



Uniunea Europeană



PROIECT FINANȚAT PRIN FACILITATEA SCHENGEN

Aria de cuprindere a evaluării:

Toate fișele de proiect RO-FSCH
(aferele Obiectivelor 1 și Obiectivului 2)

**Evaluarea procesului de implementare a
obiectivelor
Planului Indicativ
Facilitatea Schengen
2007 – 2009**

Raport de Țară Consolidat

(versiunea finală)

Țara: ROMÂNIA

Data: 07 decembrie 2010

Acest raport a fost elaborat ca rezultat al unei evaluări independente efectuate de către Consorțiul CPD-NTSN Conect –Pluriconsult, contractat de către Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale în cadrul programului Facilitatea Schengen.

Opiniile exprimate aparțin Consorțiului și nu reflectă în mod necesar punctul de vedere al Comisiei Europene.

MINISTERUL FINANȚELOR PUBLICE, ROMÂNIA

Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale, Unitatea Centrală de Evaluare

CUPRINS

CUPRINS	I
PREFAȚĂ	I
GLOSAR DE ACRONIME	II
REZUMAT	IV
RAPORTUL PRINCIPAL	1
1. PREZENTAREA GENERALĂ A SECTORULUI ȘI DOMENIULUI EVALUĂRII	1
1.1. INFORMAȚII GENERALE	1
1.2. FACILITATEA SCHENGEN – CADRU GENERAL	2
1.3. ȚARA DE ACOPERIRE A EVALUĂRII	4
1.4. METODOLOGIA DE REALIZARE A RAPORTULUI	6
2. REZULTATELE EVALUĂRII	10
2.1. CONTRIBUȚIA FACILITĂȚII SCHENGEN LA ADERAREA LA SPAȚIUL SCHENGEN	10
2.2. CLASIFICAREA REZULTATELOR, IMPACTULUI ȘI PRINCIPALELE PROVOCĂRI.....	18
2.3. PRINCIPALELE LECȚII ÎNVĂȚATE	23
2.4. EXEMPLE DE BUNĂ PRACTICĂ ȘI VALOAREA LOR ADĂUGATĂ	26
3. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	29
ANEXE	39
ANEXA 1. CONTRIBUȚIA PHARE LA PREGĂTIREA ADERĂRII LA SPAȚIUL SCHENGEN.....	40
ANEXA 2. REZUMATUL REZULTATELOR PE CATEGORII.....	43
ANEXA 3. CLASIFICAREA PRINCIPALELOR PROVOCĂRI APĂRUTE ÎN IMPLEMENTAREA PROIECTELOR	54
ANEXA 4. LISTA DE INTERVIURI	60
ANEXA 5. PUNCTE DE VEDERE DIVERGENTE	61

PREFAȚĂ

Acesta este versiunea finală a Raportului de Țară Consolidat privind Evaluarea procesului de implementare a obiectivelor Planului Indicativ Facilitatea Schengen 2007-2009 în România. Acest raport a fost elaborat în perioada 01.08.2010 – 27.10.2010. Autorul raportului este liderul de echipă Klaas-Jan Reincke. Raportul a fost revizuit de către membrii Grupului de Asigurarea a Calității (GAC), Pieter van Run, Jim Fitzpatrick și Colm Dunne, ale căror constatări au fost luate în considerare în elaborarea Raportului.

GLOSAR DE ACRONIME

ACOM	Autoritatea competentă pentru coordonarea implementării asistenței financiare
ACIS	Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale
AC	Autoritatea de Contractare
ANSPDCP	Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal
CCPI	Centrul de Cooperare Polițienească Internațională
DGCTI	Direcția Generală pentru Tehnologia Informațiilor și Comunicațiilor
IGPF	Inspectoratul General al Poliției de Frontieră
IJPF	Inspectoratul Județean al Poliției de Frontieră
FIDIC	Federația Internațională a Inginerilor Consultanți
FS	Facilitatea Schengen
FFE	Fondul Frontierelor Externe
GIRMIFS	Grupul Interministerial Român pentru Managementul Integrat al Frontierei de Stat
JAI	Justiție și Afaceri Interne
MAI	Ministerul Administrației și Internelor
MAE	Ministerul Afacerilor Externe
MEUR	Milioane de Euro
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
OPCP	Oficiul de Plăți și Contractare Phare
OI	Organism Intermediar
ORI	Oficiul Român pentru Imigrație
PF	Poliția de Frontieră
PTCF	Punct de Trecere și Control al Frontierei

UE	Uniunea Europeană
SPF	Sector al Poliției de Frontieră
SINS	Sistemului Informatic Național de Semnalări
SCH-EVAL	Evaluarea Schengen
SCOMAR	Sistemul Complex de Observare, Supraveghere și Control al Traficului la Marea Neagră
SISF	Sistemul Integrat de Securitate a Frontierei
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry (acronim engleză)
SIS	Sistemul Informatic Schengen
STS	Serviciul de Telecomunicații Speciale
RoRIS	Sistemul de informare și management al traficului pe sectorul românesc al Dunării
RȚC	Raport de Țară Consolidat
UE	Uniunea Europeană

REZUMAT

Obiectivul acestui Raport de Tară Consolidat este de a realiza o sinteză actualizată a celor două rapoarte de evaluare pentru Obiectivul 1 și Obiectivul 2, elaborate în cadrul procesului de evaluare a implementării obiectivelor cuprinse în Planul Indicativ Facilitatea Schengen 2007-2009. Acest raport cuprinde un rezumat al principalelor provocări apărute în procesul de implementare a obiectivelor, rezultatele obținute și prezintă exemple de bună practică ce au fost identificate, precum și lecțiile învățate. Raportul oferă o viziune strategică asupra procesului de implementare a Facilității Schengen în România, concentrându-se, printre altele, pe impactul mai larg al acesteia. În afară de actualizarea, sintetizarea și consolidarea constatărilor rapoartelor pe cele două Obiective, Raportul de Tară Consolidat (RȚC) analizează contribuțiile aduse de Facilitatea Schengen (FS) la Strategia Națională, în raport cu alți donori, cum ar fi asistența PHARE, Facilitatea de Tranziție și Bugetul de stat al României.

Acest Raport de Tară Consolidat analizează proiectele din cadrul Facilității Schengen care contribuie sau au contribuit la diferitele categorii de obiective ale "Strategiei Naționale pentru aderarea la Spațiul Schengen 2008-2011": implementarea acquis-ului Schengen, dezvoltarea infrastructurii și a procedurilor necesare pentru conformarea cu criteriile de aderare la Spațiul Schengen și formarea profesională specifică.

Majoritatea constatărilor rezultate în urma evaluării indică faptul că proiectele din cadrul FS au contribuit semnificativ la atingerea obiectivelor menționate în Strategia Națională pentru aderare la Spațiul Schengen. Practic, impactul este mult mai larg, Facilitatea Schengen înlesnind întregului spațiu Schengen finalizarea (pentru moment) a transformărilor ce au cuprins marea majoritate a statelor membre ale UE, care vizează atingerea unuia dintre dezideratele integrării în UE. În urma unui număr mare de interviuri efectuate în cadrul acestei evaluări, a reieșit că fără sprijinul semnificativ al FS, materializarea acestor contribuții nu ar fi fost posibilă în decurs de numai 3 ani. Aceste contribuții pot fi, prin urmare, considerate ca fiind un sprijin suplimentar, cu un grad redus de suprapunere cu alte asistențe.

În general, nivelul anticipat de atingere a tuturor rezultatelor planificate este cel puțin „satisfăcător”, cu potențial de a deveni „foarte satisfăcător”. Acest aspect depinde de finalizarea cu succes a unui număr relativ mare de rezultate (mai ales fizice) aflate încă în proces de execuție, într-o perioadă relativ scurtă de timp.

Principalele provocări cu care s-a confruntat implementarea FS au fost legate de aspecte tehnice, cum ar fi proiectarea tehnică inadecvată, în unele cazuri - slaba planificare de către contractori a activităților din proiecte, complexitatea logistică și incompatibilitatea unor sisteme IT. O altă categorie importantă de dificultăți întâmpinate în implementare a fost legată de procedurile de achiziție și contractare. Aceste probleme au avut consecințe multiple, variind de la (cel mai adesea), întâzieri în implementarea proiectelor de până la un an, costuri suplimentare pentru lucrări, necesitatea de a opera unele modificări în documentația inițială. Dificultățile legate de licitații au fost de cele mai multe ori rezolvate cu succes prin mobilizarea de resurse financiare suplimentare de la bugetul de stat sau prin soluționarea eficientă a contestațiilor în instanță, deși acestea au creat întâzieri serioase. Problemele tehnice au fost depășite în mare parte prin flexibilitatea contractorilor care au fost dispuși în a adapta planurile de lucru în mod considerabil.

Una dintre cele mai surprinzătoare constatări legate de provocările apărute în timpul implementării proiectelor, a fost faptul că nici una dintre problemele și blocajele apărute în timpul implementării nu a fost identificată explicit în etapa de programare. Nu pare să fi existat niciun plan (oficial) de gestionare a riscurilor.

Au existat diverse lecții valoroase de care părțile implicate au luat cunoștință în pregătirea și implementarea FS în România. Unul dintre aspectele cheie în acest sens se referă la decizia de a delega sarcinile, cât mai mult posibil, la nivel de beneficiar. Cu toate acestea, există indicii că o parte

dintre sarcini și responsabilități ar fi putut fi transferate în continuare, pentru a reduce numărul de controale și verificări la nivel intermediar și central, care au încetinit într-o oarecare măsură implementarea proiectelor.

Au existat, desigur, o serie de exemple de bună practică, variind de la înființarea unui sistem de management și control în cadrul funcției de coordonare a Organismelor Intermediare (OI) și nivelul de cooperare dintre diferitele părți implicate în implementarea proiectelor. Valoarea adăugată a acestora a constat, în principal, în furnizarea de soluții mai bune pentru a depăși obstacolele neașteptate din timpul implementării, o utilizare mai eficientă a fondurilor și un nivel calitativ de obținere a rezultatelor.

Unele dintre cele mai importante exemple de bună practică se referă la implicarea, de către organizațiile beneficiare, a inginerilor și specialiștilor IT din structura instituțională proprie în implementarea proiectelor, ceea ce a condus, la accelerarea procesului de acceptanță și predare a lucrărilor, care implicit a condus la efectuarea plăților într-un timp mai scurt. Alte exemple sunt o implicare foarte activă a OI în monitorizarea proiectelor, fiind în contact permanent cu beneficiarul, acordând sprijin acestuia în stabilirea criteriilor de eligibilitate a proiectelor și în alte aspecte de natură tehnico-administrativă.

Principalele recomandări pe baza acestor constatări sunt:

- Menținerea și, eventual, creșterea nivelului de flexibilitate în ceea ce privește pregătirea documentației de programare, în cazul în care programele se adresează unui "obiectiv în mișcare".
- În scopul de a spori și mai mult atractivitatea și impactul Centrului Multifuncțional de pregătire Schengen, pentru personalul (potențial) implicat în Schengen, ar trebui investigate posibilitățile de transformare a acestuia într-un Centru de Dezvoltare Profesională, în context Schengen.
- Pentru viitoarele programe sau fonduri similare, ar trebui incluse în fișele de proiect o analiză serioasă a riscurilor, în baza unor scenarii diferite, precum și planuri de remediere care să includă managementul riscurilor, ca instrument al sistemului de gestiune și control.
- Ar trebui să fie analizate posibilitățile ca OI-urile și beneficiarii să înceapă din timp pregătirea documentației pentru procedurile de achiziție, simultan cu procesul de finalizare a sistemelor de management și control.
- Pentru viitoarele programe sau fonduri similare, ar trebui să existe un plan de alocare suplimentară de fonduri de aproximativ 15% din bugetul disponibil (așa-numitul supra-angajament) sau de a avea un comitet de coordonare la nivel înalt care să poată fi convocat cu regularitate, mai ales în timpul etapelor critice de contractare a fondurilor alocate, în scopul de a reacționa rapid și a realoca fondurile neutilizate ca urmare a posibilelor eșecuri apărute în procesul de contractare.

RAPORTUL PRINCIPAL

1. PREZENTAREA GENERALĂ A SECTORULUI ȘI DOMENIULUI EVALUĂRII

1.1. Informații Generale

1. Spațiul și cooperarea Schengen au fost înființate prin Acordul Schengen în anul 1985. Zona Schengen cuprinde un teritoriu care garantează libera circulație a tuturor persoanelor. Statele, care au semnat acordul, au eliminat toate frontierele interne având o singură frontieră externă. Sunt aplicate reguli și proceduri comune în ceea ce privește vizele pentru sejururi scurte, cereri de azil și controale la frontieră. Este asigurată, de asemenea, cooperarea și coordonarea între serviciile de poliție și autoritățile judiciare. Prin Tratatul de la Amsterdam (1997), cooperarea Schengen este integrată în cadrul juridic al Uniunii Europene.

2. Principiile-cheie ale cadrului Schengen sunt următoarele :

- eliminarea verificării persoanelor la frontierele interne;
- reguli comune aplicabile tuturor persoanelor la trecerea frontierelor externe ale statelor membre UE;
- condiții și reguli armonizate de intrare privind vizele pentru sejururi scurte;
- consolidarea cooperării polițienești;
- cooperare judiciară mai strânsă prin intermediul unui sistem rapid de extrădare și transferul executării hotărârilor penale;
- crearea și dezvoltarea Sistemului de Informații Schengen (SIS).

3. La 30 noiembrie 2001 (la Conferința de Aderare, România - Uniunea Europeană), Guvernul României a prezentat Documentul de Poziție „Capitolul 24 - Justiție și Afaceri Interne” (JAI), care a inclus Planului de Acțiune Schengen, ca anexă.

4. La data de 19 aprilie 2002, în cadrul Conferinței de Aderare, România - Uniunea Europeană, au început negocierile privind Capitolul 24 (JAI). Acquis-ul Schengen a fost pe deplin acceptat și nu au fost solicitate perioade de tranziție sau derogări. În decembrie 2004 negocierile de aderare au fost închise (închiderea capitolului 24 -JAI).

5. La 1 ianuarie 2007, România a aderat la Uniunea Europeană. Acest pas important a însemnat o nouă etapă pentru România în ceea ce privește spațiul Schengen, pregătirea și adoptarea măsurilor necesare pentru eliminarea controalelor la frontierele interne și eventuala aderare la zona Schengen. România intenționează să finalizeze procesul de aderare până în martie 2011.

Documentație Relevantă

6. Acțiunile relevante necesare pentru aderarea la zona Schengen se bazează pe **Planul de acțiune Schengen**, care este revizuit anual și aprobat de Guvernul român. Planul de Acțiune Schengen specifică obiectivele și măsurile în următoarele domenii:

- a. Controlul frontierelor;

- b. Vize;
- c. Circulația străinilor în spațiul Schengen (Migrație);
- d. Azil;
- e. Cooperare polițienească;
- f. Cooperare judiciară;
- g. Lupta împotriva drogurilor;
- h. Arme de foc și muniții;
- i. Sistemul Informatic Schengen;
- j. Protecția Datelor Personale

7. Conform planului de acțiune, implementarea măsurilor tehnice, legislative și administrative (care sunt necesare pentru implementarea în întregime a acquis-ului Schengen), va fi finalizat până la sfârșitul anului 2010. Aceasta exclude procesul de emitere a vizelor Schengen, utilizarea și conectarea Sistemului Informatic Național de Semnalări (SINS) la Sistemul Informatic Schengen din a doua generație (SIS II) și ridicarea controalelor la frontierele interne Schengen - aceste măsuri vor fi realizate numai de la data aderării la spațiul Schengen.

8. Planul de Acțiune Schengen se bazează pe **Strategia Națională pentru Aderarea la Spațiul Schengen pentru perioada 2008-2011**. Strategia conține direcțiile de acțiune în scopul de a completa măsurile specifice și acțiunile întreprinse în vederea aderării la spațiul Schengen, obiectivele strategice și obiectivele specifice care trebuie urmate, resursele financiare, implicațiile juridice, procedurile de monitorizare și evaluare, riscurile identificate, precum și consecințele aderării la spațiul Schengen.

9. Conform Strategiei Naționale principalele linii directoare identificate în procesul de aderare a României la spațiul Schengen sunt următoarele:

- a. Implementarea acquis-ului Schengen;
- b. Dezvoltarea infrastructurii și alte proceduri necesare pentru îndeplinirea criteriilor de aderare la spațiul Schengen;
- c. Instruirea personalului.

10. În scopul îmbunătățirii capacității României pentru a atinge treptat un nivel ridicat de control la frontiera externă a Uniunii Europene, a fost adoptată (prin Hotărârea Guvernului nr. 324/2007) **Strategia Națională pentru Managementul Integrat al Frontierei de Stat în perioada 2007-2010**. Aceasta are ca scop principal să stabilească politici, principii și obiective pentru realizarea unui management comun, coerent și eficace a frontierelor românești, în conformitate cu cerințele comunitare.

1.2. Facilitatea Schengen – cadru general

11. Potrivit Tratatului de Aderare, României i-au fost alocate 559,8 milioane EUR în cadrul **Facilității Schengen și Facilității pentru fluxurile de numerar** pe parcursul perioadei 2007-2009. Facilitatea Schengen 2007 - 2009 este un instrument temporar pentru sprijinirea României și Bulgariei, începând de la data aderării la Uniunea Europeană până la sfârșitul

anului 2009. Aceasta finanțează acțiuni situate la frontierele externe ale Uniunii Europene pentru implementarea acquis-ului Schengen și întărirea controalelor la frontierele sale externe.

12. A fost elaborat un **Program indicativ** special, cu scopul de a orienta și stimula aderarea la spațiul Schengen. Programul indicativ Facilitatea Schengen 2007-2009 a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 715 din 02 iulie 2008.

13. Obiectivele prezentate în Programul indicativ 2007-2009 sunt următoarele:

- a) consolidarea controlului la frontierele externe (întărirea controlului la frontiera externă, a supravegherii frontierei externe și protecția împotriva criminalității tranfrontaliere)
- b) îmbunătățirea abilităților de control prin creșterea capacității de stocare a datelor și accesare a datelor.

Instituțiile Responsabile

14. Pentru gestionarea și controlul fondurilor alocate României în cadrul Facilității Schengen au fost desemnate diferite instituții și autorități. Aceste instituții includ:

- Ministerul Administrației și Internelor (MAI), ca autoritate competentă¹;
- Oficiul de Plăți și Contractare PHARE din cadrul Ministerului Finanțelor Publice (MFP), ca Autoritate Contractantă și de Plată;
- Direcția Generală de Finanțe din cadrul MAI ca Autoritate de Certificare;
- Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale; Unitatea Centrală de Evaluare din cadrul MFP, ca autoritate de evaluare;
- MAI, Ministerul Afacerilor Externe (MAE) și Serviciul de Telecomunicații Speciale (STS), ca Organisme Intermediare. Organismele intermediare sunt instituții mandatate de către autoritatea competentă sau de către Autoritatea de Contractare și Plată prin delegarea competențelor de coordonare a implementării Facilității Schengen.
- Structurile MAI, MAE și STS, ca beneficiari. Beneficiarii sunt organismele responsabile de implementare a proiectelor finanțate prin instrumentul Facilitatea Schengen și care beneficiază de bunurile și serviciile achiziționate în cadrul acestor proiecte.
- Autoritatea de Audit de pe lângă Curtea de Conturi, ca Autoritatea de Audit.

15. Ministerul Administrației și Internelor este instituția cheie în procesul de aderare la spațiul Schengen. Un departament special - Departamentul Schengen, a fost înființat în cadrul ministerului - prin Hotărârea Guvernului nr. 1317/2007, pentru coordonarea procesului de aderare la spațiul Schengen. Departamentul, condus de un Secretar de Stat, include Direcția Generală Schengen, cu următoarele unități subordonate: Serviciul acquis Schengen; Serviciul Auto-Evaluare Schengen; Serviciul Programe Facilitatea Schengen; Serviciul Sisteme Informatice Schengen; Serviciul Cooperare; Biroul Documente Clasificate și un Secretariat.

16. Coordonarea inter-instituțională pentru toate aspectele legate de aderarea la spațiul Schengen este realizată de către Comisia Națională de Auto-Evaluare Schengen (Comisia Națională) - un organism consultativ instituit prin Hotărârea Guvernului nr. 882/2006. Comisia

¹ Prin ACOM.

Națională include funcționari din toate instituțiile cu responsabilități relevante. Activitățile sale sunt coordonate de către MAI.

17. Grupul Interministerial Român pentru Managementul Integrat al Frontierei de Stat (GIRMIFS) este un alt organism important în procesul de aderare la zona Schengen. Acesta este un organ consultativ înființat în scopul unei coordonări integrate a acțiunilor și măsurilor efectuate de către diferite autorități și instituții responsabile de implementarea Strategiei Naționale de Management Integrat al Frontierei de Stat cu scopul final de a asigura siguranța frontierelor de stat. Pentru atingerea obiectivelor Strategiei Naționale de Management Integrat al Frontierei de Stat, GIRMIFS **utilizează** două documente de implementare: Planul de acțiune și Planul unic multi-anual de investiții.

Evaluarea Schengen (SCH-EVAL)

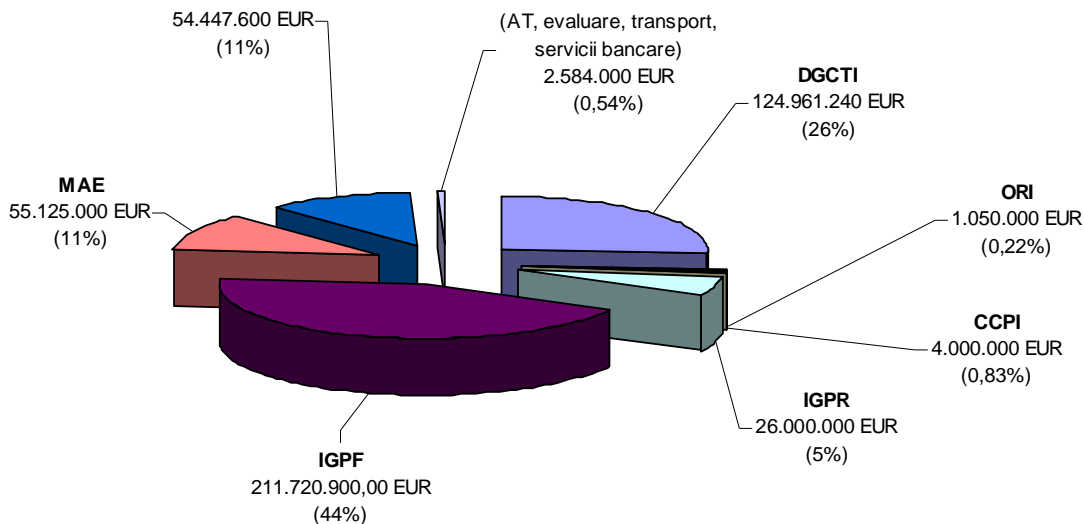
18. În ceea ce privește procesul de evaluare Schengen, România realizează o auto-evaluare, ca parte a procesului de pregătire pentru implementarea acquis-ului Schengen, în conformitate cu procedurile stabilite la nivelul UE. Auto-evaluarea a fost realizată începând cu aprilie 2007, în următoarele domenii: frontiere, protecția datelor, cooperarea polițienească și vize. Pentru unele dintre misiuni a fost utilizat sprijin din partea TAIEX și expertiză din partea specialiștilor străini.

19. Până în prezent au existat șase vizite de evaluare ale experților europeni, ultima fiind programată pentru intervalul 06 -10 decembrie 2010.

1.3 Aria de acoperire a evaluării

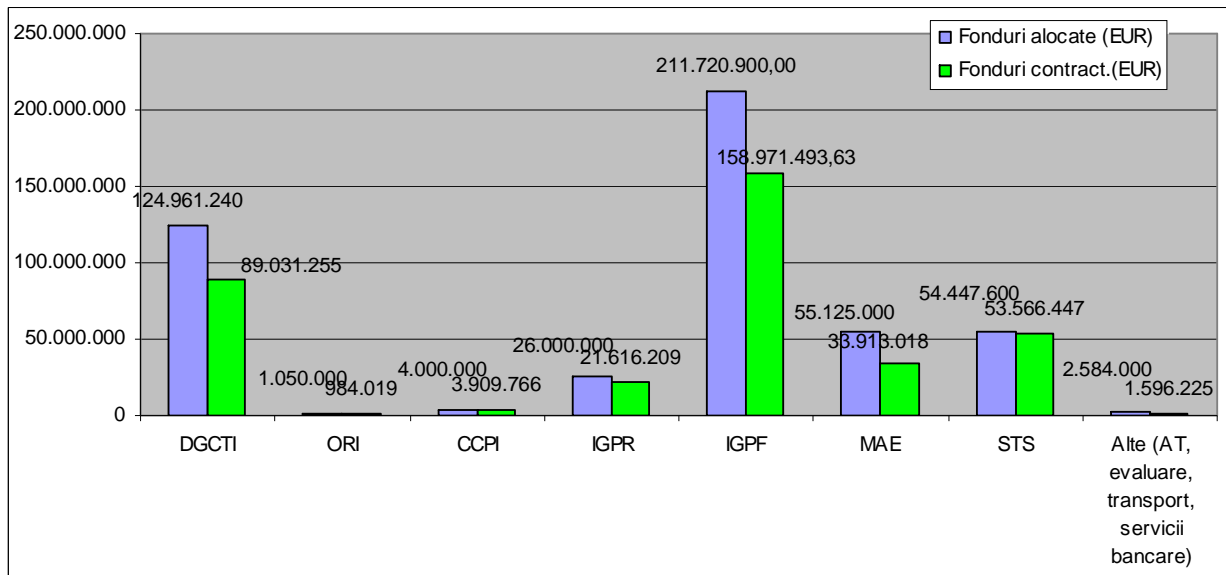
20. Distribuția tuturor fondurilor alocate în cadrul Facilității Schengen (Obiectiv 1 și Obiectiv 2) sunt prezentate în figurile 1 și 2 și în tabelul 1:

Figura 1. Distribuția sumelor alocate (în MEUR)



Suma totală alocată 479,88 MEUR.

Figura 2. Distribuția sumelor alocate față de sumele contractate (în MEUR)



Din totalul alocat de 479,88 MEUR, au fost contractați 363,58 MEUR (76%).

Tabel 1. Distribuția sumelor alocate în raport cu sumele contractate pe Obiective (în MEUR)

INSTITUȚIA	Suma alocată (MEUR)	Suma contractată (MEUR)	%
OBIECTIV 1	243.32	180.94	74%
IGPF	211.69	158.25	75%
MAE	31.62	21.99	70%
OBIECTIV 2	233.98	181.05	77%
DGCTI	124.96	89.03	71%
STS	54.44	53.56	98%
IGPR	26.00	21.61	83%
MAE	23.50	11.91	51%
CCPI	4.00	3.90	98%
ORI	1.05	0.98	93%
IGPF	0.25	0.24	96%

Proiecte neincluse în evaluare: Altele (AT, evaluare, transport, plăți bancare)	2,58	1,59
--	------	------

1.4 Metodologia de realizare a raportului

21. Obiectivul acestui Raport de Țară Consolidat este de a realiza o sinteză actualizată asupra celor două rapoarte de evaluare pentru Obiectivul 1 și 2, rezumând principalele provocări întâmpinate, rezultatele obținute, identificarea exemplurilor de bună practică și prezentarea lecțiilor învățate. Raportul oferă o viziune strategică asupra implementării Facilității Schengen în România, concentrându-se, printre altele, pe impactul acesteia.

22. În conformitate cu Caietul de Sarcini privind evaluarea intermediară, acest raport face parte dintr-un set de 3 rezultate:

- Un raport de evaluare pentru Obiectivul 1.
- Un raport de evaluare pentru Obiectivul 2.
- Raportul de Țară Consolidat, care integrează cele două rapoarte de evaluare integrând aspecte de tip strategic.

Cele două rapoarte pentru cele două Obiective realizează o evaluare a tuturor proiectelor cuprinse în FS, pe baza a 4 criterii de evaluare: eficiență, eficacitate, impact și durabilitate. RȚC folosește criteriile orizontale, legate de cele 4 întrebări de evaluare .

23. Raportul urmărește analiza următoarelor întrebări de evaluare:

- a. Care este contribuția Planului Indicativ la implementarea obiectivelor privind aderarea României la spațiul Schengen?

- b. Care sunt realizările și efectele produse și care au fost provocările în ceea ce privește implementarea programului Facilitatea Schengen?
- c. Care sunt principalele lecții învățate ce pot servi pentru formularea politicilor și programelor viitoare în domeniu?
- d. Au putut fi identificate exemple de bună practică? Care sunt acestea și care a fost valoarea adăugată a acestora?

24. În afară de actualizarea, sintetizarea și consolidarea aspectelor identificate în cadrul rapoartelor de evaluare aferente celor două Obiective, RȚC analizează contribuțiile Facilității Schengen la realizarea Strategiei Naționale, în raport cu sprijinul acordat din alte surse (*întrebarea a*). Această analiză are ca punct de plecare identificarea tuturor surselor importante ce contribuie la realizarea obiectivelor Strategiei Naționale, cum ar fi de exemplu:

- Programele Phare și Facilitatea de Tranziție.
- Bugetul de Stat.

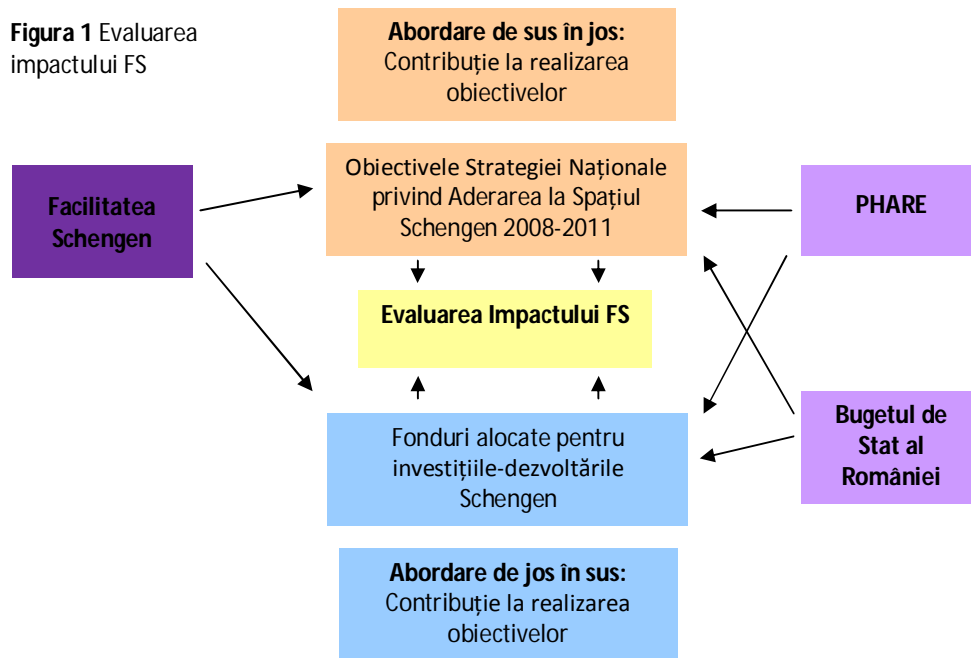
Principalele surse de informații în vederea identificării surselor de finanțare au fost:

- Rapoartele de evaluare interimară aferente programelor Phare și Facilitatea de Tranziție;
- Interviu realizat de către liderul de echipă, cu reprezentanți ai fiecărui Organism Intermediar, care s-a concentrat pe importanța relativă a contribuției Facilității Schengen la pregătirea României pentru aderarea la Spațiul Schengen;
- O dezbateră între Liderul de Echipă și ACOM, în care reprezentanții ACOM au prezentat informații privind investițiile efectuate de la bugetul de stat necesare pregătirii aderării la spațiul Schengen.

25. Analiza a fost efectuată atât de sus în jos („top down”) cât și de jos în sus („bottom up”). Abordarea de sus în jos constă în ierarhizarea diverselor surse de finanțare în funcție de aportul lor la realizarea obiectivelor Strategiei Naționale. Această ierarhizare se va realiza în baza unor evaluări mixte a diversilor factori identificați, a datelor colectate în contextul elaborării rapoartelor de evaluare pentru Obiectivele 1 și 2 și a datelor cuprinse în rapoartele Phare/Facilitatea de Tranziție, puse la dispoziția Liderului de echipă.

26. Abordarea de jos în sus va fi realizată în funcție de valoarea alocărilor financiare pentru proiectele Schengen și pentru alte inițiativele. Evaluarea finală a impactului Facilității Schengen va avea în vedere rezultatul ambelor abordări.

Figura 1 Evaluarea impactului FS



27. Întrebările (b) - (d) au fost cu precădere fundamentate pe rapoartele de evaluare (actualizate) pentru Obiectivele 1 și 2. Principala valoare adăugată a RȚC constă în analiza comparativă între cele 2 Obiective, cu accent pe principalele asemănări și diferențe, ierarhizând rezultatele identificate și sintetizând semnificația acestora la nivel strategic. Suplimentar, și conform cerințelor din CdS, echipa de evaluare a actualizat conținutul RȚC, după ce a colectat și analizat cele mai recente Rapoarte Tehnice de Progres pentru toate proiectele cuprinse în cadrul Obiectivelor 1 și 2. Suplimentar, un număr limitat de interviuri a fost organizat pentru acele proiecte pentru care colectarea de date în contextul rapoartelor de evaluare pentru Obiectivele 1 și 2 indică faptul că informațiile actualizate ar aduce valoare adăugată analizei deja efectuate, respectiv:

- Interviuri la Centrul Național SINS din București (RO FSCH 2);
- Interviuri la locația din Buzău a Centrului de Pregătire Schengen (RO FSCH 5);
- Interviuri la DGCTI, cu ofițerii de proiect responsabili pentru RO FSCH 9 și 13,

28. Pentru întrebarea (b), s-a efectuat o analiză globală privind gradul de atingere a rezultatelor imediate și a altor rezultate (planificate dar nerealizate; planificate și atinse; rezultate atinse dar neplanificate) în cadrul fiecărei Fișe de Proiect, pe aria tematică² aferentă domeniului Schengen și pe categorii de rezultate (output-uri). Pentru fiecare dintre aspectele menționate mai sus s-a realizat o analiză comparativă a ambelor Obiective. S-a utilizat următorul tip de ierarhizare:

- Rezultate (output-uri) tangibile;
- Rezultate la nivel organizațional și la nivelul structurilor existente;
- Rezultate (output-uri) la nivelul resurselor umane;

² Conform aspectelor vizate de vizitele de evaluare: frontiera terestră, frontiera aeriană, frontiera maritimă.

29. Aceeași ierarhizare s-a realizat și pentru principalele provocări apărute pe perioada de implementare. Analiza s-a concentrat asupra: 1) problemelor anticipate (ex. cuprinse deja în analiza de risc realizată în perioada de planificare a proiectului) și soluționate corespunzător, 2) probleme identificate dar soluționate în mod diferit față de cum era prevăzut, 3) probleme neprevăzute. Pentru fiecare dintre provocările identificate, s-a ilustrat gradul în care acestea au influențat implementarea (redușă, medie, ridicată) și tipul de soluții utilizate (ex. de tip financiar, interpersonal, politic, etc). În procesul de realizare a analizei comparative dintre Obiective, Fișe de Proiect și arii tematice Schengen, s-au luat în considerare, printre altele, următoarele tipuri de provocări posibile:

- Provocări de natură financiară
- Provocări de tip factor uman
- Provocări de tip organizațional
- Provocări de natură tehnică

30. Analiza efectuată pentru întrebările (c) și (d) a avut la bază rezultatele provenite din analiza întrebării (b). Principalele lecții învățate, precum și exemplele de bună practică au fost identificate prin urmărirea modului în care principalele provocări au fost soluționate (cu succes sau nu). Interviuurile suplimentare organizate în etapa de elaborare a RȚC (punctul 2) au tratat în mod special aspectele legate de lecțiile învățate.

31. Lecțiile învățate și cele mai bune practici au fost, la rândul lor, ierarhizate pe arii tematice Schengen și pe diferite alte categorii (ex. financiar, organizațional) și vor fi prezentate pe 4 paliere:

- Provocări concrete;
- Soluții alese;
- Rezultatul obținut în urma soluției selectate, și
- Concluzii legate de lecțiile învățate și/sau cele mai bune practici.

Pentru ultimul dintre cele 4 paliere, s-au furnizat informații privind motivele pentru care acesta reprezintă o bună practică (ex. preferabilă altor alternative utilizate) și care este valoarea sa adăugată. În ce privește valoarea adăugată, aceasta este analizată ca un rezultat, remarcabil în comparație cu alte circumstanțe similare din cadrul altor proiecte/situații sau în comparație cu așteptările normale. O modalitate de ilustrare a acestui aspect este prin reliefarea rezultatelor excepționale planificate (caz în care au fost semnalate răspunsurile identificate în prima parte a întrebării de la punctul b).

2. REZULTATELE EVALUĂRII

2.1. CONTRIBUȚIA FACILITĂȚII SCHENGEN LA ADERAREA LA SPAȚIUL SCHENGEN

32. Analiza contribuției Facilității Schengen la aderarea României la spațiul Schengen este de tip impact. Evaluatorii au operaționalizat această întrebare prin explorarea felului în care diferite proiecte din cadrul Facilității Schengen au contribuit sau contribuie la "Strategia Națională privind aderarea României la spațiul Schengen 2008-2011". În acest sens, s-a analizat structura obiectivelor prezentate în această strategie, făcând distincție între contribuțiile la:

- Implementarea acquis-ului Schengen;
- Dezvoltarea infrastructurii și a procedurilor necesare pentru conformarea cu criteriile de aderare la spațiul Schengen;
- Formarea profesională.

33. În plus față de contribuțiile Facilității Schengen la aceste trei categorii de obiective, există, de asemenea, o contribuție cu caracter orizontal, care va fi tratată în prima etapă.

Impact orizontal

34. Programul supus evaluării ar trebui să fie privit în contextul mai larg al extinderii numărului țărilor membre ale spațiului Schengen de la 7 la 26 țări doar într-un deceniu și jumătate. Acest lucru înseamnă că, din punct de vedere al impactului, această evaluare nu ar trebui să trateze proiectele din cadrul FS implementate în România în mod izolat. Această dezvoltarea de anvergură la nivelul UE a creat provocări mult mai mari, UE fiind, într-un fel, un obiectiv de dimensiuni mari în plină evoluție, în care contribuția României devine o provocare serioasă, în comparație cu programele derulate strict la nivel național. Unul dintre cele mai clare exemple este cel furnizat de către Sistemul de Informații Schengen (SIS), care a trebuit să fie actualizat pentru a lua în calcul contextul extinderii anterioare din zona Schengen, cu un număr fără precedent de noi state membre, în anul 2007.

Consecințele acestei reșezări a influențat în mare măsură sarcina României de pregătire pentru aderarea la spațiul Schengen. Prin implementarea acestui program de extraordinară anvergură, reflectat prin intermediul Planului Indicativ, România depune un efort substanțial, ce nu se rezumă doar la îmbunătățirea securității la noile frontiere externe ale UE. De fapt, acesta permite întregului spațiu Schengen să finalizeze (pentru moment) transformarea sa, astfel încât să cuprindă marea majoritate a statelor membre ale UE și, prin urmare, să contribuie la procesul mai amplu al integrării în UE.

35. Suplimentar, este evident că presiunea asupra UE și a spațiului Schengen a crescut ca urmare a migrației, atât legale cât și ilegale. În ultimele decenii s-au depus eforturi în acest domeniu, de exemplu de către țările din regiunea mediteraneană, pentru combaterea imigrației ilegale din Africa de Nord. Ca rezultat, aceste fluxuri de imigrație sunt din ce în ce mai mult în căutare de rute alternative de intrare în UE. România, ca una dintre cele mai noi state membre ale UE, cu o frontieră (nouă) externă de o lungime considerabilă și o locație geografică atractivă pentru posibili imigranți ilegali atât din regiunile de Sud cât și din Est, este, în acest context, în mod evident o țintă posibilă. Faptul că această presiune este acum

contracarată nu asigură numai siguranța României, ci elimină o verigă slabă cu risc potențial înalt în sistemul de securizare a spațiului Schengen și UE împotriva imigrației ilegale și a criminalității transfrontaliere. Astfel, se reduce posibilitatea unei nevoi viitoare pentru închiderea (temporară) a frontierelor interne, pentru a adresa pericolele imediate, permițând astfel UE să continue să funcționeze ca o zonă de liberă circulație.

36. La nivel național, finalizarea într-un timp scurt a implementării Facilității Schengen va permite României să realizeze unul dintre obiectivele cele mai importante de politică externă: aderarea la spațiul Schengen. Deși pregătirile nu sunt pe deplin finalizate, iar decizia finală de a permite aderarea României nu va fi luată până în primul trimestru din anul 2011, este evident că numeroase obstacole importante au fost deja depășite: toate misiunile de evaluare Schengen, cu excepția uneia, au avut rezultate pozitive. În unele cazuri, stadiul pregătirii României a fost menționat ca fiind o bună practică în domeniu. Fără sprijinul substanțial oferit prin FS, acest lucru nu ar fi fost posibil în decurs de doar trei ani. Această contribuție poate fi, prin urmare, considerată ca suport suplimentar, cu un grad redus de suprapunere cu alte asistențe. Fără sprijinul oferit prin FS, finalizarea investițiilor ar fi durat, foarte probabil, câțiva ani în plus.

Valoarea relativă a contribuției financiare

37. Importanța contribuției FS la pregătirea României pentru aderarea la spațiul Schengen poate fi ilustrată, de asemenea, prin analiza amplitudinii acestora în termeni financiari. În același timp, acest aspect ilustrează provocările implementării asistenței acordate. Organismul Intermediar din cadrul MAI a gestionat aproximativ 160 milioane de euro din asistența Phare în aproximativ 10 ani, o medie de 16 MEUR pe an. Prin contrast, Planul Indicativ a prevăzut utilizarea de către aceeași structură din MAI, a unei sume de aproximativ trei ori mai mare într-un interval de numai trei ani. Cuantificată astfel, FS a adus o contribuție de 20 de ori mai mare decât Phare. În același timp, implementarea FS nu ar fi fost posibilă fără experiența anterioară dobândită în implementarea programelor Phare și a lecțiilor învățate din acest proces. Ca și consecință, a existat o presiune proporțional mai mare asupra personalului implicat în implementare, atât în cadrul OI, cât și în instituțiile beneficiarilor. Eficiența globală a implementării tuturor proiectelor FS trebuie să fie luată în considerare în acest context.

38. Anvergura pregătirilor pentru aderarea la spațiul Schengen a condus la ceea ce unii factori interesați au numit "o diferență uriașă". Aceasta constă în aducerea, printr-un efort comun, a structurilor de importanță strategică, dar "învechite" la un nivel "standard". Aceasta se datorează, în principal, priorității acordate pregătirii pentru aderare de către Guvernul Român. Aceasta explică, de asemenea, faptul că toate activitățile care nu au putut fi incluse în proiectele FS (de exemplu din cauza aspectelor de eligibilitate), precum și acele elemente care s-au dovedit necesare suplimentar față de ceea ce a fost deja planificat, au fost ulterior aprobate pentru finanțare, fără întârziere, de la bugetul de stat. Lipsa însă a finanțării proiectelor în ceea ce privește contribuția națională, datorită crizei economice, a constituit un factor de risc. Această concentrare de resurse, atât umane cât și financiare, a făcut posibilă asumarea de către România a provocării pregătirii pentru aderarea la Schengen într-o perioadă scurtă de timp. În cele din urmă s-a constatat însă, că acele contribuții ale bugetului de stat la pregătirile pentru aderare au reprezentat, din punct de vedere procentual, o valoare redusă în raport cu bugetele proiectelor cuprinse în FS.

39. Există o singură excepție notabilă față de aspectele prezentate mai sus, și anume investițiile pe scară largă efectuate în cadrul așa-numitului Plan Unic pentru Investiții care urmează să fie realizate în cadrul Strategiei de management integrat al frontierelor. Bugetul pentru acest plan a fost finanțat din Phare, FS, viitorul Fond al Frontierelor Externe (FFE), precum și din Bugetul de stat. Pentru anumite activități, de tip tehnologie de apărare, contribuția de la bugetul de stat a fost chiar considerabilă. Cu toate acestea, părțile vizate în această evaluare au indicat că nu ar putea oferi evaluatorilor informații mai exacte despre acest plan, deoarece se consideră a fi informații clasificate.

40. Tabelul următor prezintă o imagine de ansamblu asupra contribuției (financiare) relative a programelor Phare și a FS la pregătirea României pentru aderarea la spațiul Schengen. Este evident din tabel că, deși asistența Phare a fost programată pentru a sprijini aderarea României la spațiul Schengen, contribuția sa a fost relativ modestă, mai ales ținând cont de faptul că, în ceea ce privește finanțarea, numai aproximativ 22% din aceste proiecte Phare prevăzute, au fost în mod efectiv implementate .

	Alocat (în milioane €)	Procent	Implementare
Phare			
Acquis Schengen (Phare 2004-2006)	4.150	1.0%	Din 4 proiecte, 3 au fost implementate în mod satisfăcător. Un proiect a eșuat în contractare (echipamente pentru consulate) și s-a decis să fie introdus în cadrul RO-FSCH 12, având o alocare mai substanțială.
Managementul frontierelor (Phare 2004-2006)	13.000	3.2%	Toate cele 4 proiecte planificate au eșuat în contractare. Cu excepția proiectului de anvergură mai mică (0,5 mil.), acestea au fost reprogramate pentru finanțare în cadrul RO-FSCH 18 și RO-FSCH 23
Facilitatea Schengen			
Obiectivul 1	211.000	52.0%	
Obiectivul 2	178.000	43.8%	
TOTAL	406.150	100%	

Sursa: Raportul de evaluare intermediară Phare pentru sectorul Afaceri Interne

41. Sintetizând, contribuția FS, în termeni financiari, la pregătirile României pentru aderarea la spațiul Schengen este substanțială, depășind alocările de la bugetul de stat, cât și asistența Phare. Cu toate acestea, concluzia este valabilă numai pentru pregătirea pentru implementarea acquis-ului Schengen. Atunci însă când se iau în considerare investițiile efectuate pentru securizarea frontierelor externe ale UE, investițiile făcute de la bugetul de stat sunt în mod evident mai semnificative, conform celor declarate de factorii vizați. De fapt,

și contribuțiile Phare sunt oarecum semnificative, de exemplu, investițiile pentru sistemul SCOMAR. Această evaluare nu poate reflecta cu exactitate nivelul acestor contribuții, având în vedere faptul că cea mai mare parte a informațiilor referitoare la investițiile în cauză sunt considerate clasificate. Totuși, chiar și fără date precise, este clar că Facilitatea Schengen, chiar și în termeni financiari, a adus o considerabilă, chiar indispensabilă, contribuție la eforturile României de a adera la zona Schengen.

Impactul, pe componente, a Strategiei Naționale pentru aderare la Spațiul Schengen

42. Strategia Națională pentru aderare la spațiul Schengen include următoarele obiective strategice, dintre care primele două se referă la punerea în aplicare a acquis-ului Schengen:

- Armonizarea juridică și implementarea celor mai bune practici și recomandări elaborate în domeniul Schengen la nivel european.
- Asigurarea cadrului instituțional pentru aderarea la spațiul Schengen.
- Asigurarea îndeplinirii condițiilor acquis-ului Schengen din punct de vedere tehnic și administrativ.
- Pregătirea profesională a personalului instituțiilor/structurilor implicate în procesul de aderare la spațiul Schengen.

În continuare este analizată contribuția Facilității Schengen pe fiecare din aceste patru obiective cheie.

Impactul asupra armonizării legislative

43. Din momentul semnării Tratatului de aderare al României și Bulgariei la UE, România a implementat doar elementele Categoriei I ale acquis-ului Schengen (respectiv prevederile direct legate de eliminarea controlului la frontierele **interne**). În același timp, România a întreprins demersuri pentru punerea în aplicare a tuturor elementelor din Categoria II (dispoziții direct legate de eliminarea controlului la frontierele **externe**), precum și pentru momentul aderării la spațiul Schengen în martie 2011. În perioada dintre cele două aderări (la UE și la spațiul Schengen), România a făcut eforturi considerabile în pregătirea legislației necesare pentru a fi în măsură să pună în aplicare acquis-ul relevant. Totuși, acest lucru a fost realizat în afara sferei de aplicare a Facilității Schengen. În acest sens, proiectele cuprinse în FS au fost diferite oarecum de proiectele Phare (deși funcția lor a fost similară, și anume pregătirea pentru aderare), în sensul că acestea nu conțin obiective, rezultate sau activități care vizează armonizarea acquis-ului. Toate investițiile realizate sunt în conformitate cu acquis-ul și sunt necesare pentru a fi în măsură să pună în aplicare legislația armonizată, dar pe ansamblu, contribuția Facilității Schengen, în acest sens, a fost relativ modestă, chiar dacă s-a intenționat acest lucru.

Impactul asupra cadrului instituțional

44. În ceea ce privește cadrul instituțional pentru Schengen, cele mai importante contribuții au fost făcute pentru sprijinirea creării Centrului Național SIS, o verigă esențială a sistemului informatic de alerte. Un număr de cel puțin opt proiecte, strâns corelate cu proiectele FS (RO-FSCH 2, 3, 6-10 și 13) au creat un impact comun semnificativ asupra capacității României de a juca un rol în generarea, transmiterea și folosirea informațiilor referitoare la securitate în spațiul Schengen.

45. Suplimentar, dezvoltarea instituțională a IGPF beneficiază în mod evident de sprijinul acordat prin proiectele din FS, chiar dacă impactul este diferit față de cel al Centrului Național

SIS. Efectul proiectelor FS (în special: RO-FSCH 17, 18, 19 și 23) privind capacitatea de supraveghere ale IGPF este considerabil, de exemplu în ceea ce privește gradul de complexitate al echipamentelor de supraveghere, eficiența transportului și condițiile de muncă. Acești factori, combinați, vor îmbunătăți capacitatea IGPF în ceea ce privește asigurarea securității frontierelor României (și mai ales a celor externe ale UE), îmbunătățind în același timp gestionarea fluxului de pasageri și de marfă de-a lungul tuturor tipurilor de frontiere. În acest sens, impactul FS asupra frontierelor terestre, maritime și fluviale a fost mai puternic, comparativ cu frontierele aeriene.

46. Un impact mai modest la nivel național (și internațional) a fost generat pentru Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (ANSPDCP), precum și pentru instituția competentă cu atribuții în gestionarea Registrului Central de Investigații și Cercetare în domeniul drogurilor și a infracțiunilor conexe, care au beneficiat, de asemenea, în mod evident de implementarea proiectelor FS dar, în general, pe o scară relativ mai redusă.

47. Dintre toate obiectivele instituționale cuprinse în Strategia de aderare la spațiul Schengen, FS a avut probabil o contribuție redusă la redistribuirea personalului din sectoarele frontierei interne la viitoarele puncte de trecere a frontierei externe, ca o consecință a eliminării controalelor la acest tip de frontieră a UE. Nu au existat activități care să vizeze direct acest lucru, deși îmbunătățirea condițiilor de la frontierele externe va facilita, în parte, aceste mișcări pe scară largă.

48. Un argument similar este valabil și pentru recrutarea de personal calificat pentru Centrul Național SIS, personal care va beneficia în mod evident de condițiile existente în centrul nou înființat. Cu toate acestea, procesul de recrutare va trebui să fie realizat în afara domeniului de aplicare al FS, chiar dacă de exemplu, noul Centru de Instruire ar permite evaluarea candidaților ca parte a unei proceduri de selecție eficiente.

49. Una dintre instituțiile care a beneficiat de sprijinul acordat prin FS, pentru îmbunătățirea capacității instituționale, este MAE. În primul rând, au existat mai multe activități care au contribuit direct la îmbunătățirea activităților de bază ale ministerului. Un număr mare de clădiri ale consulatelor au fost reabilitate sau unele noi achiziționate, au fost achiziționate echipamente moderne și au fost dezvoltate sisteme informatice, care vor contribui la servicii mult mai eficiente și de calitate pentru solicitanții de viză. Activitatea consulatelor va fi, de asemenea, influențată în mod pozitiv de înființarea Centrului de Instruire, care reprezintă continuarea programelor actuale de formare realizate în cadrul Direcției Generale de Afaceri Consulare și Centrul Național de Vize. Îmbunătățirile aduse prin proiecte vor contribui la crearea unui corp de funcționari mai bine instruiți și la servicii mai bune oferite de consulatele României.

50. În plus, chiar dacă acest aspect nu a fost inițial planificat, a putut fi dezvoltată capacitatea instituțională a personalului MAE în ceea ce privește gestionarea programelor finanțate cu fonduri externe. Anterior FS, instituția nu a deținut o experiență semnificativă privind gestionarea proiectelor Phare sau a fondurilor structurale, dar a reușit să construiască o echipă competentă pentru monitorizarea proiectelor din FS. Direcția Schengen a fost creată în cadrul ministerului, prin Hotărâre de Guvern și acreditată, în scopul de a deveni Unitate de Contractare și Plată pentru Facilitatea Schengen. Se poate spune că structurile implicate în implementarea Facilității Schengen reprezintă un element cheie pentru implementarea proiectelor viitoare finanțate din Fondul pentru Frontierele Externe sau din oricare alt program relevant, mai ales dacă sunt conectate de domeniul Schengen. Și celelalte Organisme

Intermediare au o capacitate de implementare adecvată, dar se bazează pe experiența acumulată din alte programe. Prin urmare, deși și-au dezvoltat noi competențe (a se vedea secțiunea 2.3), realizările suplimentare nu sunt la fel de importante ca ale MAE. Este de reținut însă faptul că un risc poate constitui migrarea personalului specializat din structurile de specialitate care gestionează proiectele din cadrul FS spre alte structuri de specialitate cu un nivel de salarizare mai atractiv și mai stabile din punct de vedere organizatoric.

Impactul asupra contextului tehnic și administrativ

51. În ciuda faptului că impactul FS în ceea ce privește obiectivele menționate mai sus ale Strategiei de aderare la spațiul Schengen au fost semnificative, cea mai importantă contribuția a FS a constat în susținerea procesului de modernizare a infrastructurii și a elaborării procedurilor pentru atingerea Criteriilor pentru aderarea la Schengen, considerat un proces de anvergură, fără precedent. Majoritatea intervențiilor din FS se referă direct la îndeplinirea condițiilor acquis-ului Schengen, din punct de vedere tehnic și administrativ.

52. Spre exemplificare, FS (și mai ales proiectul RO-FSCH 12) a adus o îmbunătățire semnificativă condițiilor tehnico-administrative pentru introducerea în circulație a autocolantelor de viză Schengen și a formatului de viză, precum și introducerea elementelor biometrice în documentele de călătorie. Investițiile realizate la un număr mare de consulate românești în străinătate (73) au asigurat condițiile tehnico-administrative în acest sens. Acestea vizează asigurarea de echipamente specializate, a facilităților de depozitare, separarea spațiului fizic, între personalul consular și solicitanții de viză. Majoritatea consulatelor românești au fost modernizate prin intermediul FS pentru a permite acestora îndeplinirea corespunzătoare a tuturor sarcinilor. Excepție au făcut două dintre cele mai importante locații (Chișinău și Istanbul), care au primit finanțare de la bugetul de stat pentru realizarea investițiilor. Impactul FS este, prin urmare, foarte important, chiar dacă au mai existat și alte finanțări conexe.

53. Un impact semnificativ similar al FS a fost observat în ceea ce privește consolidarea capacității administrative și modernizarea misiunilor consulare românești din străinătate, în ceea ce privește eficiența și serviciile legate de viză. Condițiile pentru solicitanții de viză s-au îmbunătățit în mod semnificativ, ceea ce are un impact pozitiv asupra imaginii României în străinătate. Acest lucru este valabil și pentru îmbunătățirea capacității instituțiilor responsabile cu gestionarea migrației, care au fost dotate cu echipament adecvat pentru realizarea activităților specifice, inclusiv crearea de baze de date, în conformitate cu acquis-ul Schengen relevant. În acest fel activitatea lor va deveni mai eficientă, mai specializată și adaptată nevoilor potențialilor imigranți.

54. Contribuția FS cu cel mai mare impact asupra sistemului Schengen în România a fost sprijinul acordat simultan pentru construirea sistemelor informatice de tip SIS și VIS și conectarea lor la sistemele similare de la nivel central (UE). Pentru realizarea acestor sisteme s-au realizat investiții substanțiale și s-a desfășurat o activitate susținută în condiții complexe (de exemplu, în perioada dezvoltării acestor sisteme informatice în România, cele de la nivel central UE erau în continuă dezvoltare, ceea ce a presupus o corelare permanentă cu aceste evoluții). În afară de aceste sisteme, care vor fi în curs de evaluare finală la începutul lunii decembrie, de către ultima misiune SCH-EVAL, alte câteva domenii Schengen ar putea deveni pe deplin operaționale. În plus față de actualizarea fizică a acestor sisteme informatice, este

evident că a fost consolidată cooperarea diferitelor instituții Schengen din România în cadrul pregătirilor lor comune pentru conectarea diverselor sisteme la un sistem informatic central.

55. Mai mult, FS are un impact deosebit asupra îmbunătățirii capacității României de a juca rolul său în domeniul cooperării polițienești internaționale (în principal printr-o îmbunătățire substanțială a capacității Biroului SIRENE), precum și în combaterea traficului cu substanțe narcotice și substanțe psihotrope. Echipamentele de înalt nivel operațional furnizate acestor structuri nu determină numai inter-conectarea integrală cu alte state membre Schengen, dar devine, de asemenea, un exemplu de bună practică pentru orice viitor candidat posibil pentru aderarea la zona Schengen, după România (și Bulgaria). Pentru realizarea acestor evoluții, FS a avut o contribuție semnificativă.

56. Un alt tip de impact al FS ce trebuie menționat, este contribuția adusă la modernizarea și dezvoltarea infrastructurii de management al datelor (comunicații și IT), care a fost actualizată din punct de vedere al fiabilității și al vitezei, precum și din punct de vedere al distribuției geografice. Prin FS au fost efectuate investiții în numeroase instituții-cheie. Cu toate acestea, trebuie menționat că, spre deosebire de unele dintre efectele menționate anterior, anumite investiții semnificative au fost realizate anterior de către instituțiile implicate și din alte surse decât FS.

57. Pentru o serie de alte obiective din cadrul Strategiei pentru aderarea la spațiul Schengen, contribuția FS a fost mai puțin semnificativă, sau aproape absentă, dar acestea au fost realizate cu resurse din asistența Phare și de la bugetul de stat. Acest lucru este valabil, de exemplu, pentru:

- Standardele de operare pentru activitățile din porturi și aeroporturi în conformitate cu cerințele acquis-ului Schengen.
- Asigurarea condițiilor tehnico-administrative pentru participarea la sistemele privind examinarea unei cereri de azil prezentată într-un Stat Membru de către un cetățean al unui stat terț.
- Realizarea compatibilității între sistemele DubliNet și EURODAC.
- Punerea în funcțiune a sistemului informatic de monitorizare și gestionare a datelor cu privire la deținătorii legali de arme și a operațiunilor cu arme și muniții.
- Asigurarea condițiilor tehnico-administrative pentru prelucrarea datelor cu caracter personal în cadrul procedurilor și activităților relevante Schengen, în conformitate cu legislația europeană în domeniul protecției persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal.
- În cele din urmă, ceea ce pare destul de logic, FS a avut o contribuție redusă la pregătirea pentru implementarea măsurilor necesare pentru eliminarea controalelor la frontierele interne.

Impactul asupra formării profesionale în domeniul Schengen

58. Majoritatea proiectelor finanțate din Facilitatea Schengen au inclus componente de formare - instruire. În majoritatea cazurilor (11 din fișele de proiect), formarea a vizat aspectele legate de instalarea, utilizarea și întreținerea echipamentelor sau programelor livrate în cadrul unui proiect. Aceasta a implicat activități de dimensiuni mai reduse (de exemplu, un număr relativ mic de participanți la instruirii desfășurate pentru câteva zile), cu

excepția proiectului RO-FSCH 1 unde peste 100 de persoane au fost instruite cu privire la programarea și instalarea de terminale terestre (trunked radio). Alte proiecte care au avut un impact mai mare în domeniul instruirii sunt RO-FSCH 8, în care au fost instruite aproximativ 40 de persoane pentru SIRENE și RO-FSCH 12, în cadrul căruia peste 40 de angajați MAE au fost instruiți cu privire la modul de instalare și întreținere a echipamentelor specifice pentru Birourile Consulare.

59. În plus față de instruirea legată de funcționarea echipamentelor conexe, și având un impact mai mare, este înființarea a două centre de formare. În primul rând, Centrul Multifuncțional de Pregătire Schengen, cu locații în Buzău și Ploiești, având o capacitate de aproximativ 7,000 – 8,000 persoane instruite pe an. Centrul va organiza pregătirea și evaluarea tuturor funcționarilor implicați în activități legate de Schengen, în conformitate cu recomandările incluse în catalogul Schengen, îmbunătățirea expertizei în domenii cum ar fi aspectele juridice naționale, aplicarea legislației naționale și sistemul de administrare a imigrației, probleme juridice internaționale, dezvoltarea competențelor lingvistice (limbi străine) și abilităților IT, etc. Primul curs de formare va începe în ianuarie 2011. Având în vedere dimensiunea Centrului, precum și caracterul său integrat, este foarte probabil să aibă un impact puternic asupra nivelului de competență a tuturor persoanelor implicate în gestionarea participării României la Spațiul Schengen.

60. Alături de Centrul Multifuncțional de Pregătire Schengen, activitatea consulatelor va fi, de asemenea, influențată pozitiv de înființarea unui Centru de formare specializată pentru personalul consular, în contextul unui program de formare realizat în cadrul Direcției Generale de Afaceri Consulare și Centrul Național de Vize. Scopul său este de a familiariza lucrătorii consulatelor cu fluxul specific de lucru al unui post consular de tip Schengen, cum ar fi procesarea cererilor de viză, introducerea cererilor de viză națională în sistemul IT Visa On Line, de detectare a documentelor false, etc. Programe de instruire vor fi organizate și pentru personalul cu atribuții în domenii consulare sau conexe din MAE, MAI, Oficiul Român pentru Imigrări (ORI) și Centrul Național de Vize. Aceste activități vor conduce la o mai bună instruire a funcționarilor din consulate.

61. Unele aspecte legate de activitățile de formare desfășurate în cadrul proiectelor din FS ar fi putut fi extinse la o scară mai largă, și anume formarea de formatori. Doar proiectele RO-FSCH 11 și FSCH 13 conțin elemente structurate de extindere a impactului, precum și a durabilității activităților, prin facilitarea instruirii viitorilor funcționari. Acest lucru ar fi permis de asemenea, o integrare mai ușoară a acestor activități de formare în curricula din cele două centre de formare.

62. Pe ansamblu însă, sistemul de formare în domeniul Schengen a fost implementat în mod adecvat. Cel mai important factor de succes în acest sens, este abordarea globală privind dezvoltarea resurselor umane, susținută prin intermediul unui Sistem Integrat de Formare Profesională prevăzut în Conceptul de Formare Integrată. Coroborat cu facilitățile de instruire existente, conceptul creează toate premisele de dezvoltare profesională durabilă a funcționarilor implicați în Schengen în România. Un aspect pozitiv ce trebuie remarcat, în acest context, este existența grupului de lucru ce a fost înființat pentru a gestiona și monitoriza punerea în aplicare a Conceptului de Formare.

2.2. CLASIFICAREA REZULTATELOR, IMPACTULUI ȘI PRINCIPALELE PROVOCĂRI

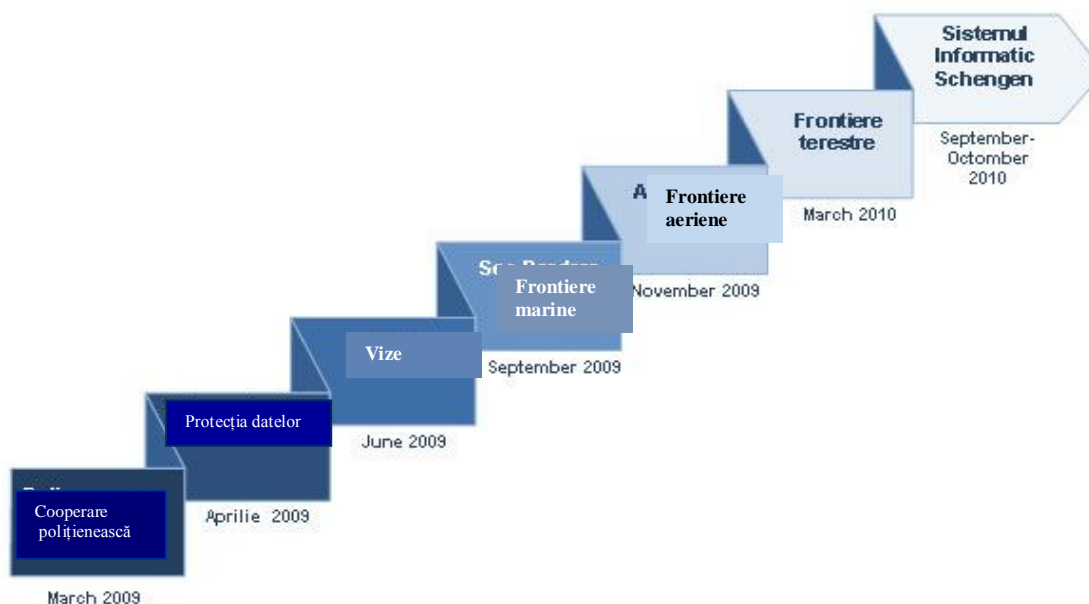
63. În cadrul întrebării de evaluare (b) au fost analizate două aspecte principale în cadrul acestui Raport de Țară:

- Măsura în care rezultatele planificate au fost realizate până în momentul prezentei evaluării, realizând o comparație între conținutul secțiunilor 3.3 din Fișele de proiect aferente tuturor proiectelor evaluate în cadrul Obiectivului 1 și 2 și situația existentă, reflectată în constatările rapoartelor de evaluare pentru Obiectivul 1 și 2.
- Principale provocări identificate pe parcursul implementării proiectelor, realizând o distincție între diferitele tipuri de probleme apărute.

Clasificarea rezultatelor și gradul de îndeplinire

64 Anexa 2 conține o analiză mai detaliată a rezultatelor planificate și realizate pentru fiecare dintre proiectele cuprinse în aria de evaluare. Aceasta cuprinde o clasificare a acestor rezultate pe tipul de resurse fizice, structuri organizaționale și resurse umane și o comparație a gradului de îndeplinire. Analiza efectuează, de asemenea, o distincție între diverse arii ale sistemului Schengen, pentru care România a fost evaluată (în cazul Sistemului Informatic Schengen) sau va fi evaluată de către misiunile SCH-EVAL (a se vedea figura 2).

Figura 2 – Misiunile planificate SCH-EVAL și categoriile utilizate pentru clasificarea rezultatelor



65. Fișele de proiect conțin, în total, 125 de rezultate planificate, care au fost împărțite în 8 categorii de rezultate (alcătuite din 7 categorii menționate în Figura 2 și o categorie orizontală cu caracter general). O serie de rezultate planificate au fost relevante pentru mai multe categorii și au fost deci incluse în mod repetat. Aceasta înseamnă că sumele totale alocate și contractate din tabelul de mai jos nu se vor putea însuma.

	Alocate	Contracte	%	Fizice	Organizaționale	Resurse umane	TOTAL
Orizontal	9 667 500	7 936 624	82%	1	0	1	2
Cooperare polițienească	4 000 000	3 909 766	98%	7	3	2	12
Protecția datelor	97 070 100	82 191 970	85%	11	2	1	14
Vize	56 150 000	34 022 895	61%	6	9	2	17
Granițe maritime	79 725 000	68 845 671	86%	2	1	1	4
Granițe aeriene	25 000	24 872	99%	1	0	0	1
Granițe terestre	132 020 900	90 150 695	68%	12	1	2	15
Sistem de informații	224 091 340	172 890 583	77%	25	29	6	60
TOTAL	396 579 740	291 363 196	73%	65	45	15	125

Categoriile se suprapun și valorile nu se însumează

66. În termeni financiari, categoria "sistem informatic" este cea mai importantă, reprezentând peste jumătate din fondurile totale. Este, de asemenea asociată cu cel mai mare număr de proiecte (14) și cel mai mare număr de rezultate planificate (60). În general, din cele 125 de rezultate, mai mult de jumătate (65) au avut un caracter fizic (reprezentând clădiri, echipamente, hardware, etc.), urmate de rezultatele de tip organizațional (de exemplu sisteme, programe, proceduri, structuri, etc.), care reprezintă aproximativ o treime a rezultatelor. Cu toate acestea, pentru categoria cea mai semnificativă ("Sistemul informatic"), cel mai mare număr de rezultate au avut un caracter organizatoric. Cea mai mică proporție, cu puțin peste o zecime din toate rezultatele, au fost de tip resurse umane (în special de formare, instruire).

67. Anexa 2 conține date detaliate cu privire la clasificarea tuturor acestor 125 de rezultate, precum și gradul lor de îndeplinire. Analiza face distincție între următoarele situații:

- Rezultat obținut
- Rezultat nerealizat
- Rezultat neplanificat, dar atins
- Rezultat în curs de realizare

Fiecare dintre rezultate a fost atribuit uneia dintre situațiile de mai sus. Cu toate acestea, ori de câte ori un rezultat este în curs de realizare, analiza a luat în considerare gradul în care rezultatele urmau să fie atinse sau (încă) nu. În primul caz, atât "rezultatele obținute", cât și "în curs de realizare", au fost notate. În tabelul de mai jos astfel de cazuri au fost trecute în coloana cu titlul "vor fi realizate".

68. În total, marea majoritate (54%) din totalul rezultatelor planificate au fost deja realizate la momentul evaluării. Din cele 42% din rezultatele care erau încă în curs de

realizare, este foarte posibil să fie realizate în viitorul apropiat aproximativ 18%. Nu există riscul ca vreun rezultat să nu fie atins, în timp ce o minoritate de 4% din rezultatele planificate au fost atinse doar parțial. Cea mai mare proporție de rezultate obținute au fost din categoriile "cooperarea polițienească" și "sistem informatic". Cu toate acestea, categoria "frontiere terestre" are, de asemenea, perspective bune în ceea ce privește obținerea de rezultate, alături de categorii mult mai reduse, cum ar fi "frontiere maritime" și "frontiere aeriene". O pondere relativ mare de rezultate planificate, care sunt încă în proces de a fi realizate, este deținută de categoria "protecția datelor", categoria de tip "orizontală" și, într-o măsură oarecum mai redusă, categoria "vize".

	Realizate	Vor fi realizate	Parțial realizate	În proces	Nerealizate
Orizontal	0	2	0	2	0
Cooperare polițienească	11	0	0	1	0
Protecția datelor	3	4	0	11	0
Vize	9	1	3	5	0
Frontieră maritimă	1	2	0	3	0
Frontieră aeriană	1	0	0	0	0
Frontieră terestră	5	5	0	10	0
Sistem de informații	38	8	2	20	0
TOTAL	68	22	5	52	0
	54%	18%	4%	42%	0%

69. Comparând diferitele tipuri de rezultate, se estimează că peste 60% din rezultatele organizaționale și de resurse umane au fost deja atinse. Acest procent a fost mai mic pentru rezultatele fizice (46%), datorită faptului că acestea sunt în general mai complexe, necesită mai mult timp, în medie, pentru implementare, ceea ce este reprezentat printr-un procent ridicat de rezultate încă în proces de a fi realizate (aproape jumătate). Cu toate acestea, atunci când se face corecția acestui efect, scorurile pentru toate categoriile în ceea ce privește nivelele de îndeplinire sunt similare, având în vedere că 16 din 31 de rezultate fizice sunt încă în derulare și foarte probabil să fie atinse.

	Fizice	Organizaționale	Resurse umane	TOTAL
Realizate	30	29	9	68
Vor fi realizate	16	3	3	22
Parțial	4	1	0	5
În proces	31	15	6	52
Nerealizate	0	0	0	0

70. În concluzie, nivelul preconizat de îndeplinire a tuturor rezultatelor planificate este cel puțin satisfăcător, cu potențial de a deveni foarte satisfăcător. Aceasta depinde totuși de succesul atingerii unui număr relativ mare de rezultate (mai ales fizice) încă în proces de realizare, într-o perioadă relativ scurtă de timp.

Clasificarea provocărilor și a problemelor apărute

71. Anexa 3 cuprinde rezultatele unei analize comparative a provocărilor și a problemelor apărute în diverse proiecte. Anexa identifică tipul de blocaje apărute (financiare, de tip resurse umane, organizatorice, tehnice, și legate de procesul de atribuire și de contractare), pe baza concluziilor rapoartelor pentru Obiectivul 1 și Obiectivul 2. Este analizată măsura în care blocajul (riscul) a fost prevăzută în faza de programare, care au fost consecințele și ce soluție a fost propusă și pusă în aplicare de către părțile interesate direct implicate. Anexa prezintă, de asemenea, o evaluare a măsurii în care soluția a fost adecvată, cu alte cuvinte, dacă acesta a reușit să îndepărteze blocajele.

72. Rezumând, au fost identificate 20 provocări cu un caracter serios care acoperă 11 Fișe de Proiect. Aceste provocări au fost împărțite pe categorii, după cum urmează:

Categorie	Numărul de dificultăți (provocări)	Număr de proiecte acoperite
Financiară	3	2
Resurse umane	0	0
Organizațională	1	1
Tehnică	9	7
Procedură de atribuire și Contractare	7	6
TOTAL	20	11

73. Se estimează că problemele de natură tehnică, cum ar fi proiectarea tehnică inadecvată, planificarea slabă a activităților de către unii contractori, complexitatea logistică și incompatibilitatea unor sisteme IT au fost factorii care au afectat cel mai puternic implementarea proiectelor cuprinse în FS, având în vedere că aproape jumătate din blocajele serioase identificate sunt din această categorie. Aceste probleme au avut o varietate de consecințe, variind de la (cel mai adesea), întârzieri în implementarea proiectelor de până la un an, costuri suplimentare, necesitatea de a opera modificări în proiectul original, etc. Implementarea și finalizarea unor proiecte de executare de lucrări cu termene de finalizare în lunile de iarnă au generat anumite dificultăți. Pentru unele proiecte, consecințele blocajelor identificate au avut efecte adverse, determinând întârzieri în cadrul altor proiecte, cu alte cuvinte influențând negativ o parte din asistența din FS.

74. A doua mare categorie, cu puțin peste o treime din toate blocajele analizate, este alcătuită de dificultățile apărute în procesul de atribuire și de contractare, cum ar fi probleme de natură administrativă. Mai mult de jumătate dintre aceste provocări au fost cauzate de un număr ridicat de contestații în perioada de licitație. Entitățile care au emis contestațiile sunt dependente de climatul economic actual în care concurența dintre ofertanți a crescut, iar miza licitațiilor este tot mai semnificativă. Această analiză este susținută de observația că, în general, sunt depuse mai multe contestații pentru contractele cu bugete mai mari, decât pentru cele cu buget redus. Cu toate acestea, în anumite cazuri, documentația de atribuire în sine poate declanșa contestația, de exemplu în cazul în care criteriile de selecție nu au fost suficient de clare.

75. Alte tipuri de provocări sunt legate de probleme financiare. Deși nu există un numitor comun clar privind aceste provocări, consecințele sunt similare: un număr insuficient de oferte depuse (sau chiar nedepunerea vreunei oferte) și eșecul în contractare. Cele mai multe dintre aceste blocaje financiare au fost adesea greu de anticipat, cum ar fi o schimbare neașteptată a nivelului cursurilor de schimb sau o creștere neprevăzută a cotei TVA.

76. Este oarecum surprinzător să se constate că, de fapt, nici una dintre provocările și blocajele identificate în timpul implementării nu a fost efectiv prevăzută explicit în Fișele de proiect. În consecință, nu a existat (oficial) niciun plan de gestionare a riscului. Acesta a determinat, în anumite cazuri, prelungirea timpului de reacție și calitatea soluției, în special atunci când management de proiect a fost realizat sub presiunea timpului.

77. Atunci când se face o analiză a soluțiilor identificate și implementate pentru fiecare dintre obstacolele analizate, se observă că în 30% din cazuri, nu a existat o soluție specială. În jumătate dintre aceste cazuri, acest lucru ar fi putut fi cauzat de faptul că obstacolul nu a prezentat o amenințare majoră pentru proiect și consecințele au fost acceptate ca atare. În alte cazuri, numărul de opțiuni disponibile a fost redus, consecințele devenind astfel inevitabile. Cu toate acestea, având în vedere faptul că nici unul dintre obstacole nu a fost prevăzut în etapa de programare, acest aspect oferă informații pentru îmbunătățirea viitoarelor programe cu caracter similar. Chiar dacă cooperarea fost de multe ori bună și a existat un efort susținut pentru implementarea proiectelor, lipsa unui management strategic și formal al riscului poate pune în pericol proiectele.

78. Pentru celelalte 70% dintre obstacole, au fost întreprinse măsuri corective, în cele mai multe cazuri suficiente sau chiar de bună calitate. În timp ce în total 10 din 14 obstacole principale au fost corect abordate, provocările de natură tehnică (67%) și cele legate de procesul de licitație sau de contractare (57%), au fost tratate la nivel global.

79. Soluțiile de succes implementate sunt corelate de specificul obstacolelor și au avut, prin urmare, variații considerabile. Dificultățile legate de procedurile de atribuire au fost cel mai adesea rezolvate cu succes prin mobilizarea de resurse financiare suplimentare de la bugetul de stat sau prin susținerea adecvată în instanță a contestațiilor, deși aceste măsuri au provocat la rândul lor întârzieri serioase. Problemele tehnice au fost depășite în mare parte datorită flexibilității contractorilor care au fost dispuși să adapteze considerabil proiectele tehnice inițiale (atât în termeni de conținut cât și de resurse), a unei bune cooperări între diferitele părți interesate implicate și prin prioritizarea nevoilor de către beneficiari, în scopul de a realiza la timp activitățile cele mai importante. În general, se pare că în procesul de abordare a obstacolelor apărute soluțiile cu caracter specifice au avut mai mult succes.

2.3. PRINCIPALELE LECȚII ÎNVĂȚATE

80. Implementarea proiectelor din FS într-un interval relativ scurt de timp, de doar câțiva ani, cuprinse într-un program de 400 milioane EURO a fost o provocare serioasă pentru România. Structurile care au fost înființate în etapa de preaderare și au acumulat experiență în urma gestionării asistenței Phare au fost supuse unor provocări fără precedent. Modul în care acestea au făcut față acestor provocări a confirmat faptul că aceste structuri au învățat lecții suplimentare, care la rândul lor, pot fi folosite pentru punerea în aplicare a programelor viitoare, cum ar fi FFE, care este acum în etapa de programare. Următoarea secțiune prezintă cele mai importante dintre aceste lecții.

Delegarea responsabilităților privind implementarea proiectelor

81. ACOM, structura care a avut responsabilitatea globală de gestionare a Facilității Schengen, împreună cu Organismele Intermediare, a decis să delege la nivelul beneficiarului cât mai multe dintre sarcinile ce au decurs din gestionarea proiectelor, chiar din etapa de programare. Beneficiarii au avut responsabilitatea elaborării fișelor de proiect, fiind prevăzut în acest scop sprijin tehnico-administrativ, și măsuri legislative specifice. Aceasta a fost o abordare relativ nouă, în comparație cu programele Phare. Această abordare nouă s-a regăsit și în activitățile de atribuire și de contractare pentru care - dat fiind faptul că achizițiile au fost sub incidența legislației românești - beneficiarii au fost responsabili cu organizarea acestora. În pofida lipsei de experiență în asumarea responsabilității pentru astfel de procese complexe și a întârzierilor apărute în demararea proiectelor, se pare că decizia de a delega o serie de atribuții a fost o decizie adecvată. Lecția învățată este că s-ar fi putut delega mai multe sarcini și responsabilități, reducând astfel numărul de controale și verificări de la nivel intermediar și central, care au încetinit, pe ansamblu, implementarea proiectelor.

82. Un exemplu în acest sens au fost achizițiile directe (sub 15.000 EUR), realizate într-un număr mare de locații pentru diverse proiecte. Cerințele administrative pentru aceste achiziții au fost destul de semnificative având în vedere că Autoritatea Contractantă a încercat să se asigure că nu vor exista nereguli.

Identificarea nevoilor

83. Un alt exemplu de lecții cheie învățate, pentru mai multe instituții implicate (de exemplu, DGCTI), a fost necesitatea de a descrie cât mai precis în Fișa de Proiect solicitările beneficiarilor și modul cum aceste solicitări urmează a fi integrate în contextul deja existent.

Uneori, s-a constatat că aceste solicitări, datorită caracterului tehnic specific, nu pot fi pe deplin înțelese de către funcționarii responsabili cu derularea programului, planificarea sau managementul proiectului. Prin urmare, este foarte important să se faciliteze din timp și cu regularitate discuții între specialiștii în domeniul "tehnic", care înțeleg din punct de vedere tehnic nevoile, dar care nu sunt întotdeauna familiarizați cu procedurile existente, și specialiștii din domeniul "procedural" care pot avea dificultăți în a înțelege natura solicitărilor.

Una dintre consecințele cheie a lipsei unei astfel de comunicări în timp util, sau realizarea unei comunicări de o calitate scăzută, este o nepotrivire între cerere și ofertă. Mai precis, în cadrul unor programe, cum ar fi Facilitatea Schengen, acest aspect poate conduce la neconcordanța, de exemplu, între cele mai bune soluții tehnice identificate și normele de eligibilitate prevăzute. În plus, carențele apărute pot duce la erori semnificative în procesul de estimare a bugetului. Experiența din Facilitatea Schengen din România a arătat că Organismele Intermediare joacă un rol cheie în acest sens, fiind practic "intermediare" între structurile responsabile de gestionarea programului (în acest caz ACOM) și beneficiari. În situațiile în care OI-urile au jucat un rol activ în explicarea și verificarea eligibilității (ca de exemplu, OI din MAI, în cadrul proiectului RO-FSCH 5), au fost evitate probleme precum eșuarea contractării datorită bugetului insuficient, sau economii excesiv de mari.

Lecții învățate din managementul de proiect și pregătirea licitațiilor

84. Beneficiarii au putut învăța, de asemenea, lecții cheie în ceea ce privește managementul de proiect. A fost importantă înțelegerea modului de a elabora Fișa de proiect, din punct de vedere tehnic, pe baza unei evaluări a nevoilor inițiale, iar ulterior cunoașterea modului cum trebuie lansată o cerere de oferte și gestionarea un contract. Mulți dintre beneficiari au căpătat o înțelegere mai clară asupra modificărilor survenite în contextul administrativ (de exemplu, legislația privind achizițiile publice) evitând greșelile inerente procesului.

85. Un exemplu de lecție specifică învățată în acest sens este faptul că elaborarea de specificații tehnice clare poate să nu fie un factor suficient pentru a evita problemele care pot apărea pe parcursul licitației, contractării, sau implementarea contractelor. În cazul în care criteriile de selecție nu sunt suficient de clare, ar putea exista probleme datorate, de exemplu, contestațiilor din partea ofertanților care nu au fost desemnați câștigători. Chiar dacă astfel de probleme vor fi (și au fost) în cele din urmă depășite, acestea vor avea repercusiuni serioase pentru etapele ulterioare de implementare ale proiectului, înjumătățind uneori timpul disponibil pentru livrarea rezultatelor contractelor în cauză. O lecție cheie care trebuie învățată pentru a face față problemei contestațiilor este de a începe pregătirea pentru procedura de achiziții din timp, chiar înainte ca sistemul de gestionare și de control să fie pe deplin agreat. O multitudine de activități (de exemplu, anunțarea licitațiilor) pot fi derulate în paralel cu elaborarea procedurilor pentru achiziții.

86. O altă problemă specifică se referă la regulile privind achizițiile publice care trebuie utilizate pentru investițiile aferente modernizării consulatelor românești în străinătate. Cu toate că reprezentanții MAE au identificat proceduri speciale pentru aceste tipuri de investiții, aflate în afara contextului achizițiilor publice (experiența Estoniei și Lituaniei), instituția a optat totuși pentru aplicarea OG 34, care a fost utilizată și în alte domenii ale FS. Această variantă a condus la proceduri de licitație mai complicate (dat fiind faptul că beneficiarul investițiilor era în străinătate) și, pe ansamblu au fost numeroase contestații. Lecția care

poate fi învățată din această experiență este că, probabil, este necesar să se realizeze proceduri separate pentru achizițiile din afara României în cadrul programelor de tipul FS.

87. În general, a existat un număr considerabil de licitații care au eșuat sau pentru care au existat întârzieri mari în încheierea contractelor. Ținând cont de complexitatea majorității investițiilor Schengen (mai ales cele efectuate în afara României, care au trebuit să fie în conformitate cu normele autorităților locale), corelate cu perioadele de timp limitate de contractare și implementare, o lecție importantă care ar trebui să fie învățată este că ar trebui să fie luate în avans măsuri de precauție, pentru cazul în care astfel de riscuri s-ar putea materializa.

88. În acest sens, ar trebui să existe posibilitatea unei alocări suplimentare de fonduri de aproximativ 15% din bugetul disponibil (așa-numitul "supra-angajament") sau înființarea un comitet de coordonare la nivel înalt care să poată fi convocat frecvent, mai ales în timpul fazelor critice, în perioada contractării fondurilor alocate, în scopul de a reacționa rapid și a putea realoca fondurile neutilizate din cauza eșecurilor posibile din contractare (și din economii). Un astfel de comitet ar trebui să aibă competențe în redistribuirea fondurilor într-un interval scurt de timp, în funcție de situația specifică: fie atunci când există fonduri disponibile din cauza economiilor sau eșuării licitațiilor sau în cazul în care un contract nu este implementat corespunzător și există o mare probabilitate ca acesta să nu își atingă obiectivul în termenele stabilite.

Fondurile care urmează să fie realocate trebuie să fie transferate unui nou proiect dintr-o listă³ lungă întocmită în timpul programării. Acest tip de proces de luare a deciziilor a funcționat bine de exemplu, în Estonia. Cu toate acestea, pentru ca o astfel de soluție să devină viabilă, este necesară delegarea deciziilor acestui comitet, care ar trebui să fie prezidat de către principalul organism responsabil și să includă membrii din toate structurile responsabile pentru programarea și distribuția fondurilor. Acest comitet ar trebui să fie informat în mod regulat de către responsabilii implicați în contractarea, implementarea și monitorizarea proiectelor.

89. O altă lecție care poate fi desprinsă din procesul de licitație este în legătură cu situațiile în care au fost concepute contracte separate pentru realizarea proiectului tehnic și a execuției lucrărilor. Experiența FS din România arată faptul că "prețul cel mai mic" nu este întotdeauna criteriul de selecție cel mai adecvat pentru aceste contracte de proiectare pentru lucrările viitoare, chiar dacă aceasta conduce la economii semnificative. Problemele pe care contractele subsecvente de lucrări le pot întâmpina din cauza erorilor apărute în proiectare depășesc în mod clar aceste economii. Aceste probleme de proiectare sunt legate de detalii tehnice insuficiente, propuneri de soluții incorecte, bugete insuficiente pentru contractele de lucrări sau chiar o dimensionare necorespunzătoare a construcțiilor. Lecția care trebuie învățată din această situație este că nu este recomandat să se urmărească doar obținerea de economii din proiectare, ci să se pună mai mult accent pe calitatea unor astfel de servicii. O altă opțiune ar fi să se utilizeze mai frecvent soluții de tipul "Design & Build" ceea ce va avea ca rezultat existența unor discrepanțe mult mai mici între nevoile reale identificate, proiectare și execuție.

³ Această listă lungă ar trebui să includă proiecte care sunt pregătite în paralel pentru a fi finanțate din fonduri naționale și care ar putea fi finanțate din FS atunci când apare posibilitatea realocării de fonduri. Această metodă se poate aplica și invers: dacă un proiect nu evoluează bine și există posibilitatea ca să nu-și atingă obiectivele, acesta ar putea fi terminat sau finanțat din surse naționale.

2.4. EXEMPLE DE BUNĂ PRACTICĂ ȘI VALOAREA LOR ADĂUGATĂ

90. Majoritatea contractelor din cadrul Facilității Schengen au fost implementate în mod satisfăcător. Există, de asemenea, exemple de bună practică, fie legate de modul de abordare a problemelor sau de prevenirea acestora. Aceste exemple nu se limitează la implementare, ci se extind atât la activitatea de planificare cât și la etapa de post-implementare. Următoarele secțiuni se concentrează pe acele exemple de bune practici care ar putea fi utile pentru viitoarele instrumente cu caracter similar, cum ar fi FFE.

Flexibilitatea alocărilor

91. Flexibilitatea FS în ceea ce privește utilizarea fondurilor alocate, de exemplu, ca urmare a existenței Fluxului de Numerar din cadrul FS și posibilitatea de a realoca fondurile care rezultă din economiile realizate în cadrul unor licitații, a reprezentat un mare avantaj pentru procesul de implementare a FS în România. Această flexibilitate a creat oportunitatea de a realiza încă o etapă de programare, în timp ce implementarea era deja în desfășurare și de a reduce diferențele existente între necesitățile identificate și planificările inițiale. De exemplu, realocarea de fonduri r pentru proiectul RO-FSCH 9, 21, 22 și 23 a adus o valoare adăugată considerabilă FS, crescând în mod evident impactul acestuia. România a combinat acest tip flexibilitate cu posibilitatea de a ajusta Planul Indicativ, precum și Fișele de Proiect conform circumstanțelor în schimbare, necesitând doar informarea CE de aceste schimbări, acesta constituind un exemplu de bună practică, care se recomandă să fie preluat de programele similare viitoare, cum ar fi FFE.

Delegarea responsabilității contractării pentru activitățile externe

92. Decizia de a atribui rolul de autoritate contractantă Ministerului Afacerilor Externe, pentru investițiile care urmează să fie realizate pentru consulatele României în străinătate, s-a dovedit a fi, de asemenea, de importanță crucială. Cele mai clare exemple în acest sens provin din achiziționarea de clădiri, pentru care regulile au fost adaptate corespunzător și a permis realizarea de negocieri în funcție de nevoile locale. O proporție semnificativă din numărul mare de contracte, fiecare realizat ținând cont de circumstanțe specifice locale, nu ar fi putut fi încheiată dacă ar fi fost utilizate procedurile de contractare normale. Acest aspect este recomandat să fie luat în considerare și în cazul viitoarelor finanțări, cum ar fi FFE.

93. Experiența MAE arată, de asemenea, că este posibilă alcătuirea, într-o perioadă scurtă de timp, a unei echipe de succes. Instituția nu a căpătat o experiență semnificativă din implementarea de proiecte Phare sau din finanțări din fonduri structurale, dar a reușit, cu toate acestea, să construiască o echipă competentă, care a implementat proiecte foarte complexe, implicând un număr semnificativ de locații din afara României. Unul dintre factorii de succes a fost nominalizarea, din personalul MAE, a unui număr de coordonatori de proiect pentru cele trei tipuri de proiecte: lucrări, IT, mobilier și echipamente. Aceasta poate fi considerată ca o bună abordare, având în vedere că fiecare tip de proiect este de natură să întâmpină probleme similare, ceea ce înseamnă că pot fi construite competențe și experiență specifice. În plus, este desemnată de la bun început persoana care urmează a fi contactată de către părțile implicate în proiect, responsabilă cu gestionarea zilnică a contractului. Perioada

medie de contractare, de la termenul de finalizare a licitației până la semnarea contractului, a fost între 36 și 45 de zile, o perioadă redusă, datorată acestei decizii de delegare.

Implicarea specialiștilor IT și a inginerilor din structura instituțională proprie

94. Suplimentar, proiectele MAE (precum și unele dintre proiectele DGCTI) au beneficiat de posibilitatea de a implica specialiști din structura proprie, care au fost responsabili cu proiectarea tehnică și care au acordat sprijin permanent personalului din diferite locații ale proiectelor. Specialiștii din structura proprie au contribuit semnificativ la realizarea proiectelor, prin acordarea acceptanței la lucrări într-un timp scurt și urmărirea permanentă a executării lucrărilor, cu consecințe directe asupra duratei de efectuare a plăților, care s-a redus considerabil. Un argument asemănător poate fi susținut și în legătură cu specialiștii IT.

Cooperarea și comunicarea între părțile implicate

95. Comunicarea și cooperarea au constituit elemente cheie în cadrul proiectelor, iar în unele cazuri, au fost esențiale pentru buna lor implementare, cum este situația celui de-al doilea contract pentru RO-FSCH 2. Organismul Intermediar a oferit un sprijin puternic beneficiarului, oferind sprijin pentru deblocarea tuturor problemelor apărute. Implicarea OPCP a fost, de asemenea, extrem de importantă și de promptă. Cu toate acestea, cel mai important aspect privind cooperarea a fost faptul că toate cele trei părți implicate (beneficiar, OI și OPCP) au avut o poziție comună în rezolvarea blocajelor care au apărut în timpul implementării contractelor. Acest aspect s-a concretizat în găsirea de soluții într-un timp scurt și s-a dat astfel un semnal clar și unitar contractorilor, care uneori au avut opinii divergente, în ceea ce privește aria responsabilităților sale.

Sprijin și îndrumare de la Organismele Intermediare

96. Un alt factor de succes a fost poziția beneficiarului (DGCTI), care a admis faptul că are cunoștințele tehnice necesare pentru implementarea proiectelor, dar că nu deține experiența necesară pentru utilizarea procedurilor aferente finanțării de la UE. Ca urmare, beneficiarul a solicitat sprijin de la OI și OPCP, înainte de a contacta contractorii. Această practică a fost sugerată în cadrul întâlnirilor inițiale interne (kick-off) organizate de OI, și ar trebui să fie identificată ca bună practică.

97. De asemenea, trebuie subliniată implicarea foarte intensă a OI în monitorizarea proiectelor, care a fost permanent în contact cu beneficiarul, datorită proximității locațiilor. Astfel, s-a asigurat o îndrumare permanentă privind aspectele operaționale. Un aspect important l-a constituit implicarea OI dintr-o fază incipientă, practic cu mult înainte de începerea implementării contractului propriu-zis. De exemplu, în faza de planificare a proiectului, OI a solicitat beneficiarilor să țină cont de regulile de eligibilitate. De asemenea, în timpul implementării proiectelor, reprezentanții OI au urmărit ca activitățile propuse să fie eligibile, și au sprijinit beneficiarii în discuțiile cu contractorii (contract 2.2) cu privire la necesitatea lucrărilor (și a bugetului) suplimentar. Deși legislația română permite ridicarea plafoanelor bugetelor contractelor de lucrări cu până la 50%, OI a rămas ferm în decizia transmisă către toate părțile interesate că nu se pot opera modificări în conținutul proiectelor, și nici asupra bugetelor. Acest lucru probabil a împiedicat apariția unor probleme substanțiale în ceea ce privește eligibilitatea în cadrul contractelor.

Colaborarea dintre părțile implicate

98. Au existat mai multe exemple de bună practică în ceea ce privește dezvoltarea relației de colaborare dintre contractori, beneficiar și toate celelalte părți implicate în implementarea contractelor. În locul unei relații tradiționale, formale cu contractorii, în cadrul mai multor proiecte s-a reușit dezvoltarea unor relații solide de cooperare, în cadrul echipelor formate din contractori, beneficiari, Ol și alți reprezentanți implicați în proiect. Este evident că unele dintre aceste proiecte datorează o parte a eficacității lor faptului că, în condiții complexe și uneori adverse, precum și sub presiunea timpului, contractorii au demonstrat flexibilitate și au avut disponibilitatea de a găsi împreună cu beneficiarii soluții alternative pe care le-au pus în aplicare rapid. În unele cazuri, "echipa" a fost definită chiar în sens mult mai larg, și a inclus contractori din contracte diferite (și uneori din diferite proiecte), permițând o bună cooperare (de exemplu, proiectele RO-FSCH 2 și RO-FSCH1 3). Este evident, de asemenea, că proximitatea fizică a locațiilor beneficiarilor cu a contractorilor joacă un rol major în acest sens. Prin urmare, localizarea beneficiarilor, a Ol și a diverșilor executanți de lucrări, în aceeași clădire și lucrând împreună zilnic, reprezintă un factor de succes evident, care ar trebui să fie aplicat sistematic în programele viitoare de natură similară.

Utilizarea licitațiilor electronice

99. Unul dintre exemplele cele mai clare de decizii care au condus la o valoare adăugată a fondurilor utilizate, a fost organizarea licitațiilor electronice. În diverse proiecte, acest lucru a dus la economii considerabile, prin obținerea de prețuri mai reduse la serviciile solicitate. Este posibil totuși, ca actualul climat economic să fi creat o situație favorabilă pentru ca acest aspect să se materializeze. Cu toate acestea, există un avantaj clar legat de acest sistem de licitație: numărul contestațiilor a fost mult mai scăzut, în medie, decât pentru tipurile tradiționale de licitații utilizate pe parcursul implementării FS. Acest lucru se datorează probabil și caracterului mai transparent al procedurii de licitație electronică. În acest context, se recomandă ca această procedură să fie utilizată pe o scară și mai mare în contexte similare, cum ar fi FFE.

100. Un caz specific de bune practici este legat de instalarea de echipamente specifice de securitate în cadrul consulatelor românești din străinătate. În pofida volumului de muncă necesar, decizia de a disloca 20 de echipe formate din trei până la patru specialiști pentru a garanta maximum de siguranță și compatibilitate a dat în mod clar rezultate foarte bune. Faptul că aceste echipe au fost anterior acreditate pentru această activitate a redus riscurile suplimentare specifice unei astfel de activități.

Durabilitatea investițiilor efectuate în clădirile închiriate

101. În general, nu există numeroase exemple legate în mod specific de criteriul de durabilitate. Cu toate acestea, în unele cazuri (de exemplu, consulatele românești în străinătate) în care investițiile au fost realizate în clădiri care nu sunt deținute de statul român, a fost găsită o soluție adecvată pentru a preveni o durabilitate redusă. Contractele aferente au conținut clauza ca închirierea să se facă pe o perioadă minimă de 10 ani. Aceasta este o abordare care va asigura o durabilitate rezonabilă pe termen mediu, care este în conformitate cu valoarea investițiilor efectuate în clădiri, pentru a permite o rată acceptabilă a amortizării anuale.

3. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Care este contribuția Planului Indicativ la implementarea obiectivelor privind aderarea la spațiul Schengen?

102. Majoritatea constatărilor rezultate în urma evaluării indică faptul că proiectele din cadrul FS au contribuit semnificativ la atingerea obiectivelor menționate în Strategia Națională pentru aderare la Spațiul Schengen. Practic, impactul este mult mai larg, Facilitatea Schengen înlesnind întregului spațiu Schengen finalizarea (pentru moment) a transformărilor ce au cuprins marea majoritate a statelor membre ale UE, care vizează atingerea unuia dintre dezideratele integrării în UE. Planul de investiții substanțiale realizat prin intermediul FS ajută efectiv la reducerea presiunii tot mai mari a imigrației din zonele situate la sud și la est de UE, eliminând un potențial risc ridicat în sistemul de securitate al spațiului Schengen și UE împotriva imigrației ilegale și a criminalității transfrontaliere.

103. În urma unui număr mare de interviuri efectuate în cadrul acestei evaluări, a reieșit că fără sprijinul semnificativ al FS, materializarea acestor contribuții nu ar fi fost posibilă în decurs de numai 3 ani. Aceste contribuții pot fi, prin urmare, considerate ca fiind un sprijin suplimentar, cu un grad redus de suprapunere cu alte asistențe. Fără acest sprijin din FS, realizarea și finalizarea investițiilor ar fi necesitat probabil mai mulți ani. Acest aspect este ilustrat și de faptul că FS a avut o contribuție în termeni financiari de 20 de ori mai mare decât asistența Phare și, de asemenea, mai substanțială decât contribuțiile de la bugetul de stat (acestea din urmă au fost însă utilizate numai pentru un scop mai restrâns, și anume pregătirea implementării acquis-ului Schengen). Când însă luăm în considerare investițiile efectuate în procesul de asigurare a securizării frontierei externe a UE, investițiile realizate de la bugetul de stat sunt în mod clar mai semnificative.

104. Acest raport a analizat contribuțiile FS pe diferitele tipuri de obiective ale Strategiei Naționale pentru aderarea la Spațiul Schengen, legate de cadrul juridic, instituțional, de condițiile tehnice și administrative și resursele umane. România a desfășurat o activitate considerabilă în perioada dintre cele două aderări (la UE și la Spațiul Schengen), pregătind legislația necesară pentru a transpune acquis-ul relevant, cea mai mare parte a activității fiind realizată în afara ariei de aplicare a FS. Cu toate acestea, impactul în ceea ce privește celelalte tipuri de obiective a fost mult mai mare.

105. În ceea ce privește cadrul instituțional aferent Schengen în România, cele mai importante contribuții au fost pentru sprijinirea creării Centrului Național SIS, pentru creșterea capacității de supraveghere a IGPF și a capacității instituționale a MAE, în special a misiunilor consulare.

106. Cu toate acestea, contribuția cea mai importantă a FS a fost în procesul de modernizare a infrastructurii și a procedurilor pentru respectarea criteriilor de aderare la Schengen, care au fost fără precedent. Contribuția FS în România probabil cu cel mai mare impact global asupra sistemului Schengen, a fost sprijinul simultan pentru realizarea sistemelor informatice SIS și VIS și conectarea lor la structurile similare de la nivel central (UE). De asemenea, un impact care nu a fost planificat în mod explicit, dar care nu ar trebui să fie subestimat, a fost reprezentat de întărirea colaborării între diversele instituții Schengen în cadrul pregătirii lor comune pentru conectarea diverselor sisteme la un sistem central informatic.

107. În ceea ce privește resursele umane, FS a facilitat înființarea a două centre de instruire: Centrul Multifuncțional de Pregătire Schengen și un Centrul Specializat de Pregătire pentru personalul consular. Ambele centre permit o abordare integrată pentru dezvoltarea resurselor umane, garantată prin intermediul unui sistem coordonat de formare profesională prevăzut în Conceptul Integrat de Formare. Cuplat cu facilitățile de formare existente, conceptul oferă toate posibilitățile de dezvoltare profesională durabilă a funcționarilor implicați în domeniul Schengen în România.

▪ ***Care sunt realizările și efectele produse și care au fost provocările în ceea ce privește implementarea Programului Facilitatea Schengen?***

108. Pe baza clasificării rezultatelor planificate identificate în fișele de proiect ale FS, se estimează că mai mult de jumătate din cele 125 de rezultate sunt legate de domeniul "sistem informatic". Alte categorii importante sunt "vize", "frontiere terestre", "protecția datelor" și "cooperare polițienească", care au de aproximativ 4 ori mai puține rezultate planificate. Majoritatea rezultatelor planificate au un caracter fizic, urmat de rezultate organizaționale și un număr mic de rezultate privind resursele umane. Gradul de realizare nu diferă mult între aceste tipuri de rezultate, cu toate că mult mai multe din rezultatele fizice se află încă în curs de a fi atinse. Diferențele dintre diferitele categorii de rezultate (conform misiunilor SCH-EVAL) sunt, de asemenea, relativ modeste și nu se așteaptă să existe niveluri nesatisfăcătoare de realizare.

109. În general, calificativul așteptat pentru toate rezultatele planificate este cel puțin „satisfăcător”, cu un potențial de a deveni “foarte satisfăcător”. Aceasta depinde de succesul în asigurarea unui număr relativ mare de rezultate (mai ales fizice) aflate încă în proces de execuție, într-o perioadă relativ scurtă de timp.

110. Principalele provocări cu care s-a confruntat implementarea FS au fost legate de aspecte tehnice, cum ar fi proiectarea tehnică inadecvată, în unele cazuri - slaba planificare de către contractori a activităților din proiecte, complexitatea logistică și incompatibilitatea unor sisteme IT. O altă categorie importantă de dificultăți întâmpinate în implementare a fost legată de procedurile de achiziție și contractare. Aceste probleme au avut consecințe multiple, variind de la (cel mai adesea), întârzieri în implementarea proiectelor de până la un an, costuri suplimentare pentru lucrări, necesitatea de a opera unele modificări în documentația inițială. Dificultățile legate de licitații au fost de cele mai multe ori rezolvate cu succes prin mobilizarea de resurse financiare suplimentare de la bugetul de stat sau prin soluționarea eficientă a contestațiilor în instanță, deși acestea au creat întârzieri serioase. Problemele tehnice au fost depășite în mare parte prin flexibilitatea contractorilor care au fost dispuși în a adapta planurile de lucru în mod considerabil.

111. Poate că cea mai surprinzătoare constatare legată de provocările apărute în timpul implementării, a fost faptul că nici una dintre provocările și blocajele apărute în timpul implementării nu au fost identificate în mod explicit în etapa de programare. Nu pare să fi existat niciun plan (oficial) de gestionare a riscurilor. Coroborat cu faptul că în 30% din cazuri, nu a existat o soluție specifică de rezolvare, această constatare sugerează faptul că există o

nevoie de planificare și management al riscului mai riguroase și coordonate în programele viitoare de natură similară.

Care sunt principalele lecții învățate ce pot servi pentru formularea politicilor și programelor viitoare în domeniu?

112. Au existat diverse lecții valoroase de care părțile implicate au luat cunoștință în pregătirea și implementarea FS în România. Unul dintre aspectele cheie în acest sens se referă la decizia de a delega sarcinile, cât mai mult posibil, la nivel de beneficiar. Cu toate acestea, există indicii că o parte dintre sarcini și responsabilități ar fi putut fi transferate în continuare, pentru a reduce numărul de controale și verificări la nivel intermediar și central, care au încetinit într-o oarecare măsură implementarea proiectelor.

113. Alte lecții care trebuie învățate includ necesitatea de a descrie mai exact în Fișa de Proiect ce necesități au fost identificate și cum se integrează acestea în contextul existent. De asemenea, este important să se înlesnească, în timp util, discuții constructive între specialiștii din domeniul "tehnic", care înțeleg aspectele tehnice în detaliu, dar care nu înțeleg pe deplin procedurile administrative sub toate aspectele lor, și specialiștii în domeniul "financiar", care cunosc procedurile, dar nu au o înțelegere a problemelor cu caracter tehnic.

114. În plus, a existat un număr considerabil de licitații care au eșuat sau pentru care s-a consumat prea mult timp pentru încheierea contractelor. În combinație cu perioadele limită de contractare și implementare, este evident că o lecție care trebuie învățată este aceea că trebuie planificate în avans activitățile și luate măsuri de precauție pentru ca fondurile pentru programul de investiții în cauză să nu rămână neutilizate. Aceste măsuri ar putea include înființarea unui comitet la nivel înalt care să monitorizeze îndeaproape evoluțiile în ceea ce privește economiile și eșecurile din contractare și alocarea oricăror fonduri care devin disponibile, cât mai curând posibil, proiectelor aflate pe o listă scurtă deja pregătită.

Au putut fi identificate exemple de bună practică? Care sunt acestea și care a fost valoarea adăugată a acestora?

115. Au existat desigur, o serie de exemple de bună practică, variind de la înființarea unui sistem de management și control în cadrul funcției de coordonare a Organismului Intermediar și cooperarea între diferitele părți interesate în implementarea proiectului. Valoarea adăugată a acestora a constat în principal, în furnizarea de soluții mai bune pentru a depăși obstacolele neașteptate din timpul implementării, o mai bună valoare adăugată pentru fonduri și un nivel mai ridicat de atingere a rezultatelor.

116. Unele dintre cele mai importante exemple de bună practică se referă la implicarea, de către organizațiile beneficiare, a inginerilor și specialiștilor IT din structura instituțională proprie în implementarea proiectelor, ceea ce a condus, la accelerarea procesului de acceptanță și predare a lucrărilor, care implicit a condus la efectuarea plăților într-un timp mai scurt. Alte exemple sunt o implicare foarte activă a OI în monitorizarea proiectelor, fiind în contact permanent cu beneficiarul, acordând sprijin acestuia în stabilirea criteriilor de eligibilitate a proiectelor și în alte aspecte de natură tehnico-administrativă.

Acest lucru a însemnat că a fost asigurată îndrumarea permanentă a beneficiarilor privind aspectele operaționale. Este important de menționat că Organismele Intermediare s-au implicat de la început, din etapa premergătoare începerii implementării contractului propriu-

zis. Mai mult, dezvoltarea unei relații de colaborare între contractori, beneficiar și toate celelalte părți interesate implicate în implementarea contractului, s-a dovedit a fi esențială pentru bunul mers al proiectelor, reprezentând exemple de bună practică. În loc să se concentreze pe (crearea și) menținerea unei relații tradiționale, formale, cu contractorii, în cadrul mai multor proiecte s-a reușit constituirea unor echipe solide. Aceste proiecte datorează în mare măsură eficacitatea lor, în condiții complexe și sub presiunea timpului, faptului că contractorii, au fost foarte flexibili și dispuși să colaboreze cu beneficiarii pentru rezolvarea diferitelor probleme.

TABEL DE CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Ref:	Concluzii	Para	Recomandare	Realizat de	Termen limită propus
1	Dezvoltarea de anvergură de la nivelul UE a creat o provocare mai amplă, UE fiind într-un fel „un obiectiv în mișcare”, iar asigurarea contribuției ca stat este mult mai dificilă decât în cadrul programele derulate la nivel național. În plus, flexibilitatea FS privind utilizarea fondurilor alocate, de exemplu, ca urmare a existenței fluxului de numerar din cadrul FS și posibilitatea de realocare a fondurilor care rezultă din economii provenite din licitații, s-a dovedit a fi un mare avantaj în procesul de implementare a FS în România	34, 91	Menținerea și, eventual, creșterea nivelului de flexibilitate în ceea ce privește documentația de programare, în cazul în care programele se adresează unui "obiectiv în mișcare". Acceptarea fie : 1) a unor scenarii diferite cuprinse în fișele de proiect, sau a unor măsuri alternative 2) sau a unor proceduri foarte eficiente de ajustare a fișelor de proiect sau a măsurilor	ACOM	Înainte de finalizarea programării FFE
2	În termeni financiari, FS a avut o contribuție de 20 de ori mai mare decât Phare. În același timp, implementarea FS nu ar fi fost posibilă fără experiența anterioară din Phare și a lecțiilor învățate din implementarea acestui program.	37	Asigurarea transferului lecțiilor învățate din FS către alte programe sau fonduri, spre exemplu FFE, prin organizarea unei reuniuni de informare, la începutul proiectului (kick-off), pentru beneficiari și OI-uri, în care să fie discutate posibilele lecții învățate.	ACOM, OI-uri	La începutul implementării FFE (sau a programelor similare)
3	Dintre toate obiectivele de construcție instituțională cuprinse în Strategia de Aderare la Spațiul Schengen, probabil că FS a avut cea mai mică contribuție în redistribuirea personalului din sectoarele de frontieră la viitoarele frontiere ale UE, ca o consecință a eliminării controalelor la acest tip de frontieră. Cu toate acestea, funcționarea cu succes a	47	Examinarea tuturor posibilităților pentru a facilita redistribuirea personalului. Dacă acest lucru nu este posibil prin intermediul FFE, trebuie luată în considerare utilizarea Fondului Social European (PO Resurse Umane) și / sau folosirea unei părți din Facilitatea Schengen legată de fluxurile de numerar, pentru a sprijini procesul de relocare a personalului.	ACOM, IGPF	Înainte de finalizarea programării FFE

Ref:	Concluzii	Para	Recomandare	Realizat de	Termen limită propus
	noilor investiții pare să depindă de această redistribuire de personal.				
4	A fost dezvoltată capacitatea instituțională a personalului MAE în ceea ce privește gestionarea programelor cu finanțare externă. Instituția nu deținea în trecut o vastă experiență privind proiectele Phare sau fondurile structurale, dar a reușit să dezvolte o echipă competentă. Cu toate acestea, mai multe sarcini și responsabilități ar fi putut fi delegate OI-urilor, reducând numărului de controale și verificări la nivel intermediar și central, care au încetinit implementarea proiectelor.	50, 81, 82, 92, 93	Ar trebui ca în programele viitoare de natură similară să fie delegate MAE atât funcția de OI, cât și de autoritate contractantă. De asemenea, ar trebui să fie acordat statutul de OI și, de asemenea, de autoritate contractantă (și altor) instituții beneficiare care acoperă în proporții semnificative astfel de programe. Ar trebui utilizat modelul MAE pentru a pregăti aceste instituții în mod activ pentru această sarcină. Acest fapt este de natură să sporească gradul de asumare al proiectului aflat în implementare.	ACOM (sau alte AM-uri din programele viitoare similare)	Înainte de finalizarea sistemului de management și control pentru FFE (sau alte programe similare)
5	Centrul Multifuncțional de Pregătire Schengen va oferi instruire și evaluare tuturor funcționarilor implicați în activități legate de Schengen. Având în vedere amploarea Centrului, precum și caracterul integrat, acesta va avea un impact major asupra nivelului de competență a personalului implicat în gestionarea participării României la spațiul Schengen. Există oportunități de a dezvolta centrul dincolo de funcțiile sale de centru de pregătire.	59	Ar trebui investigată posibilitatea de dezvoltare a Centrului Multifuncțional de Pregătire Schengen, în vederea creșterii atractivității și impactului acestuia pentru personalul (potențial) implicat în Schengen, într-un Centru de Dezvoltare Profesională, în context Schengen. Acesta ar trebui să asigure, alături de serviciile de instruire, și activități de recrutare în conformitate cu standardele și profilurile integrate pentru "personalul Schengen" și eventual, activități proprii unui Centru de Evaluare și Dezvoltare a Personalului, în scopul de a oferi personalului Schengen un feedback adecvat cu privire la abilitățile și performanțele	Diracția Schengen din MAI, Centrul Multifuncțional de Pregătire Schengen	Martie 2011

Ref:	Concluzii	Para	Recomandare	Realizat de	Termen limită propus
			lor pentru anumite locuri de muncă.		
6	Un element din cadrul activităților de formare desfășurate în cadrul proiectelor Facilității Schengen ar fi putut fi aplicat pe scară mai largă, și anume formarea de formatori. Doar proiectele RO-FSCH11 și FSCH13 au cuprins activități structurate care încearcă să extindă impactul, precum și durabilitatea activităților, prin facilitarea formării (viitorilor) colegi ai celor deja instruiți. Acest lucru ar putea permite, de asemenea, integrarea mai ușoară a acestor activități de formare în curricula celor două Centre de Formare.	61	Ar trebui ca pe parcursul programării viitoarelor programe sau fonduri similare, să fie introdus mai structurat conceptul de formare- de- formatori. Recomandăm integrarea acestor cursuri, de dezvoltare de formatori și lectori în cele două centre Schengen dezvoltate prin FS, ceea ce va spori impactul și durabilitatea acestora, precum și cea a programelor viitoare.	ACOM (sau alte AM-uri din programele similare viitoare)	Înainte de finalizarea sistemului de management și control pentru FFE (sau alte programe similare)
7	Nici una dintre provocările și blocajele identificate în timpul implementării nu au fost explicit prevăzute în Fișele de Proiect. Ca urmare, au fost semnalate întâzieri mai mari în implementare decât dacă ar fi existat un plan adecvat de gestionare a riscurilor.	76	Pentru viitoarele programe sau fonduri similare, ar trebui să fie asigurată includerea unei analize serioase a riscurilor în fișele de proiect, care să utilizeze scenarii diferite și planuri de urgență și care să includă managementul riscurilor ca o componentă a sistemului de management și control.	ACOM (sau alte AM-uri din programele similare viitoare)	Înainte de finalizarea sistemului de management și control pentru FFE (sau alte programe similare)
8	Este foarte important să se înlesnească și să se organizeze discuții constructive în timp util, între specialiștii "tehnici", care înțeleg solicitările în detaliu, dar nu și procedurile administrative, și specialiștii "financieri" care înțeleg procedurile, dar poate mai puțin solicitările specifice. Una dintre consecințele	83, 95, 96, 97, 98	Ar trebui ca, în contextul viitoarelor programe similare sau fonduri, să se asigure faptul că OI-urile vor juca un rol cheie ca intermediari între structurile responsabile pentru gestionarea programului și beneficiari. OI-urile ar trebui să joace un rol activ în explicarea și menținerea eligibilității activităților și păstrarea în limite	ACOM (sau alte AM-uri din programele similare viitoare)	Înainte de finalizarea sistemului de management și control pentru FFE (sau alte programe)

Ref:	Concluzii	Para	Recomandare	Realizat de	Termen limită propus
	<p>majore ale comunicării inadecvate sau întârziate a fost o nepotrivire între cerere și ofertă. Însă comunicarea și cooperarea au fost un factor determinant în diverse proiecte și în mai multe dintre ele, a constituit un avantaj cheie în implementare, fiind deosebit de bune în cadrul celui de-al doilea contract pentru RO-FSCH 2, în care OI a oferit un sprijin substanțial și a susținut permanent beneficiarii.</p>		<p>realiste a bugetelor. Experiența dobândită în cadrul FS ar trebui utilizată în mod activ în procesul de estimare a bugetelor proiectelor.</p>		<p>similare)</p>
9	<p>O lecție esențială care ar trebui învățată în contextul contestațiilor este de a începe pregătirea pentru procesul de achiziție publică din timp.</p>	85	<p>Ar trebui să fie examinate posibilitățile ca OI-urile și beneficiarii să demareze pregătirea ofertelor, simultan cu finalizarea sistemelor de management și control. Astfel, se va economisi un timp suplimentar, pentru situația în care procesul de desfășurare al licitațiilor eșuează (de exemplu, ca urmare a contestațiilor sau a lipsei de oferte).</p>	<p>ACOM (sau alte AM-uri din programele similare viitoare); Viitoarele OI-uri</p>	<p>Înainte de finalizarea sistemului de management și control pentru FFE (sau alte programe similare)</p>
10	<p>În general, a existat un număr considerabil de licitații care au eșuat sau pentru care procesul de încheiere a contractelor a durat prea mult. O lecție de urmat ar fi ca anumite măsuri de precauție să fie planificate în avans, în cazul în care astfel de riscuri s-ar putea materializa.</p>	87, 88	<p>Pentru viitoarele programe sau fonduri similare, ar trebui să existe un plan de alocare suplimentară de fonduri de aproximativ 15% din bugetul disponibil (așa-numitul „supra-angajament”) sau de a avea un comitet de coordonare la nivel înalt care să fie convocat frecvent, și mai ales în timpul fazelor critice de contractare a fondurilor alocate, în scopul de a reacționa rapid și a putea realoca fondurile neutilizate din cauza posibilelor eșecuri în contractare (sau datorită economiilor</p>	<p>ACOM (sau alte AM-uri din programele similare viitoare); viitoarele OI-uri</p>	<p>Înainte de finalizarea programării pentru FFE</p>

Ref:	Concluzii	Para	Recomandare	Realizat de	Termen limită propus
			<p>rezultate).</p> <p>Un astfel de comitet va trebui să aibă competența de a putea redistribui fondurile, rapid, în conformitate cu contextul existent: fie atunci când sunt disponibile fonduri ca urmare a economiilor sau a licitațiilor nereușite sau chiar în cazul în care un contract performează nesatisfăcător și nu vor putea fi respectate termenele și, prin urmare, să fie atinse obiectivele. Fondurile astfel constituite ar trebui să fie alocate unui nou proiect dintr-o listă lungă întocmită în timpul programării. Această listă lungă ar trebui să includă proiecte care sunt pregătite în paralel pentru a fi finanțate din surse naționale și transferate pentru finanțare din Facilitatea sau Fondul în cauză cât mai curând, atunci când apare o posibilitate de realocare. Ar putea de asemenea, să apară situația opusă, în cazul în care un proiect se derulează nesatisfăcător și este puțin probabil să îndeplinească obiectivele în termenele stabilite, acesta va trebui reziliat sau finalizat cu surse naționale.</p>		
11	În situațiile în care există contracte separate pentru realizarea proiectării tehnice pentru lucrările care urmează să fie contractate mai târziu în timpul unui proiect. Din experiența FS din România, se pare că "prețul cel mai mic" nu poate fi criteriul de selecție cel mai adecvat	89, 99	Se recomandă utilizarea "prețului cel mai mic" ca principal criteriu de selecție (numai în cazul activităților foarte standardizate, pentru care cerințele de calitate pot fi ușor descrise în detaliu în documentația de atribuire. Acolo unde este posibil, ar trebui luat în considerare	OI-uri	Permanent

Ref:	Concluzii	Para	Recomandare	Realizat de	Termen limită propus
	<p>pentru aceste contracte de servicii care realizează proiectarea, chiar dacă aceasta conduce la economii semnificative. Mai mult decât atât, unul dintre exemplele cele mai clare de decizie adecvată care a dus la valoare adăugată pentru fondurile investite a fost utilizarea procedurii de licitație electronică. În unele proiecte, acest fapt a dus la economii considerabile, prin prețuri mai reduse pentru serviciile solicitate.</p>		<p>aplicarea pe scară mai largă a licitațiilor electronice, în special în cazul în care se estimează că vor exista mai multe oferte.</p>		
12	<p>Lecțiile învățate în cadrul FS au un potențial ce poate fi utilizat în pregătirea și implementarea viitoarelor fonduri sau programe similare, dar există riscul ca acestea să nu fie utilizate integral, datorită faptului că nu este clar, și nu se subînțelege, cine este responsabil pentru diseminarea lor.</p>	82-91	<p>Lecțiile învățate ar trebui să fie diseminate pe scară largă și să fie introduse în viitoarele metodologii și ghiduri actualizate ale UCE.</p>	ACIS / UCE	Primul trimestru din 2011

ANEXE

ANEXA 1. CONTRIBUȚIA PHARE LA PREGĂTIREA ADERĂRII LA SPAȚIUL SCHENGEN

Program	Titlu	Alocare (în M€)	Cadru general	Eficacitate	Impact	Sustenabilitate
2006/018-147.03.04.03.02 RO 2006/IB/JH-01 (Acquis-ul Schengen)	Convenția de Twinning "Armonizarea Acquis-ului Schengen"	0,75	Prin formare și consultanță, proiectul va furniza cele mai bune reglementări și practici Schengen pentru alinierea României la spațiul Schengen, pregătirea în continuare pentru conectarea la Sistemul Informatic Schengen (SIS) II și crearea unui Birou SIRENE funcțional.	Calificativ: +1 Obiectivele activităților și punctelor de referință ale proiectului pentru primul trimestru au fost atinse. Aceasta a inclus o prezentare a structurii și sarcinilor Biroul SIRENE din Germania și Slovacia, analiza stadiului curent în ceea ce privește cooperarea polițienească transfrontalieră, o comparație în ceea ce privește cooperarea polițienească transfrontalieră precum și un raport cu privire la diferențele față de standardele Schengen	Calificativ: 1 (I); 0 (S) Proiectul reprezintă un pas important în pregătirea pentru Convenția Schengen. Instruirea, manualele, liniile directoare și cadru juridic și procedurile îmbunătățite vor contribui la alinierea României la reglementările și cele mai bune practici Schengen, inclusiv pregătirea pentru conectarea viitoare la Sistemul Informatic Schengen (SIS) II. Sustenabilitatea acestui proiect este asigurată de activitățile viitoare prevăzute în Planul de acțiune Schengen. Personalul care este instruit în cadrul activităților acestui proiect ar trebui să rămână la locurile lor de muncă, în scopul de a proteja transferul de cunoștințe de la acest proiect în cadrul unităților. Instruirea utilizatorilor finali ar trebui să fie luată în considerare în etapa următoare. Este prevăzut sprijin în cadrul Facilității Schengen pentru Biroul SIRENE, inclusiv echipament IT, tehnologie și software.	

Program	Titlu	Alocare (in M€)	Cadru general	Eficacitate	Impact	Sustenabilitate
2006/018-147.03.04.03.04 Acquis-ul Schengen)	Asistență tehnică pentru dezvoltarea secțiunii naționale a Sistemului Informatic privind Vizele	0.60	Proiectul VIS are ca scop armonizarea în continuare a procedurilor pentru viză cu cele care se aplică în Spațiul Schengen, prin facilitarea comunicării directe între birourile consulare din România și punctele de trecere a frontierei și prin îmbunătățirea standardelor de securitate la birourile consulare	Calificativ : +1 Rezultatele așteptate ale proiectului VIS constau în principal în realizarea: proiectului tehnic, specificațiilor tehnice și dosarului de licitații. În prezent, toate aceste sarcini sunt aproape finalizate. Asistența procesului de licitație pentru proiectul din Facilitatea Schengen va necesita extinderea proiectului.	Calificativ : +1 Cele două proiecte reprezintă o fază critică pentru o intervenție de mare amploare care vizează alinierea României la reglementările și cele mai bune practici Schengen. Aceste sisteme vor asigura un nivel ridicat de control la frontierele externe ale UE, care este un criteriu decisiv pentru aderarea la Spațiul Schengen. Odată ce intervențiile globale cu privire la Schengen sunt finalizate, ar trebui să existe un impact pozitiv intermediar prin asigurarea	Calificativ : +1 Dezvoltarea durabilă a proiectelor Phare prezente este legată de succesul implementării a două sisteme naționale, NSIS și N-VIS, care vor fi puse în aplicare până în iunie 2010 prin intermediul Facilității Schengen
2006/018-147.03.04.03.01 (Acquis - ulSchengen)	Componenta de investiții pentru implementarea SINS compatibil cu SIS, respectiv SIS II	2.40	Prin dezvoltarea și operarea unui SINS compatibil cu SIS, România va asigura un schimb de informații intensificat și în timp real cu alte State membre Schengen care va conduce la o scădere a trecerii ilegale a frontierei și la combaterea	Calificativ: +1 Echipamentul este achiziționat și gata de a fi livrat și instalat. Cea de a doua componentă constă din configurarea sistemului și formarea a 35 de specialiști care trebuie să întrețină modulele software și să contribuie la dezvoltarea		

Program	Titlu	Alocare (in M€)	Cadru general	Eficacitate	Impact	Sustenabilitate
			mai eficientă a crimei organizate transfrontaliere	principalelor sisteme software într-un proiect finanțat din Facilitatea Schengen. Această componentă presupune trei luni de implementare după finalizarea primei componente	libertății sporite de circulație pentru cetățenii români și mai larg efecte pozitive din extinderea unei Europe fără frontiere	

ANEXA 2. REZUMATUL REZULTATELOR PE CATEGORII

	Total	2						
	Rezultate fizice	1		REZULTATE ORIZONTALE				
	Rezultate organizaționale și structurale	0						
	Rezultate privind Resurse Umane	1						
RO- FSCH	Stadiul realizării rezultatelor						EURO	
	Nr.	Rezultate planificate	Realizate	Nerealizate	Neplani- ficate dar realizate	In proces	Alocat	Contractat
5							9.667.500	7.936.624
5	H1	Tot personalul MAI care are responsabilități în domeniul Schengen - instruite				x		
5	P1	Centrul Multifuncțional de Pregătire Schengen - ca centru regional important de cooperare europeană inter-instituțională în domeniul Schengen	x			x		

	Total	12						
	Rezultate fizice	7		COOPERARE POLIȚIENEASCĂ				
	Rezultate organizaționale și structurale	3						
	Rezultate privind Resurse Umane	2						
RO- FSCH		Stadiul realizării rezultatelor					EURO	
	Nr.	Rezultate planificate	Realizate	Nerealizate	Neplanificate dar realizate	In proces	Alocat	Contractat
8							4.000.000	3.909.766
8	01	Specificații tehnice pentru arhitectura de configurare a viitorului sistem informatic a Biroului SIRENE	x					
8	02	Implementarea optimă a activităților privind programele (SW)	x					
8	P1	Implementarea optimă a activităților privind hardware (HW)	x					
8	03	Dezvoltare, instalare și testare aplicație SIRENE și încărcare date				x		
8	H1	40 de operatori SIRENE instruiți - nivel operațional	x					
8	H2	5 specialiști IT din CIPC pregătiți pentru a acorda sprijin din punct de vedere tehnic	x					

8	P2	Biroul SIRENE echipat în mod corespunzător din punct de vedere tehnic și al comunicării	X					
8	P3	Spațiile de lucru pentru biroul Național SIRENE pregătite	X					
8	P4	Spațiile de lucru și instruire echipate în mod corespunzător	X					
8	P5	Spațiile de lucru pentru operatorii biroului SIRENE și spațiile pentru instruire dotate cu climatizare	X					
8	P6	Condiții optime pentru arhivarea documentelor	X					
8	P7	Spațiile de lucru pentru biroul SIRENE asigurate în mod adecvat din punct de vedere al securității fizice și al protecției împotriva incendiilor	X					

	Total	9						
	Rezultate fizice	7		PROTECȚIA DATELOR				
	Rezultate organizaționale și structurale	1						
	Rezultate Resurse Umane	1						
RO-FSCH	Stadiul realizării rezultatelor						EURO	
	Nr.	Rezultate planificate	Realizate	Nerealizate	Neplaniificate dar realizate	In proces	Alocat	Contractat
1							39.800.000	25.803.524
1	P1	Încryptarea comunicațiilor mobile	x					
1	P2	Încryptarea comunicațiilor mobile tip voce	x					
1	P3	Încryptarea comunicațiilor mobile digitale tip voce	x					
1	P4	Încryptarea comunicațiilor mobile cu date digitale	x					
9							2.822.500	2.822.000
9	P5	Echipamente esențiale de comunicații pentru MAI privind rețeaua din zona metropolitană a orașului București - înlocuită	x					
9	P6	Tehnologia MPLS - implementată				x		
9	P7	Capacitatea rețelei - crescută				x		

9	H1	Personalul instruit în noile soluții tehnice	x					
9	O1	O mai mare disponibilitate și confidențialitate asigurată datelor din SINS și ulterior în componenta națională a SIS la nivel de rețea de comunicații				x		
15							28.019.600	28.012.167
15	P8	Toate orașele din România vor avea stație locală STS conectată ,cu suficientă lărgime de bandă, la infrastructura de comunicații integrate a STS.				x		
16							200.000	199.365
16	P9	Existența unui Sistem care să permită verificarea completă a autenticității utilizatorilor, alții decât MAI, care accesează SINS	x					
21							24.428.000	24.426.815
21	P10	În cel puțin 75% din comunele din România, autoritățile publice, cu dreptul de a consulta și a actualiza datele din SINS, vor fi conectate printr-o soluție wireless pentru acces în bandă largă la cea mai apropiată stație locală (POP) din rețeaua de stat multiserviciu integrată				x		
22							1.800.000	928.099
22	P11	Implementarea la timp a soluției de acces fără fir pe bandă largă pentru autoritățile publice cu drept de acces / actualizare a N. SIS II, în toate orașele și municipalitățile din România				x		

	Total	17						
	Rezultate fizice	6		VIZE				
	Rezultate organizaționale și structurale	9						
	Rezultate Resurse Umane	2						
RO	Stadiul realizării rezultatelor						EURO	
FS	Nr.	Rezultate planificate	Realizate	Nerealizate	Neplanificate, dar realizate	In proces	Alocat	Contractat
CH								
6							50.000	49.949
6	01	Cerințele de funcționare ale sistemului - analizate	x					
6	02	Conceptul tehnic general - disponibil pentru implementare	x					
6	03	Dezvoltare sistem	x					
6	04	Funcțiile sistemului - testate	x					
6	05	Sistem finalizat - pentru implementare	x					
6	H1	Utilizatori instruiți pentru utilizarea bibliotecii virtuale	x					
7							1.000.000	934.070
9	P7	200 stații de lucru și alte echipamente IT și infrastructură pentru ROI - achiziționate	x					
9		Sistemele de supraveghere pentru a monitoriza accesul și cardurile de acces - achiziționate	x					

9	01	Software pentru infrastructură - modernizat	x					
11							23.500.000	11.918.876
11	07	Rețeaua națională pentru vize - dezvoltată și conectată la sistemul VIS central				X		
11	08	Verificarea datelor privind vizele în baza de date națională și la nivel central - asigurată				X		
11	09	Cadrul de resurse pentru analiza riscurilor, statistică și comparare - furnizat				X		
11	H2	Personalul MAE implicat în VIS - instruit în legătură cu echipamentul și software-ul furnizat						
12			Aproape realizat				31,6	21,12
12	P3	7 clădiri vor fi achiziționate care vor deveni sedii ale birourilor consulare ale Românie în alte țării	Aproape realizat, Achiziționate 5	2 nu au fost achiziționate				
12	P4	20 de birouri consulare în țări din afara zonei Schengen vor fi îmbunătățite sau reamenajate la standarde Schengen	câteva operaționale, câteva în curs de a deveni operaționale	9 necontractate		X		
12	P5	Birourile consulare vor fi echipate corespunzător cu profilul activității : mobilier și echipament	Aproape realizat			X		
	P6	Centrul de instruire pentru personalul consular și activitățile de instruire - pregătite conform Catalogului Schengen	Clădirile achiziționate	Renovarea nerealizată din bugetul Schengen		X		

	Total		4					
	Rezultate fizice		2		FRONTIERE MARITIME			
	Rezultate organizaționale și structurale		2					
	Rezultate Resurse Umane		0					
R O- FS C H		Stadiul realizării rezultatelor					EURO	
	Nr.	Rezultate planificate	Realizate	Nerealizate	Neplanificate dar realizate	In proces	Alocat	Contractat
17								
17		Echipamente necesare pentru implementarea sistemelor FADO - furnizate și instalate	x					
18						79.700.00	69.820.799	
18	P2	Creșterea mobilității maritime la frontierele externe - echipamente procurate			x			
18	01	Creșterea abilității de cooperare cu alte structuri similare						
18	02	Personal instruit în utilizarea echipamentelor achiziționate		x				

	Total	1						
	Rezultate fizice	1		FRONTIERE AERIENE				
	Rezultate organizaționale și structurale	0						
	Rezultate Resurse Umane	0						
RO - FS CH	Stadiul realizării rezultatelor						EURO	
	Nr.	Rezultate planificate	Realizate	Nerealizate	Neplanificate dar realizate	In proces	Alocat	Contractat
17							25.000	24.871,68
17	P1	Echipamente necesare pentru implementarea sistemelor FADO - furnizate și instalate	x					

	Total		15						
	Rezultate fizice		12		FRONTIERE TERESTRE				
	Rezultate organizaționale și structurale		1						
	Rezultate Resurse Umane		2						
RO		Stadiul realizării rezultatelor						EURO	
FS	Nr.	Rezultate planificate	Realizate	Nerealizate	Neplanificate dar realizate	In proces	Alocat	Contractat	
CH									
	17						25.000	24.871	
	17	P1	Echipamente necesare pentru implementarea sistemelor FADO - furnizate și instalate	x					
	18						49.991.800	33.973.146	
	18	P2	Mobilitatea terestră crescută la frontierele terestre datorită echipamentelor achiziționate	x					
	18	O1	Abilitatea de cooperare cu alte structuri - crescută	x					
	18	H1	Personal instruit în utilizarea echipamentelor achiziționate	x		x			
	19						47.655.000	33.973.146	
	19	P3	Proiectarea tehnică pentru construcții și lucrările de reabilitare - pregătită	x					

19	P4	Clădirile pentru poliția de frontieră construite, lângă frontierele externe				X		
19	P5	Extinderea construcțiilor existente și construirea de noi clădiri pe spațiile existente ale poliției de frontieră				X		
19	P6	Modernizarea și reabilitarea sediilor operaționale ale poliției de frontieră				X		
23							34.349.100	20.589.116
23	P7	Echipamentul de supraveghere și control al frontierei în zonele externe - livrat , instalat și testat	X			X		
23	H2	Aproximativ 100 de utilizatori finali ai echipamentelor -instruiți pentru utilizarea și întreținerea lor	X			X		
23	P8	Stațiile de lucru (cu software-ul corespunzător și UPS) -achiziționat, livrat, testat, și operațional la sediile poliției de frontieră	X			X		
23	P9	Poliția de frontieră echipată cu echipamentul specific și alte mijloace de menținere a ordinii publice (achiziționate, livrate, distribuite și primite)	X			X		
23	P10	Facilitățile de comunicații prin satelit și GPS-urile de stabilire a poziției - livrate și instalate				X		
23	P11	Extinderea serviciilor rețelei de comunicații prin voce pentru linia 1 a Poliției de Frontieră				X		
23	P12	Echipament furnizat pentru finalizarea sistemului integrat de supraveghere				X		

ANEXA 3. CLASIFICAREA PRINCIPALELOR PROVOCĂRI APĂRUTE ÎN IMPLEMENTAREA PROIECTELOR

	Proiect	Provocare	Provocare prevăzută în Fișa de Proiect	Consecințe	Soluții
Provocări/ dificultăți financiare	RO-FSCH 12: Achiziționarea consulatelor	A fost prevăzut un buget redus	Nu	Nu s-au primit oferte	Bugetul a fost suplimentat și licitația relansată
		O depreciere neprevăzută a Euro față de Rupia indiană în etapa de încheiere a contractului, ceea ce a dus la o scădere cu aproximativ 30% a prețului oferit în Rupii	Nu	* proprietarul clădirii nu dorește să încheie tranzacția * Nu este timp să se relanseze licitația	Nu a fost identificată o soluție concretă
	19.1.2 Reabilitarea / modernizarea sediilor Poliției de Frontieră	Noua valoare a TVA, de 24% din 01.07.2010	Nu		Nu a fost identificată o soluție concretă
Provocări legate de resursele umane	Nu au apărut provocări majore				
Provocări/ Dificultăți organizatorice	RO FSCH 9: Actualizarea rețelei de date a MAI pentru zona metropolitană a Bucureștiului, componentă a rețelei integrate de date-voce (DVCN) pentru asigurarea disponibilității datelor și confidențialității în Sistemul național pentru alerte (SINS)	Managementul de proiect a fost adecvat, asigurând finalizarea la termen a proiectului și atingerea obiectivelor prevăzute.	Nu	Consecințe negative asupra implementării proiectului (mai multe întârzieri)	Contractorul și beneficiarul au făcut eforturi în scopul grăbirii implementării

Explicarea codului culorilor în coloana "Soluții":

Verde: soluția a funcționat și dificultatea a fost depășită

Portocaliu: soluția a funcționat într-o oarecare măsură și dificultatea a fost parțial depășită

Roșu: soluția nu a funcționat și dificultatea nu a putut fi depășită

	Proiect	Provocare	Provocare prevăzută în Fișa de Proiect	Consecințe	Soluții
Provocări/ Dificultăți tehnice (1)	19.1 Servicii de proiectare tehnică pentru construirea noilor sedii ale Poliției de Frontieră și modernizarea celor existente	Proiectare neadecvată (insuficient de detaliată sau care uneori furnizează soluții greșite)	Nu	Contractele de lucrări au întâmpinat un număr de probleme ca rezultat al defectelor din proiectul tehnic Întârzieri în lucrări Costuri totale mai mari a lucrărilor	Sprijin furnizat de contractorii care realizează proiectul tehnic către cei care realizează lucrările în abordarea neajunsurilor proiectului tehnic. Acest sprijin a fost acordat în timp util și deciziile luate au fost eficiente pentru a asigura acțiuni corective
	19.1.2 Reabilitarea / Modernizarea sediilor Poliției de Frontieră	Principalele provocări pentru contractori au fost lucrările neprevăzute, mai ales în cazul clădirilor vechi, precum și necesitatea frecventă a realizării reconcilierii cu proiectele tehnice		Întârzieri în implementare	Nu au fost identificate soluții concrete
		Insuficienta desfășurare și proasta planificare făcută de contractori; de asemenea, condițiile meteorologice		Întârzierile în implementare au influențat implementarea altor proiecte din Facilitatea Schengen	Nu au fost identificate soluții concrete
	RO-FSCH 1: Achiziția de terminale Radio Trunked (TETRA) pentru MAI	Complexitatea procesului de livrare		Deși a avut o complexitate ridicată, contractul a fost finalizat la termen, fără a se impune extinderea termenelor.	Buna cooperare a beneficiarului cu Contractorul a fost esențială în depășirea dificultăților distribuiri echipamentului la un număr ridicat de utilizatori finali
	RO FSCH 2: Extinderea Sistemului Național IT de alerte	Dificultatea de a coordona diferite sub-sisteme IT, cu compatibilitate limitată,		Corelarea tuturor acestor sub-sisteme și caracteristicile datelor a	Contractorii din toate proiectele au colaborat pentru realizarea acestei migrări de date

	Proiect	Provocare	Provocare prevăzută în Fișa de Proiect	Consecințe	Soluții
		care trebuie să încarce date în sistemul național.		luat mai mult timp decât a fost estimat inițial	
	RO FSCH 3: Extinderea rețelei de comunicații integrate de date-voce (DVCN) pentru a asigura comunicarea la nivelul de acces al MAI	Provocări logistice în timpul implementării		Recepția echipamentelor este întârziată	A fost făcut un act adițional la contract pentru reprogramarea plăților și pentru implementarea proiectului
Provocări/ Dificultăți tehnice (2)	RO FSCH 5: Centrul Multifuncțional de pregătire Schengen	Au fost identificate neconcordanțe între proiectul dezvoltat de către contractor și situația concretă.		* Contractul trebuie să fie suspendat * Trebuie făcute schimbări în proiectul tehnic * Întârzieri în implementarea proiectului	Având în vedere că bugetul contractat pentru lucrări nu a putut fi majorat, prioritățile proiectului au fost reevaluate și aspectele mai puțin importante au fost abandonate. Beneficiarul a gestionat problema eficient, fără a implica costuri suplimentare
	RO FSCH 15: Extinderea și consolidarea infrastructurii de comunicații WAN-ATM a STS la nivel urban în scopul de a furniza fluxul de informații necesar structurilor teritoriale ale autorităților publice	Servicii/ lucrări suplimentare neprevăzute		Încetinirea implementării proiectului (dependența contractelor unul de altul - de exemplu, ca urmare a necesității unor lucrări neprevăzute emiterea notificărilor de instalare a fost întârziată)	* Beneficiarul a solicitat furnizorilor creșterea numărului de echipe implicate în contract, în scopul de a accelera implementarea * Reafirmarea în fața factorilor de decizie a proiectelor Schengen de importanță națională de către terți care dețin site-urile de telecomunicații * Discuții cu terțe părți, în scopul de a simplifica procedurile de emitere a notificărilor de instalare

	Proiect	Provocare	Provocare prevăzută în Fișa de Proiect	Consecințe	Soluții
					* Angajarea contractului RO-FSCH 21.1.1 pentru executarea branșării energetice complexe și obținerea notificării privind încărcarea de rezistență a turnului
	RO FSCH 21: Echipament de acces radio în bandă largă și servicii de instalare conexe pentru și punerea în funcțiune a accesului la SINS (Sistemul Informatic Național de Alerte), pentru autoritățile publice din mediul rural	Servicii /lucrări suplimentare neprevăzute		Încetinirea implementării proiectului (dependența contractelor unul de altul - de exemplu, ca urmare a necesității unor lucrări neprevăzute emiterea notificărilor de instalare a fost întârziată)	* Beneficiarul a solicitat furnizorilor creșterea numărului de echipe implicate în contract, în scopul de a accelera implementarea * Reafirmarea în fața factorilor de decizie a proiectelor Schengen de importanță națională de către terți care dețin site-urile de telecomunicații * Discuții cu terțe părți, în scopul de a simplifica procedurile de emitere a notificărilor de instalare * Angajarea contractului RO-FSCH 21.1.1 pentru executarea branșării energetice complexe și obținerea notificării privind încărcarea de rezistență a turnului
Provocări/ Dificultăți apărute în timpul derulării licitațiilor/contractării	RO-FSCH 12: Reabilitarea consulatelor	9 posibile contracte au eșuat			Toate proiectele necontractate vor fi finalizate cu fonduri de la bugetul de stat sau prin Fondul pentru frontiere Externe
	RO-FSCH 12: Achiziția de consulate	Factor extern: Imobilul este amplasat într-o zonă de securitate cu		Nu a fost obținut accesul la zona restricționată pentru Consulat	Lobby intensiv la cel mai înalt nivel între cele două state.

	Proiect	Provocare	Provocare prevăzută în Fișa de Proiect	Consecințe	Soluții
		anumite restricții impuse de administrația națională Marocână, o situație care nu era cunoscută la momentul evaluării ofertei			
		Perioadă lungă de desfășurare a licitației		Nu a existat posibilitatea de a organiza licitația pentru reabilitarea clădirii	Costurile pentru această lucrare au fost alocate de MAE din bugetul național
	18.2 Mobilitatea terestră	Contestații din partea participanților la procedura de licitație		Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor (CNSC) a decis că trebuie să se renunțe la licitație de către Autoritatea Contractantă	Autoritatea Contractantă a contestat această decizie la Curtea de Apel din București pe 11 ianuarie 2010, Curtea nu a acceptat decizia CNSC, admitând contestația AC, deci a decis continuarea licitației
	19.1.2 Reabilitarea/modernizarea sediilor Poliției de Frontieră	Contestații din partea participanților la procedura de licitație		Extinderea perioadei de Contractare	Nu a fost identificată o soluție concretă
	RO FSCH 2: Extinderea Sistemului Național IT de alerte	Contestații privind documentația de licitație		Perioada de implementare s-a scurtat Întârzieri în semnarea contractului	Nu a fost identificată o soluție concretă
	RO FSCH 7: Modernizarea sistemului IT extern corelat cu SIS II și VIS	Contestații din partea participanților la procedura de licitație		Întârzieri în semnarea contractului	Decizia luată de către beneficiar (calitatea ofertei tehnice ca și criteriu de selecție a fost mai importantă decât prețul ofertei) nu a fost foarte eficientă din punct de vedere a calendarului inițial prevăzut pentru

	Proiect	Provocare	Provocare prevăzută în Fișa de Proiect	Consecințe	Soluții
					implementarea contractului, dar a stabilit baza necesară pentru obținerea de rezultate mai de calitate

ANEXA 4. LISTA DE INTERVIURI

	Instituție	Participanți	Data
1	Ministerul Administrației și Internelor Direcția Schengen (ACOM) Autoritatea Competentă Piața Revoluției nr. 1A, București	Cătălin NEGOI NIȚĂ, Șef Serviciu	30.09.2010
2	Ministerul Administrației și Internelor Serviciul Fonduri Phare (OI) Piața Revoluției nr. 1A, București	Meda VOICU, AORP (OI)	30.09.2010
3	Ministerul Administrației și Internelor Direcția Generală de Comunicații și Tehnologia Informației Piața Revoluției nr.1A, București	Cosmoiu Florin, Director General Burbea Marian, Director General Adjunct Răducu Marian, Director General Adjunct Artopolescu Corina, Director, Centrul Național SIS Cojan Adriana, Șef Serviciu Lungu Camelia, Specialist Economic, Centrul Național SIS Jiga Andreea, Specialist juridic, Centrul National SIS Colța Florentina, Manager de proiect Coporan Elena, Manager de proiect	30.09.2010
4	Ministerul Afacerilor Externe Departamentul Schengen Str. Emil Pangratti nr. 20, București	Daniel Eusebiu GOȘEA, Director General Alexandru ENACHE, Șef divizie	01.10.2010

ANEXA 5. PUNCTE DE VEDERE DIVERGENTE

Nu au existat puncte de vedere divergente