sau curentă.

Scenariul 3: ”*Programele implementate în cadrul gestiunii directe au rată mai mică de eroare*” este posibil, relativ plauzibil, dar improbabil, în cazul României? Da, cu mențiunea că gradul de improbabilitate este totuși mic în cazul României. Faptul că sistemul gestiunii directe constă într-o implicare directă a serviciilor Comisiei în implementarea programelor este un avantaj pentru România, acest fapt putând avea inclusiv o funcție de învățare pentru autoritățile române și de înțelegere în profunzime a exigențelor Comisiei, pe care le pot ulterior utiliza și în cadrul programelor implementate în sistemul gestiunii partajate. În același timp, există riscul apariției unor goluri de reglementare, cel puțin temporare, atunci când Comisia furnizează cu întârziere o serie de orientări. Aspectele unde autoritățile se mai pot confrunta cu dificultăți, în sistemul gestiunii directe sunt reglementările privind achizițiile publice, care necesită o atenție deosebită pentru a se alinia cu abordările Comisiei dar și regulile privind ajutorul de stat.

Un alt element defavorabil este posibila lipsă de claritate întrucât orientările Comisiei sunt deseori supuse diferitelor interpretări. Pe de o parte, acest lucru încurajează flexibilitatea în adaptarea cerințelor UE la condițiile specifice programului dar, pe de altă parte, autoritățile de gestionare reacționează adesea la incertitudine și la riscurile percepute prin înăsprirea măsurilor de protecție, încercând să prevină ca deciziile lor să fie contestate de alte instituții din sistem.

Dincolo de a oferi soluții ideale, cele trei scenarii analizate și aplicabilitatea lor în cazul României indică faptul că, în urmărirea performanței, mai important decât ceea ce se finanțează este modul în care se finanțează.

Concluzii

Cercetarea pe care am derulat-o m-a condus la concluzia că atingerea performanței în implementarea fondurilor, deși nu este totalmente fundamentată pe conformitatea cu normele și principiile europene, depinde de gradul de conformitate asigurat, iar fenomenul ”gold-plating” nu poate fi ignorat întrucât, în caz contrar, conformitatea și performanța devin mult prea costisitoare atât pentru structurile de guvernanță cât și pentru beneficiarii finali.

Abordarea constructivistă s-a dovedit a fi o alegere optimă întrucât, prin deconstruirea diferitelor sisteme de gestiune a fondurilor am identificat atât relații de cauzalitate cât și elemente temporale ce sunt esențiale a fi urmărite în procesul de implementare a fondurilor. Reconstruirea unui model de implementare (noul model) a preluat atribute ale sistemelor existente, care și-au dovedit eficiența. Contribuția autoarei s-a manifestat prin reîmbinarea acestor atribute și analiza și potențialului acestora de atingere a performanței.

Dacă experiența implementării Politicii de Coeziune oferă suficient de multe date pentru a lega asigurarea conformității de existența unei sarcini administrative semnificative ce ar fi putut fi evitată printr-o mai clară reglementare și o stabilitate mai mare a cadrului legislativ, în cadrul Mecanismului de Redresare și Reziliență acestea pot căpăta rolul de lecții învățate.

Cu toate acestea, faptul că Politica de Coeziune este implementată prin intermediul gestiunii partajate iar Mecanismul de Redresare și Reziliență prin intermediul gestiunii directe, evidențiază deja o serie de diferențe în ceea ce privește efortul de asigurare a conformității. În cadrul acestuia din urmă (MRR), rolul Comisiei este unul clar formalizat, nemaifiind nevoie de invocarea principiului bunei gestiuni financiare pentru profunzimea verificărilor pe care Comisia le poate face, de această dată verificările fiind o obligație a Comisiei statuată de regulament.

Pentru un grad mai ridicat de certitudine, recomand testarea celor trei scenarii la nivelul mai multor state și, de asemenea, la un interval de timp de cel puțin doi ani de la instituirea Mecanismului de redresare și Reziliență, când estimez că vor fi disponibile date relevante cercetării.