Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

84328 v2

UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI

MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE
ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

INSTRUMENTE STRUCTURALE
2007 - 2013

POR 2.0: FACILITAREA ASISTENȚEI DINAMICE ȘI DIRECTE ACORDATĂ SOLICITANȚILOR ȘI BENEFICIARILOR PROGRAMULUI OPERAȚIONAL REGIONAL 2014-2020

2

Regio
PROGRAMUL OPERAȚIONAL REGIONAL

Inițiativă locală. Dezvoltare regională.

PROGRAMUL DE DEZVOLTARE REGIONALĂ A ROMÂNIEI

Acord de servicii de consultanță privind asistența
acordată Ministerului Român al Dezvoltării Regionale și Turismului
(actualul Minister al Dezvoltării Regionale și Administrației Publice)
Din data de 20 noiembrie 2012

Evaluarea comunicării și colaborării dintre Autoritatea de Management și Organismele Intermediare din cadrul Programului Operațional Regional și facilitarea sprijinului proactiv și direct pentru beneficiari

- Raport final, Componenta II -

20 decembrie 2013

Proiect cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională prin intermediul Programului Operațional Regional 2007-2013

Inițiativă locală. Dezvoltare regională.

www.inforegio.ro

Acest raport a fost pregătit de o echipă formată din Sebastian I. Burduja, Marcel Ionescu-Heroiu, Florian Gaman, Valentina Rădoi, Roxana Neșa, Ciprian Ciobanu, Mihai Magheru și Nadja Ohranovic. Raportul a beneficiat de comentarii din partea lui Keith McLean, Cătălin Păuna și Pedro Rodriguez. Raportul și misiunile corespunzătoare s-au bazat pe sprijinul administrativ oferit de Cristina Zirimis și Adina Vințan.

Echipa ar dori să transmită mulțumiri către Elisabeth Huybens pentru sfaturile, sprijinul și îndrumarea pe care le-a oferit constant de-a lungul întregului proces. Mulțumiri speciale se cuvin colaboratorilor noștri principali din cadrul Autorității de Management a Programului Operațional Regional (Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice) pentru datele furnizate, pentru sugestiile oferite și pentru excelenta cooperare.

În plus, acest studiu a fost făcut posibil cu sprijinul larg și dedicarea părților interesate de pe teritoriul României, cu rol esențial în acest demers: cele opt Agenții de Dezvoltare Regională, Organismul Intermediar pentru Turism și cei peste 150 de beneficiari ai Programului Operațional Regional intervievați (instituții publice, companii private, organizații neguvernamentale). Pe parcursul unei perioade extrem de aglomerate, personalul acestor instituții a investit timp și energie pentru a transmite sugestii de îmbunătățire a Programului Operațional Regional, așa cum se reflectă în actualul raport.

În final, dar nu în cele din urmă, echipa ar dori să mulțumească tuturor celor implicați în elaborarea și implementarea sondajului POR în rândul beneficiarilor, la care au luat parte 470 de respondenți; lor li se datorează fundamentarea multora dintre recomandările prezentate în acest studiu. Printre partenerii care au sprijinit acest efort se numără: Autoritatea de Management a Programului Operațional Regional, Agențiile de Dezvoltare Regională și portalul cu informații despre fondurile structurale ale Uniunii Europene, www.fonduri-structurale.ro.

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în acest raport nu reflectă în mod necesar viziunile și poziția directorilor executivi ai Băncii Mondiale, ai Uniunii Europene sau ai Guvernului României.

Cuprins

Listă figuri ..... **vii**

Listă poze ..... **ix**

Listă casete ..... **ix**

Listă acronime ..... **x**

Programul Operațional Regional (POR): Pe scurt ..... **xii**

Sumar executiv **1**

Introducere **15**

I. Context **17**

Obiectivele și sfera de aplicabilitate a analizei 22

Metodologie 24

Public ţintă 26

Structura raportului 27

II. Cadru teoretic **29**

Performanţă organizaţională 29

Un mediu propice 33

III. Prezentare generală: Profilul beneficiarilor POR şi tipuri de mecanisme de sprijin **35**

Cererea: beneficiarii POR 35

Oferta: mecanismele de asistenţă asigurate de AM şi OI 46

IV. Tematici pe orizontală **51**

A. Perspectivele beneficiarilor cu privire la regionalizare 51

B. Resursele umane 53
Capacitate internă 54
Resurse externe 57
C. Accesul la finanţare 59
D. Electronizare: Spre un e-POR funcţional 60
E. Sprijin particularizat: Implicarea comunităţilor marginalizate și abordarea CLLD 67
Relevanța abordării CLLD pentru POR 2014-2020 70

V. Pre-aplicare 79

Implicarea activă a beneficiarilor în procesul de programare 80
Pregătirea proiectelor 84
Activități de informare 84
Pregătirea proiectelor 86

VI. Aplicare, evaluare şi contractare 91

Ghidul solicitantului 92
Cheltuieli eligibile şi neeligibile 94
Biroul de asistenţă (Helpdesk) 98
Formare 100
La nivelul OI 100
La nivelul AM 101
Comunicare continuă 104

VII. Implementare 107

Achiziţiile publice şi corecţiile aferente 107
Recomandări detaliate pentru îmbunătățirea cadrului privind achizițiile publice 115
Dinamici noi în ceea ce privește cadrul UE de achiziții publice 123
Faza de proiectare: documentaţia tehnică 130
Mecanisme de răspundere 130
Lista de cantități, graficul de plăţi şi articole comasate 133

Faza de execuţie: contracte, monitorizare, rambursări 134
Contractele de tip FIDIC 134
Alţi furnizori şi mecanismele de răspundere corespunzătoare 138
Monitorizare 139
Rambursările cheltuielilor aferente proiectelor POR 140

VIII. Post-implementare 143
Monitorizare şi evaluare (M&E) ex-post 143
Schimb de cunoştinţe 146

IX. Foaie de parcurs privind recomandările prioritare 151

Anexa A: Sondaj al beneficiarilor POR (aprilie-mai 2013) 161
Anexa B: Ghid de interviu pentru beneficiarii POR 168
Anexa C: Lista beneficiarilor intervievați 169
Anexa D: Distribuția în spațiu a proiectelor POR (contractate la 31/12/2012) 173
(1) Nivelul regional 173
(2) Nivelul județean 174
A. Total 174
B. Beneficiari publici 175
C. Beneficiari privați 176
(3) Nivelul local 177
A. Total 177
B. Beneficiari publici 178
C. Beneficiari privați 179
(4) Domenii Majore de Intervenție 180

Listă figuri

Figura 1. Performanţa relativă a programelor structurale ale UE în România (la 30 noiembrie 2013) 17

Figura 2. Rezultatele sondajului cu beneficiarii de fonduri UE (februarie 2010)..... 20

Figura 3. Procentul de respondenţi care identifică un obstacol ca fiind foarte/extrem de important 21

Figura 4. Cadrul de evaluare a asistenţei disponibile solicitanţilor şi beneficiarilor din cadrul POR..... 25

Figura 5. Performanța organizațională (*balanced scorecard* și triunghiul strategic)..... 31

Figura 6. Sprijin AM/OI în cadrul celor trei piloni ai performanţei organizaţionale/de proiect 32

Figura 7. Un cadru teoretic pentru evaluarea mecanismelor de sprijin din cadrul POR 34

Figura 8. Solicitări de finanţare depuse, ca procent din alocarea pe zone prioritare (31.12.2012) 37

Figura 9. Distribuția pe regiuni a proiectelor POR (pe axe) 38

Figura 10. Numărul proiectelor finalizate şi al celor aprobate, per regiune (decembrie 2012) 38

Figura 11. Numărul de proiecte finalizate şi al celor aprobate, per judeţ (decembrie 2012) 39

Figura 12. Distribuția la nivel de judet a proiectelor POR (pe axe)..... 39

Figura 13. Distribuţia fondurilor contractate în cadrul POR (31.12.2012)..... 40

Figura 14. Distribuţia municipiilor, oraşelor şi comunelor în România 41

Figura 15. Distribuția proiectelor POR (în funcție de număr) 41

Figura 16. Distribuția proiectelor POR (în funcție de valoarea lor) 42

Figura 17. Percepţiile beneficiarilor despre nivelul de importanţă a principalelor avantaje ale POR..... 43

Figura 18. Percepţiile beneficiarilor despre nivelul de importanţă a obstacolelor 44

Figura 19. Percepțiile beneficiarilor despre beneficiile și costurile proiectelor POR 45

Figura 20. Reacțiile beneficiarilor actuali cu privire la disponibilitatea de a solicita noi finanțări prin POR 45

Figura 21. Perspectivele beneficiarilor români seamănă cu ale beneficiarilor din alte state membre..... 47

Figura 22. Tipologia mecanismelor de sprijin pentru solicitanți/beneficiari ai POR..... 50

Figura 23. Toate tipurile de beneficiari susțin sistemul de evaluare online a furnizorilor de servicii 58

Figura 24. O platformă electronică de depunere a cererilor de finanțare există în România (UEFISCDI).. 63

Figura 25. Majoritatea beneficiarilor salută introducerea documentaţiei electronice 66

Figura 26. Acoperirea geografică a GAL-urilor în perioada 2011-2012 73

Figura 27. Proiectele CDD ale Băncii Mondiale în perioada 2000-2013 77

Figura 28. Echilibrul între absorbţia şi impactul fondurilor POR 79

Figura 29. Cadrul de programare a fondurilor structurale în România pentru perioada 2014-2020..... 83

Figura 30. Satisfacţia faţă de asistenţa ADR, acordată în faza de aplicare, este relativ ridicată 92

Figura 31. Percepția beneficiarilor privind helpdesk-urile ADR/AM (in funcție de nr. proiecte POR implementate) 99

Figura 32. Nivelul de satisfacţie față de sesiunile de pregătire organizate de AM (în funcție de nr. de proiecte al respondentului) 103

Figura 33. Exemplu de sistem online de urmărire a procesului (USCIS) 105

Figura 34. Percepţiile beneficiarilor asupra cadrului de achiziţii publice ca obstacol 108

Figura 35. Corecţii în funcţie de tipul de neregulă constatată..... 110

Figura 36. Corecţiile ca procent din bugetul total al proiectelor în implementare (octombrie 2012) 111

Figura 37. Termene minime pentru diferite etape în procesul de achiziții publice..... 124

Figura 38. Percepţiile beneficiarilor privind formularele de contract FIDIC pentru proiectele POR 136

Figura 39. Selectarea corectă a tipului de contract (respectiv, a culorii FIDIC) este relativ simplă..... 137

Figura 40. Satisfacţia beneficiarilor faţă de vizitele personalului din ADR (stânga) şi AM (dreapta) 140

Listă poze

Poza 1. Portofoliul de beneficiari și proiecte POR este foarte divers 19

Poza 2. Utilizarea copiilor tipărite și birocrația excesivă au generat inclusiv probleme de depozitare 62

Poza 3. O pregătire din timp a proiectelor înseamnă și o implementare mai facilă în etapele ulterioare 87

Poza 4. Scaunele din cele mai moderne săli sunt de multe ori tot cele vechi 95

Poza 5. Proiectele complexe necesită constructori cu competențe speciale (nu neapărat și la prețul cel mai mic)..... 128

Poza 6. O documentație tehnică de calitate este vitală în faza de execuție a proiectului 132

Poza 7. Generatorul școlii din Livada este supra-dimensionat, creând presiuni bugetare asupra școlii și asupra autorităților locale..... 145

Listă casete

Caseta 1. Tema orizontală a „egalităţii de șanse” a fost ineficientă în susţinerea proiectelor destinate romilor 68

Caseta 2. Un sistem alternativ pentru determinarea cheltuielilor eligibile şi neeligibile 96

Caseta 3. Pragul de 5% impus prin Ordinul de Cheltuieli Eligibile pentru anumite servicii este inadecvat 97

Caseta 4. Echivalentul spaniol al Ordinului de Cheltuieli Eligibile este multe mai flexibil..... 98

Caseta 5. Consecinţele accidentale ale unor reguli rigide 144

Caseta 6. Utilitatea schimbului de cunoștințe este de necontestat 148

Listă acronime

ACIS	Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale
ADI	Asociație de Dezvoltare Intercomunitară
ADR	Agenția pentru Dezvoltare Regională
AM	Autoritatea de Management
AM-POR	Autoritatea de Management pentru Programul Operaţional Regional
ANA	Autoritatea Naţională pentru Audit
ANRMAP	Autoritatea Naţională pentru Reglementarea şi Monitorizarea Achiziţiilor Publice
APDRP	Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit
CLLD	Community-Led Local Development
CF	Contract de Finanțare
CM-POR	Comitetul de Monitorizare pentru Programul Operațional Regional
CCCT	Comitetul Consultativ pentru Coeziune Teritorială
CCDR	Comitetul Consultativ pentru Dezvoltare Regională
CCT	Comitet Consultativ Tematic
CE	Comisia Europeană
CIAP	Comitetul Interinstituţional pentru Elaborarea Acordului de Parteneriat
CM-POR	Comitetul de Monitorizare pentru Programul Operaţional Regional
CNSC	Consiliul Naţional pentru Soluţionarea Contestațiilor
CP	Corpul Practicienilor
CRPDR	Comitetul Regional pentru Elaborarea Planului de Dezvoltare Regională
CSC	Cadru Strategic Comun
DCAT	Direcţia de Coordonare a Activităţilor în Teritoriu
DCI	Document Cadru de Implementare
FEADR	Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European pentru Dezvoltare Regională
FEPAM	Fondul European pentru Pescuit şi Afaceri Maritime
FIDIC	Federația Internațională a Inginerilor Consultanți
FIFO	First-in-first-out (în limba română: „primul venit, primul servit”)
FSE	Fondul Social European
FRDS	Fondul Român de Dezvoltare Socială
GAL	Grup de Acțiune Locală
GR	Guvernul României
ISC	Inspectoratul de Stat în Construcţii
ITI	Investiții Teritoriale Integrate
LEADER	Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
LDM	Listă de Materiale
MADR	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale
MDRAP	Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice
MDRT	Ministerul Dezvoltării Regionale şi Turismului
M&E	Monitorizare și Evaluare
MFE	Ministerul Fondurilor Europene
MIE	Ministerul Integrării Europene
OCE	Ordinul Cheltuielilor Eligibile
OSI	Open Society Institute

OT	Obiectiv Tematic
OI	Organism Intermediar
OM	Ofiţer de Monitorizare
OUG	Ordonanţă de Urgenţă a Guvernului
PNDR	Programul Național pentru Dezvoltare Rurală
PDR	Plan de Dezvoltare Regională
POR	Programul Operaţional Regional
SDL	Strategie de Dezvoltare Locală
SF	Studiu de Fezabilitate
SMIS	Single Management Information System
TIC	Tehnologia Informației și Comunicațiilor
UCVAP	Unitatea Centrală pentru Verificarea Achiziţiilor Publice
UE	Uniunea Europeană

Programul Operațional Regional (POR): Pe scurt

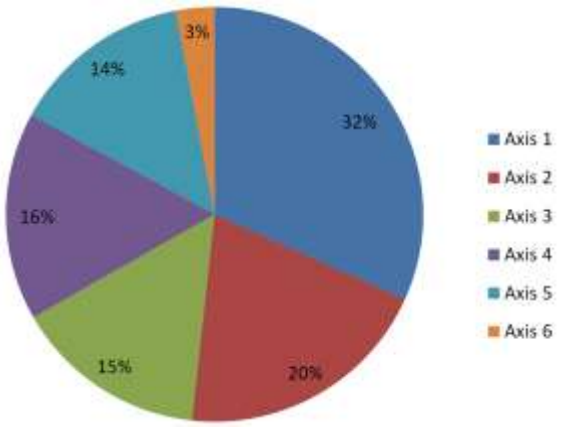
Scop general: Obiectivul de ansamblu al POR este de a sprijini dezvoltarea economică, socială, teritorială a regiunilor României într-un mod echilibrat și durabil, în conformitate cu nevoile și resursele specifice, avându-se în vedere cu precădere polii urbani de creștere, îmbunătățirea mediului de afaceri și a infrastructurii de bază. Regiunile României, în special cele aflate în urmă, ar putea deveni locuri mai atractive de locuit și de vizitat, pentru investiții și muncă.

Impact: Este de așteptat ca, din implementarea acestui program, să rezulte condiții mai bune de dezvoltare teritorială echilibrată din punct de vedere economic și social a tuturor regiunilor României, iar polii urbani de creștere vor putea, la rândul lor, să răspândească dezvoltarea. Obiectivele strategice ale POR sunt: 15.000 de noi locuri de muncă până la finalul lui 2015; disparități interregionale în scpdere între 2007-2015 (măsurate ca PIB/capita).

Axe prioritare:

1. Sprijinirea dezvoltării durabile a orașelor - poli urbani de creștere
2. Îmbunătățirea infrastructurii regionale si locale de transport
3. Îmbunătățirea infrastructurii sociale
4. Sprijinirea dezvoltării mediului de afaceri regional și local
5. Dezvoltarea durabilă și promovarea turismului
6. Asistența tehnică

Dintr-un total de **4,38 miliarde EUR**, alocarea financiară a POR pe axe prioritare este după cum urmează:



Actori cheie:

- **Autoritatea de Management (AM)** se află în cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP) și este responsabilă de elaborarea și implementarea POR.
- **Organismele Intermediare (OI-uri)** sunt cele 8 Agenții de Dezvoltare Regională (ADR-uri) și OI-Turism. Ele îndeplinesc sarcini delegate de AM în ceea ce privește programarea și implementarea POR.
- **Beneficiarii** sunt organizații publice, private sau non-profit, care depun cereri de finanțare și primesc fonduri POR pentru a implementa proiectele propuse.
- **Alte părți interesate importante:** la nivel regional, Consiliul de Dezvoltare Regională (CDR); la nivel național, Comitetul de Monitorizare a POR (CM-POR), Autoritatea de Audit, Autoritatea de Certificare și Plată și Ministerul Fondurilor Europene.

PROGRAMUL DE DEZVOLTARE REGIONALĂ A ROMÂNIEI

Sumar executiv

Programul Operaţional Regional (POR) este cel mai performant instrument de acest tip din România, în ciuda complexităţii sale şi a portofoliului diversificat de proiecte. POR abordează un set amplu de nevoi la nivelul fiecăreia dintre cele opt regiuni, acoperind domenii precum dezvoltarea urbană, infrastructura de transport, infrastructura socială, dezvoltarea afacerilor şi turismul. Unele proiecte sunt relativ mici şi uşor de implementat, în timp ce altele reprezintă lucrări de infrastructură complexe, cu documentaţie tehnică stufoasă şi proceduri de durată. Prin urmare, este remarcabil faptul că POR rămâne (la nivelul datei de 30 noiembrie 2013) cel mai performant program operaţional al ţării, în mod special în ceea ce priveşte plăţile rambursate de către CE (Comisia Europeană) către România, plăţi care se situează la nivelul de 44,2% din alocarea totală disponibilă.

Feedback-ul oferit în urma interviurilor şi sondajelor este extrem de pozitiv în privinţa satisfacţiei beneficiarilor faţă de POR, în special în raport cu alte programe operaţionale (PO). Beneficiarii apreciază colaborarea cu Organismele Intermediare (OI-uri) și Autoritatea de Management (AM). Există un sentiment al parteneriatului şi colaborării, care conduce la ideea că toate părţile implicate îşi doresc cu adevărat ca programul să fie un succes. POR datorează bună parte din relativul său succes faptului că personalul din AM şi OI-uri (Organisme Intermediare): este *mai apropiat de solicitanţii şi beneficiarii programului*; demonstrează o înţelegere superioară a *ceea ce trebuie realizat pe teren*; se bazează pe experienţa *persoanelor care ştiu să proiecteze şi să implementeze soluţii optime*, colaborând îndeaproape cu echipele beneficiarilor, pe care le cunoaşte şi în care au încredere; își asumă *o mai mare răspundere în ceea ce privește rezultatele* față de beneficiari şi de public în general; şi, în cele din urmă, *beneficiază de circuite de feedback mai rapide şi mai eficiente* din partea beneficiarilor.

Aceasta nu înseamnă că mecanismele de asistenţă disponibile în prezent pentru solicitanţii şi beneficiarii din cadrul POR sunt suficiente și fără cusur sau că performanța programului se traduce pur și simplu printr-o rată de absorbție mai ridicată. Pentru acest raport, a fost elaborat un sondaj destinat beneficiarilor din toate cele opt regiuni, pentru a obţine informaţii cu privire la principalele obstacole în accesarea finanţării prin POR şi în implementarea proiectelor. Din totalul de 470 de răspunsuri, proporţia persoanelor care au caracterizat diversele obstacole drept „extrem de importante” şi „foarte importante” variază între un uimitor 81,5% pentru „birocraţia şi documentaţia excesivă” şi 80% pentru „modificările frecvente ale legislaţiei” şi numai 31,7% pentru „personal slab pregătit al ADR” (vezi figura de mai jos). De asemenea, peste jumătate din respondenţi au identificat şi alte obstacole ca fiind „extrem de importante” şi „foarte importante”, în ordinea următoare: întârzieri în evaluarea şi selecţia proiectelor (73%), întârzieri la rambursare (69%), lipsa capitalului pentru co-finanţare şi asigurarea fluxului de numerar (68%), cadru legislativ inadecvat pentru achiziţiile publice (62%), pre-finanţarea insuficientă (56%) şi calitatea slabă a documentaţiei tehnice (52%).

De asemenea, câteva aspecte importante se află în afara ariei de acoperire a acestui raport, cu toate că sunt demne de menționat ca făcând parte din contextul mai larg al implementării POR. Mai întâi, este nevoie de un efort crescut în ceea ce privește selectarea și ordonarea în funcție de priorități a investițiilor POR. Nu este întotdeauna evident dacă actualele proiecte POR corespund nevoilor locale și sunt aliniate la strategiile de la nivel regional și național, iar procesele de selecție (bazate pe regula „primul venit, primul servit”) au privilegiat adesea absorbția în detrimentul impactului strategic. Mai mult, există îngrijorări cu privire la faptul că autoritățile locale nu vor fi capabile să asume costurile de operare și mentenanță (O&M) legate de proiectele POR finalizate. Aceste aspecte reprezintă punctele centrale de interes ale unui alt proiect de asistență tehnică al Băncii Mondiale, legat de îmbunătățirea

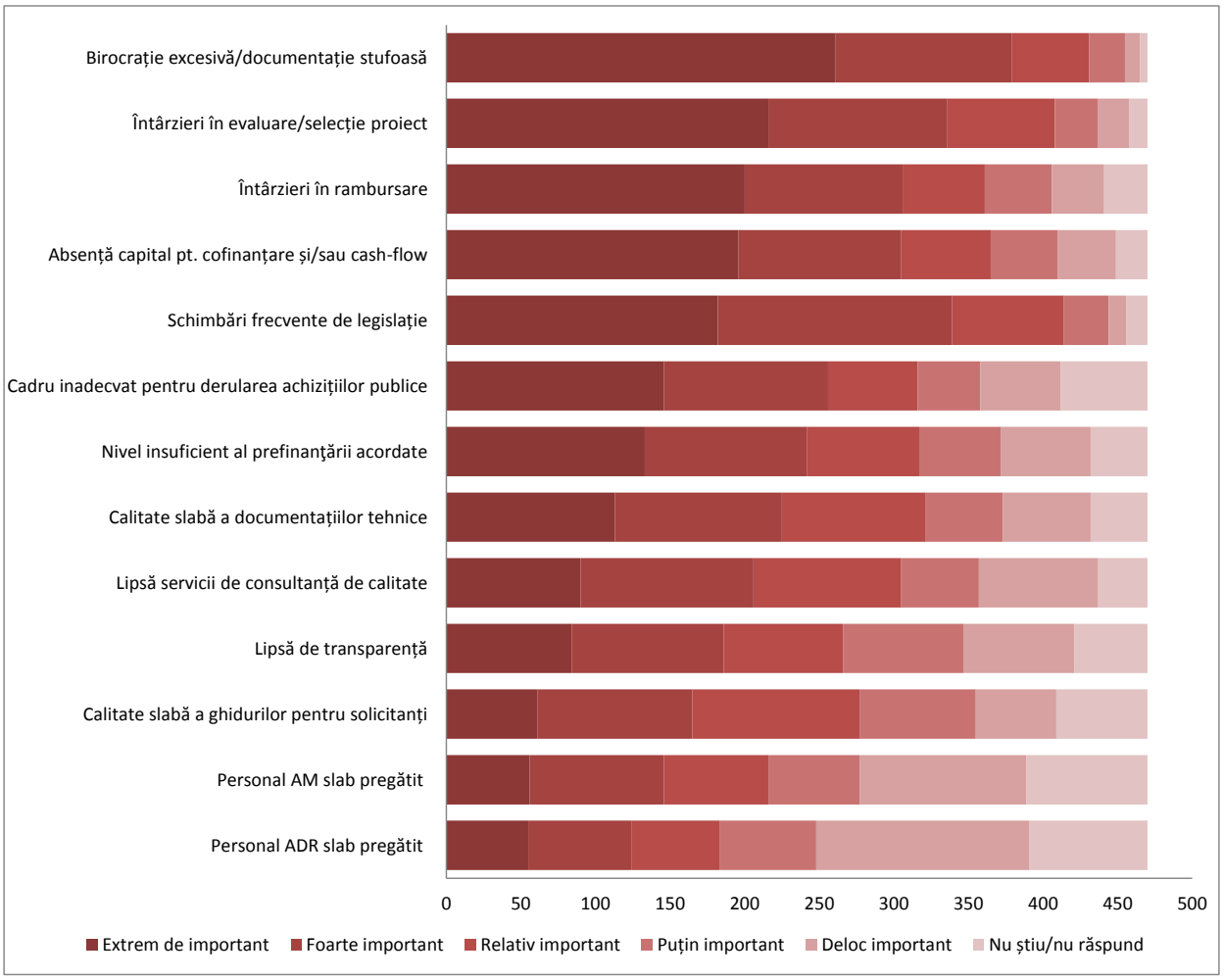
selecției proiectelor POR. În pregătire se află și evaluarea intermediară a programului, realizată de KPMG, care include date foarte relevante pentru estimarea impactului proiectelor POR. Din multe puncte de vedere, această evaluare este complementară actualului raport. Nu în ultimul rând, finanțarea de la bugetul național a dezvoltării regionale și rurale continuă să dubleze resursele POR prin Programul Național de Dezvoltare Locală, recent lansat, cu toate că procedurile de selecție și de implementare sunt, în general, mai puțin riguroase decât cele din cadrul POR. Există nevoia de a asigura o coerență mai mare între proiectele finanțate de la bugetul de stat și cele finanțate din fonduri UE, care reprezintă centrul de atenție al unei viitoare evaluări a Băncii Mondiale pentru Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP).

Ținând seama de contextul pe care îl schițează aceste aspecte, constrângerile de timp și de resurse aferente acestui raport impun totuși concentrarea atenției asupra a două elemente: (a) evaluarea mecanismelor actuale de sprijin pentru solicitanţii şi beneficiarii POR; şi (b) formularea de recomandări pentru îmbunătăţire. Principiul director al analizei de faţă rămâne: „înainte de toate, să nu faci rău”. Componentele POR care sunt funcţionale şi eficiente în susţinerea solicitanţilor şi beneficiarilor trebuie consolidate în vederea fructificării cunoştinţelor instituţionale acumulate şi pentru a minimiza schimbările neașteptate. Pe scară mai largă, un nivel ridicat de predictibilitate este important ca modalitate de a asigura un mediu stabil, cu reguli clare, pentru solicitanți și pentru beneficiari. Totodată, ar trebui să fie clar de la bun început că acest raport tratează tema mecanismelor de sprijin disponibile pentru solicitanții/beneficiarii POR, având în vedere capacitatea lor actuală. Aceasta nu înseamnă că beneficiarii, la rândul lor, nu ar trebui să depună toate eforturile pentru consolidarea abilităților lor de a pregăti și implementa proiecte. Însă tema cheie a acestei analize rămâne sprijinul pe care pot conta solicitanții și beneficiarii de fonduri POR în accesarea finanțării disponibile prin acest program.

Cu toate că există o listă lungă și binecunoscută de probleme legate de implementarea proiectelor din fonduri europene, vestea bună este aceea că cei mai mulţi beneficiari continuă să creadă în valoarea net pozitivă a programului. 87% din participanţii la sondaj au răspuns că costurile suportate au fost mai mici decât beneficiile finanţării prin POR. În ceea ce priveşte apetitul beneficiarilor de a aplica pentru finanţare POR în viitor, 83% din răspunsuri au fost pozitive, doar 4%, respingând ideea de a solicita acest tip de finanţare din nou – un semn foarte încurajator pentru atractivitatea POR în perioada următoare. Cu toate că „raportul beneficiu-cost” perceput rămâne mai mare decât 1, echipele din AM şi OI-uri ar trebui să urmărească să crească în continuare acest raport reducând pe cât posibil obstacolele din calea beneficiarilor.

În acest context, prima recomandare se referă la o schimbare de paradigmă, care presupune trecerea la modelul „în prim-plan, beneficiarii,” care se aliniază perfect cu scopul acestui raport. Evident, există o tensiune inerentă legată de cele două funcţii esenţiale pe care trebuie să le îndeplinească sistemul POR în raport cu solicitanţii şi beneficiarii: *monitorizare şi control* versus *parteneriat şi colaborare*. Informațiile colectate din interviurile de pe teren cu beneficiarii şi cu alte părţi interesate cheie sugerează că sistemul POR ar avea de câştigat din echilibrarea concentrării riguroase pe control și sancțiuni, din prezent, prin eforturi mai dinamice de natura parteneriatului şi îndrumării. Din punct de vedere instituțional, OI-urile sunt mai bine poziționate pentru a furniza asistență solicitanților și beneficiarilor în realitatea practică, în timp ce funcțiile de control sunt exercitate mai firesc de către autoritățile centrale (AM, Autoritatea de Audit etc.).

Percepţiile beneficiarilor despre problemele cu care se confruntă în cadrul POR

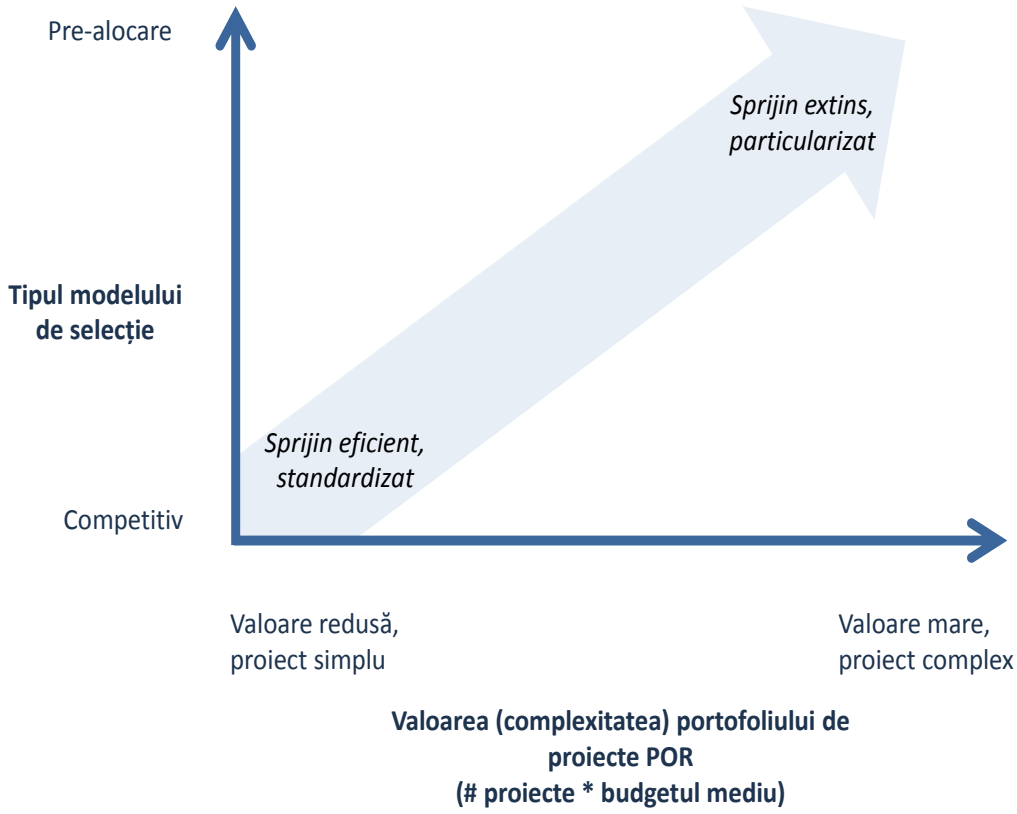


Asigurarea unor mecanisme adecvate de susţinere a beneficiarilor, la nivelul AM şi al OI-urilor, depinde de două variabile cheie pentru fiecare tip de solicitant/beneficiar: modelul de selecţie aplicabil şi valoarea portofoliului. În ceea ce priveşte modelul de selecţie, finanţarea *cu prealocare* pentru un proiect sau un set de proiecte (ca în cazul polilor de creştere) poate şi trebuie să fie susţinută printr-o colaborare personalizată şi apropiată cu echipele AM/OI pe toată durata de derulare a proiectului. Scopul este de a asigura o asistenţă tehnică perfect aliniată cu necesităţile specifice ale beneficiarului şi de a crea cel mai mare impact cu putinţă. Însă, dacă selecţia beneficiarilor se realizează pe principii *competitive*, asistenţa oferită trebuie să fie standardizată, egală pentru toţi și eficientă.

Tipologia din imaginea de mai jos este o reprezentare de bază a modului în care mecanismele de asistenţă optimă variază în funcţie de fiecare solicitant/beneficiar în parte şi de modelul de selecţie corespunzător. Valoarea portofoliului este echivalentă cu numărul total de proiecte POR, multiplicat cu bugetul mediu al acestora. Așa cum s-a arătat mai sus, există două grupuri relativ distincte: instituţiile publice, care implementează un portofoliu amplu şi complex de proiecte, şi beneficiarii publici, privaţi sau non-profit, care realizează investiţii mai reduse ca amploare şi mai simple. Important este faptul că această abordare este perfect corelată cu recomandările făcute de CE în documentul de poziţie din octombrie 2012 cu privire la pregătirea României pentru perioada 2014-2020, după cum urmează: „Dacă

asistenţa personalizată ar trebui direcţionată către beneficiari mai mari, însoţită de responsabilizarea lor […], asistenţa standardizată ar trebui să fie oferită sectoarelor care includ o gamă largă de beneficiari mai mici şi mai eterogeni (îndrumare personalizată, servicii de asistenţă, diseminarea de documente standardizate etc.).”[1]

Tipologia mecanismelor de sprijin ale POR



Teme orizontale

A. Regionalizarea

Cei mai mulţi dintre beneficiari sunt în favoarea eforturilor guvernului în direcția regionalizării, deși este important de menționat că anumite elemente s-ar putea aplica abia în perioada 2021-2027. În primul rând, un avantaj esenţial al unui POR regional este un nivel ridicat de receptivitate şi personalizare, în acord cu nevoile și prioritățile locale/regionale. În al doilea rând, beneficiarii trebuie să aibă în vedere că AM de la nivel central este inevitabil mai izolată în raport cu situaţia de pe teren, spre deosebire de ADR-uri, care îşi pot particulariza asistenţa oferită şi pot interveni mai rapid în caz de nevoie. Beneficiarii ar prefera o AM la nivel regional, care poate îmbina toate avantajele enunţate mai sus: ar fi mai apropiată de realitatea din teren, ar cunoaşte mai bine situaţia specifică şi ar putea reacţiona rapid, deţinând, în acelaşi timp, puterea de decizie necesară adoptării măsurilor şi furnizării unor răspunsuri informate. Probabil aspectul cel mai important este că regionalizarea promite proiecte care vizează cu adevărat nivelul regional, asigurând o coordonare reală la nivel politic şi administrativ,

[1] „Poziția Serviciilor Comisiei privind dezvoltarea Acordului de parteneriat și programelor în România pentru perioada 2014-2020”, Ref. Ares (2012) 1240252 - 19.10.2012, pag. 37

atâta timp cât nu repetă dinamicile actuale, care nu încurajează proiecte între diverse unități și niveluri administrative(de ex., orașe, județe etc.). În special, pe baza feedback-ului din interviuri şi în paralel cu activitatea referitoare la modelele de selecţie a proiectelor, o posibilitate demnă de luat în considerare pentru perioada 2014-2020 este un sistem de regionalizare „light", cu un POR adaptat diverselor tipuri de proiecte, în funcţie de amploarea acestora.

B. Resursele umane

Succesul POR depinde în primul rând de *oamenii* care asigură funcționarea sistemului – în special de cei responsabili de scrierea şi implementarea proiectelor. Fără pasiunea, angajamentul şi implicarea continuă a acestor persoane, chiar şi sistemul cel mai bine pus la punct ar da greş în atingerea obiectivelor fundamentale ale POR.

Cea mai importantă prioritate a sistemului POR este de a păstra personalul *intern* esenţial, care este responsabil de punerea in practică a proiectelor la nivel de solicitant/beneficiar. În primul rând, acest lucru necesită crearea condiţiilor pentru o salarizare adecvată a echipelor de proiect din instituţiile sectorului public, pe toată durata ciclului de viaţă a unei investiţii şi nu doar în faza de implementare. În plus faţă de extinderea sistemului de bonificaţii, trebuie explorate opţiuni de creştere a bazei salariale în funcţie de performanţele atinse. La fel de important, multe dintre unităţile care lucrează în domeniul proiectelor cu finanţare UE au în continuare carenţe în ceea ce priveşte volumul de personal şi sunt copleşite de responsabilităţile în legătură cu gestionarea portofoliilor de mare amploare. Această situaţie este valabilă mai ales în perioada recentă, când echipele au fost obligate să accelereze implementarea proiectelor curente şi să le finalizeze înainte de termenul limită 2015, dar şi să elaboreze noi proiecte pentru ciclul bugetar 2014-2020. În acest context, cadrul legal care limitează angajarea de personal în sectorul public trebuie reevaluat pentru a se asigura că unităţile axate pe proiecte cu finanţare de la UE beneficiază în permanenţă de un număr adecvat de angajaţi. Desigur, toate aceste măsuri trebuie aplicate pe bazele unui sistem de recrutare adecvat și meritocratic, care să asigure angajarea atât de necesară de personal cu pregătire în domenii cheie (mai ales economic, inginerie civilă și științe juridice). O ultimă recomandare pentru mobilizarea resurselor *interne* este ca AM şi OI să capitalizeze cunoştinţele existente ale personalului cu experienţă de pe partea beneficiarilor. O posibilitate este de a reuni aceste persoane în cadrul unui Corp al Practicienilor (CP), care ar urma să se întrunească periodic şi să transmită sugestii către OI-uri, AM şi către Comitetul de Monitorizare (CM), după cum este necesar. Este de aşteptat ca acest Corp să devină rapid o componentă esenţială a sistemului POR de învăţare şi adaptare continuă şi să poată asigura un grad mai ridicat de răspuns din partea sistemului la problemele identificate în domeniu. În plus, membrii Corpului de Practicieni ar putea fi selectaţi pentru a deveni formatori pentru personalul implicat în gestionarea proiectelor cu finanţare de la UE.

În același timp, este nerealist ca beneficiarilor POR să li se ceară să îndeplinească toate sarcinile la nivel intern – de fapt, externalizarea anumitor servicii este chiar viabilă și de dorit, având în vedere că astfel de cheltuieli sunt de obicei eligibile pentru a fi acoperite din fonduri UE. Provocarea cheie în gestionarea acestora este faptul că piaţa nu este pe deplin matură şi transparentă, astfel că selectarea companiei ideale de consultanţă este o sarcină dificilă pentru cei mai mulţi dintre beneficiarii fondurilor POR. Soluţiile pentru creşterea transparenţei pieţei includ: (a) publicarea numelor firmelor de consultanță aferente scrierii/managementului proiectelor și (b) punerea în funcțiune a mecanismelor de obţinere a feedback-ului din partea beneficiarilor prin permiterea acestora să publice comentarii despre experiențele lor cu diverși furnizori de servicii. În fine, contractele ar trebui îmbunătățite pentru a proteja interesele solicitanţilor şi beneficiarilor, precum şi pentru a trage consultanţii la răspundere

pentru calitatea muncii lor, asigurându-se, astfel, printre altele, erori minime în completarea cererilor de finanţare şi a cererilor de rambursare.

C. Accesul la finanţare

Accesul adecvat la finanţare pe parcursul tuturor etapelor unui proiect este o preocupare primordială pentru beneficiarii intervievaţi, în toate sectoare (public, privat şi non-profit). Observaţiile cercetării de pe teren sugerează că mai multe bănci din România, inclusiv unele dintre cele mai importante, au produse specifice, care vizează nevoile beneficiarilor de proiecte. În ultimul timp, piaţa acestui tip de instrumente a crescut în dimensiune şi complexitate, dar mulţi beneficiari nu sunt încă la curent cu oportunităţile disponibile, iar, în ceea ce le privește, o parte din bănci continuă să privească beneficiarii fondurilor structurale cu mult scepticism. Deoarece se preconizează că sistemul de creditare își va reveni odată cu redresarea economiei, nevoia principală anticipată este de a „conecta" beneficiarii cu instituţiile financiare și cu asociațiile reprezentative (de ex., Asociația Română a Băncilor). Acesta este un rol pe care AM şi OI îl pot juca cu uşurinţă, acţionând ca o punte de legătură între cererea şi oferta de finanţare pentru proiectele POR. Băncile ar putea juca, de asemenea, un rol în evaluarea viabilităţii propunerilor specifice (de exemplu, ca parte a analizei cost-beneficiu), în funcţie de experienţa acumulată şi cunoştinţele despre dinamica pieţei.

D. Informatizarea

Există mai multe avantaje importante ale unui sistem electronic: viteză, economii de costuri şi acurateţe. Recunoscând aceste avantaje, CE a promovat puternic informatizarea, propunând ca, până la 31 decembrie 2014, beneficiarii să poată comunica numai pe cale electronică cu AM-urile şi OI-urile. Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS) a lansat un proces de dezvoltare a aplicației mySMIS, care ar putea servi ca o interfaţă cu beneficiarii și care ar veni în completarea actualei baze de date SMIS. Ceea ce rămâne de stabilit este calitatea produsului efectiv şi punerea sa în aplicare, însă este cert că este nevoie de suficient timp pentru consultări, testare beta şi pilotare. Cu toate că nevoia de a evita duplicarea este extrem de importantă, în cazul în care lansarea mySMIS va fi întârziată cu mult, AM-POR ar trebui să ia în considerare dezvoltarea propriului sistem electronic, chiar şi în variantă simplificată, pentru a acoperi nevoile de bază ale programului.

Întregul ciclu de viaţă al unui proiect ar trebui să fie informatizat. Ca un prim pas, introducerea de formulare electronice pentru etapa de *aplicare* ar reduce birocraţia şi costurile asociate şi ar ajuta beneficiarii să prevină greşelile (de ex., permițând numai anumite răspunsuri), asigurând, astfel, depunerea optimă a proiectelor. De asemenea, procesul de *evaluare* trebuie să aibă loc pe o platformă electronică, uşor accesibilă. În această configuraţie, nu ar mai exista nevoia plătirii altor costuri pentru transportul evaluatorilor la sediul ADR-urilor pe durata evaluărilor. Evaluatorii ar putea efectua o analiză de birou a documentelor transmise de la distanţă şi apoi ar putea derula o verificare unică la faţa locului, astfel încât o mai mare proporţie a bugetului ar putea fi dedicată acoperirii plății nete a evaluatorilor şi, implicit, asigurării unor evaluări de mai mare calitate. Pe durata etapei de *implementare*, toate schimburile de informaţii necesare, inclusiv solicitările de rambursare, rapoartele de progres şi documentaţiile suport, ar urma să fie transmise şi verificate pe cale electronică. Astfel, se va evita duplicarea (de exemplu, transmiterea dosarului de achiziţie publică împreună cu fiecare solicitare de rambursare).

Important este faptul că un POR electronic nu presupune că toate interacţiunile personale ar urma să fie eliminate. Mai presus de toate, vor fi necesare misiuni de verificare pe teren pentru a se asigura că documentele depuse electronic sunt copii exacte ale originalelor – în cadrul acestui sistem, beneficiarii vor fi obligaţi să păstreze toate documentele originale într-un loc uşor accesibil şi să le pună la dispoziţie

ori de câte ori sunt solicitate de către auditori. În acelaşi timp, nu toate interacţiunile între AM, OI şi beneficiar pot avea loc electronic. De exemplu, sesiunile de pregătire desfăşurate în persoană s-au dovedit a fi mult mai utile decât seminariile online. Acelaşi lucru este valabil în cazul vizitelor pe teren ale evaluatorilor, derulate cu scopul de a verifica studiile de fezabilitate în comparaţie cu realitatea din teren.

E. Asistenţă specifică: implicarea comunităţilor marginalizate

O prioritate cheie pentru dezvoltarea României în perioada 2014-2020, susţinută de CE, de alţi sponsori internaţionali şi de Guvernul României este integrarea comunităţilor marginalizate şi promovarea creşterii favorabile incluziunii. În special, integrarea rromilor trebuie să fie o prioritate pentru orice demersuri care vizează susţinerea dezvoltării din România, având în vedere potenţialul puternic al acestei comunităţi de a aduce o contribuţie la capacitatea de absorbţie a țării în privința fondurilor UE şi de creştere pe termen lung. Cu toate acestea, proiectele POR care vizează rromii şi alte comunităţi marginalizate sunt puține și rămân mai mult concentrate pe reabilitarea infrastructurii, cum ar fi centrele sociale. Fără a minimiza importanţa acestor iniţiative la nivel local, realitatea este că POR nu a generat un impact substanţial asupra problemelor critice, cum ar fi integrarea socială, participarea pe piaţa forţei de muncă şi şcolarizarea.

Pentru a rezolva situaţia actuală, este necesară îmbunătăţirea mecanismelor POR de programare şi sprijin pentru a asigura un impact mai mare asupra comunităţilor marginalizate din zonele urbane. Acest lucru va depinde de adoptarea unor criterii de selecţie specifice şi de încurajarea beneficiarilor să crească implicarea comunităţilor de rromi şi a altor comunităţi marginalizate prin intermediul proiectelor POR. De asemenea, echipele AM/OI trebuie să dezvolte sisteme specifice de sprijinire a membrilor comunităţilor marginalizate care doresc să depună cereri de finanțare ca potenţiali beneficiari ai fondurilor POR. În acelaşi registru al participării de jos în sus, AM-POR şi OI-urile ar trebui să lucreze împreună pentru a evalua dacă instrumentul de Dezvoltare Locală Plasată sub Responsabilitatea Comunității (CLLD) este adecvat pentru POR 2014-2020. Acesta este foarte promițător pentru un program ca POR, care poate să beneficieze de pe urma apropierii sale de beneficiarii direcți. În general, pe baza abordărilor CLLD, se estimează că eficacitatea şi eficienţa proiectelor şi serviciilor vor creşte, acestea contribuind la incluziunea socială prin responsabilizare.

Mecanisme de sprijin pentru fiecare etapă a ciclului de proiect

Etapa I: Pre-aplicare

În faza de pre-aplicare, asistenţa pentru potenţialii solicitanţi trebuie să vizeze două elemente cheie: programarea şi pregătirea proiectelor. Pe partea de programare, este recomandabil ca grupurile de lucru de pe parcursul consultărilor să fie implicate pe întreg parcursul procesului, care ar trebui să fie din ce în ce mai transparent și mai participativ. Preferințele beneficiarilor ar trebui, de asemenea, să se regăsească în forma finală a cadrului de implementare (de exemplu, procedurile specifice, definirea cheltuielilor eligibile și neeligibile etc.). Este, totodată, recomandat ca factorii de decizie responsabili de elaborarea Acordului de Parteneriat și a documentelor cheie legate de POR să utilizeze instrumente de consultare online. Cât despre activitățile de pregătire a proiectelor, este recomandat ca OI-urile să adopte o poziție mai proactivă în relația cu potențialii beneficiari și să conlucreze pentru definirea și dezvoltarea unor idei viabile, de mare impact. Alte recomandări includ numirea unei persoane de contact pentru fiecare proiect (major) aflat în pregătire și îmbunătățirea sesiunilor de formare profesională pentru a facilita transmiterea unor cereri de finanțare fără erori și de calitate, care să asigure o implementare mai ușoară și proiecte cu impact mai mare.

Etapa a II-a: Aplicarea, evaluarea şi contractarea

În această etapă a procesului, cinci aspecte sunt cele mai relevante în ceea ce priveşte asigurarea unei asistenţe optime pentru solicitanţii din cadrul POR: ghidurile pentru solicitanţi, cheltuielile eligibile, activităţile birourilor de asistenţă, instruirea şi comunicarea continuă.

A. Ghiduri pentru solicitanţi

Beneficiarii, în general, apreciază ghidurile ca fiind utile şi suficiente pentru a înţelege procesul de completare şi depunere a unei cereri de finanţare, dar există, de asemenea, două domenii principale de îmbunătăţire. În primul rând, modificările repetate ar trebui minimizate, în special în cazul ghidurilor finalizate, pentru a menţine caracterul predictibil şi pentru a evita penalizarea indirectă a beneficiarilor proactivi, „pionierii", care sunt obligaţi să facă ajustări şi care cheltuiesc resurse suplimentare pentru a alinia propunerile la cerinţele din ghidurile actualizate. În al doilea rând, câteva elemente cheie ar trebui adăugate la ghiduri pentru a le îmbunătăţi transparenţa: calendarul potenţial (duratele minimă şi maximă) pentru fiecare etapă a procesului (inclusiv cea de contractare), pe baza pistelor de audit AM-OI; o secţiune completă cu privire la „drepturile şi obligaţiile beneficiarilor," aşa cum este inclusă în contractul de finanţare. Cu toate că acest din urmă element este o anexă la ghidul solicitantului, pentru a se evita confuzia în rândul solicitanţilor, se recomandă menţinerea aceluiaşi conţinut pentru ambele documente la care se face referire aici.

B. Cheltuieli eligibile şi neeligibile

Pentru POR, lista cheltuielilor eligibile este stabilită prin ordin comun („Ordinul cheltuielilor eligibile" - OCE) emis de Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice şi Ministerul Finanţelor.[2] Beneficiarii POR intervievaţi solicită factorilor de decizie fie (A) să aducă îmbunătăţiri ordinului cheltuielilor eligibile pe baza feedback-ului primit de la ei, (B) să elimine ordinul cheltuielilor eligibile şi să se bazeze, în schimb, pe legislaţia în vigoare la nivel naţional; fie (C) să definească doar cheltuielile neeligibile. Dată fiind experienţa acumulată în perioada curentă, POR 2014-2020 va trebui să ia în considerare numeroasele sugestii primite de la beneficiari în ceea ce priveşte revizuirea şi extinderea ordinelor privind cheltuielile eligibile (opţiunea A). În acelaşi timp, este greu de crezut că se poate reglementa fiecare aspect legat de fiecare proiect, astfel încât opţiunile B sau C par mai fezabile.

În plus, actualul ordin privind cheltuielile eligibile stabileşte o valoare maximă de 5% pentru cheltuielile de proiectare şi asistenţă tehnică (articolul 3), fapt ce a contribuit la calitatea scăzută a documentaţiei tehnice şi a lucrărilor de construcţii. Standardele internaţionale sugerează că această limită impusă artificial ar trebui crescută la cel puţin aproximativ 10% din valoarea proiectului. O consecinţă a bugetării inadecvate este legată de performanţa supervizorilor de şantier, care joacă acest rol pentru mai multe contracte în acelaşi timp, chiar şi în localităţi diferite. În unele cazuri, aceştia avizează rapoartele de progres şi de inspecţie fără a verifica măcar situaţia actuală, fapt care se întoarce apoi împotriva beneficiarului sub forma unor cheltuieli suplimentare neprevăzute, neeligibile. Creşterea procentului limită la un nivel rezonabil ar ajuta la facilitarea unor servicii de înaltă calitate din partea proiectanților tehnici și a diriginților de șantier, care ar duce la o implementare mai bună și mai ușoară.

C. Biroul de asistenţă

Fiecare ADR dispune de un birou de asistenţă funcţional, care oferă sprijin solicitanţilor interesaţi de POR, înregistrând rezultate pozitive până în prezent. Birourile de asistenţă de la nivelul OI-urilor sunt

[2] Consultaţi „Monitorul Oficial al României" nr. 327 din 11.05.2011

capabile să acţioneze ca un prim punct de contact pentru solicitanţii care au nevoie de îndrumare în legătură cu modul de completare a cererilor şi de obţinere a documentelor suport necesare, funcţii pe care AM le-a delegat ADR-urilor. Cu cât aceste resurse de asistenţă sunt mai aproape de beneficiari, cu atât necesităţile acestora pot fi abordate mai bine şi în cel mai scurt timp, fapt ce sugerează că cele mai multe activităţi ale birourilor de asistenţă trebuie concentrate la nivelul OI-urilor. Desigur, feedback-ul obţinut în urma interviurilor confirmă ipoteza: cei mai mulţi dintre beneficiari contactează întâi reprezentantul ADR, la biroul judeţean sau regional, şi apelează la personalul AM numai în circumstanţe speciale, când simt nevoia de a lua legătura cu cineva din Minister.

D. Instruirea

Atât ADR-urile, cât şi AM organizează sesiuni de instruire post-contractare cu beneficiarii care au semnat contracte sau care au început implementarea proiectelor. Importanţa acestor sesiuni pentru asigurarea unei finalizări optime a proiectelor este reflectată atât în rezultatele sondajelor, cât şi în feedback-ul obţinut în urma interviurilor luate cu ocazia vizitelor pe teren. Pe viitor, AM şi OI-urile trebuie să continue să organizeze acest tip de instruire pentru a îmbunătăţi rezultatele, având în vedere nevoia de: sincronizare şi coordonare eficace, frecvenţă ridicată şi personalizare îmbunătăţită pentru diferitele tipuri de beneficiari.

E. Comunicare continuă

O temă majoră şi care apare în mod repetitiv în răspunsurile sondajelor şi interviurilor este lipsa de transparenţă şi previzibilitate a procesului de evaluare şi contractare. Beneficiarii înţeleg etapele procedurale şi modelele de selecţie, dar cadrul temporar şi evoluţia cererii lor de finanțare în cadrul procesului (şi, în special, după ce documentaţia este trimisă către AM-POR) sunt mai puţin transparente. O soluţie care aduce avantaje de ambele părţi ar fi creşterea transparenţei fluxului de documente și dezvoltarea unei platforme online de urmărire a progresului. Solicitanţii vor putea accesa platforma pentru a afla stadiul la care se află cererea lor în orice moment, cât de mult este estimat să dureze procesul şi care este principalul punct de contact pentru fiecare etapă. Acest lucru ar putea spori caracterul previzibil şi transparenţa calendarului, reduce incertitudinea în rândul beneficiarilor şi uşura activitatea personalului din birourile de asistenţă ale AM şi ale ADR-urilor, care ar putea îndruma rapid solicitanţii către sistemul on-line. Acest sistem ar contribui, de asemenea, la creşterea responsabilităţii la nivel de AM şi de OI-uri pe parcursul întregului proces, făcând, totodată, vizibile blocajele şi constrângerile în materie de capacitate.

Etapa a III-a: Implementarea

A. Achiziţiile publice

De departe, cea mai mare preocupare exprimată de către beneficiarii POR în interviurile care au avut loc pe teren se centrează pe problemele legate de achiziţiile publice şi pe corecţiile financiare primite, determinate de acestea. Peste 70% din beneficiarii publici evaluează cadrul legislativ din domeniul achiziţiilor publice ca fiind un obstacol „extrem de important” sau „foarte important”. Corecţiile financiare asociate procedurilor de achiziţii publice sunt, de asemenea, frecvente în rândul autorităţilor publice. Problema cheie este că legislaţia românească privind procedurile de achiziţii publice pentru proiectele finanţate din fonduri UE nu a reuşit să încorporeze până în 2011, la patru ani şi jumătate de la implementarea POR, cîteva elemente cheie (de exemplu, definiţii clare privind criteriile restrictive, corecţiile aplicabile etc.). Până în decembrie 2012, suma totală reprezentată de corecţiile aplicate a fost de peste 300 milioane EUR. De departe, cea mai frecventă problemă este legată de „criteriile ilegale de

calificare" – acestea sunt, de asemenea, menţionate drept criterii restrictive/disproporţionate şi sunt rezultatul solicitării unui anumit nivel sau tip de experienţă de la ofertanţi. Beneficiarii au caracterizat marea majoritate a acestor erori ca fiind absolut neintenţionate sau impuse pe nedrept. 80% din beneficiarii sancţionaţi au contestat corecţiile şi 41% au demarat acţiuni în justiţie, de multe ori argumentând că aplicarea retroactivă a legii este neconstituţională. Multe dintre deciziile iniţiale de la Curţile de Apel sunt favorabile beneficiarilor, iar majoritatea verdictelor definitive ce trebuie pronunțate de Curtea Supremă de Justiţie sunt programate pentru anul 2014 sau 2015.

Problema cheie a achiziţiilor publice este sistemul ineficient de verificare ex-ante şi ex-post, care a făcut dovada unei lipse cronice de responsabilitate din partea tuturor părţilor implicate, cu excepţia beneficiarilor, care sunt nevoiţi să poarte întreaga povară generată de posibilele greşeli. Beneficiarii intervievaţi atrag atenţia asupra nevoii urgente de a publica o colecţie oficială de cazuri şi corecţiile aferente acestora. Este necesar un maxim de transparenţă pentru ca beneficiarii să poată evita să facă aceleaşi greşeli în viitor. O măsură suplimentară este aceea de a întocmi liste de criterii acceptabile. La fel de important, trebuie să existe standarde clare privind nivelul corecțiilor care se aplică într-un anumit caz, precum și o aplicare consistentă a acestor reguli, indiferent de organismul care face propunerea de corecţie. Corecțiile ar trebui să se aplice numai ca ultimă soluţie şi numai după ce toate verificările au fost efectuate de către auditori specializaţi, cu pregătirea necesară (inclusiv expertiză tehnică). Mai mult decât atât, în ceea ce priveşte instituţiile de control, acestea ar trebui să-şi asume responsabilitatea pentru recomandările făcute şi să împartă costurile potenţialelor corecţii dacă nu au reuşit să împiedice beneficiarii să avanseze cu procedură eronată de achiziţii publice sau dacă le-au rambursat acestora sumele de bani în ciuda unor nereguli evidente.

B. Etapa de proiectare: Documentaţia tehnică

Beneficiarii menţionează adesea calitatea scăzută a documentaţiei tehnice ca o cauză principală în întârzierea implementării şi în ceea ce privește apariţia cheltuielilor neeligibile. Un total de 48% din subiecţii intervievaţi consideră acest factor ca fiind un obstacol extrem de important/foarte important în calea absorbţiei eficiente a fondurilor POR, din mai multe motive. Pe scurt, beneficiarii sunt vulnerabili în prezent atât în relaţia lor cu cei care elaborează proiecte, cât şi în relația cu contractorii: aceştia din urmă încearcă să exploateze greşelile din proiectul tehnic, denaturând preţul convenit prin procesul de achiziţii publice; cei care elaborează proiectele sunt reticenţi în a accepta modificări ale proiectului şi dau vina pe lucrătorii din teren pentru incapacitatea de a aplica documentaţia tehnică. O documentaţie tehnică de slabă calitate duce, în cele din urmă, la cheltuieli neeligibile semnificative atunci când există diferenţe între proiectul tehnic (PT) şi situaţia de pe teren în timpul fazei de implementare. Reglementările la nivelul UE nu acceptă aceste discrepanţe ca fiind „imprevizibile."

Cauzele principale pentru această situaţie gravitează în jurul lipsei de capacitate şi de mecanisme adecvate de asumare a responsabilităţii. În ceea ce îi priveşte, beneficiarii deţin rar resursele disponibile pentru a verifica în mod corespunzător proiectele predate de proiectanți. La rândul lor, proiectanții sunt deseori selecţionaţi pe baza criteriului celui mai mic preţ (o problemă mai amplă a cadrului actual al achiziţiilor publice). Sistemul POR a încercat să contracareze aceste puncte slabe incluzând un proces de analiză a proiectelor tehnice în cadrul etapei de evaluare. Acest lucru nu a funcţionat întotdeauna deoarece pune multă presiune asupra beneficiarilor pentru a-şi termina proiectele tehnice în termen de şase luni şi, de asemenea, pentru că evaluatorii de proiecte tehnice realizează în principal o verificare „administrativă" a documentaţiei pentru a vedea dacă sunt incluse toate documentele justificative, fără a avea capacitatea de a verifica în profunzime soluţiile tehnice alese, listele de cantităţi etc.

Echipele de experţi ai AM şi ai OI-urilor trebuie să ajute beneficiarii să evite discrepanţele între documentaţia tehnică şi situaţia din teren, prin adoptarea formularelor standardizate de contract. Acestea ar urma să facă parte din documentaţia de achiziţii publice şi ar urma să asigure faptul că în competiţie se înscriu ofertanţi calificaţi. Cele mai bune practici includ următoarele prevederi: o mențiune clară a responsabilităţii proiectantului de a oferi un rezultat de înaltă calitate; un calendar complet pentru fiecare rezultat, inclusiv pentru plăţile programate, de-a lungul etapei de implementare; o cerinţă clară ca toate drepturile de proprietate asupra documentaţiei tehnice să aparţină beneficiarului; şi o relaţie directă cu verificatorii de proiect, care trebuie sa fie contractaţi şi plătiţi de către beneficiari şi care ar trebui să fie traşi la răspundere pentru aprobarea documentațiilor care nu respectă standardele stricte de calitate. O altă soluţie pentru a reduce tensiunile dintre proiectanți, beneficiari şi firmele de construcţii în etapa de implementare este de a permite aplicarea contractelor de tip „proiectare și execuție” (şi de a elimina, astfel, obligativitatea transmiterii proiectului tehnic în cadrul etapei de evaluare). Ofertantul câştigător îşi asumă responsabilitatea de a elabora proiectul tehnic şi de a-l implementa, astfel încât orice discrepanţe din timpul implementării să fie rezolvate fără ca beneficiarul să suporte costuri suplimentare, cu excepţia cazului în care anumite lucrări de construcţie sunt cu adevărat imprevizibile, caz în care costurile aferente s-ar califica drept eligibile.

C. Etapa de execuţie: Contracte, monitorizare şi rambursări

În mod special, formele de contract FIDIC ar ajuta beneficiarii să gestioneze mai bine proiectele complexe, protejând, în acelaşi timp, interesele tuturor părţilor implicate. Principalele avantaje ale contractelor FIDIC gravitează în jurul unei distribuţii echilibrate a riscurilor între beneficiar şi contractant şi în jurul unui grad mai mare de familiaritate a investitorilor internaţionali cu condiţiile şi procedurile specifice, impuse prin aceste contracte. Reintroducerea FIDIC în legislația românească (în primul rând, Cartea roşie, în care proiectarea este separată de execuţie, şi Cartea galbenă, pentru contractele de tip „proiectare și execuție”) promite beneficii importante, atâta timp cât riscurile (de exemplu, alinierea legislativă improprie, lipsa de capacitate) sunt adresate în mod corespunzător.

Din perspectivă mai generală, sunt necesare contracte mai consistente vizavi de întregul set de furnizori de servicii care joacă un rol esenţial în etapa de implementare: proiectanți, supervizori, auditori şi manageri de proiect. De exemplu, diriginții de şantier ar trebui să rămână pe şantier pentru întreaga zi de lucru şi ar trebui sancţionaţi corespunzător în cazul în care încalcă această prevedere. La rândul lor, auditorii joacă în prezent un rol limitat, cu răspundere scăzută: aceştia certifică cheltuielile prin verificarea documentelor contabile, dar, de obicei, nu merg mai departe de evaluările de la nivel de birou. Mai degrabă,, auditorii ar trebui să evalueze cereri de rambursare și inclusiv procedurile care au dus la cheltuieli deosebite. Aceleaşi principii ale unei responsabilităţi mai mari ar trebui să se aplice și în cazul managerilor de proiect, care trebuie să fie traşi la răspundere pentru eventualele erori ce rezultă din activitatea lor (de exemplu, erori în cererile de rambursare). Pentru toţi aceşti actori, responsabilităţile sporite ar trebui să fie completate cu obligația de a avea asigurare profesională. Acest lucru ar facilita procesul de recuperare a cel puţin unei părţi din corecţiile financiare generate de greșelile care trec de aceste filtre, și ar contribui, pe termen lung, la „curățarea” pieței. Sunt necesare cercetări suplimentare pentru a se determina exact modul în care acest model ar putea funcţiona în practică în România.

Cât privește partea de monitorizare și rambursările, este nevoie de măsuri menite să simplifice procedurile și să delege mai multe responsabilități către OI-urile din regiuni. Sunt demne de menționat eforturile recente ale Guvernului (de exemplu, OUG nr. 27/2013) de a scurta etapele de rambursare, permiţând beneficiarilor să menţină un flux de numerar adecvat. Beneficiarii din sectorul public care au fost intervievaţi s-au arătat entuziasmaţi de această măsură, iar companiile private şi ONG-urile şi-au

exprimat speranţa că vor deveni eligibile pentru acest mecanism alternativ în cel mai scurt timp. Astfel de iniţiative ar trebui consolidate şi pe viitor.

Etapa a IV-a: Post-implementare

În etapa de post-implementare, există două zone prioritare de îmbunătățire a asistenței oferite beneficiarilor: monitorizare şi evaluare ex-post pentru verificarea durabilității; şi un schimb mai bun de cunoştinţe. Beneficiarii au observat lipsa cunoştinţelor tehnice în ceea ce îi privește pe unii experţi de monitorizare, precum şi interpretarea prea rigidă a regulilor de către aceştia. În mod fundamental, acest lucru are legătură cu înţelegerea a ceea ce se califică drept „modificare substanţială" în articolul 57 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului – desemnarea unei probleme în acest fel generează o procedură specială, care poate conduce la corecţii financiare. În practică, există multe situaţii în care beneficiarii evită să facă orice modificări, chiar dacă există suficiente motive pentru a le aplica. O definiţie mai clară a interpretării, în contextul POR, a articolului 57 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, alături de o procedură care să permită aducerea de modificări proiectelor – dacă sunt justificate de circumstanţe speciale – ar fi foarte utile pentru beneficiari.

Sunt necesare clarificări şi atunci când vine vorba de tipurile de indicatori de la nivelul proiectelor şi de procedurile utilizate în evaluarea acestor indicatori după finalizarea unei investiţii POR. În primul rând, în ceea ce privește alegerea indicatorilor, solicitanţii ar trebui să fie încurajaţi să îi selecteze dintr-o listă predefinită şi aliniată la obiectivele programului şi ale axei; aceştia ar trebui să fie uşor de implementat, în special printr-un formular electronic. Indicatorii aleşi trebuie să corespundă cel puţin cu setul de criterii „SMART": specifici, măsurabili, realizabili, relevanţi şi orientaţi în timp. În al doilea rând, beneficiarii intervievaţi au solicitat și o metodologie detaliată despre modul în care indicatorii proiectului sunt monitorizaţi şi evaluaţi pe parcursul etapelor implementării şi post-implementării. În al treilea rând, în ceea ce privește proiectele care nu reuşesc să-şi atingă obiectivele și care primesc eventuale corecții financiare, aceasta ar trebui să fie cel mult echivalente cu diferenţa dintre obiectiv (100%) şi nivelul atins. Totuși, impunerea acestor posibile sancțiuni rămâne la latitudinea AM.

Nu în ultimul rând, caracteristicile pozitive ale POR pot şi ar trebui să fie reproduse în următoarea perioadă de programare, care depinde în mod fundamental de valorificarea resurselor existente deja în sistem. Acest lucru este cu siguranţă valabil în ceea ce priveşte „absolvenţii" programului – adică beneficiarii care au finalizat cu succes proiecte finanţate prin POR. Având în vedere datele disponibile de la SMIS şi alte baze de date la nivel de ADR, atât AM, cât şi OI-urile ar avea posibilitatea de a selecta proiectele şi beneficiarii cu cele mai bune performanțe pentru a extrage lecții învățate și bune practici. Există mai multe posibilităţi de a promova absolvenţii programului şi de a facilita schimbul de cunoştinţe. De exemplu, o posibilitate simplă este de a adăuga în raportul final de progres şi în rapoartele de monitorizare ex-post, transmise de beneficiari către OI-uri, o serie de întrebări care solicită sugestii pentru viitorii beneficiari. O altă opţiune este de a găzdui ateliere de lucru în persoană cu absolvenţi de succes ai POR, în calitate de formatori şi mentori pentru noii beneficiari în cadrul Corpului de Practicieni propus. În plus, absolvenţii ar putea disemina experiențele lor utilizând o întreagă gamă de soluţii tehnologice de informare şi comunicare (TIC) din domeniul managementului cunoașterii.

Cele mai importante recomandări

Figura de mai jos prezintă cele mai importante cinci provocări și recomandări corespunzătoare de politici. Aceasta nu este o listă atotcuprinzătoare. Ultimul capitol al acestui raport prezintă o foaie

completă de parcurs în procesul de implementare, care include propuneri specifice, un calendar corespunzător, resursele necesare și riscuri posibile.

PROVOCĂRI	RECOMANDĂRI
Încă există constrângeri semnificative cu privire la capacitatea beneficiarilor de a gestiona resurse interne și externe	• *Intern*: Îmbunătățirea sistemului de compensare (bază salarială mai ridicată, bonusuri pe întregul ciclu de proiect) și de instruire • *Extern*: Promovarea formelor standard de contracte pentru a crește răspunderea furnizorilor și pentru a garanta servicii de înaltă calitate. Punerea în funcțiune a mecanismelor de feedback din partea beneficiarilor.
Implementarea proiectelor continuă să fie afectată de probleme legate de achiziții publice și de calitatea slabă a documentației tehnice	• Clarificarea și completarea cadrului de achiziții publice, în conformitate cu viitoarele reglementări UE pentru perioada 2014-2020 • Îndepărtarea de la criteriul „prețului cel mai mic" ca principiu unic de selecție • Adoptarea Cărții roșii și Cărții galbene FIDIC și construirea capacității beneficiarilor de a gestiona aceste tipuri de contract
Birocrația continuă să fie excesivă și lipsește o interfață electronică cu beneficiari	• Dezvoltarea unui e-POR pentru tot ciclul proiectului, care să permită beneficiarilor să depună toată documentația în format electronic • Implementarea verificărilor automatice pentru a crește viteza de procesare • Dezvoltarea unei platforme online de urmărire a procesului, simplă și utilizabilă de beneficiari pentru a verifica statusul tuturor cererilor lor
Schimbul de cunoștințe rămâne relativ slab dezvoltat, iar bunele practici nu sunt diseminate eficient	• Instituirea unui Corp al Practicienilor POR, care să aducă laolaltă cei mai experimentați beneficiari și care să permită diseminarea de bune practici pe canale instituționalizate • Fructificarea cunoașterii practice a beneficiarilor care încheie cu succes proiecte POR (adică închiderea procesului de feedback)
Nu există intervenții și sprijin specific, adresate prin POR comunităților marginalizate	• Definirea criteriilor specifice de selecție pentru a încuraja investiții finanțate din POR și îndreptate către comunitățile marginalizate • Dezvoltarea capacității grupurilor marginalizate de a elabora și implementa proiecte POR (de ex., prin instrumentul CLLD)

Introducere

1. **Guvernul României (GR) are sarcina de a îmbunătăţi pregătirea şi implementarea proiectelor finanţate din instrumentele structurale ale Uniunii Europene (UE).** În ianuarie 2012, GR şi Banca Mondială au semnat un *Acord de cooperare pentru parteneriat şi sprijin în implementarea fondurilor structurale şi de coeziune ale UE în România şi modernizarea administraţiei publice*. Drept urmare, cinci proiecte au fost convenite cu Ministerul Dezvoltării Regionale şi Turismului (MDRT) – în prezent Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice (MRDPA): (1) dezvoltarea urbană din România şi strategia de amenajare a teritoriului; (2) analiza politicii polilor de creştere; (3) implementarea etapei de evaluare a Programului Operaţional Regional (POR), inclusiv o revizuire funcţională a comunicării şi colaborării între Autoritatea de Management a POR (AM) şi Organismele Intermediare (OI) şi facilitarea unui sistem de sprijin proactiv şi direct în favoarea beneficiarilor programului; (4), asistenţă pentru identificarea modelelor de selecţie a proiectelor POR; şi (5) elaborarea strategiilor de integrare pentru zonele sărace şi pentru comunităţile dezavantajate din România. Constatările din toate proiectele sunt menite să fie complementare şi să contribuie în mod direct la proiectarea şi implementarea POR în România, în special pentru perioada de programare 2014-2020.

2. **În special, analiza funcţională a implementării Programului Operaţional Regional (proiectul nr. 3 de mai sus) este fundamentală pentru îmbunătăţirea ratei de absorbţie a fondurilor structurale ale UE, a eficienţei şi a impactului acestei rate de absorbţie în România.**[3] Deşi analiza se concentrează pe POR, multe dintre constatări sunt aplicabile în cazul mai multor programe operaţionale și sunt menite să contribuie la îmbunătăţirea rezultatelor generale, la nivelul ţării, în accesarea fondurilor UE pentru perioada 2014-2020. Acest lucru este deosebit de important prin prisma faptului că România rămâne, la nivelul lunii noiembrie 2013, conform celor mai mulţi dintre parametri, cea mai deficitară ţară dintre toate Statele membre în ceea ce priveşte absorbţia fondurilor UE pentru ciclul bugetar 2007-2013.

3. **Acest raport este axat pe cea de-a doua componentă din cadrul analizei funcţionale a POR: facilitarea unui sprijin proactiv şi direct pentru beneficiarii POR.** Raportul evaluează mecanismele de asistenţă, disponibile în prezent, şi face recomandări pentru îmbunătăţirea acestora. Această implicare este absolut esenţială pentru atingerea obiectivului de îmbunătăţire a performanţei României în ceea ce priveşte utilizarea fondurilor UE disponibile pentru următorul motiv cheie: beneficiarii sunt principalul motor al oricărui program operaţional la nivel UE, inclusiv pentru POR. Cu alte cuvinte, buna funcţionare a POR depinde de existenţa unor beneficiari cu un nivel ridicat de cunoştinţe şi eficacitate, cu o capacitate suficientă de a elabora proiecte, de a le prezenta pentru evaluare şi de a le finaliza prin implementare, cu respectarea tuturor reglementărilor relevante şi cu atingerea obiectivelor stabilite. De fapt, în documentul de poziţie al CE din octombrie 2012, cu privire la dezvoltarea Acordului de parteneriat şi a programelor din România pentru perioada 2014-2020, este subliniată necesitatea de a îmbunătăţi sprijinul pentru beneficiarii fondurilor structurale.[4] CE solicită eforturi suplimentare pentru a îmbunătăţi capacitatea beneficiarilor în ceea ce priveşte realizarea proiectelor, și de a reduce, în acelaşi timp, costurile administrative şi controalele, în conformitate cu principiul proporţionalităţii. În acest context, având în vedere această sarcină şi complexitatea POR pe parcursul ciclului unui proiect,

[3] Prima componentă a acestui proiect este „Evaluarea Comunicării și Colaborării dintre AM și OI-uri," care se regăsește în celălalt raport (Componenta I) a actualului proiect

[4] „Poziția Serviciilor Comisiei privind dezvoltarea Acordului de parteneriat și programelor în România pentru perioada 2014-2020", Ref. Ares (2012) 1240252 - 19.10.2012

mecanismele de sprijin pentru solicitanţi şi beneficiari sunt o componentă esenţială a unui POR de succes, iar iniţiativele menite să îmbunătăţească aceste mecanisme sunt oportune şi binevenite.

4. **Principala metodă a acestei analize funcţionale se axează pe mecanismele de asistenţă din fiecare etapă a unui posibil proiect POR, din punctul de vedere al solicitanţilor şi al beneficiarilor din cadrul programului.** Principalele etape ale proiectului sunt după cum urmează: pre-aplicare, aplicare, implementare şi post-implementare. După cum se remarcă în secţiunea metodologică de mai jos, fiecare dintre aceste etape include provocări specifice: de exemplu, dacă activităţile de elaborare a proiectelor şi de creştere a gradului de informare sunt esenţiale în etapa de pre-aplicare, calitatea documentaţiei tehnice şi capacitatea de finanţare, printre altele, sunt importante îndeosebi în etapa de implementare a proiectului. La fel de important, în fiecare etapă a unui proiect POR, există un grup ţintă specific al mecanismelor de sprijin, de la potenţiali solicitanţi până la solicitanţi efectivi şi eligibili, beneficiari şi aşa-numiţii „absolvenţi" (adică acei beneficiari care au implementat cu succes unul sau mai multe proiecte POR). Câteva teme majore caracterizează întregul ciclu al unui proiect, printre care disponibilitatea şi calitatea capitalului uman şi nevoia pentru o mai mare simplificare a proceselor şi a procedurilor, inclusiv prin introducerea serviciilor electronice.

5. **Observaţiile incluse în prezentul raport sunt direct legate şi complementare cu toate constatările incluse în „POR 2.0: Raport privind colaborarea şi comunicarea între AM şi OI."** În esență, este imposibil de abordat orice parte a triadei AM – OI – beneficiar fără a analiza sistemul ca întreg. La un nivel practic, orice obstacol cu care se confruntă beneficiarii generează o presiune proporţională asupra relaţiei AM-OI; din acest motiv, este nevoie de o colaborare funcţională între AM şi OI în vederea asigurării unei asistenţe adecvate solicitanţilor şi beneficiarilor din cadrul programului.

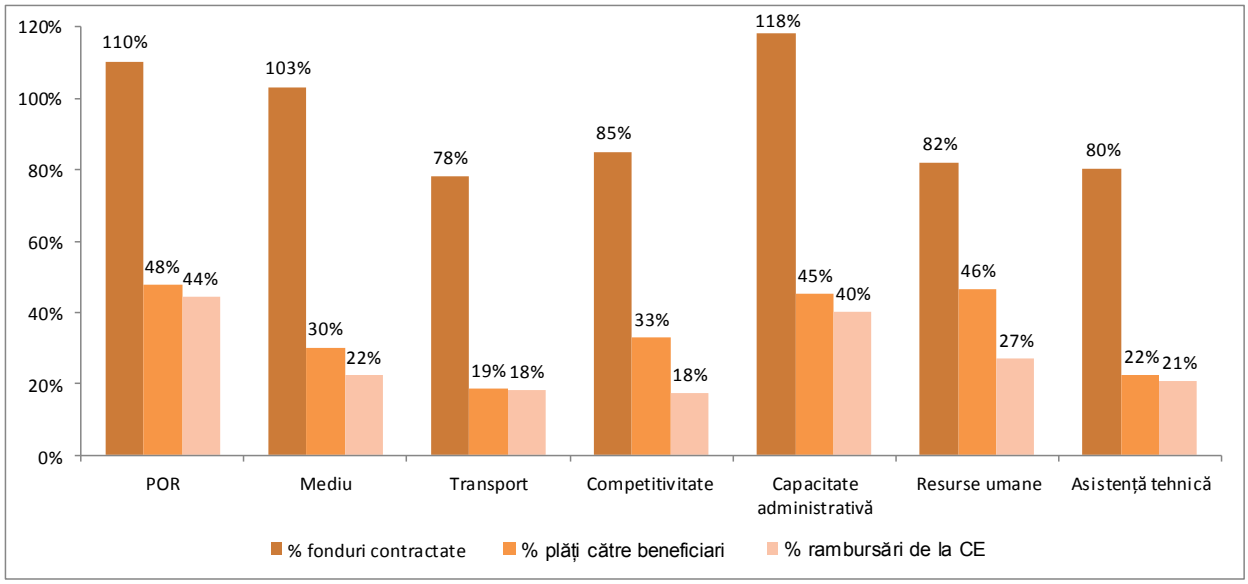
6. **Acest raport se bazează pe rezultatele obţinute dintr-o serie de vizite de lucru în cele opt regiuni de dezvoltare din România, precum şi din discuţiile cu principalele părţi interesate din cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice (MDRAP).** Perspective calitative şi cantitative suplimentare au fost extrase dintr-un sondaj derulat în mai 2013, la care au participat peste 200 de beneficiari POR din întreaga ţară. Raportul include, de asemenea, în secțiunile relevante, perspective aplicabile din Analiza funcţională asupra Ministerului Dezvoltării Regionale şi Turismului (MDRT), analiză realizată de Banca Mondială în anul 2011. Noua structură a actualului Minister al Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, în comparaţie cu cea a MDRT, include și funcţiile administraţiei publice, în timp ce turismul se află acum în atribuţiile unui minister separat.

7. **În final, este important să recunoaștem faptul că aria de acoperire a prezentului raport rămâne concentrată asupra mecanismelor de suport pentru solicitanți și beneficiari, cu toate că există câteva aspecte mai ample care afectează sistemul POR.** Acestea sunt tratate de alte studii în pregătire ale Băncii Mondiale, care sunt separate de această evaluare, dar care se bazează pe ea. Așa cum se arată în rezumatul executiv, aceste aspecte importante în sine (dar tangențiale actualului raport) includ: selectarea și ordonarea în funcție de priorități a investițiilor POR; implementarea unor procese de selecție în cadrul POR care să asigure un echilibru între absorbție și impact strategic; estimarea mai precisă a costurilor de operare și mentenanță (O&M) legate de proiectele POR finalizate; și armonizarea procedurilor între finanțate de la bugetul de stat de către MDRAP și cele finanțate din fonduri UE. Totodată, evaluarea intermediară a POR, pregătită de KPMG, urmează a fi finalizată în viitorul apropiat. Versiunea preliminară a acestui document include deja o serie de date extrem de utile, mai ales cu privire la impactul estimat al proiectelor finanțate din POR, eficiența cheltuielilor în raport cu rezultatele obținute, dar și funcționarea sistemului de colectare a datelor. Din acest punct de vedere, există o complementaritate optimă între actualul raport și evaluarea intermediară a POR.

I. Context

8. **Programul Operaţional Regional (POR) a înregistrat, în contextul din România, performanţe remarcabile sub aspectul absorbţiei, în ciuda complexităţii şi portofoliului diversificat de proiecte al acestuia.** UE a dedicat 3,7 miliarde EUR pentru POR, care se ridică la 19% din totalul fondurilor structurale disponibile prin Cadrul Strategic Naţional de Referinţă (CSNR), între 2007 şi 2013, ceea ce face ca POR să reprezinte al treilea cel mai mare program, după cele aferente transportului (23,7%) şi mediului (23,5%). Ca urmare a axării pe probleme de dezvoltare regională, POR abordează un set amplu de nevoi la nivelul fiecărei regiuni, acoperind domenii precum dezvoltarea urbană, infrastructura de transport, infrastructura socială, dezvoltarea afacerilor şi turismul. În consecinţă, unele proiecte sunt relativ mici şi uşor de implementat (cum ar fi achiziţionarea de echipamente pentru un producător de polistiren), în timp ce altele reprezintă lucrări de infrastructură ample şi complexe, cu documentaţie tehnică minuţioasă şi proceduri de durată. Prin urmare, este remarcabil faptul că POR a rămas, şi la 30 noiembrie 2013, principalul program operaţional al ţării, în mod special în ceea ce priveşte plăţile direcţionate de CE (Comisia Europeană) către România, plăţi care se situează la nivelul de 44,2% din alocarea totală disponibilă prin POR. Pe baza datelor cantitative şi calitative disponibile în urma interviurilor, este probabil ca POR să întâmpine puține probleme în a ajunge la o rată de absorbţie aproape de 100% până la sfârşitul anului 2015, astfel că riscul înapoierii fondurilor POR rămâne relativ scăzut.

Figura 1. Performanţa relativă a programelor structurale ale UE în România (la 30 noiembrie 2013)



Sursa: Ministerul Fondurilor Europene (www.fonduri-structurale.ro)

9. **Acest raport susţine, la fel ca evaluarea colaborării dintre AM şi OI, că performanţa POR de până în prezent nu este întâmplătoare: acesta este programul operaţional cu cel mai mare grad de descentralizare din România şi a beneficiat de activitatea unui grup de oameni cu experienţă din cadrul AM, OI, precum şi de beneficiarii majori.** Deşi responsabilităţile substanţiale rămân la AM, POR a valorificat existența celor opt Agenţii pentru Dezvoltare Regională (ADR-uri) – câte una pentru fiecare regiune NUTS II din ţară – prin desemnarea acestora ca Organisme Intermediare. În termeni simpli, acesta este programul cu cea mai scurtă distanţă (și cea mai strânsă legătură) între beneficiari şi Organismele Intermediare. Bazându-se pe profesionalismul şi competenţa recunoscute ale personalului

lor, OI-urile regionale sunt aproape de provocările din realitatea imediată şi pot răspunde mai rapid şi mai bine nevoilor cu care se confruntă beneficiarii. Chiar dacă nu au întotdeauna toate instrumentele necesare pentru a aborda întreaga gamă de probleme şi se bazează pe deciziile AM, OI-urile au dezvoltat relaţii strânse de lucru cu mulţi beneficiari din regiunile respective, câştigând încrederea şi respectul acestora. În acelaşi timp, POR a valorificat experienţa specialiştilor la toate nivelurile, de la principalii beneficiari până la personalul din OI-uri şi AM, mulţi dintre aceştia lucrând împreună pentru o lungă perioadă de timp. Există multe exemple de relaţii de lungă durată, cu caracter personal, în special între echipele de proiect de la nivelul autorităţilor publice (primării şi consilii judeţene), personalul de ADR şi personalul de conducere al AM. Beneficiile unei fluctuaţii scăzute de personal la toate aceste niveluri esenţiale se reflectă în modul în care oamenii lucrează împreună şi răspund provocărilor apărute în implementare.

10. **Feedback-ul oferit în urma interviurilor şi sondajelor este extrem de pozitiv în privinţa satisfacţiei beneficiarilor vizavi de POR, în special când se face comparaţia cu alte programe operaţionale (PO).** Beneficiarii privesc cu ochi buni colaborarea cu ADR-urile, în calitatea lor de principale puncte de contact – după cum este de aşteptat, având în vedere scopul OI-urilor – însă menţionează, în general, şi relaţii productive şi pozitive cu AM. Există un sentiment al parteneriatului şi al înţelegerii, care conduce la ideea că toate părţile implicate îşi doresc cu adevărat ca programul să fie un succes. Cinci factori contribuie la explicarea motivului pentru care POR este în multe privințe cel mai performant program operaţional din România, precum și la înțelegerea modului în care POR oferă asistenţă la un nivel superior beneficiarilor săi; acest lucru era de aşteptat având în vedere că este cel mai descentralizat program structural al ţării. Din acest punct de vedere, POR poate oferi mai multe exemple de bune practici, pe care le pot urma şi alte PO din România. În mod special, personalul de la nivel de AM şi de OI:

- este *mai apropiat de solicitanţii şi beneficiarii din cadrul programului*;
- demonstrează o înţelegere superioară a *ceea ce trebuie făcut pe teren* – de exemplu, posibile soluţii pentru a veni în întâmpinarea necesităţilor de la nivel regional şi local şi pentru a soluţiona problemele beneficiarilor;
- implică *persoane cu experienţă, care ştiu cum să elaboreze şi să implementeze soluţii optime*, care colaborează îndeaproape cu echipele beneficiarilor, pe care le cunosc în mare parte şi în care au încredere;
- au *o mai mare răspundere* față de beneficiari şi de publicul general în ceea ce privește rezultatele deoarece, în opinia unui beneficiar intervievat, „oamenii îi pot trage la răspundere pe loc, la nivel local”;
- şi, în cele din urmă, *beneficiază de circuite de feedback mai rapide şi mai eficace* în relația lor cu beneficiarii asupra cărora se răsfrâng deciziile luate şi care îşi exprimă în mod activ problemele, ajutând, astfel, la soluţionarea problemelor imediat ce acestea se conturează.

Poza 1. Portofoliul de beneficiari și proiecte POR este foarte divers

11. **Acest lucru nu înseamnă că mecanismele de asistenţă disponibile în prezent pentru beneficiarii din cadrul POR sunt suficiente şi fără cusur.** De fapt, chiar dacă POR este un program operaţional cu performanţe superioare în comparație cu ratele medii de absorbție din România, rezultatele rămân inferioare celor ale programelor de referinţă din alte state membre (date valabile din luna noiembrie 2013). La momentul analizei funcţionale, în perioada 2010-2011, POR a avut rezultate mai bune decât ratele medii de absorbţie din Bulgaria, dar, până în februarie 2013, vecina României a reuşit să atingă un procent de absorbţie de 31,5% din fondurile alocate de la UE, mai mare decât POR la sfârşitul lui mai 2013.[5] Luând exemplul Slovaciei, până în februarie 2013, Programul Operaţional Regional din această țară a absorbit 60,59% din alocarea totală disponibilă.[6] Acum este foarte important să se înţeleagă şi să se abordeze orice lacune rămase în implementarea POR în România pentru a creşte rata de absorbţie în anul 2013 şi mai ales pentru a pregăti terenul pentru o performanţă mai bună în perioada bugetară 2014-2020. După cum s-a menţionat mai sus, acest raport susţine că acordarea de asistenţă mai directă şi mai activă beneficiarilor este fundamentală pentru atingerea acestor obiective.

12. **De altfel, solicitanţii şi beneficiarii au atras atenţia și în trecut asupra unei serii de obstacole cheie care împiedică implementarea proiectelor cu finanțare din partea UE.** De exemplu, un studiu din februarie 2010 pe un eșantion de 637 de respondenți (beneficiari, reprezentanţi AM, firme de consultanţă şi instituții bancare), implementat de portalul www.fonduri-structurale.ro, a identificat birocraţia excesivă şi duratele lungi de evaluare şi de rambursare ca fiind cei mai importanţi factori responsabili de încetinirea absorbţiei fondurilor UE. Important este faptul că acest studiu a vizat *întreaga* populaţie a beneficiarilor de fonduri UE, nu doar beneficiarii deserviţi în mod specific de POR. După cum s-a remarcat în „POR 2.0: Raport privind colaborarea şi comunicarea înntre AM şi OI" (Componenta I a acestui proiect), o parte din elementele menţionate în tabelul de mai jos nu intră în controlul imediat al personalului AM şi OI (de exemplu, „lipsa co-finanţării şi reticenţa băncilor pentru creditare") şi va fi nevoie de soluţii mai ample la nivel naţional; alţi factori, cum ar fi „birocraţia excesivă" şi „ghidurile rigide, neclare pentru solicitanţi", pot fi abordaţi prin intervenţii mai rapide, mai simple şi mai directe în cadrul sistemului POR.

Figura 2. Rezultatele sondajului cu beneficiarii de fonduri UE (februarie 2010)

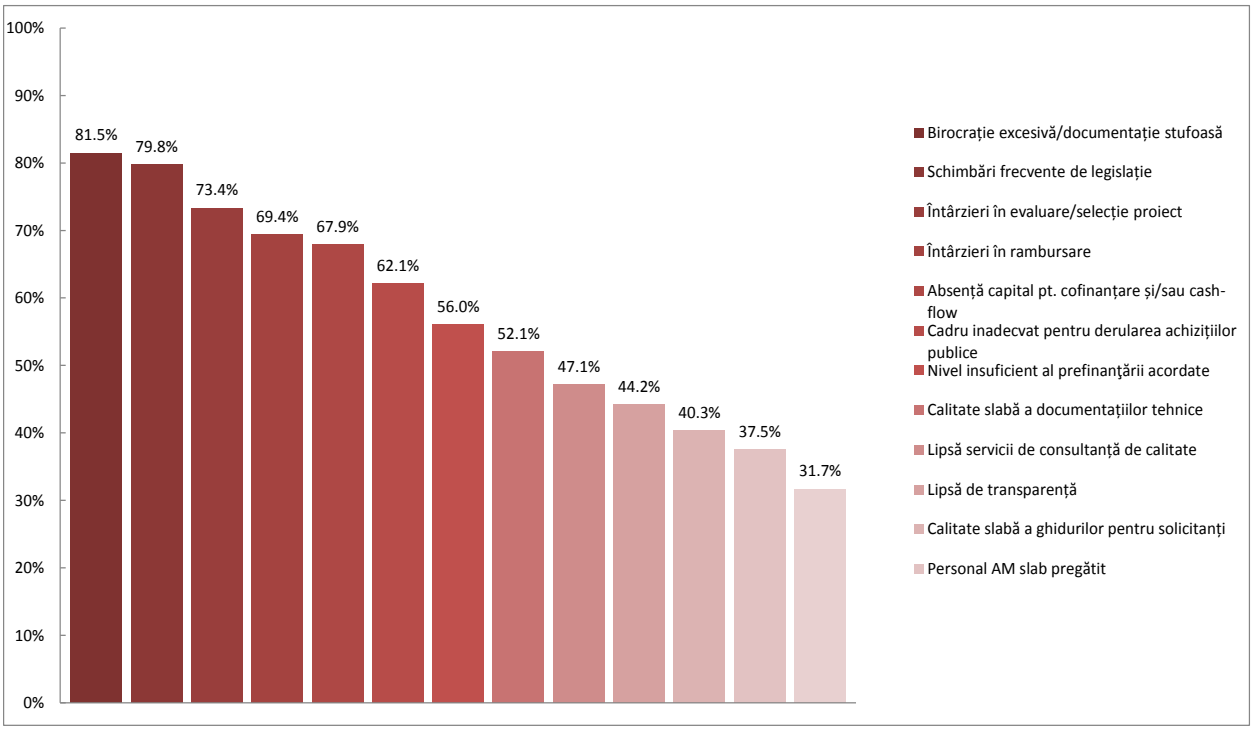
Ce anume afectează absorbţia fondurilor UE?		
1.	Birocraţia excesivă	33,59%
2.	Duratele lungi de evaluare şi de rambursare	16,22%
3.	Lipsa co-finanţării şi reticenţa băncilor pentru creditare (având în vedere că nu pot fi ipotecate construcţiile finalizate şi echipamentele achiziţionate)	16,22%
4.	Ghiduri rigide şi neclare pentru solicitanţi, cu corecţii de ultim moment	9,65%
5.	Personal slab pregătit la nivelul AM şi al OI-urilor, precum şi o slabă comunicare cu solicitanţii/beneficiarii	7,72%
6.	Promovarea deficitară a surselor de finanţare	6,95%
7.	Lipsa calităţii serviciilor de consultanţă	6,56%
8.	Lipsa transparenţei	3,09%

Sursa: www.fonduri-structurale.ro

[5] *A se vedea* http://insideurope.eu/taxonomy/term/186
[6] Ibid.

13. **Pentru acest raport, a fost trimis un chestionar către beneficiarii din toate cele opt regiuni pentru a obţine informaţii cu privire la principalele obstacole în accesarea finanţării prin POR şi în implementarea proiectelor.**[7] Eşantionul a cuprins un total de 470 de răspunsuri. Acolo unde a fost necesar, eşantionul a fost ajustat pentru a exclude acele răspunsuri în care s-au selectat opţiunile „Nu ştiu/Nu pot evalua" – de obicei, un segment foarte mic al populaţiei chestionate. Numărul de persoane care au caracterizat diversele obstacole ca fiind „extrem de importante" şi „foarte importante" variază de la un uimitor 81,5% pentru „birocraţia şi documentaţia excesivă" la doar 31,7% pentru „personalul ADR slab instruit". Figura de mai jos rezumă aceste informaţii şi clasifică implicit obstacolele în funcţie de importanţa lor percepută. Comparativ cu datele din 2010, este de remarcat faptul că unele probleme rămân predominante în partea de sus a listei: birocraţia excesivă (81,5%), modificări legislative frecvente (80%), precum şi întârzieri în evaluarea şi selecţia proiectelor (73%). De asemenea, peste jumătate din respondenţi au identificat şi alte obstacole ca fiind „extrem de importante" şi „foarte importante," în ordinea următoare: întârzieri la rambursare (69%), lipsa capitalului pentru co-finanţare şi pentru asigurarea fluxului de numerar (68%), cadru inadecvat pentru achiziţiile publice (62%), pre-finanţarea insuficientă (56%) şi calitatea slabă a documentaţiei tehnice (52%). Alte obstacole semnificative sunt: „lipsa unor servicii de consultanţă de calitate" (47%), „lipsa transparenţei" (44%) şi calitatea precară a ghidurilor pentru solicitanţi (40%). Obstacolele cel mai puţin presante erau corelate cu personalul slab instruit din AM și OI-uri (37,5% şi respectiv 31,7%).

Figura 3. Procentul de respondenţi care identifică un obstacol ca fiind foarte/extrem de important



14. **Secţiunile următoare ale acestui raport analizează mai aprofundat aceste date şi implicaţiile corespunzătoare, dar este de remarcat faptul că există spaţiu pentru îmbunătăţiri în ceea ce privește întregul set de obstacole enumerate mai sus.** Vestea bună este că unii dintre factorii care depind direct de AM şi OI, inclusiv personalul lor şi calitatea ghidurilor pentru solicitanţi, sunt în partea de jos a listei

[7] *A se vedea* Anexa A

de probleme identificate de beneficiari. În acelaşi timp, a avea mai mult de două treimi din respondenţi care scot în evidenţă birocraţia, schimbările legislative şi întârzieri procedurale (în ceea ce priveşte evaluarea, selecţia şi rambursările) ca fiind obstacole majore este un motiv de îngrijorare, mai ales că acestea sunt teme recurente în studiul efectuat în 2010, ceea ce sugerează că situaţia nu s-a îmbunătăţit semnificativ în timp. Prin prisma acestui fapt, observaţiile incluse în acest raport apar în timp util şi, încă o dată, confirmă faptul că îmbunătăţirea performanţelor POR pentru perioada 2014-2020 este strâns legată de adoptarea unor mecanisme de sprijin mai bune pentru solicitanţi şi beneficiari.

Obiectivele și sfera de aplicabilitate a analizei

15. **Pe baza termenilor de referinţă agreaţi, principalul obiectiv al acestui raport este de a consolida performanţa sistemului POR prin îmbunătăţirea metodelor şi instrumentelor utilizate în prezent pentru oferirea de sprijin şi asistenţă directă solicitanţilor şi beneficiarilor POR.** Termenul de „asistenţă" este interpretat pentru a include toate acţiunile menite să ajute beneficiarii în accesarea fondurilor POR mult mai rapid şi uşor. Ca atare, domeniul de aplicare include (dar nu se limitează la acestea) instrumente tradiţionale de sprijin (de exemplu, servicii de asistenţă, ghiduri, instrumente de finanţare etc.). Aceste instrumente acoperă, de asemenea, unele simplificări procedurale specifice, cu toate că acesta rămâne obiectivul principal al raportului privind relaţia AM-OI. Într-adevăr, este important să se ţină cont de faptul că cele trei elemente ale „triunghiului" POR (AM – OI – beneficiari) sunt strâns legate între ele şi eficienţa globală a POR depinde de aceste elemente, atât individual, cât şi împreună.

16. **Trebuie spus de la bun început că acest raport recunoaște limitările de capacitate de la nivelul beneficiarilor, însă punctul central al analizei îl reprezintă mecanismele disponibile de sprijin.** Este de netăgăduit faptul că cele două elemente – capacitatea beneficiarilor și sistemele de suport – merg mână în mână, la fel cum este cert că există probleme în teritoriu determinate de slaba pregătire a anumitor beneficiari. Însă, întrebarea cheie la care se dorește să se răspundă este: dată fiind situația actuală a unui beneficiar POR tipic, care sunt mecanismele optime pentru sprijinirea lui în procesul de pregătire și implementare a unui proiect de succes?

17. **Astfel, aria de analiză a acestei lucrări include două elemente majore: (a) evaluarea mecanismelor actuale de sprijin, aflate la dispoziţia solicitanţilor şi beneficiarilor POR; şi (b) formularea de recomandări pentru îmbunătăţire.** Raportul anterior a asociat sistemul POR cu o reţea de „conducte," cu apa care intră sub forma propunerilor de proiecte de la beneficiari şi iese sub forma investiţiilor puse în aplicare de beneficiari. În cazul acestui raport, accentul predominant rămâne în continuare pe asigurarea unui flux constant şi eficient între toate părţile interesate implicate, ceea ce implică garantarea faptului că toate cererile primite din partea solicitanţilor şi beneficiarilor din cadrul programului sunt abordate în mod eficient şi proactiv de către AM şi OI.

18. **Cu alte cuvinte, lucrarea de faţă se leagă în continuare, în principal, de gestionarea corespunzătoare a *cantităţii/a volumului de proiecte*, însă adaugă o nuanţă importantă în ceea ce priveşte *calitatea* proiectelor.** Concret, o secţiune secundară va evalua soluţiile pentru a ajuta beneficiarii să conceapă propuneri de calitate superioară de la bun început, ceea ce va duce la o implementare mai eficientă, cu mai puţine întârzieri şi cu un impact mai mare la finalizarea proiectului. În termeni simpli, acest raport are ca scop susținerea beneficiarilor în elaborarea de proiecte de calitate şi cu impact, în intrarea acestora în „conductele" POR şi apoi în deplasarea prin sistem spre

implementare și post-implementare, în cel mai eficient mod posibil. Ceea ce nu intră în sfera de analiză a acestui raport este modul în care sistemul selectează diferitele tipuri de proiecte, aspect care reprezintă tema a două proiecte complementare, aflate în desfăşurare şi supuse atenţiei MDRAP de către Banca Mondială, și anume „Oraşe competitive", care oferă perspective asupra celor mai favorabile tipuri de investiții pentru creşterea productivităţii şi pentru dezvoltare la nivel local, regional şi naţional, furnizând şi asistență tehnică pentru identificarea modelelor de selecţie a proiectelor, care prevede recomandări privind modul de îmbunătăţire a evaluării unor proiecte strategice, de impact.

19. **Pentru a defini mai precis sfera de analiză a acestui raport, este important de menţionat, de la bun început, că tipul optim de asistenţă variază în funcţie de tipul de beneficiar vizat.** Cu toate că detaliile exacte ale POR 2014-2020 sunt, în mare parte, în dezbatere şi sunt discutate cu fervoare, raportul actual urmăreşte să ofere recomandări pentru toate tipurile posibile de proiecte şi de beneficiari. După cum se explică în detaliu în capitolul dedicat profilurilor de beneficiari POR, susținerea unui organism major la nivel local/judeţean/regional, care implementează proiecte mari, în valoare de milioane de euro, pe baza unui flux dedicat de finanţare (alocat ex-ante) este complet diferită de furnizarea de îndrumări pentru un solicitant care are o singură cerere pentru o mică investiţie în cadrul POR, atribuită pe principii competitive. Ambele tipuri de ajutor sunt esenţiale, însă diferenţa o fac asistenţa personalizată şi cea standardizată. În orice caz, scopul actualului raport nu este limitat la un anumit tip de proiect, la un anumit beneficiar sau la un model de selecţie. În schimb, prin recomandările făcute şi prin aplicabilitatea acestora, raportul are menirea de a fi independent de astfel de limitări.

20. **La fel de important este faptul că acest raport este redactat în contextul eforturilor continue de „regionalizare" ale Guvernului României, ceea ce presupune introducerea unui nivel administrativ între nivelurile judeţean şi naţional.** Cu toate acestea, concluziile şi recomandările din lucrarea curentă rămân valabile, indiferent de configuraţia instituţională finală a sistemului administrativ din România şi, în specific, de relaţia dintre AM și OI în cadrul POR 2014-2020. Când vine vorba de sprijinirea beneficiarilor, cele mai multe dintre instrumente oferă cele mai bune rezultate atunci când sunt fructificate cât mai aproape de beneficiar – de exemplu, la nivel local/regional – de către AM sau OI. În acele cazuri în care o organizare la nivel naţional poate aduce valoare adăugată prin cumulul de informații și cunoștințe pe care le-ar putea strânge din toate regiunile, se poate păstra un oarecare tip de asistenţă pentru beneficiari la nivelul unei AM naţionale, din cadrul MRDAP. Secţiunea despre regionalizare, din capitolul al IV-lea, analizează în detaliu perspectivele beneficiarilor privind regionalizarea.

21. **În concluzie, principalele aspecte asupra cărora se concentrează această evaluare derivă din priorităţile şi necesităţile exprimate de către beneficiari în urma interviurilor de pe teren şi a răspunsurilor la sondaje.** Drept urmare, teme precum achiziţiile publice şi documentaţia tehnică primesc considerabil mai multă atenţie decât alte aspecte. Din acelaşi motiv, în privința acelor zone în legătură cu care beneficiarii nu au formulat observaţii semnificative, raportul consideră că este rezonabil să presupunem că POR are performanţe corespunzătoare şi nu sunt necesare îmbunătăţiri majore în acest moment.

Metodologie

22. **După cum se remarcă în „POR 2.0: Raport privind colaborarea şi comunicarea între AM şi OI", primul principiu director al acestei analize rămâne: „înainte de toate, să nu faci rău".** Datele obţinute în urma interviurilor şi documentării reflectă faptul că POR este un program cu performanţe ridicate în comparaţie cu alte programe operaţionale şi cu o rată medie de absorbţie a fondurilor UE în România datorită, printre altele, asistenţei superioare pe care au primit-o solicitanţii şi beneficiarii. Componentele care sunt funcţionale şi eficiente în susţinerea solicitanţilor şi beneficiarilor trebuie consolidate pentru a fructifica cunoştinţele instituţionale acumulate şi pentru a minimiza perturbarea sistemului POR. Pe scară mai largă, un nivel înalt de previzibilitate contribuie la asigurarea unui mediu stabil, cu reguli clare pentru beneficiarii potenţiali şi efectivi, care depun cereri de finanţare pentru fonduri disponibile prin POR şi care implementează proiecte.

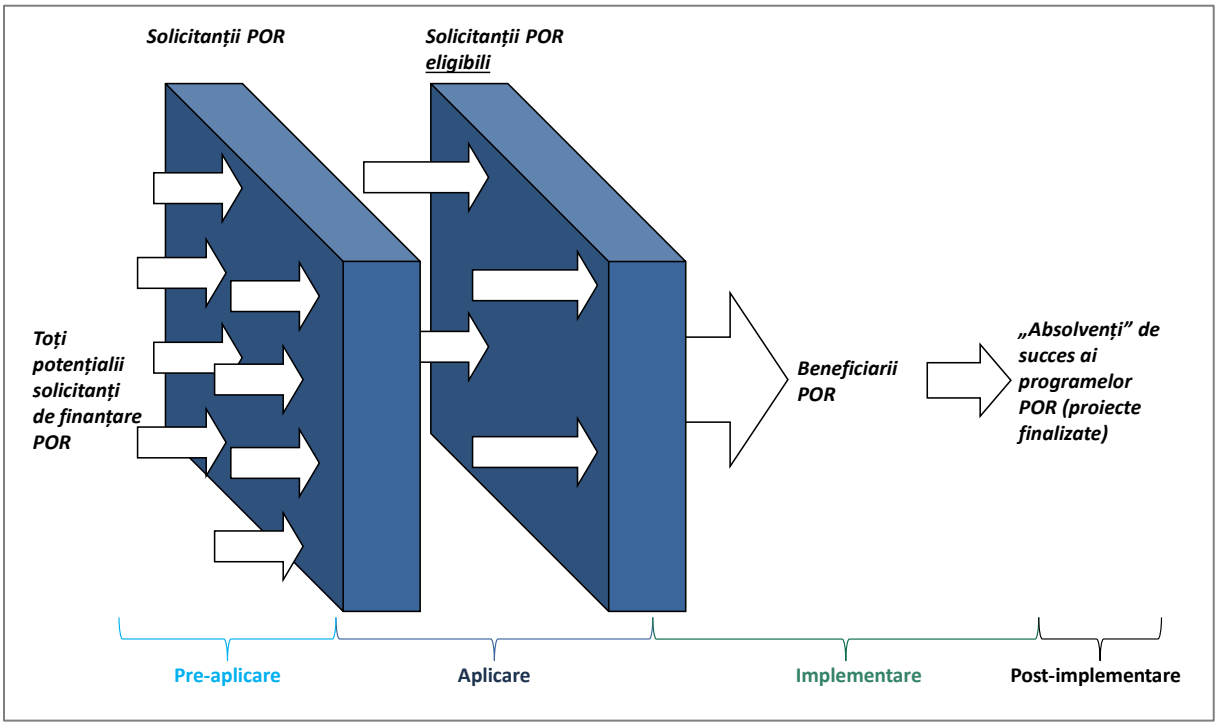
23. **Rezultă că orice eforturi orientate spre îmbunătăţirea POR şi a asistenţei acordate solicitanţilor şi beneficiarilor trebuie să se bazeze pe punctele forte actuale ale programului şi să abordeze lacunele rămase.** În cadrul sferei sale de aplicare bine definite, misiunea curentă implică mai multe etape în evaluarea implementării POR: în primul rând, identificarea mecanismelor de asistenţă care funcţionează bine şi care ar trebui utilizate în continuare; în al doilea rând, stabilirea zonelor de îmbunătăţire şi, în special, cauzele principale ale problemelor potenţiale; şi, în al treilea rând, formularea de recomandări pentru a aborda obstacolele actuale, menţinând şi consolidând, în acelaşi timp, componentele sistemului care au avut o evoluţie satisfăcătoare.

24. **Metodologia pentru analiza funcţională curentă este simplă, ea plasând în centrul atenţiei solicitanţii şi beneficiarii POR.** După cum s-a argumentat în mod repetat, dacă sistemul POR se doreşte a fi complet optimizat, „clienţii săi" (adică solicitanţii şi beneficiarii publici, neguvernamentali şi privaţi) trebuie să se afle în centrul atenţiei. Drept urmare, acest raport prezintă în prima parte un cadru teoretic pentru înţelegerea performanţelor organizaţionale ale solicitanţilor şi beneficiarilor, precum şi a mediului extern în care aceştia îşi desfăşoară activitatea. Pornind de aici, partea cea mai consistentă a analizei are rolul de a evalua instrumentele şi procedurile de asistenţă în fiecare fază din ciclul de viaţă al unui proiect. Într-adevăr, pe baza numeroaselor conversaţii purtate cu beneficiarii programului, este clar că asistenţa de care aceştia au nevoie este specifică etapei în care aceştia se află: „rază de acţiune mare, domeniu amplu de focalizare" pentru perioada de pre-aplicare (public larg, informaţiile necesare sunt relativ de bază), „rază de acţiune medie, domeniu mediu de aplicare" pentru perioada de aplicare (mai puţini solicitanţi efectivi decât solicitanţi potenţiali, cu nevoi care sunt relativ de bază, dar din ce în ce mai specifice proiectului); „rază de acţiune îngustă, domeniu îngust de focalizare" în timpul implementării (public restrâns, orientări personalizate pentru fiecare beneficiar), şi în cele din urmă „rază de acţiune mare, domeniu îngust de focalizare" în faza de post-implementare (schimb de informaţii cu privire la lecţiile învăţate, specifice proiectului, cu o audienţă largă).

25. **După cum sugerează figura de mai jos, fiecare etapă din procesul de implementare a POR vine cu propriile sale provocări şi vizează audienţe diferite (de la o rezervă iniţială mare de potenţiali solicitanţi la un număr limitat de beneficiari eligibili, aprobaţi).** În perioada de pre-aplicare, accentul se pune pe distribuirea mesajului în rândul publicului larg şi, eventual, pe colaborarea cu potenţialii solicitanţi pentru a-i ajuta pe aceştia să definească ideile de proiecte şi să optimizeze calitatea propunerilor lor. Ulterior, în etapa de aplicare, analiza se concentrează pe nivelul de transparenţă a procesului şi a mecanismelor de răspundere existente. În termeni simpli, preocuparea principală este în jurul capacităţii solicitanţilor de a înţelege fiecare pas al procesului de aplicare, de a estima durata

acestor paşi şi de a cunoaşte persoanele responsabile pentru orice probleme sau întârzieri potenţiale. Etapa de implementare vine cu propriile mecanisme de suport pentru beneficiari, în vederea abordării anumitor provocări – unele dintre ele specifice fiecărui proiect, altele de o natură mai sistemică (de exemplu, legislaţia privind achiziţiile publice, documentaţia tehnică etc.). În cele din urmă, odată ce un proiect este finalizat cu succes, mecanismele de sprijin se reorientează pe identificarea şi aprofundarea lecţiilor învăţate şi a celor mai bune practici pentru a asigura un proces mai simplu pentru viitorii solicitanţi.

Figura 4. Cadrul de evaluare a asistenţei disponibile solicitanţilor şi beneficiarilor din cadrul POR



26. **În cadrul acestei scheme generale de analiză, observaţiile şi concluziile au patru surse principale, aşa cum este cazul pentru majoritatea analizelor funcţionale: analiză aprofundată de birou, cercetare pe teren, interviuri şi sondaje.** În primul rând, acest raport se bazează pe studii existente, inclusiv pe analiza funcţională 2010-2011 a Băncii Mondiale asupra MDRT (acum MDRAP). În al doilea rând, şi cel mai important, echipa de proiect a organizat vizite de până la două săptămâni în fiecare din cele opt regiuni de dezvoltare ale României, acoperind cea mai mare parte din judeţele ţării. Echipa a intervievat peste 50 de persoane din cadrul Agenţiilor pentru Dezvoltare Regională şi peste 150 de beneficiari ai programului, inclusiv autorităţile publice locale (din consiliile locale şi judeţene), organizaţiile non-profit şi beneficiarii din sectorul privat.[8] În selectarea beneficiarilor, echipa a ales unele persoane direct pe baza documentării independente de birou, în timp ce altele au fost alese pe baza recomandărilor primite de la ADR-uri. Eşantionul include un set diversificat de beneficiari şi domenii prioritare, vizând atât proiecte de succes, cât şi proiecte mai puţin reuşite. Pe tot parcursul procesului de dezvoltare a acestui raport, echipa a avut oportunitatea să interacţioneze frecvent cu personalul din AM,

[8] *A se vedea* Anexa C

OI-uri și din organizațiile beneficiare, organizând inclusiv ateliere de lucru, special concepute pentru a testa și rafina concluziile intermediare și finale.

27. **În plus, după cum s-a menţionat mai devreme, în scopul specific al acestui proiect, echipa a dezvoltat un sondaj adresat beneficiarilor POR pentru a colecta perspective cantitative şi calitative cu privire la punctele forte actuale ale programului, punctele slabe şi eventualele soluţii pentru perioada 2014-2020.**[9] Acest instrument a fost implementat cu ajutorul Autorităţii de Management (AM), Agenţiilor pentru Dezvoltare Regională (ADR) şi portalului www.fonduri-structurale.ro, asigurându-se, astfel, o acoperire largă, de 470 de respondenţi din întreaga ţară. Acesta este un eşantion reprezentativ, care nu a fost ales la întâmplare, înclinând uşor balanţa în favoarea beneficiarilor mai activi, care caută să ofere feedback despre proces şi care doresc să-şi facă vocea auzită. Probabil, acesta este motivul pentru care, de exemplu, respondenţii din sectorul public sunt uşor supra-reprezentaţi, cu 42% din eşantion (în comparaţie cu 38% în decembrie 2012 din totalul populaţiei beneficiarilor POR), în timp ce companiile private au un procent de 52% (faţă de 59%), restul procentelor fiind corespunzătoare ONG-urilor şi altor tipuri de organizaţii. În ceea ce priveşte distribuţia regională, eşantionul de respondenţi este relativ bine distribuit, cu excepţia regiunii Munteniei de Sud, unde rata de răspuns (echivalentul a 6% din eşantion) a fost mai mică decât se aştepta pe baza proporţiei relative a beneficiarilor din această parte a ţării. Acest lucru în sine nu este o problemă majoră deoarece majoritatea răspunsurilor nu par să difere în funcţie de regiune, ceea ce confirmă ipoteza iniţială conform căreia beneficiarii se confruntă cu probleme similare, indiferent de unde provin. Per ansamblu, sondajul nu este menit să reprezinte un instrument cu precizie ştiinţifică, dar serveşte foarte bine scopului propus – anume de a oferi o imagine a beneficiarilor de pe teritoriul ţării, inclusiv a obstacolelor cu care se confruntă, a satisfacţiei lor în ceea ce priveşte mecanismele actuale de sprijin şi a reacţiilor iniţiale ale acestora la mai multe îmbunătăţiri propuse.

28. **În afară de triunghiul AM – OI – beneficiari, echipa s-a întâlnit cu o serie de alţi actori relevanţi pentru performanţa sistemului POR şi pentru mecanismele de sprijin dedicate beneficiarilor.** Aceştia includ: reprezentanţi ai Autorităţii de Audit (AA), manageri superiori ai Autorităţii pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS), firme majore de consultanţă şi instituţii financiare locale și naționale. Nu în ultimul rând, echipa de proiect a implicat – şi va continua să implice – reprezentanți din cadrul Ministerului pentru a evalua acurateţea constatărilor şi viabilitatea recomandărilor, precum și pentru a ajusta această analiză și a facilita implementarea sa completă.

Public ţintă

29. **Principalul public ţintă al acestui raport este reprezentat de managerii superior din cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice (MDRAP), precum şi de oficialii Comisiei Europene (CE) responsabili cu supravegherea POR.** Din acest motiv, analiza conține, ori de câte ori este posibil, observaţii şi recomandări specifice, inclusiv o foaie de parcurs cu soluţii propuse în vederea îmbunătăţirii asistenţei pentru beneficiari (a se vedea Capitolul IX). Printre alți actori cheie care pot beneficia de această evaluare, se numără manageri şi personalul OI, ca principali furnizori ai interfeţei POR cu beneficiarii (în actuala configuraţie a programului), precum şi echipele din AM şi din OI-urile aferente altor programe operaţionale. Este de dorit o distribuţie şi o diseminare pe scară largă a rezultatelor, în special în rândul beneficiarilor POR, care şi-au oferit în mod voluntar din timpul lor,

[9] *A se vedea* Anexa A

contribuind la cercetările extinse care au fundamentat concluziile acestui raport. Aceştia pot găsi utilă încorporarea proactivă în proiectele lor a unora dintre ideile prezentate aici sau adaptarea acestora pentru a se potrivi nevoilor şi priorităţilor lor specifice.

30. **Mai presus de toate, această analiză va produce rezultate pozitive în cazul în care este acceptată, aprobată şi însuşită de conducerea şi personalul MDRAP şi de factorii de decizie din Guvernul României.** După cum s-a menţionat în mod repetat de-a lungul raportului, unele măsuri vor depinde direct de echipele AM/OI, în timp ce altele vor necesita cooperarea şi eforturile perseverente ale unor grupuri mai largi de părţi interesate. Speranţa este că aceşti actori cheie vor continua să discute despre evaluarea raportului şi să internalizeze acţiunile recomandate, făcând presiuni pentru implementarea până la capăt a acestora. În măsura în care lecţiile provenite din experienţa POR se aplică şi altor state membre ale UE, şi, în multe cazuri, provocările cu care se confruntă beneficiarii sunt într-adevăr similare, aplicarea observaţiilor şi recomandărilor din acest raport într-un context mai larg ar fi binevenită şi încurajată.

Structura raportului

31. **În cele ce urmează, Capitolul II rezumă cadrul teoretic al actualului studiu.** Această imagine mai largă include două componente principale: performanţa unei organizaţii (factor *endogen*) – în special misiunea sa, clienţii şi capacitatea operaţională – şi mediul în care aceasta îşi desfăşoară activitatea (factor *exogen*). În cazul specific al POR, cultivarea unui mediu propice pentru solicitanţi şi beneficiari depinde de trei principii directoare: accesul, răspunderea şi predictibilitatea. Această secţiune are rolul de a servi drept fundaţie pentru analiza funcţională ce urmează să fie efectuată asupra mecanismelor de asistenţă ale POR din cadrul fiecărei etape din ciclul de viaţă al unui proiect.

32. **Capitolul al III-lea conturează mai în detaliu profilul solicitanţilor POR, în calitate de ţintă principală a mecanismelor de asistenţă ale programului** Această secţiune începe cu o analiză succintă a prevederilor la nivelul CE centrate pe solicitanţii/beneficiarii de fonduri structurale. De asemenea, prezintă unele statistici cheie cu privire la baza de beneficiari POR, aşa cum este reflectată de datele disponibile de la AM în decembrie 2012. Aceste informaţii sunt utile în personalizarea eforturilor de asistenţă din partea AM şi OI-urilor, care trebuie să ia în considerare tipul de beneficiari (publici sau privaţi/non-profit), nivelul lor de experienţă în privinţa fondurilor structurale, amploarea proiectelor POR din portofoliu etc.

33. **Capitolele următoare (IV-VIII) sunt dedicate evaluării mecanismelor de asistenţă actuale şi formulării de recomandări pentru îmbunătăţirea acestor mecanisme pentru fiecare din următoarele etape: pre-aplicare, aplicare, implementare şi post-implementare.** În cadrul fiecărei categorii sunt analizate mai multe tipuri de asistenţă:

- *Teme orizontale* (care afectează întregul ciclu al proiectului):
  - Regionalizarea: perspectivele beneficiarilor asupra regionalizării şi asupra descentralizării
  - Resursele umane: provocările şi recomandările actuale pentru consolidarea celei mai importante componente a sistemului
  - Accesul la finanţare: asistenţă în asigurarea pre-finanţării şi co-finanţării
  - Informatizare: avantajele unui POR electronic şi recomandări pentru elaborarea sa

- Asistenţă specifică pentru comunităţile marginalizate: necesitatea de dezvoltare a unor instrumente speciale pentru implicarea grupurilor marginalizate în calitate de solicitanţi/beneficiari şi beneficiari finali (incluzând o evaluare sumară a viitoarei abordări CLLD)

- *Pre-aplicare*:
  - Programare: participarea beneficiarilor în definirea priorităţilor şi procedurilor POR
  - Creşterea gradului de informare: informaţii privitoare la disponibilitatea finanţării (și procedurile aferente) pentru o anumită axă/domeniu major de intervenție
  - Pregătirea proiectelor: îndrumare pentru elaborarea unor propuneri de înaltă calitate şi viabile din punct de vedere financiar (fără erori, cu impact ridicat etc.)

- *Aplicare, evaluare și contractare:*
  - Ghiduri pentru solicitanţi: prevederea de linii directoare clare şi stabile pentru aplicare şi evaluare, pe baza unui calendar previzibil
  - Cheltuieli eligibile şi neeligibile: informare pentru o definire mai bună a cheltuielilor
  - Birou de asistenţă: sprijin la cerere, ca răspuns la solicitările beneficiarilor
  - Instruire: dezvoltarea resurselor umane din cadrul organizaţiilor beneficiarilor (şedinţe conduse de OI-uri şi de AM)
  - Comunicare continuă: comunicare şi interacţiune constante şi deschise cu personalul din AM şi din OI-uri, inclusiv un accent preponderent pe transparenţă şi comunicare strânsă

- *Implementare:*
  - Achiziţii publice: evaluarea provocărilor existente, inclusiv a corecţiilor financiare, precum şi a cauzelor şi remediilor principale
  - Documentaţie tehnică: forme de contract standard şi responsabilitate sporită
  - Etapa de execuţie: sumarul celor mai bune practici în gestionarea relaţiilor cu contractorii şi furnizorii de servicii (formular de contract FIDIC, prevederi mai puternice, asigurare profesională, audit tehnic și financiar)
  - Monitorizare: asistenţă directă prin vizite de monitorizare şi proceduri similare
  - Rambursări: evaluarea întârzierilor în materie de rambursare, provocări corelate şi soluţii

- *Post-implementare:*
  - Monitorizare şi evaluare ex-post: monitorizarea şi evaluarea rezultatelor şi indicatorilor post-finalizare, pe baza unor standarde clare, transparente şi corecte
  - Schimb de cunoştinţe: partajarea cunoştinţelor între „absolvenţii” programului (adică beneficiarii care au finalizat cu succes proiecte POR), solicitanţi şi beneficiarii noi

34. **Ultimul capitol prezintă** o foaie completă de parcurs, orientată spre acţiuni, cu recomandări specifice. Foaia de parcurs conține un calendar propus, estimează resursele necesare și prezintă posibilele riscuri importante. Aceasta va putea servi ca instrument de urmărire a progresului în raport cu recomandările formulate în acest raport. Ea este menită să fie complementară cu foaia de parcurs din raportul privind colaborarea și comunicarea dintre AM și OI, al Componentei 1.

II. Cadru teoretic

35. **Viitorul POR depinde, mai presus de toate, de o schimbare de paradigmă care să plaseze beneficiarii în centrul întregului sistem, în timp ce AM şi OI au rolul de a furniza asistenţă cu scopul de a sprijini finalizarea cu succes a proiectelor.** Cei mai mulţi dintre cei intervievaţi recunosc faptul că parteneriatul dintre beneficiari, personalul AM şi personalul OI este esenţial şi viabil, având în vedere că toţi aceşti actori au ca scop comun absorbirea în condiţii de eficacitate a fondurilor structurale, în beneficiul dezvoltării României – pe plan local, regional şi naţional. Într-adevăr, AM şi OI-urile trebuie să se asigure că toate regulile şi procedurile sunt respectate, precum şi să depună toate eforturile posibile pentru a reduce din povara beneficiarilor POR. Există o evidentă tensiune între sarcinile de control şi verificare, pe de o parte, şi funcţiile de sprijin şi construire a capacităţilor, pe de cealaltă parte. În această situaţie, primele două elemente le pot eclipsa complet pe cele din urmă, aşa cum s-a menţionat în numeroase interviuri cu beneficiarii, care au simţit că au de înfruntat prea multe controale şi sancţiuni şi nu beneficiază de suficient sprijin proactiv, care le-ar permite să evite greşelile ce atrag sancţiuni. Percepţia generală a fost că membrii personalului din AM şi OI-uri cu funcţii de monitorizare şi de sprijin sunt bine-intenţionaţi şi cu adevărat dispuşi să ajute, dar au puţine de spus referitor la numeroasele organisme de audit şi de verificare, care, după cum a menţionat un intervievat, „par să vâneze fiecare eroare, de la aplicarea ştampilei prea sus până la a pune o virgulă în locul greşit.”[10]

36. **Accentul disproporţionat, pus de unele instituţii pe controale şi sancţiuni excesive, a contribuit la neîncrederea beneficiarilor în raport cu întregul sistem POR, la descurajarea solicitanţilor şi la reducerea apetitului pentru accesarea fondurilor UE în viitor.** Pentru asigurarea calităţii, funcţiile de control sunt esenţiale şi nu trebuie subminate în nicio circumstanţă. Procedurile pentru verificarea proiectelor trebuie să fie transparente şi corecte, iar erorile trebuie să fie sancţionate în funcţie de consecinţele acestora. Cu toate acestea, auditorii nu ar trebui să trateze toţi beneficiarii ca având un potenţial mare de încălcare a legii, ci să-i ajute în prevenirea erorilor, pe baza mecanismelor de sprijin disponibile (de exemplu, prin birourile de asistenţă, ofiţerii de monitorizare, rapoarte de audit etc.). Dacă situaţia actuală se prelungeşte, există riscul crescut, potrivit beneficiarilor, al unei absorbţii slabe în perioada 2014-2020, ca urmare a faptului că din ce în ce mai puţine instituţii publice vor dori să suporte riscurile implicate de implementarea proiectelor finanţate prin POR. În schimb, schimbarea de paradigmă către „prevenirea ex-ante înainte de sancţionarea ex-post” şi „beneficiarii în prim-plan” ar urma să îmbunătăţească în mod considerabil modul de funcţionare a întregului sistem POR.

Performanţă organizaţională

37. **Punctul de plecare pentru îmbunătăţirea sistemului de asistenţă actual, de care beneficiază solicitanţii şi beneficiarii POR, este înţelegerea problemei mai ample pe care fiecare dintre aceşti actori o întâmpină în etapele de proiectare şi implementare.** Cu alte cuvinte, succesul unui anumit proiect POR este fundamental legat de performanţa organizaţională a beneficiarului, după cum reflectă un set bine stabilit de parametri. Literatura de specialitate referitoare la managementul performanţei a evoluat foarte mult în ultimele decenii, lărgind accentul care era pus iniţial pe indicatorii pur financiari. În mod special, două modele sunt foarte utile în vederea înţelegerii provocărilor pe care le întâmpină organizaţiile non-profit, în cele private şi în cele publice: primul model a fost dezvoltat de către profesorul Robert Kaplan de la Harvard Business School, care a proiectat instrumentul „Balanced

[10] Interviu cu un beneficiar al POR din sectorul public, Regiunea Nord-Vest

Scorecard" (fișa de scor ponderat), în principal pentru măsurarea performanţei companiilor private; al doilea model a fost promovat de către profesorul Mark Moore de la Harvard Kennedy School, care a adaptat teoria lui Kaplan pentru sectoarele public şi non-profit prin utilizarea instrumentului numit „triunghiul strategic al valorii publice."

38. **Modelul lui Kaplan argumentează că firmele private foarte performante trebuie să adere la urmărirea a patru zone prioritare cheie, în următoarea ordine: zona financiară, zona clienţilor, zona operaţională şi zona învăţării şi creşterii.** Prima zonă se referă, cât se poate de evident, la rentabilitatea în raport cu acţionarii. Cea de-a doua zonă se referă la satisfacerea nevoilor consumatorilor. A treia zonă are ca scop principal asigurarea funcţionării acelor procese cheie ale afacerii care sunt necesare realizării obiectivelor firmei. În cele din urmă, zona creşterii şi învăţării se referă la capacitatea unei companii de a se schimba şi de a se perfecţiona în mod continuu.

39. **În ceea ce priveşte instituţiile publice şi cele non-profit, triunghiul strategic al lui Moore evaluează performanţa în jurul a trei piloni: misiunea socială, legitimitatea şi sprijinul, precum şi capacităţile operaţionale.** Moore argumentează că performanţa unei organizaţii se măsoară, în primul rând, în raport cu misiunea socială definită de aceasta, sub forma valorii pe care organizaţia respectivă caută să o producă în societate (de exemplu, finalizarea unui proiect de infrastructură publică, îmbunătăţirea condiţiilor sociale etc.). Cel de-al doilea element al triunghiului poartă denumirea de „legitimitate şi sprijin," iar acesta implică acele părţi interesate care validează activităţile unei organizaţii – în special, beneficiarii finali ai unui proiect, precum şi actorii care finanţează un anumit proiect. Fără a avea legitimitate în faţa acestor factori, o instituţie poate avea o misiune de excepţie pe hârtie, însă îi poate lipsi sprijinul practic pentru implementarea proiectelor de care are nevoie pentru a-şi atinge obiectivele. În cele din urmă, „capacitatea operaţională" este cel de-al treilea pilon al triunghiului, incluzând: resursele interne disponibile (resurse umane, IT etc.) şi susţinerea externă de care beneficiază organizaţia (de exemplu, consultanţi, ingineri tehnici etc.). Ca în cazul modelului lui Kaplan, cei trei piloni ai triunghiului sunt profund corelaţi şi interdependenţi, corespunzând în mare parte aceloraşi categorii, după cum se sugerează prin culorile alese în figura de mai jos: misiunea socială este echivalentul rentabilităţii financiare, legitimitatea şi sprijinul sunt similare perspectivei clienţilor şi, nu în ultimul rând, capacitatea operaţională corespunde proceselor interne, învăţării şi creşterii.

40. **În măsura în care sunt aplicabile pentru raportul de faţă, cele două modele pot fi reconciliate prin utilizarea unui cadru de lucru bazat pe trei piloni cheie: misiunea, clienţii şi capacitatea.** Aceştia se aplică atât pentru organizaţie ca ansamblu, cât şi pentru proiectele specifice pentru care organizaţia caută finanţare prin POR. Pentru fiecare dintre cei trei piloni există caracteristici specifice pe care sistemul de asistenţă dirijat de AM/OI trebuie să încerce să le consolideze în cadrul proiectelor POR (cum ar fi impactul, legitimitatea şi funcţionalitatea/viabilitatea).

1. *Misiunea:* proiectele finanţate prin POR sunt, pentru orice organizaţie, mijloace potenţiale pentru îndeplinirea misiunii şi obiectivelor corespunzătoare. Motivul pentru realizarea unei anumite investiţii cu finanţare POR este dorinţa de a face progrese spre atingerea unui anumit scop, fie că este un profit mai mare pentru o firmă sau servicii publice mai bune pentru o administraţie publică locală. Pentru a oferi câteva exemple din actuala cercetare de teren: pentru o tipografie privată, achiziţionarea de echipamente noi are ca scop creşterea profitabilităţii şi a veniturilor acţionarilor; pentru un centru de sănătate şi de pensionare non-profit, o extindere planificată are menirea de a deservi mai multe persoane; pentru o primărie, un muzeu renovat înseamnă calitate mai mare a vieţii pentru cetăţenii din acea comunitate. În această privinţă, proiectele POR trebuie să fie *de impact* – adică să aibă o contribuţie clară şi

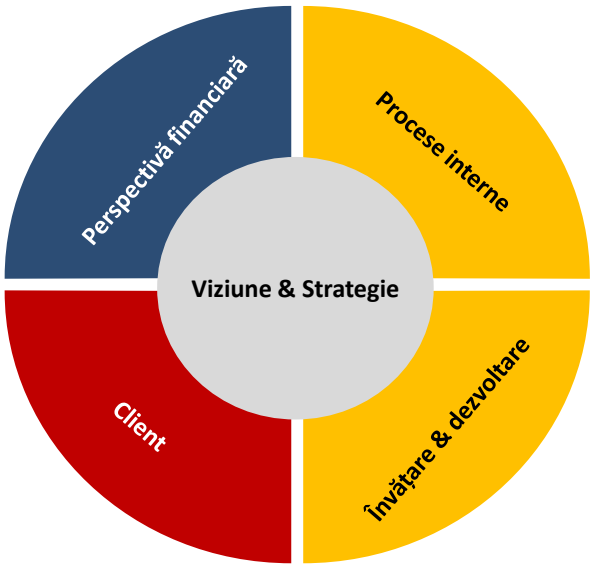
directă asupra misiunii unei organizaţii şi să creeze valoare pentru părţile interesate sau pentru societate per ansamblu.

2. *Client*: investiţiile finanţate prin POR trebuie să fie aliniate cu necesităţile şi priorităţile clienţilor. Termenul de „client," deşi mai mult aplicabil în sectorul privat, este din ce în ce mai comun pentru entităţile non-profit şi publice, care, de asemenea, trebuie să ofere răspuns la cerinţele specifice ale anumitor comunităţi – mai ales, (a) cetăţenii, ca beneficiari finali; şi (b) donatorii, ca furnizori de resurse pentru atingerea scopurilor propuse. Din acest punct de vedere, proiectele finanţate prin POR trebuie să fie *legitime* – adică să reflecte cererea şi opiniile beneficiarilor finali ai investiţiilor şi să rămână dedicate obiectivelor şi standardelor dictate de finanţatori, inclusiv CE şi Guvernul României.

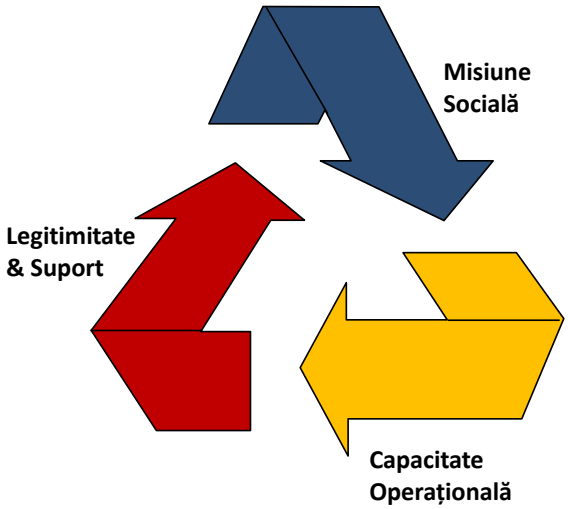
3. *Capacitate*: fiecare solicitant şi beneficiar din cadrul POR are un set specific de resurse şi competenţe, care este esenţial pentru întreaga durată a ciclului de viaţă al unui proiect. Într-adevăr, o investiţie s-ar putea potrivi cu misiunea unei organizaţii şi ar putea oferi promisiunea de a livra o valoare substanţială pentru clienţii săi, dar niciodată nu va da roade dacă nu există capacitatea de a proiecta, implementa şi susţine acea investiţie. Nu trebuie spus neapărat că toate resursele necesare ar trebui să vină din interior; de fapt, există foarte puţine exemple de beneficiari care implementează proiecte în totalitate pe cont propriu, fără externalizarea unor activităţi (de exemplu, documentaţia tehnică, management de proiect etc.). În orice caz, din perspectiva capacităţii disponibile, atât interne, cât şi externe, proiectele finanţate prin POR trebuie să fie *funcţionale* – adică beneficiarii trebuie să își dezvolte capacitatea de a dezvolta și implementa proiecte de infrastructură, mai ales cu propriile resurse.

Figura 5. Performanța organizațională (*balanced scorecard* și triunghiul strategic)

***Balanced scorecard* pentru companii private**



Triunghiul strategic pentru organizații publice & non-profit



41. **Acest cadru general ajută la diferenţierea între mai multe tipuri de asistenţă pe care AM şi OI-urile o pot oferi solicitanţilor şi beneficiarilor POR de-a lungul celor trei paliere: misiunea, clientul şi**

capacitatea. În ceea ce priveşte *misiunea*, asistenţa vine sub forma suportului consultativ în perioada de pre-aplicare, cu scopul de a ajuta solicitanţii să realizeze proiecte cu impact. De asemenea, trebuie să existe filtre adecvate în etapa de evaluare, pentru a se asigura că proiectele cu propuneri slabe din punctul de vedere al valorii adăugate nu primesc finanţare. Luând în considerare perspectiva *clientului*, asistenţa are rol în asigurarea conformităţii cu cerinţele donatorilor şi este deja bine integrată în program prin intermediul unor instrumente cum ar fi verificarea administrativă şi a eligibilităţii. Mai interesant, AM şi OI-urile ar putea proiecta instrumente pentru a ajuta beneficiarii în demersul de a răspunde mai bine nevoilor clienţilor lor şi în cel de a obţine feedback pentru elaborarea şi ordonarea în funcţie de prioritate a proiectelor (de exemplu, mai multe procese participative care implică cetăţenii la toate nivelurile pentru a ajuta o autoritate locală să decidă cu privire la lista de propuneri pentru finanţare prin POR; acces la bazele de date cu nevoile clienţilor, oferit companiilor private dintr-o anumită industrie/regiune etc.). O atenţie specială trebuie acordată implicării membrilor grupurilor marginalizate, care se pot confrunta cu obstacole speciale în exprimarea preferinţelor, preocupărilor etc. În cele din urmă, dar cel mai important, sunt necesare acţiuni de consolidare a capacităţii operaţionale pentru a sprijini beneficiarii în demersul de navigare prin cerinţele complexe ale POR şi prin legislaţia românească corespunzătoare, în special prin aspecte cum ar fi achiziţiile publice şi formularele de contract cu furnizorii de servicii. Tabelul de mai jos oferă câteva exemple de mecanisme de sprijin din cadrul fiecăruia din cei trei piloni.

Figura 6. Sprijin AM/OI în cadrul celor trei piloni ai performanţei organizaţionale/de proiect

	Obiective ale intervenţiilor AM/OI	Exemple de posibile intervenţii AM/OI
1 **Misiune:** *Cum contribuie proiectul la obiectivele organizației?*	• Creșterea impactului proiectului asupra performanței organizației • Crearea de mai multă valoare adăugată pentru principalele părți interesate (de ex., factori de decizie, cetățeni, beneficiarii finali ai serviciilor)	• Colaborarea cu solicitanții pentru a concepe și/sau a îmbunătăți proiecte în etapa de pre-aplicare • Eliminarea proiectelor cu impact redus în timpul etapei de evaluare prin criterii adecvate de selecție, evaluatori independenți etc.
2 **Client:** *Este proiectul aliniat la cerințele POR? Și cu nevoile și prioritățile beneficiarilor finali?*	• Asigurarea conformității cu standardele, cerințele și preferințele „finanțatorului” • Implicarea beneficiarilor finali în luarea deciziilor legate de proiectele POR pentru a asigura alinierea lor la nevoile acestora	• Aprobarea de standarde stricte de eligibilitate, care să asigure faptul că proiectele finanțate răspund obiectivelor POR • Oferirea cadrului necesar pentru ca beneficiarii să îi implice pe clienții lor în prioritizarea, proiectarea și implementarea de proiecte finanțate prin POR
3 **Capacitate:** *Este organizația capabilă să finalizeze cu succes proiectul, de la început până la sfârșit?*	• Sprijinirea beneficiarilor în consolidarea resurselor interne, necesare de-a lungul ciclului de proiect (de ex., capacitatea și competențele personalului) • Sprijinirea beneficiarilor în cooptarea de furnizori externi adecvați atunci când expertiza internă nu este disponibilă	• Dezvoltarea unui ghid complet de implementare, care să acopere cele mai frecvente probleme ce pot apărea • Propunerea de formulare standard de contract pentru anumite servicii (documentație tehnică, audit, management de proiect etc.)

Un mediu propice

42. **Performanţa solicitanţilor şi beneficiarilor din cadrul POR, precum şi asistenţa corespunzătoare furnizată de către AM şi OI, trebuie să ia în considerare faptul că organizaţiile nu funcţionează izolat.** Într-adevăr, acestea funcţionează într-un mediu complex, care le poate în mare măsură obstrucţiona sau, din contră, susţine eforturile în vederea dezvoltării şi implementării cu succes a proiectelor din cadrul POR. Există trei principii directoare pentru cultivarea unui „mediu propice": *accesul*, *răspunderea* şi *predictibilitatea*. Orice efort de a îmbunătăţi sprijinul disponibil pentru solicitanţii şi beneficiarii POR ar trebui să urmărească să promoveze aceste trei caracteristici pozitive, fie direct – în cazul în care măsurile necesare sunt sub controlul direct al AM/OI – fie indirect, prin colaborarea cu alţi factori de decizie pentru a face presiuni cu scopul implementării modificărilor necesare. Secţiunile următoare ale acestui raport oferă exemple specifice de asistenţă care se încadrează în mod clar în una sau mai multe din aceste trei categorii. Pentru moment, este important de definit aceste categorii şi de înţeles implicaţiile acestora la nivel general:

A. *Accesul*: Un mediu optim asigură solicitanţilor şi beneficiarilor din cadrul POR un acces facil şi echitabil la toate cunoştinţele necesare finalizării cu succes a proiectelor. Acesta include, de exemplu, informaţii cu privire la oportunităţile de finanţare disponibile, modul în care se completează cererile de finanțare, modul de identificare a potenţialelor resurse externe atunci când sunt necesare (de exemplu, partenerii de co-finanţare, furnizorii de servicii de consultanţă etc.), modul în care se elaborează un contract solid şi modul în care se face schimb de informaţii şi bune practici cu alţi beneficiari POR. În actuala situaţie, multe din aceste elemente lipsesc sau sunt insuficiente. Cunoaşterea înseamnă putere, iar această sintagmă este aplicabilă foarte bine în cazul sistemului de fonduri structurale, care este în continuă schimbare. Asistenţa din partea AM şi a OI-urilor trebuie să consolideze accesul beneficiarilor la informaţie ori de câte ori este posibil.

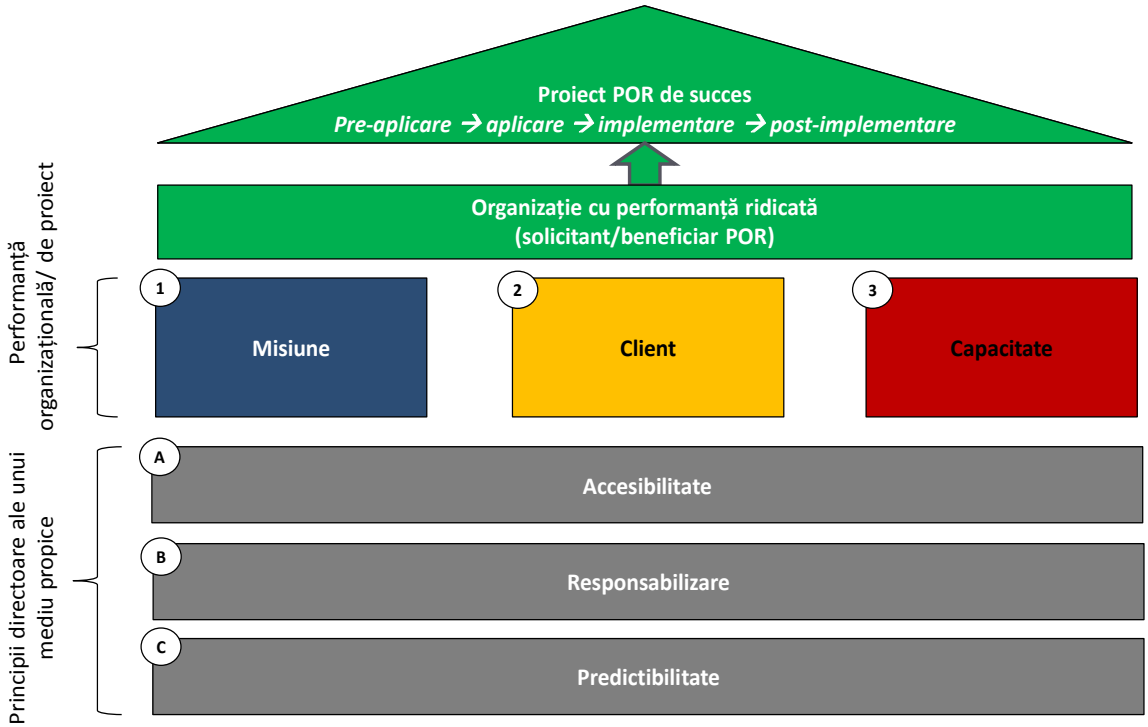
B. *Răspunderea:* fiecare actor implicat în sistemul POR trebuie să manifeste responsabilitate pentru acţiunile sale. De exemplu, dacă o anumită procedură de achiziţii publice trece prin filtrele uneia sau mai multor instituţii publice, acestea trebuie să fie răspunzătoare în aceeaşi măsură pentru eventualele corecţii efectuate. După cum s-a remarcat în mod repetat în cadrul interviurilor, în actualul sistem, întreaga povară revine beneficiarilor din cadrul programului, fapt care este perceput ca fiind incorect şi descurajant pentru viitorii solicitanţi de fonduri. Răspunderea trebuie să se aplice pentru întregul lanţ de părţi interesate care joacă un rol în evoluția unui proiect, de la faza de elaborare până la cea de implementare, inclusiv: consultanţi, evaluatori de proiect, elaboratori şi verificatori de proiecte tehnice, ingineri, auditori etc. Orice defect care nu este cauzat de beneficiari ar trebui să intre în responsabilitatea celorlalte părţi implicate, fiecare pentru porțiunea sa.

C. *Predictibilitatea*: un mediu caracterizat de previzibilitate necesită proceduri şi reglementări transparente şi stabile. Numărul de modificări legislative din unele zone (cum este cea a achiziţiilor publice) este uimitor. Modificările implementate de AM-POR au depăşit pragul de 100 de la începutul perioadei de programare. Beneficiarii au fost surprinşi pe parcursul implementării de ajustări referitoare la, printre altele, nivelul de pre-finanţare disponibilă, cheltuielile eligibile şi neeligibile, termenele prelungite pentru finalizarea anumitor etape în procesul de aplicare, corecții financiare ex-post care rezultă din carenţele legislative în legislaţia la nivel naţional privind achiziţiile publice etc. Asigurarea unui grad ridicat de predictibilitate este de mare ajutor pentru toţi beneficiarii POR, ea permițând o pregătire mai bună, mai puţine

erori, previziuni financiare mai fiabile şi, pur şi simplu, un nivel mai ridicat de confort în accesarea fondurilor POR.

43. **În concluzie, această secţiune argumentează că o asistenţă eficace acordată solicitanţilor şi beneficiarilor în cadrul POR depinde de doi factori esenţiali: mediul propice (factor exogen) şi performanţa organizaţională (factor endogen).** Asistenţa oferită de AM şi OI trebuie să se axeze pe consolidarea acestor doi factori – direct, dacă intervenţia se poate realiza imediat sau indirect, prin colaborarea cu alte părţi interesate. Cadrul de lucru general, reprezentat mai jos, este un test util pentru a se vedea dacă o anumită acţiune este sau nu utilă pentru beneficiarii POR, adică dacă acţiunea respectivă vizează unul sau mai multe dintre elementele reprezentate. Plecând de la aceste noţiuni teoretice, acest raport continuă să abordeze o perspectivă funcţională cu privire la mecanismele de sprijin din cadrul POR, analizând fiecare etapă din ciclul unui proiect cu scopul de a evalua situaţia şi de a face recomandări de îmbunătăţire.

Figura 7. Un cadru teoretic pentru evaluarea mecanismelor de sprijin din cadrul POR



III. Prezentare generală: Profilul beneficiarilor POR şi tipuri de mecanisme de sprijin

44. **Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, care enumeră regulile ce guvernează diverse instrumente structurale, inclusiv FEDR, defineşte un beneficiar ca fiind „un operator, organism sau firmă, privat sau public, responsabil pentru iniţierea sau iniţierea şi implementarea de operaţiuni."** Acest document include secţiuni substanţiale legate de mecanismele de monitorizare şi verificare a cheltuielilor beneficiarilor, însă lasă deschisă posibilitatea de a dedica fonduri pentru instruirea şi pregătirea solicitanţilor aflaţi în căutare de finanţare de la UE. Mai recent, la nivelul UE, există o recunoaştere din ce în ce mai mare a rolului cheie jucat de beneficiari în absorbţia cu succes a fondurilor structurale, concomitent cu necesitatea îmbunătăţirii mecanismelor care ajută beneficiarii să se orienteze în cadrul acestui sistem complex. Aceasta este partea legată de cerere a ecuaţiei – solicitanţii şi beneficiarii care au nevoie şi/sau solicită asistenţă pentru iniţierea, elaborarea şi finalizarea cu succes a proiectelor POR.

45. **În ceea ce privește partea furnizorilor, principalii actori care pot oferi răspuns cererii sunt AM şi OI-urile.** De asemenea, există şi alte organisme de stat, asociate sistemului POR, care pot asigura funcţii de asistenţă pentru solicitanţi şi beneficiari, cea mai notabilă dintre acestea fiind Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS). Universul de instituţii relevante care influenţează performanţa beneficiarului este mult mai vast, după cum se specifică în „POR 2.0: Raport privind colaborarea şi comunicarea între AM şi OI." Printre exemplele marcante se numără, fără a fi într-o ordine strictă: Autoritatea de Audit (AA), Autoritatea Naţională pentru Reglementarea şi Monitorizarea Achiziţiilor Publice (ANRMAP), Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor (CNSC), Unitatea pentru Coordonarea şi Verificarea Achiziţiilor Publice (UCVAP), Inspectoratul de Stat în Construcţii (ISC) etc. În plus, există multe firme de consultanţă din sectorul privat, instituţii financiare, precum şi organizaţii non-profit care oferă asistenţă pentru echipele implicate în proiecte POR. Este dincolo de sfera de aplicare a acestui raport acoperirea tuturor mecanismelor potenţiale de sprijin, aflate la dispoziţia solicitanţilor şi beneficiarilor POR, însă perspectiva cheie de reţinut este faptul că triada AM – OI – beneficiari nu funcţionează într-un vacuum, iar succesul ei depinde de cât de propice este mediul în care aceşti actori îşi desfăşoară activitatea.

Cererea: beneficiarii POR

46. **POR pentru România în perioada 2007-2013 identifică solicitanţii şi beneficiarii ca fiind responsabili pentru două tipuri de acţiuni cheie: depunerea cererilor de finanţare şi implementarea proiectului.** Acelaşi document defineşte infrastructura instituţională în care operează beneficiarii: în mod specific, cele două instituţii principale cu care colaborează beneficiarii sunt Organismul Intermediar, aferent regiunii beneficiarului, şi Autoritatea de Management, la nivel naţional. Nu există nici o legătură formală, instituţionalizată, între beneficiari şi Comitetul de Monitorizare al Programului Operaţional Regional (CM-POR), dar beneficiarii publici majori (de exemplu, unii dintre președinții de Consilii Județene) au participat la sesiuni CM-POR în calitate de reprezentanţi ai fiecăreia dintre cele opt regiuni. Ca atare, eforturile de asistenţă adresate solicitanţilor şi beneficiarilor sunt în mod necesar legate de funcţiile îndeplinite de către AM şi OI, deşi organisme cum ar fi CM-POR pot aduce în atenţia altor factori de decizie acele probleme mai largi care se află dincolo de controlul imediat al sistemul POR şi trebuie să fie abordate la nivel guvernamental (de exemplu, creşterea responsabilităţii proiectanților,verificatorilor de proiect, a auditorilor, precum și îmbunătăţirea accesului la co-finanţare etc.).

47. **POR include un portofoliu divers de proiecte şi un set la fel de divers de solicitanţi şi beneficiari, fiecare cu nevoi unice în cadrul ciclului de viaţă al unui proiect.** Cea mai relevantă distincţie este între beneficiarii publici, pe de o parte, şi beneficiarii privaţi şi non-profit, pe de altă parte. În mod normal, cei publici dezvoltă şi implementează proiecte mai complexe, de la construcţia de drumuri la reabilitarea spitalelor, şcolilor şi monumentelor istorice. Cei din urmă au tendinţa de a avea, în medie, proiecte mai mici, inclusiv multe operaţii simple (de exemplu, lipsesc componentele majore de construcţii) – de exemplu, achiziţionarea de echipamente, desfăşurarea de campanii publicitare etc. În funcţie de tipul de beneficiar şi de tipul de proiect, legislaţia aplicabilă variază, în special atunci când vine vorba de procedurile de achiziţii publice, precum şi în ceea ce priveşte diverse cerinţe legate de proiectele de construcţii (de exemplu, documentaţia tehnică pentru un drum trebuie să fie mult mai stufoasă decât pentru un proiect tipic de dezvoltare a afacerilor din sectorul privat). În mod ideal, nişte mecanisme eficiente de asistenţă ar trebui să fie cât mai personalizate în raport cu nevoile fiecărui beneficiar şi ale fiecărui proiect. Pe parcursul acestui raport, unele măsuri propuse se vor aplica tuturor proiectelor POR, în timp ce altele vor fi relevante doar pentru beneficiarii publici sau doar pentru cei privaţi. Ori de câte ori este necesar, este inclusă o segmentare adecvată a constatărilor şi recomandărilor, în funcţie de tipul de beneficiar.

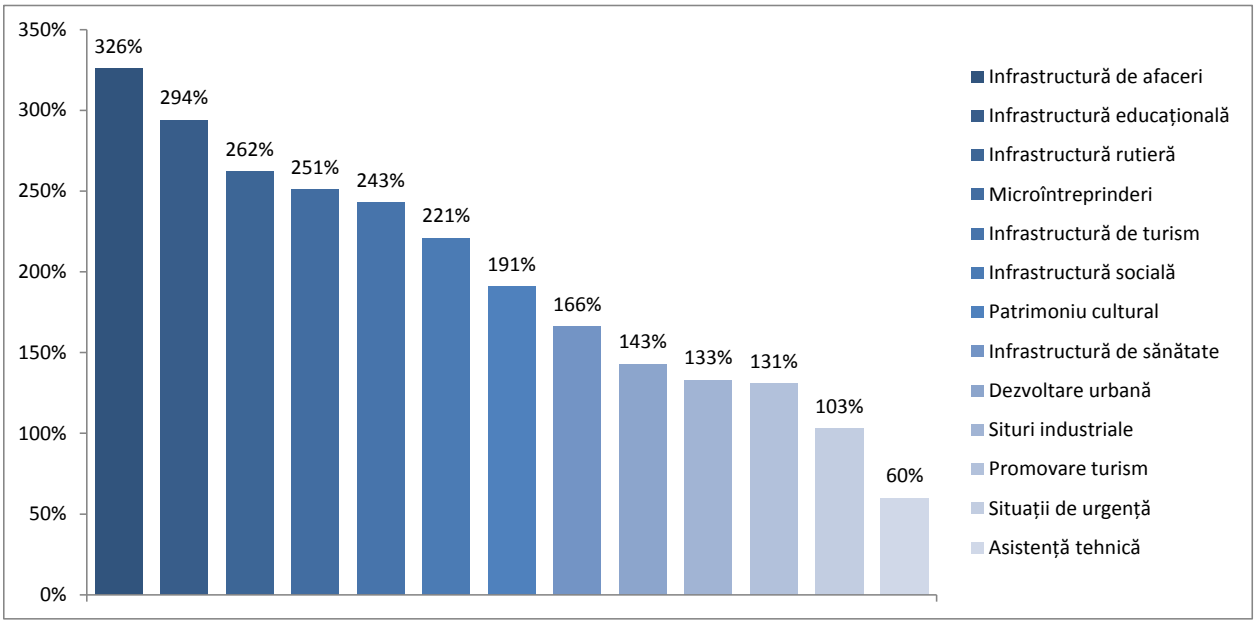
48. **Următoarele perspective sunt menite să ofere o imagine asupra bazei diverse de beneficiari POR şi asupra principalelor sale caracteristici, aşa cum sunt reflectate de datele disponibile la sfârşitul lunii decembrie 2012.** La cinci ani de la lansarea programului existau 8.221 de cereri de finanţare depuse în sistem, cu o valoare totală de 12,66 miliarde EUR, echivalentul a 206% din alocarea totală din partea CE (7,68 miliarde EUR din Fondul European de Dezvoltare Regională - FEDR). Pentru toate axele POR, cu excepţia asistenţei tehnice, cererea de fonduri a depăşit bugetul disponibil. Pentru domeniile prioritare, cum ar fi infrastructura de afaceri, educaţia, drumurile, microîntreprinderile, precum şi infrastructura de turism, diferenţa a fost un factor de 2 la 1, ceea ce sugerează că programul a fost destul de bine promovat şi perceput ca fiind atractiv de mulţi candidaţi. Capacitatea de a transfera o parte din fonduri spre alte axe – de exemplu, de la zonele industriale, în care solicitanţii iniţiali au fost puţini (în mare parte din cauza statutului neclar sau neeligibil al drepturilor de proprietate) – a ajutat la abordarea mai flexibilă a cererii, deşi există încă numeroşi beneficiari care menţionează că au pregătit proiecte costisitoare doar pentru a le vedea în cele din urmă eşuând din lipsă de fonduri în etapa de evaluare, de multe ori pentru că aceste proiecte au rămas în urma unor candidaturi mai simple, care au fost acceptate pe baza regulii „primul venit, primul servit.”[11]

49. **Dintre cele 8.221 de cereri primite, 3.346 au fost aprobate şi contractate, din care doar aproximativ un sfert au fost finalizate până la sfârşitul lunii decembrie 2012.** Din *bugetul total* pentru toate proiectele POR contractate, 79% este gestionat de către beneficiarii publici, 16,7% de către firme din sectorul privat şi 4,3% de către organizaţii non-profit. Imaginea este puţin diferită atunci când măsurarea se face în raport cu *numărul absolut* de proiecte: aproape 38% din total este gestionat de autorităţile publice, aproximativ 59% de sectorul privat şi numai 3,5% de ONG-uri. La un nivel de bază, acest lucru confirmă observaţiile de mai sus, și anume că cei mai mulţi beneficiari POR reprezintă companii din sectorul privat și că cea mai mare parte a finanţării este îndreptată către autorităţile publice, care sunt responsabile de proiecte mai ample şi mai dificile. De fapt, atunci când analizăm investițiile finalizate până în decembrie 2012, valoarea unui proiect mediu POR care corespunde unui beneficiar din sectorul public este de aproape 10 milioane de lei, în timp ce, în cazul unui beneficiar din

[11] Această problemă este dezbătută și într-un alt proiect în derulare al Băncii Mondiale privind ajustarea modelelor de selecție ale POR pentru 2014-2020

sectorul privat, această cifră este de aproape 9 ori mai mică, de doar 1,1 milioane de lei. Proiectele mai mici sunt de obicei mai uşor de implementat: drept dovadă, din numărul total de proiecte finalizate, 84% au fost implementate de beneficiari privaţi şi doar aproximativ 12% de beneficiari publici; din acelaşi motiv, din valoarea totală a proiectelor rămase de finalizat, 81% se află în răspunderea autorităților publice şi doar 16% în răspunderea companiilor private. Începând cu decembrie 2012, valoarea medie a proiectelor finalizate a totalizat 3,37 milioane de lei, în timp ce valoarea medie a proiectelor aprobate, în diferite stadii de implementare, a fost mai mult decât dublă (7,32 milioane de lei).

Figura 8. Solicitări de finanţare depuse, ca procent din alocarea pe zone prioritare (31.12.2012)

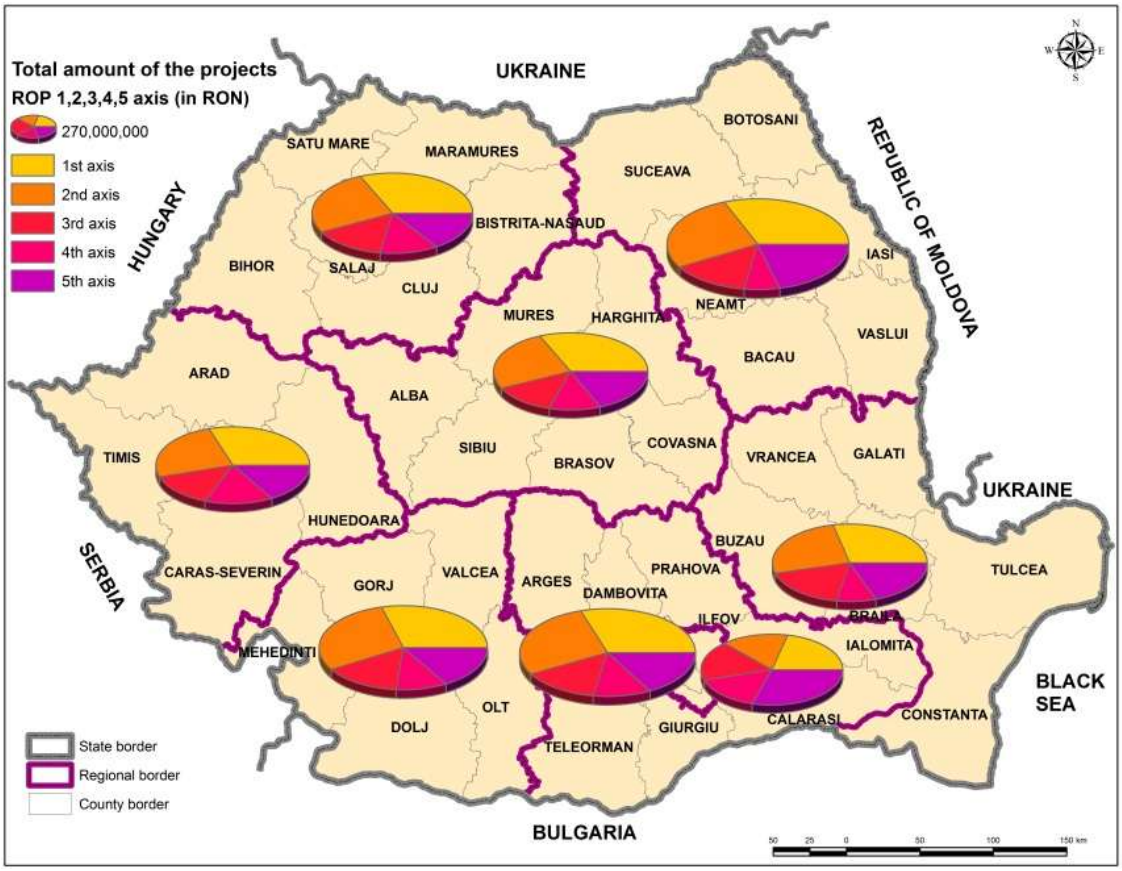


50. **În ceea ce priveşte distribuţia regională, datele din decembrie 2012 relevă diferenţe în funcţie de zonele în care se află beneficiarii: unele regiuni au început mai din vreme şi au mai multe proiecte finalizate, în timp ce altele urmează să vină din urmă cu ajutorul contractelor aprobate, aflate în sistem.**[12] De exemplu, chiar dacă au ponderi diferite, regiunea de Nord-Est (NE) conduce în raport cu București-Ilfov (BI) în ceea ce privește investițiile finalizate, cu 221 de proiecte față de 45 de proiecte; în schimb, BI conduce în ceea ce privește proiectele ce urmează a fi implementate până la finalul perioadei de programare, cu 366 de proiecte față de 282 în regiunea de NE. Când se cumulează datele pentru proiectele finalizate și aprobate, bugetul total al regiunilor reflectă alocarea stabilită, care a fost convenită la începutul perioadei de programare şi care a fost invers proporțională cu nivelul PIB-ului pe cap de locuitor din fiecare regiune. Drept urmare, în comparaţie cu regiunile mai înstărite, regiunile mai sărace au primit o pondere mai mare din fondurile POR disponibile. Există o variaţie substanţială şi în ceea ce priveşte numărul şi valoarea proiectelor POR contractate pentru un anumit beneficiar: de exemplu, Primăria Municipiului Craiova are un portofoliu de 16 proiecte (multe dintre acestea aflându-se încă în curs de implementare în decembrie 2012), a căror valoare totală este de 625.063.984,6 lei. La polul opus, există un singur beneficiar din sectorul privat, care are un singur proiect cu un buget eligibil total de mai puţin de 79.000 lei. De asemenea, județe precum Iaşi şi Timiş au finalizat mult mai multe proiecte decât Ialomiţa, Giurgiu sau Mehedinţi. Această diversitate în ceea ce privește numărul de

[12] *A se vedea* Anexa D pentru mai multe modelări ale distribuției în spațiu a proiectelor contractate în cadrul POR

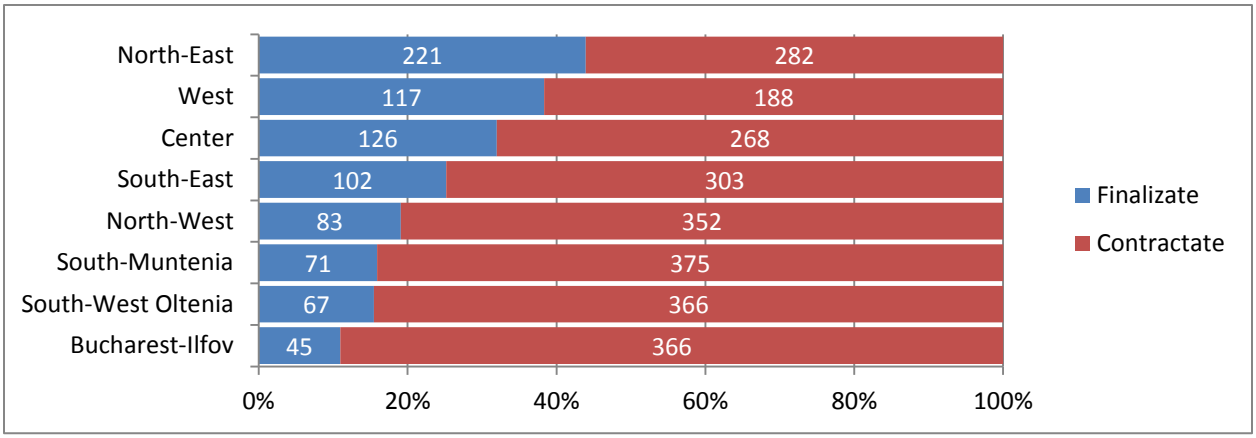
proiecte aflate în faza de implementare se evidențiază și în datele sondajului aferent acestui raport: din cei 470 de respondenţi, 53% implementează un singur proiect, în timp ce 17% au portofolii care includ cel puţin cinci proiecte.

Figura 9. Distribuția pe regiuni a proiectelor POR (pe axe)



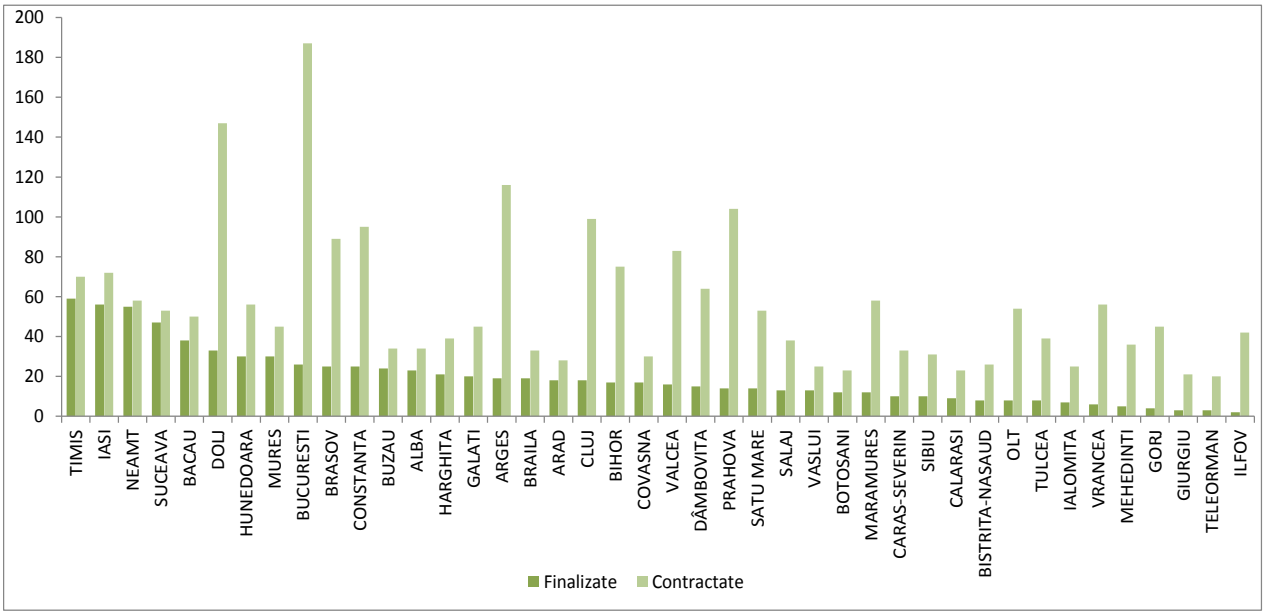
Sursa datelor: AM-POR

Figura 10. Numărul proiectelor finalizate şi al celor aprobate, per regiune (decembrie 2012)



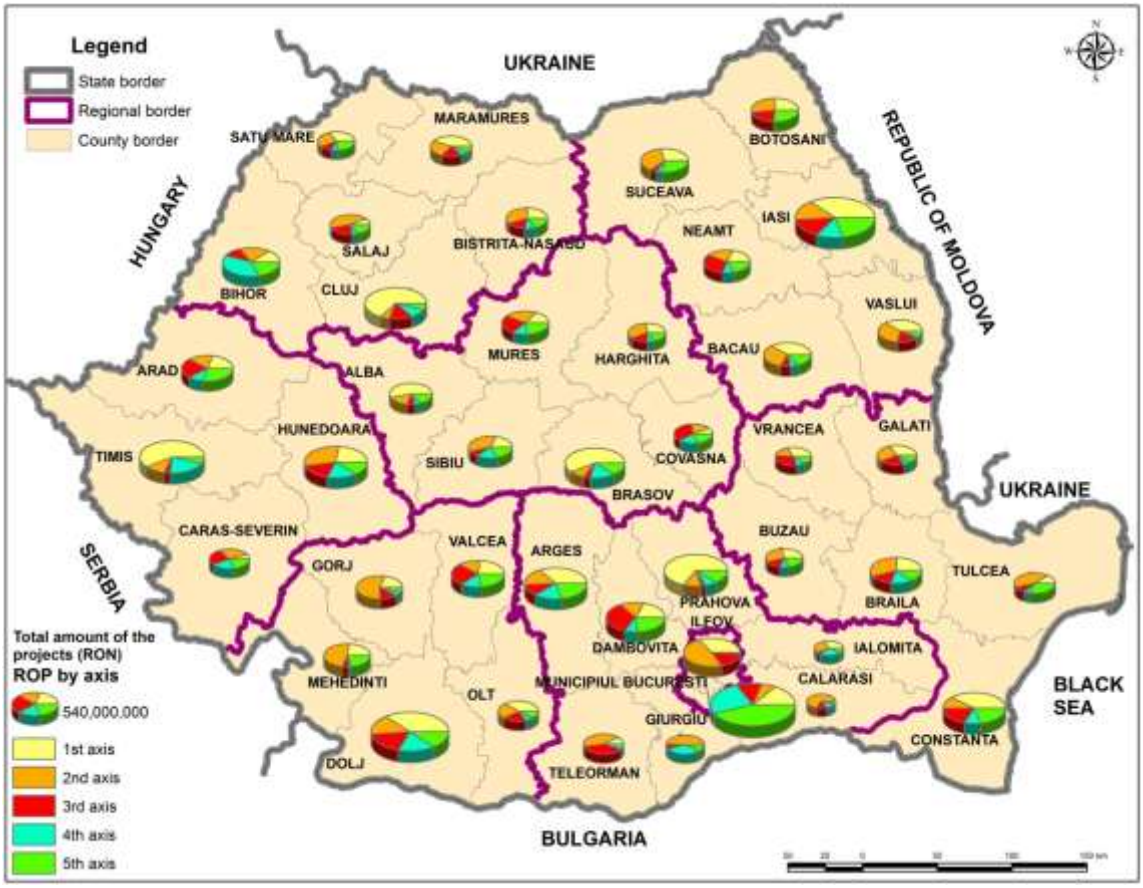
Sursa datelor: AM-POR

Figura 11. Numărul de proiecte finalizate şi al celor aprobate, per judeţ (decembrie 2012)



Sursa datelor: AM-POR

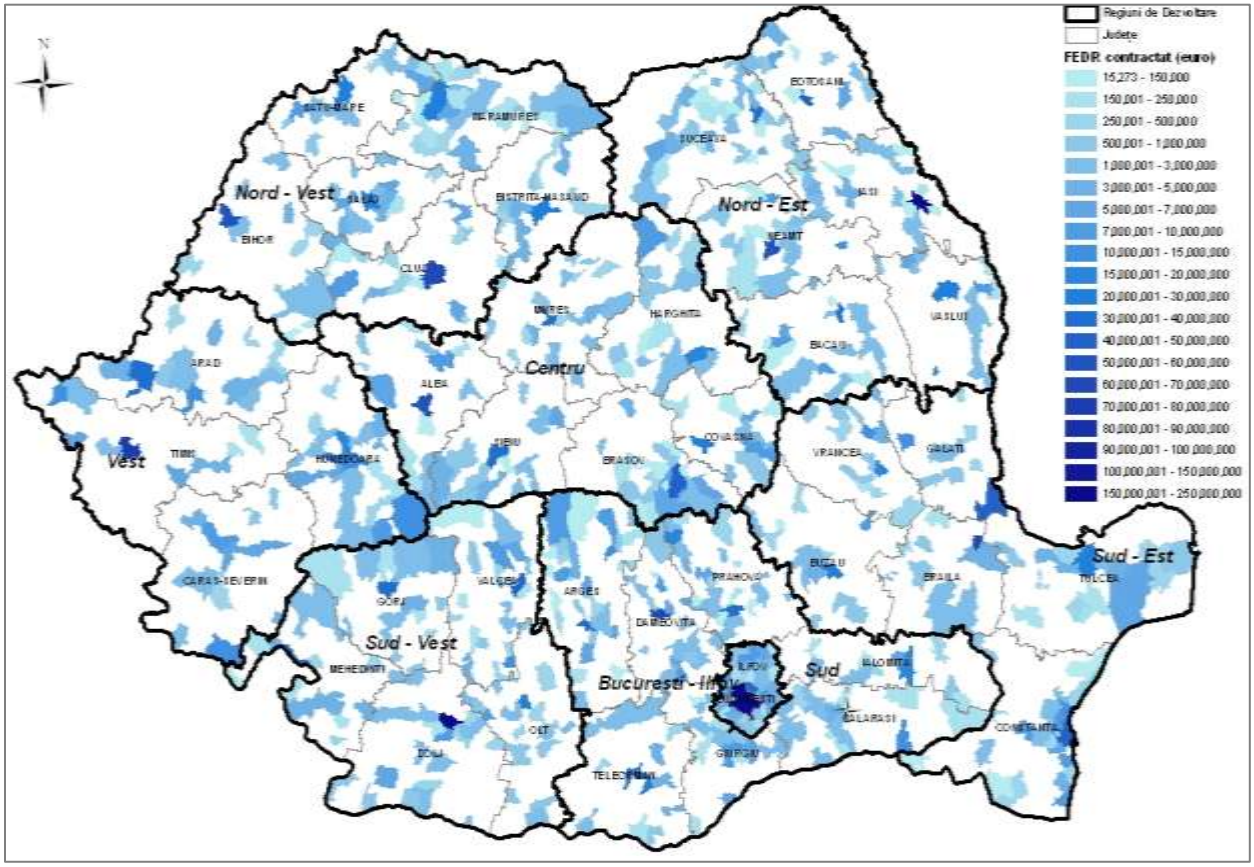
Figura 12. Distribuția la nivel de judet a proiectelor POR (pe axe)



Sursa datelor: AM-POR

51. **De asemenea, datele arată că cea mai mare parte a fondurilor POR sunt alocate către zonele urbane și orașele mai mari din țară, așa cum reiese din compararea hărților reproduse mai jos (figurile 13, 14, 15 și 16).** Acest lucru se datorează parţial modului în care a fost gândit POR. Suprapunerile cu alte programe operaţionale sunt menite să fie minime, existând, de asemenea, un instrument special dedicat zonelor rurale – Programul Naţional pentru Dezvoltare Rurală. În acelaşi timp, axa 1 a POR atrage aproximativ o treime din alocarea totală şi este integral dedicată dezvoltării urbane, adică a oraşelor de diferite mărimi: șapte poli de creștere, 13 poli de dezvoltare și centrele urbane (alte orașe de peste 10.000 de locuitori).[13] De fapt, una dintre recomandările reieşite în urma evaluării ex-ante a fost de a promova o dezvoltare mai echilibrată în România prin utilizarea mai eficientă a oraşelor ca „motoare ale dezvoltării socio-economice în regiunea lor". Cele mai multe dintre celelalte axe și-au orientat, de asemenea, intervențiile către comunitățile urbane mai mari (de exemplu, către școli, spitale, centre sociale, infrastructura de afaceri), precum și către crearea de conexiuni între aceste zone prin intermediul infrastructurii de transport regionale și locale (axa 2). Singura excepţie este axa 5 pentru infrastructura şi promovarea turistică, unde unii beneficiari provin din zone rurale, localităţi şi staţiuni de mici dimensiuni.

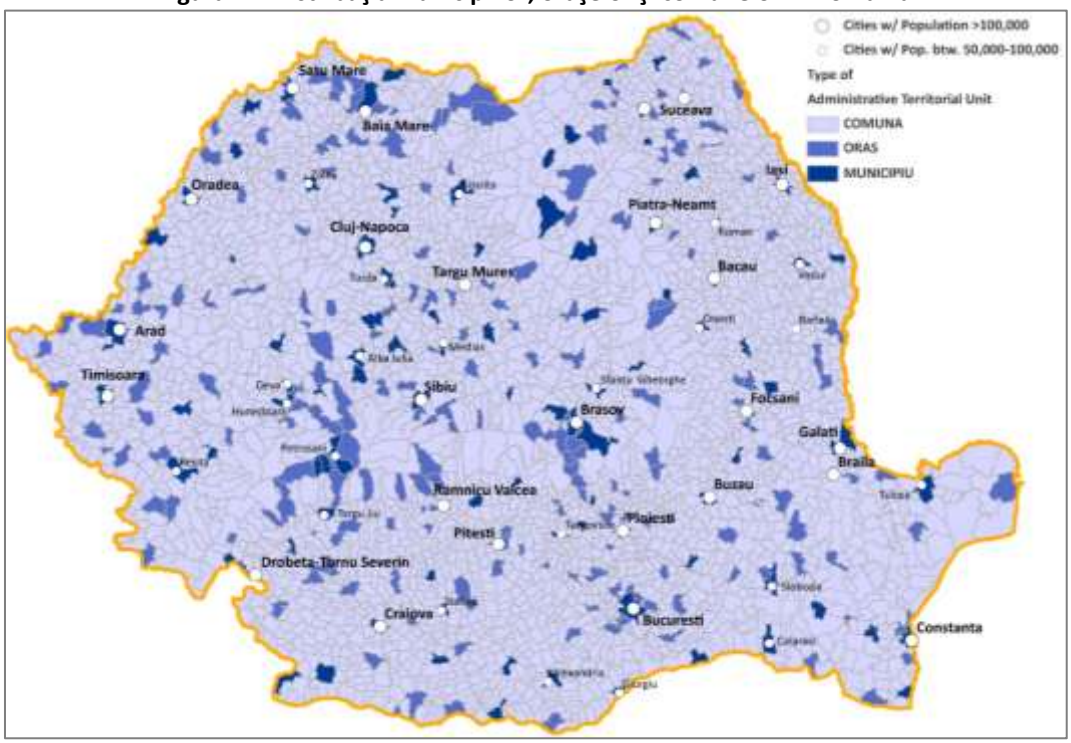
Figura 13. Distribuţia fondurilor contractate în cadrul POR (31.12.2012)



Sursa: Raportul privind implementarea POR (2012)

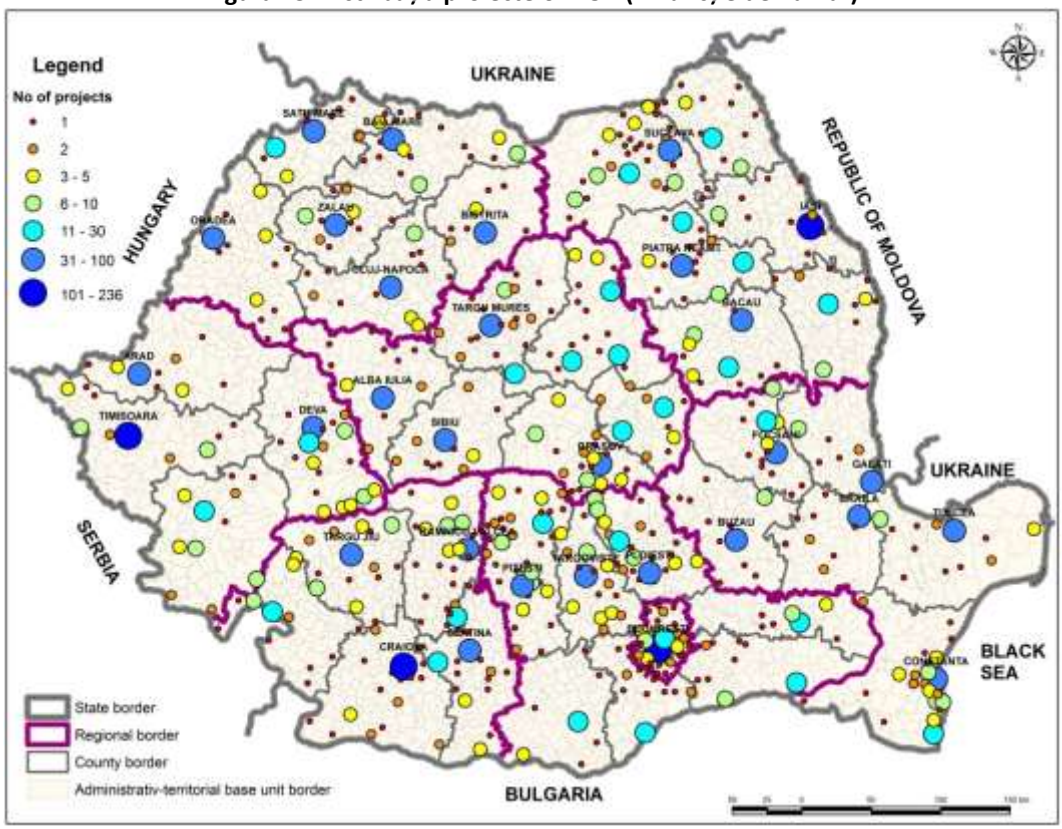
[13] *A se vedea* HG 998/2008

Figura 14. Distribuţia municipiilor, oraşelor şi comunelor în România



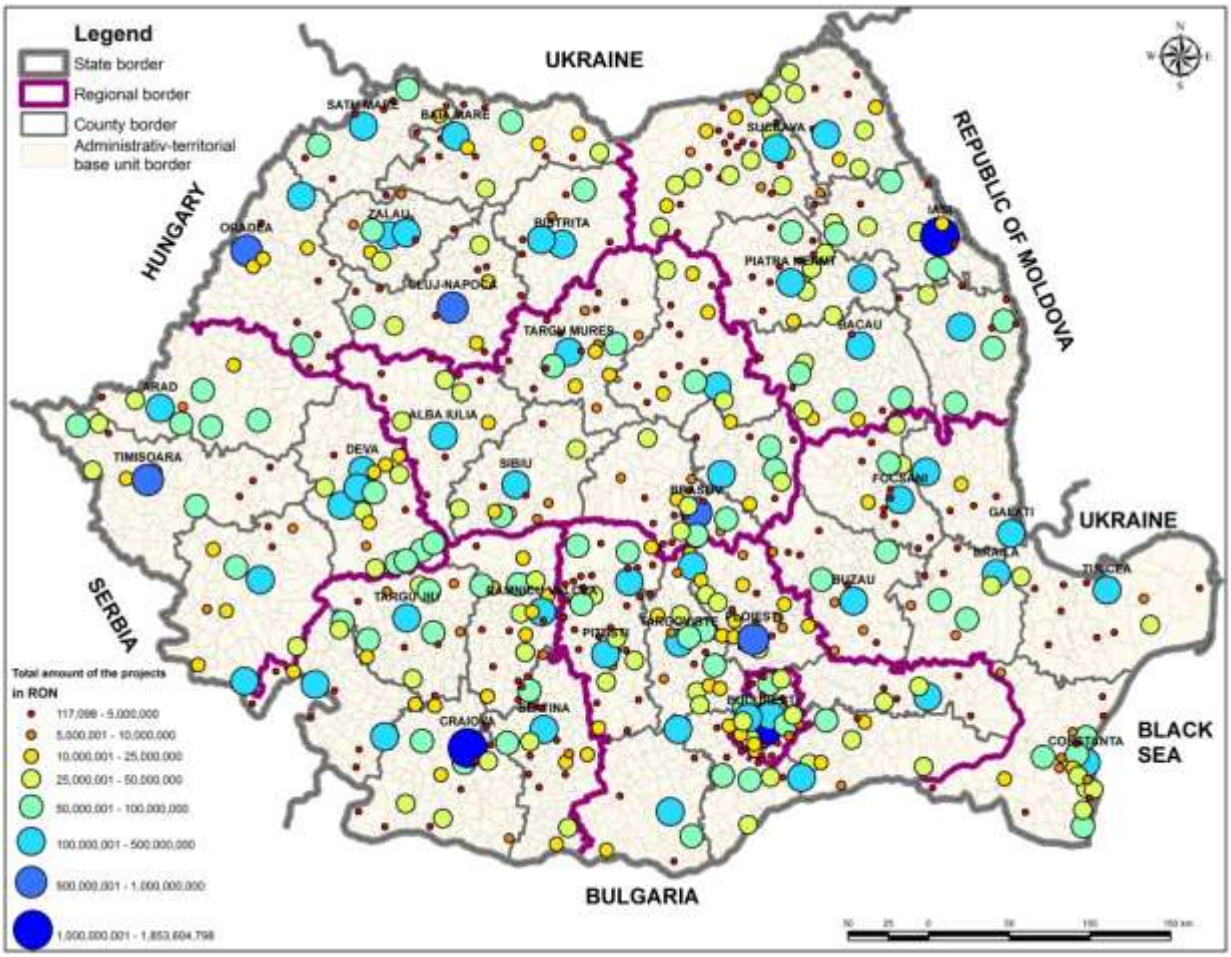
Sursa: „Oraşe competitive," raport al Băncii Mondiale (2012)

Figura 15. Distribuția proiectelor POR (în funcție de număr)



Sursa datelor: AM-POR

Figura 16. Distribuția proiectelor POR (în funcție de valoarea lor)



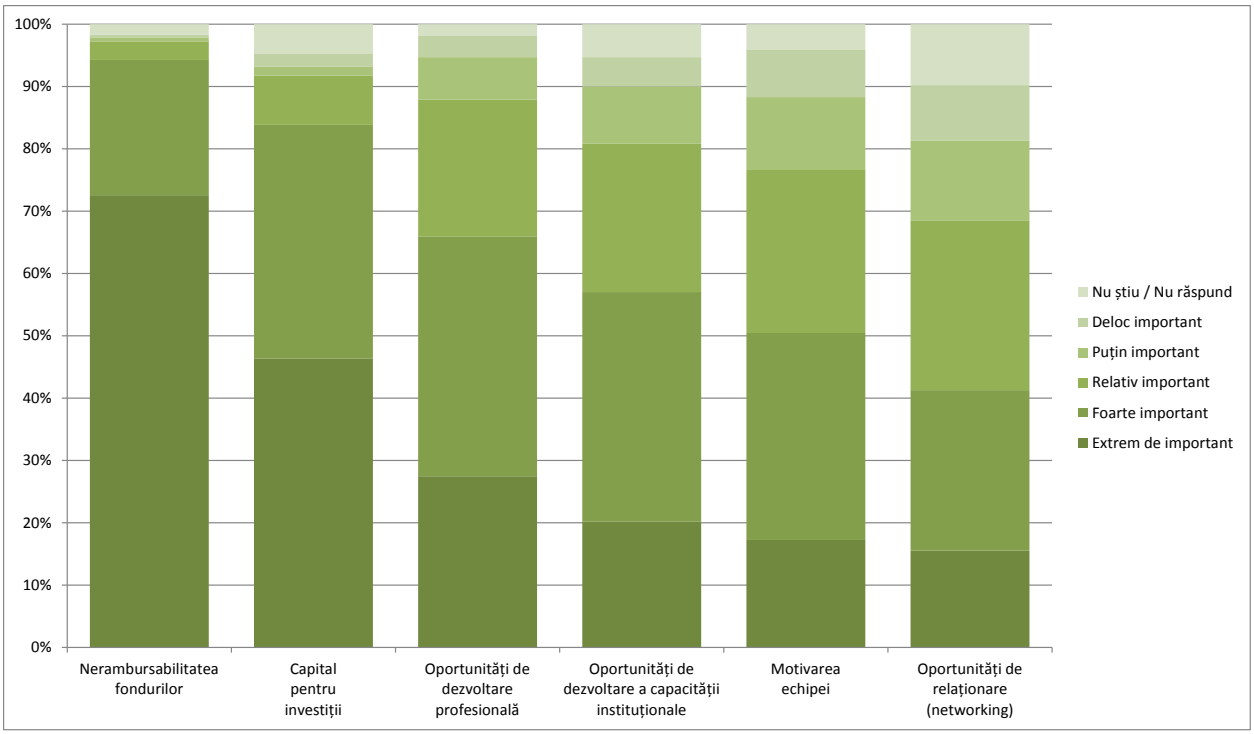
Sursa datelor: AM-POR

52. **Implicaţia directă constă în faptul că marea majoritate a beneficiarilor de fonduri POR provin din zonele urbane ale ţării; acest fapt urmează logica dezvoltării durabile, care merge mână în mână cu procesul de urbanizare.** După cum s-a argumentat în raportul „Oraşe competitive," în România – şi oriunde altundeva – creşterea este în principal dependentă de productivitatea individuală, care creşte odată cu nivelul urbanizării. Dacă o zonă este mai urbanizată, ea are şi o mai mare densitate de resurse (umane, financiare, de cunoştinţe etc. cu un mai mare potenţial de a exploata economiile de scală şi aglomerarea). În aceeași ordine de idei, POR a privilegiat solicitanții publici, privaţi şi non-profit din zonele urbane și orașele mai mari deoarece: (a) acolo este cel mai ridicat potenţialul de dezvoltare, inclusiv pentru un sector privat puternic; şi (b) acolo beneficiarii au capacitatea necesară pentru a elabora, co-finanţa şi implementa proiecte în cadrul POR. Acest fapt mai înseamnă și că acești beneficiari POR sunt relativ uşor de găsit, au mai multe resurse de a călători şi de a cere informaţii în interacţiunea cu OI-urile şi AM şi sunt destul de bine pregătiţi în ceea ce priveşte echipamentele disponibile, inclusiv pentru trecerea la un POR electronic în viitorul apropiat.

53. **Sondajul efectuat pentru acest proiect pune într-o lumină nouă beneficiarii, în special în ceea ce priveşte avantajele şi dezavantajele percepute de aceştia în raport cu accesarea fondurilor POR.** În general, cele mai importante avantaje percepute sunt acelea că finanţarea POR este nerambursabilă (un

procent impresionant de 94% din respondenţi văd acest avantaj ca pe unul extrem de important sau foarte important) şi că aceasta constituie o sursă suplimentară de capital pentru investiţii (84% din eşantion au selectat acest element ca fiind un avantaj extrem de important sau foarte important). Potrivit aceleiași statistici, următoarele opțiuni selectate din listă ca fiind „extrem de importante" sau „foarte importante" sunt cele potrivit cărora fondurile POR sunt o oportunitate pentru: dezvoltare profesională (65%), îmbunătăţirea capacităţii organizaționale (57%) şi creşterea motivaţiei echipei (50%). În acelaşi timp, 41% din beneficiarii sondați văd finanţarea POR ca fiind extrem de importantă/foarte importantă în facilitarea inter-relaţionării („networking") şi a unei prezenţe mai active în cadrul grupurilor profesionale. Pare a se contura un peisaj favorabil din multe puncte de vedere. Proporţiile relativ ridicate de persoane care identifică fiecare opțiune inclusă ca una de importanţă sugerează faptul că majoritatea beneficiarilor văd dincolo de impactul financiar imediat al finanţării POR – deşi acest impact rămâne printre primele priorităţi – şi apreciază, de asemenea, oportunităţile de îmbunătăţire a performanţei organizaţionale şi de stimulare a personalului care lucrează cu proiecte POR. Prin aceasta se confirmă observaţiile relevate de cercetarea de pe teren: marea majoritate a beneficiarilor POR sunt cu adevărat pasionaţi de ceea ce fac, apreciază cu adevărat participarea în cadrul programului şi văd această participare ca pe o provocare personală şi profesională.

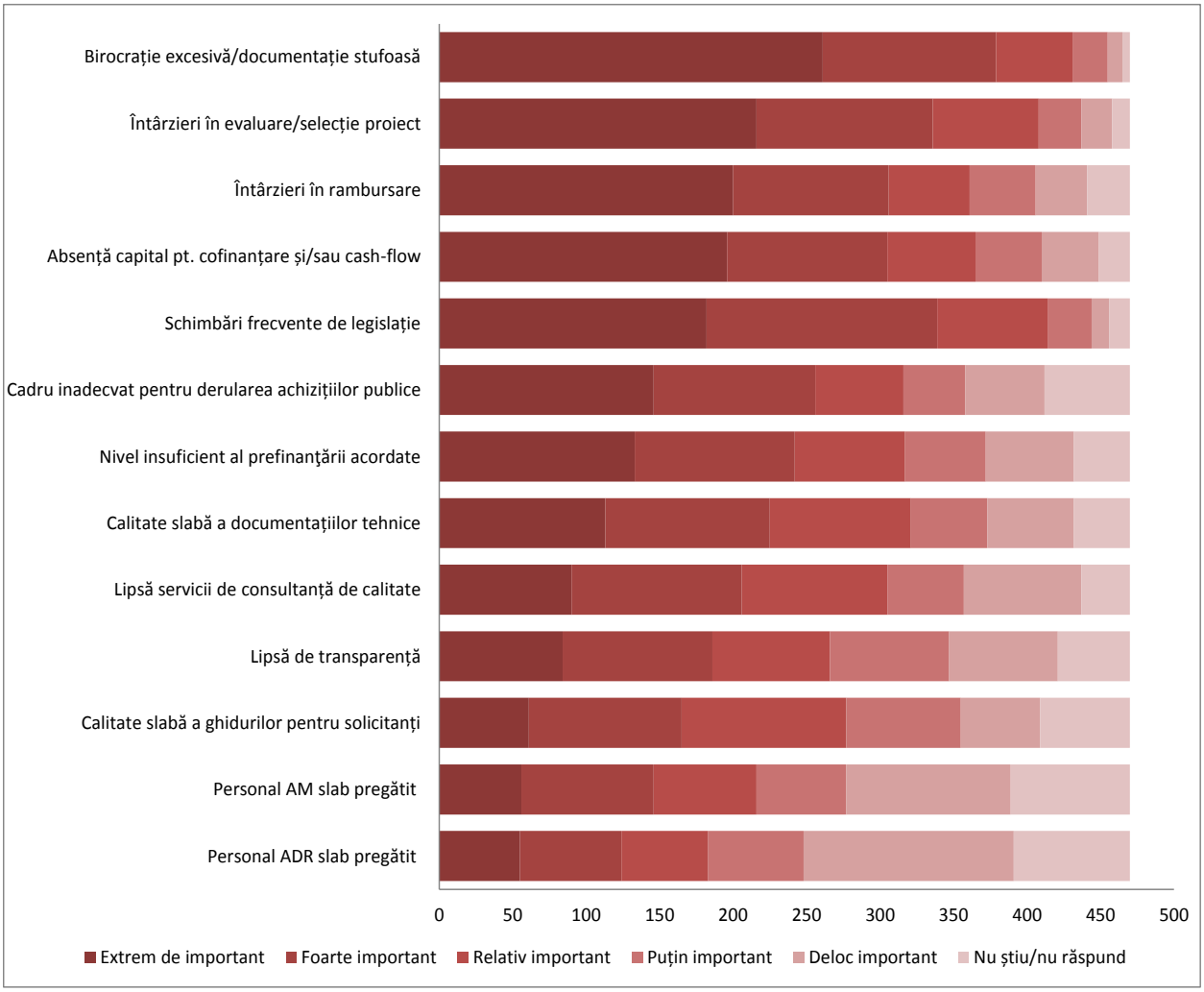
Figura 17. Percepţiile beneficiarilor despre nivelul de importanţă a principalelor avantaje ale POR



54. **În acelaşi timp, beneficiarii oferă perspective cheie referitoare la principalele obstacole care stau în calea absorbţiei fondurilor POR.** Chiar dacă POR este un program structural cu înalte performanţe în contextul României, aproape toţi beneficiarii intervievaţi au avut plângeri în ceea ce priveşte modul de funcţionare a sistemului actual. Feedback-ul calitativ furnizat în interviuri şi prin intermediul sondajului online este deosebit de interesant, iar secţiunile următoare ale acestui raport îl tratează în detaliu. Pentru moment, figura de mai jos prezintă o imagine cantitativă, detaliată a percepţiilor beneficiarilor cu privire la obstacole şi la importanţa lor relativă, sugerând, încă o dată, că cele mai dificile provocări au mai multă legătură cu problemele de la nivel de sistem decât cu abilităţile

personalului AM şi ADR. Ca urmare, o serie de mecanisme de sprijin adecvate trebuie să vizeze exact acele obstacole pe care beneficiarii le percep ca fiind cele mai presante: birocraţia excesivă (inclusiv întârzierile procedurale), lipsa de resurse financiare adecvate (co-finanţare, flux de numerar, pre-finanţare), imprevizibilitatea (modificări legislative, proceduri inadecvate de achiziţii publice) şi furnizorii de servicii de slabă calitate (realizatori de proiecte tehnice, consultanţi). În ceea ce priveşte modul în care aceste percepţii diferă între diferiţii beneficiari, se pare că există mici variaţii, în medie, între regiuni sau între tipurile de organizaţii (publice, private şi non-profit), dar nu trebuie spus că toate proiectele se confruntă cu aceleaşi provocări. În acest caz, mediile pot fi înşelătoare şi este mult mai util să se investigheze setul specific de obstacole cu care se confruntă beneficiarii în funcţie de nivelul lor de experienţă în raport cu fondurile structurale, în funcţie de capitalul disponibil, de expertiza internă comparativ cu cea externă etc.

Figura 18. Percepţiile beneficiarilor despre nivelul de importanţă a obstacolelor



55. **Evaluând avantajele şi dezavantajele legate de accesarea fondurilor POR, cei mai mulţi beneficiari rămân convinşi de valoarea pozitivă a programului.** Ultimele două întrebări ale sondajului au abordat exact acest aspect: (a) dacă totalul costurilor de implementare a proiectelor POR depăşeşte beneficiile; şi (b) dacă beneficiarii ar încerca în continuare să acceseze fonduri POR în perioada 2014-

2020, pe baza experienţei din perioada bugetară 2007-2013. La prima întrebare, 87% din participanţii la sondaj au răspuns că beneficiile finanţării prin POR au depăşit costurile aferente. În ceea ce priveşte dorința beneficiarilor de a aplica pentru finanţare POR în viitor, 83% din răspunsuri au fost pozitive, doar 4% respingând ideea de a solicita acest tip de finanţare din nou – un semn foarte încurajator pentru atractivitatea POR în perioada următoare. Totuşi, având în vedere feedback-ul cantitativ şi calitativ relevat din interviuri în jurul dificultăţilor în accesarea fondurilor POR, concluzia fundamentală rămâne că mecanismele de sprijin mai eficiente pentru solicitanţi şi beneficiari sunt încă foarte necesare. Cu toate că „raportul beneficiu-cost" perceput rămâne mai mare decât 1, echipele AM şi OI ar trebui să urmărească să crească în continuare acest raport, reducând obstacolele din calea beneficiarilor cât mai mult posibil. Acum POR are posibilitatea de a valorifica rezultatele bune de până în prezent, precum şi experienţa acumulată de beneficiari, putând asigura o performanţă şi mai solidă în perioada 2014-2020.

Figura 19. Percepțiile beneficiarilor despre beneficiile și costurile proiectelor POR

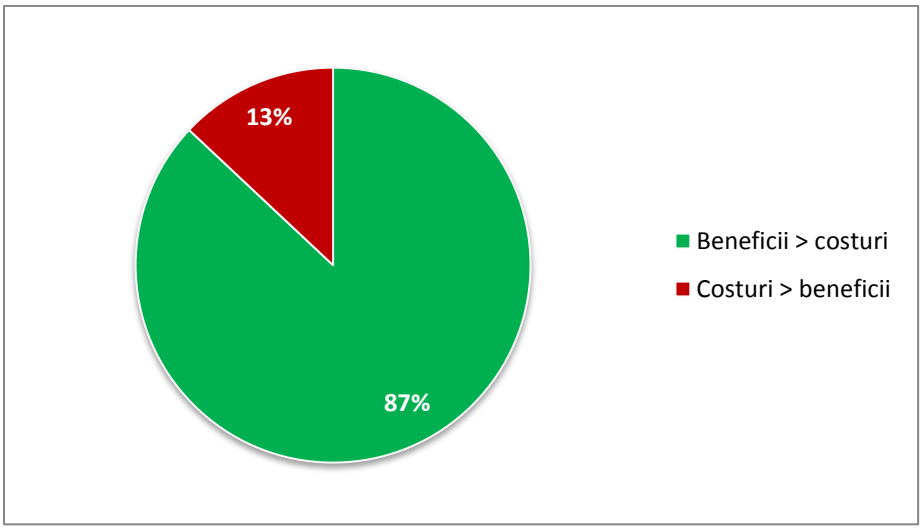
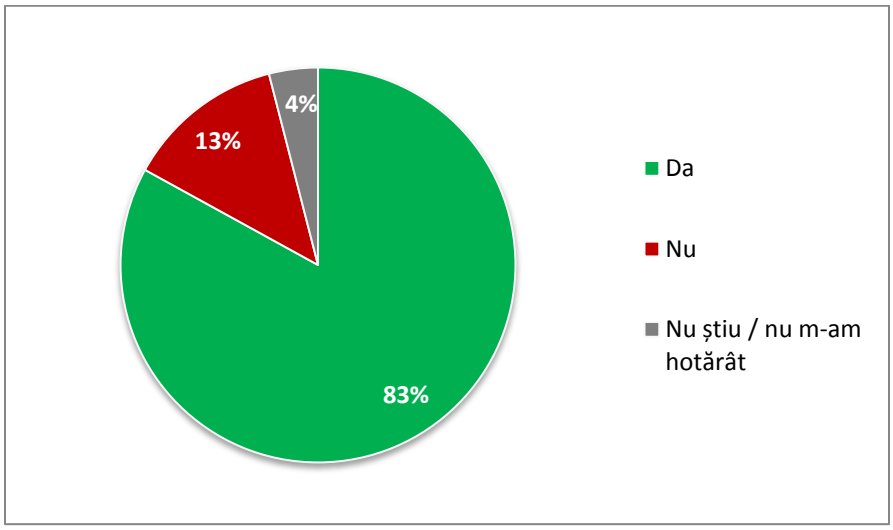


Figura 20. Reacțiile beneficiarilor actuali cu privire la disponibilitatea de a solicita noi finanțări prin POR



56. **În concluzie, profilul solicitanţilor şi beneficiarilor din cadrul POR pare a fi segmentat în funcţie de mai multe dimensiuni: tipul de organizaţie (public, privat, non-profit), nivelul de experienţă în ceea ce priveşte finanţarea prin POR şi poziţionarea geografică.** Această scurtă evaluare caută să pună bazele unei mai bune înţelegeri a sarcinii pe care trebuie să o îndeplinească echipele AM şi OI. Atunci când vine vorba de asigurarea unor mecanisme de asistenţă corespunzătoare, se pun următoarele întrebări fundamentale: Cine este grupul ţintă? Care sunt nevoile specifice ale beneficiarilor (mai exact, unde au aceştia nevoie de cel mai mult ajutor)? Cum pot fi satisfăcute în cel mai eficient mod aceste nevoi? În afară de unele elemente de bază (cum ar fi faptul că cei mai mulţi beneficiari provin din mediul urban), baza de beneficiari POR pare a fi diversă, iar setul de nevoi pare a fi la fel de divers.

Oferta: mecanismele de asistenţă asigurate de AM şi OI

57. **Înainte de a trece în revistă principalele tipuri de asistenţă pentru beneficiari, este important de observat tensiunea inerentă dintre cele două funcţii esenţiale pe care sistemul trebuie să le îndeplinească concomitent în raport cu solicitanţii şi beneficiarii: *control și sancțiuni* versus *parteneriat şi colaborare*.** Pe de-o parte, este important ca interesele financiare ale UE să fie protejate şi să se asigure că fondurile sunt direcţionate corect şi transparent, pe baza principiului „tratamentului egal" faţă de toţi beneficiarii. Pe de altă parte, beneficiarii au nevoie de asistenţă personalizată şi proactivă pentru accesarea fondurilor UE şi pentru a se putea conforma tuturor reglementărilor în vigoare la nivel naţional şi supra-naţional. Trebuie să existe un echilibru între aceste două funcţii: dacă prima dintre cele două are prioritate, va exista un interes redus pentru implementarea proiectelor cu finanţare de la UE; dacă cea de-a doua are prioritate, controalele pot deveni prea tolerante şi va exista riscul utilizării incorecte a fondurilor. Este important să se asigure faptul că îndeplinirea unei funcţii nu trebuie să se facă în detrimentul celeilalte funcţii. Există modalităţi legale şi instituţionale pentru a asigura o separare adecvată a mecanismelor de control de mecanismele de asistenţă.

58. **Informaţiile colectate din interviurile de pe teren cu beneficiarii şi cu alţi actori cheie sugerează că sistemul POR ar avea de câştigat din echilibrarea focalizării pe control prin eforturi mai susţinute în jurul noţiunilor de parteneriat.** Aceasta este implicaţia a ceea ce acest raport, împreună cu evaluarea relaţiei AM-OI, numeşte o „schimbare de paradigmă" către o mentalitate care aşează beneficiarul în prim-plan. Aşa cum s-a susţinut în mod repetat, absorbţia fondurilor structurale în mod eficient, eficace şi în deplină conformitate cu reglementările naţionale şi comunitare depinde, în primul rând și mai ales, de asigurarea că beneficiarii au succes pe parcursul întregului ciclu al proiectului. Aspectul pozitiv este că elementele fundamentale arată bine: personalul intervievat din cadrul AM şi OI recunoaşte, fără excepţie, necesitatea de a cultiva parteneriate puternice cu beneficiarii pentru a atinge obiectivul comun de dezvoltare durabilă şi favorabilă incluziunii. OI-urile sunt în special bine poziționate pentru a furniza sprijin solicitanților și beneficiarilor îndeaproape.

59. **Însă alţi factori ai mediului mai larg al organizaţiilor nu sunt întotdeauna pe deplin aliniaţi la această viziune, ceea ce poate conduce la o auditare excesivă, care, la rândul ei, generează birocraţie, diminuează creativitatea şi inovarea şi sporeşte şansele de duplicare şi ineficienţă.** Revenind la metafora lui Ken Miller despre activitatea guvernului ca o rețea de conducte, una dintre principalele cauze pentru un accent disproporţionat pe control şi sancţiuni apare atunci când „şeful mare vine şi

spune, [...] *să nu se mai întâmple.*"[14] Oamenii (şi instituţiile) care sunt învinuiţi tind să reacţioneze prin crearea de controale suplimentare, sisteme de monitorizare, verificări, sancţiuni, raportare, precum şi o întreagă gamă de instrumente care au ca scop gâtuirea conductelor, blocarea sau amânarea punerii în aplicare la timp a acelor servicii şi mecanisme esențiale de sprijin. Celălalt produs rezidual al acestui ciclu este teama de responsabilitate: nimeni nu vrea să fie învinovăţit atunci când ceva nu merge bine şi, fiind vorba de procese complicate cu mai multe niveluri, nimeni nu *trebuie* să își asume vina pentru că (a) este greu de identificat exact care este persoana responsabilă, şi (b) este mult mai uşor ca sistemul (denumit generic) să fie găsit vinovat , ceea ce duce la și mai multe controale, procese și birocrație. În acelaşi timp, pe măsură ce adversitatea față de risc creşte, inovarea devine tot mai rară.[15] Performanţa generală a sistemului scade într-o spirală descendentă, cu circumstanţe potenţial devastatoare pentru toate părţile implicate şi, mai presus de toate, pentru clienţii sistemului. Pentru clarificare, POR nu se află întru-un moment critic, însă cercetarea realizată pentru acest raport sugerează că anumite elemente din cele enumerate mai sus există şi se pot agrava dacă nu sunt soluţionate.

Figura 21. Perspectivele beneficiarilor români seamănă cu ale beneficiarilor din alte state membre

Perspective din alte State membre*	Perspective din România**
„Controalele sunt din ce în ce mai numeroase și suntem obligați să apelăm la ajutorul altor departamente. Auditul în exces este semnificativ. Am exemple de 6 proiecte care au fost controlate de 6 ori de 6 organisme diferite!" – Oficial al unui Stat membru *„Curtea de Audit controlează zone care ar trebui să se afle în responsabilitatea funcționarilor noștri publici. Nu vrea să petrecem prea mult pe asta. Autorității de Management i-a luat 2 luni să răspundă la cererile din partea Curții de Audit."* – Oficial al unui Stat membru *„Comisia avea acum 3 ani programe inovative în care regulile de gestiune financiară și de audit nu erau aplicate într-un mod atât de rigid. Acest lucru a permis experimentarea unor proiecte mai riscante și mai inovative fără prea mulți bani. În 2007-13, nu îndrăznim să ne asumăm proiecte riscante."* – Oficial al unui Stat membru * Citate din Mendez și Bachtler, „Administrative Reform and Unintended Consequences: An Assessment of the EU Cohesion Policy Audit Explosion," in *Journal of European Public Policy*, nr. 18:5, pp. 758-760	*„Ceea ce facem în cea mai mare parte din zi este să răspundem la întrebări și să furnizăm documente [către audit]. Iar ei verifică aceleași lucruri în repetate rânduri și se mai și verifică reciproc."* – Director, Primărie *„Toți suntem presupuși a fi beneficiari frauduloși ai fondurilor UE. Ce s-a întâmplat cu prezumția de nevinovăție? Este o poveste kafkiană: se pune la îndoială totul! Dacă se găsește ceva, fie și cel mai mic detaliu, în loc să fim sfătuiți cum să evităm aceeași eroare pe viitor, ni se impun corecții [financiare]."* – Beneficiar POR din sectorul public *„Abia putem ține pasul cu ceea ce se întâmplă. Iar sistemul este întors împotriva celor mai buni oameni ai săi. De ce? Pentru că ne chinuim să implementăm aceste proiecte, ne pasă, vrem să facem bun. Și, în schimb, suntem pedepsiți. Ca politician, e mai bine să stai și să aștepți următoarele alegeri decât să ai bătăi de cap cu fondurile UE."* – Președinte, Consiliu Județean ** Citate din cercetările de pe teren din cele 8 regiuni (parte a actualului raport)

Găsirea echilbrului între sprijinirea beneficiarilor și controlul lor este o provocare frecventă

60. **După cum s-a sugerat deja, observaţiile nu se aplică numai pentru POR sau numai pentru România: plasarea beneficiarilor în prim-plan şi ponderarea auditării excesive sunt recunoscute din ce în ce mai mult ca fiind schimbări foarte necesare în abordarea mai amplă, de la nivel UE.** Un studiu din anul 2011 al lui Carlos Mendez şi John Bachtler, doi experţi de marcă în domeniul fondurilor structurale,

[14] Ken Miller, „Extreme Government Makeover." *A se vedea și* Raportul pe tema relației AM-OI (Componenta I)
[15] Victor Thomson, „Bureaucracy and Innovation," *Administrative Scientist Quarterly*, Vol. 10, nr. 1

argumentează convingător că auditarea politicii de coeziune UE „a luat o formă distinctă, orientată spre conformitate, în contrast cu modelul de audit al performanţei adoptat în alte ţări, [...] şi care, de fapt, a subminat performanţa strategică a politicii şi chiar ameninţă sustenabilitatea acesteia."[16] Cei doi autori descriu sistemele de audit bazate pe conformitate şi pe performanţă: cel dintâi se concentrează pe detectarea fraudelor şi erorilor şi efectuează verificări ale mecanismelor de monitorizare şi control, în timp ce cel din urmă este mult mai asemănător cu evaluări ale modului în care se derulează un anumit program, pe baza unor indicatori cuantificabili.

61. **Mai recent, UE a pus problema simplificării şi asistenţei beneficiarilor în fruntea priorităţilor pentru perioada 2014-2020.** Un semnal pozitiv este adoptarea Regulamentului nr. 996/2012, care stabileşte principiile şi cadrul de reglementare pentru bugetul UE. Prin acest lucru s-a dorit în mod special să se permită beneficiarilor să implementeze proiecte finanţate de UE mai uşor, prin „reducerea birocraţiei, accelerarea procedurilor, precum şi mutarea accentului de la documente la performanţă."[17] La rândul său, Guvernul României se mişcă în aceeaşi direcţie, demonstrând recunoaşterea sporită a unei abordări care încurajează în mod activ beneficiarii şi îi ajută să aibă succes în absorbţia fondurilor structurale. Unul dintre cele mai recente exemple este Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului nr. 27/2013, care a simplificat mecanismul de soluţionare a cererilor de rambursare prin introducerea cererilor de plată, cu promisiunea de a reduce întârzierile şi nevoia beneficiarilor – din perspectivă financiară – de a asigura „o plasă de siguranță" pentru a plăti furnizorii contractaţi. Mai multe detalii sunt prevăzute într-o secţiune ulterioară, cu privire la necesităţile de finanţare.

62. **În acest context mai larg, tipurile de mecanisme de sprijin pentru beneficiarii POR au evoluat şi s-au îmbunătăţit pe durata perioadei de programare 2007-2013.** România a călcat pe urmele altor State membre, implementând o serie de resurse utile pentru solicitanţi şi beneficiari: portaluri web specializate, prezentări în persoană, ateliere de lucru şi caravane, materiale scrise (de exemplu, broşuri, reviste), precum şi servicii de asistenţă („birouri de informaţii"), cea mai mare parte din aceste servicii fiind responsabile de furnizarea de asistenţă prin telefon sau e-mail şi de direcţionarea întrebărilor către persoanele adecvate. În plus, OI-urile oferă adesea asistenţă mai personalizată, la cerere, pentru beneficiarii cu portofolii semnificative de proiecte în cadrul administraţiei, prin vizite de monitorizare şi interacţiuni ad-hoc.

63. **Mecanismele de sprijin oferite de către AM şi OI-uri ar trebui să depindă de două variabile cheie pentru fiecare solicitant/beneficiar: modelul de selecţie şi valoarea/complexitatea portofoliului.** În ceea ce priveşte modelul de selecţie, finanţarea dedicată ex-ante unui proiect sau set de proiecte (ca în cazul polilor de creştere pentru perioada de programare actuală) poate şi trebuie să fie suplimentată printr-o colaborare personalizată şi apropiată cu echipele AM/OI pe toată durata de derulare a proiectului. Scopul este de a asigura asistenţă tehnică perfect aliniată cu necesităţile specifice ale beneficiarului şi de a crea cel mai mare impact cu putinţă. Spre deosebire de această situaţie, dacă selecţia beneficiarilor se realizează pe principii competitive, asistenţa oferită trebuie să fie standardizată, oferind oportunităţi egale şi consistente pentru toţi cei implicaţi.

[16] Carlos Mendez şi John Bachtler, „Administrative Reform and Unintended Consequences: An Assessment of the EU Cohesion Policy Audit Explosion," *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, nr. 5, p. 746

[17] *A se vedea*, de exemplu, justificarea pentru adoptarea acestei reglementări: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-795_en.htm

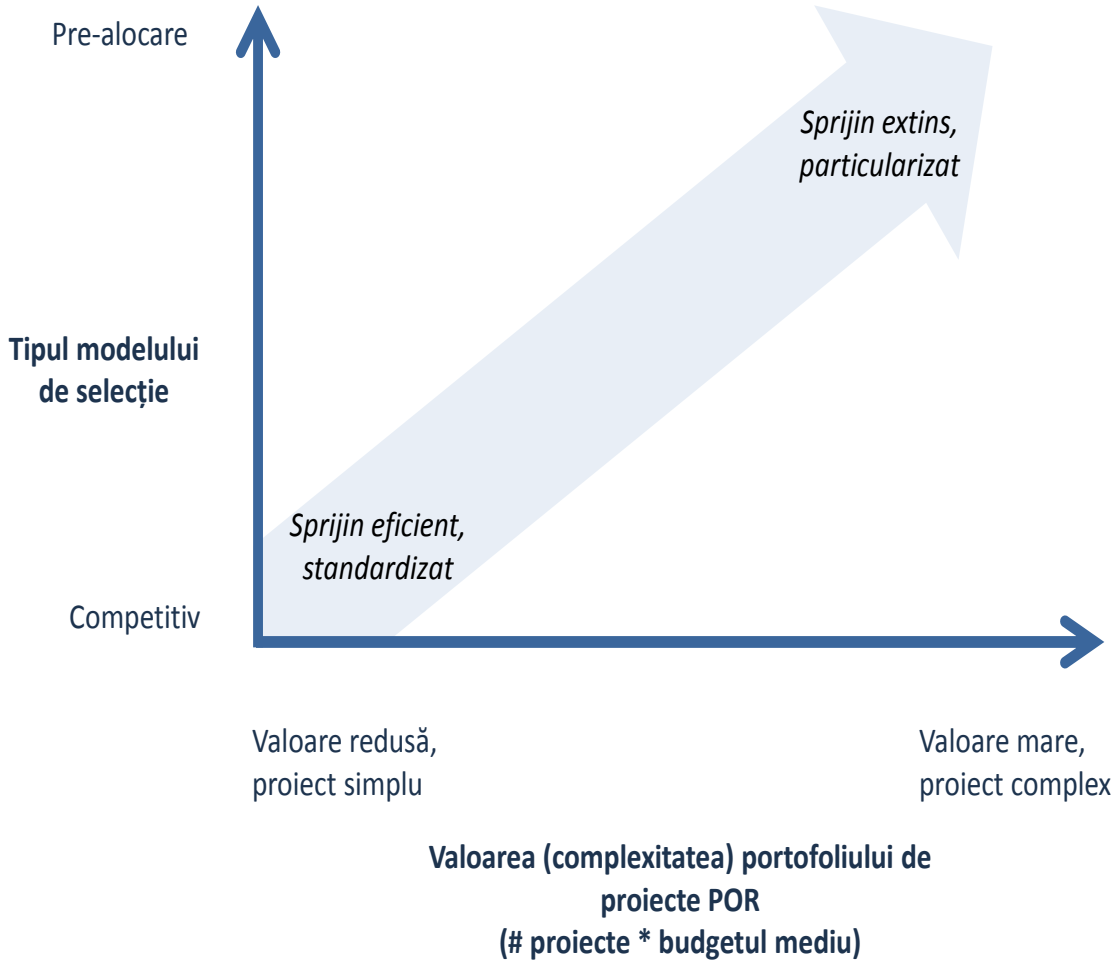
64. **Valoarea portofoliului este echivalentă cu numărul total de proiecte POR, multiplicat cu bugetul mediu al acestora.** În acest context, valoarea proiectului este considerată a fi un indicator proxy pentru complexitate, cu toate că este cu siguranță o măsură imperfectă. Există câteva proiecte POR care au valoare redusă, dar sunt complexe din punct de vedere tehnic, la fel cum există proiecte mari, dar relativ simplu de implementat. În general, însă, mărimea și complexitatea merg mână în mână. După cum reiese din secţiunea care descrie profilul beneficiarilor POR, există două grupuri relativ distincte: instituţiile sectorului public care implementează un portofoliu amplu şi complex de proiecte şi beneficiarii publici, privaţi sau non-profit care realizează investiţii mai reduse ca amploare şi mai simple. Există valoare în deservirea ambelor tipuri de „clienţi" pornind de la înţelegerea că personalizarea mecanismelor de asistenţă este foarte necesară. La un anumit nivel, asistenţa personalizată înseamnă că nevoile beneficiarilor sunt mai bine abordate. La un alt nivel, personalul AM/OI va putea folosi timpul şi resursele mai eficient. Aceasta nu înseamnă că principiul tratamentului egal trebuie încălcat, însă se recunoaşte pur şi simplu că nu trebuie aplicate aceleaşi principii pentru toată lumea atunci când vine vorba de satisfacerea nevoilor solicitantului şi beneficiarului. În final, calitatea asistenţei acordate ar trebui să fie aceeaşi pentru toţi beneficiarii, indiferent de *instrumentul* optim pe care AM/OI ar trebui să îl folosească în acest scop.

65. **Tipologia din imaginea de mai jos este o reprezentare simplificată a modului în care mecanismele de asistenţă optimă variază în funcţie de fiecare solicitant/beneficiar în parte, de axa/prioritatea vizată şi de modelul de selecţie corespunzător.** Desigur, acest lucru nu surprinde toate nuanţele diferitelor segmente de beneficiari – incluzând candidaţii din comunităţile marginalizate, care se vor confrunta cu probleme speciale în accesarea informaţiilor despre finanţarea disponibilă prin POR, provocări de implementare etc., şi, prin urmare, vor avea nevoie de o asistenţă mai personalizată, chiar şi pentru un proiect relativ mic. Acest lucru nu implică faptul că un beneficiar mare, care are nevoie de mai mult sprijin personalizat, nu are nevoie şi de documentaţia standard. În concluzie, modelul cu două variabile prezentat aici este suficient şi, ceea ce este important, derivă direct din cercetarea de teren şi din sondajul realizat ca parte a acestui studiu.

66. **În acelaşi timp, această abordare este perfect aliniată la recomandările făcute de CE în luarea de poziţie din octombrie 2012 cu privire la pregătirea României pentru ciclul de programare 2014-2020.** La un anumit nivel, Comisia a solicitat o asistenţă optimizată pentru a consolida capacităţile beneficiarilor, după cum urmează: „Întrucât asistenţa personalizată ar putea fi direcţionată în mod direct către beneficiari mai mari, însoţită de reguli solide privind proprietatea şi de proceduri adecvate legate de consolidare şi restructurare, pentru sectoarele care prezintă o gamă largă de beneficiari mai mici şi mai eterogeni trebuie să fie furnizată o asistenţă simplificată (ghidare adaptată, birouri de asistenţă, diseminarea documentelor standardizate etc.)."[18] În acelaşi timp, CE a pledat pentru o sarcină administrativă mai redusă pentru beneficiari, asigurarea „proporţionalităţii cerinţelor aplicabile cu capacitatea beneficiarilor şi cu riscurile implicate."[19] Ambele subiecte sunt legate de acordarea de sprijin sporit pentru solicitanţii şi beneficiarii POR, iar următorul capitol dezvoltă aceste probleme şi evidenţiază un set de recomandări specifice pentru îmbunătăţirea sprijinului oferit beneficiarilor în diferitele etape ale unui ciclu de proiect.

[18] „Poziția Comisiei privind dezvoltarea Acordului de parteneriat și programelor în România pentru perioada 2014-2020," Ref. Ares (2012) 1240252 - 19.10.2012, pag. 37
[19] Ibid.

Figura 22. Tipologia mecanismelor de sprijin pentru solicitanți/beneficiari ai POR



IV. Tematici pe orizontală

67. **Există cinci teme majore care modelează capacitatea generală a beneficiarilor POR de a elabora şi implementa proiecte de succes: regionalizarea, resursele umane, accesul la finanţare, electronizarea şi sprijinul dedicat comunităţilor marginalizate.** Motivul pentru evaluarea acestor teme în avans este că ele nu pot fi separat tratate în anumite faze ale ciclului de proiect – adică prin includerea lor în capitolele următoare ale acestui raport. În schimb, aceşti factori trebuie să fie înţeleşi ca teme pe orizontală, care au puterea de a influenţa performanţa de ansamblu a solicitanţilor şi beneficiarilor în finalizarea unor investiţii de impact în cadrul POR.

A. Perspectivele beneficiarilor cu privire la regionalizare

68. **Guvernul român continuă planul de transfer al responsabilităţilor către nivelul regional.** Acesta este un efort cu evoluţie lentă şi extrem de util în pregătirea pentru ciclul de programare 2014-2020 deoarece ar putea accelera în mod semnificativ absorbţia fondurilor europene şi ar putea spori impactul acestora. În cursul cercetării de teren pentru acest raport, numeroşi beneficiari au fost întrebaţi cu privire la perspectivele lor de ansamblu în ceea ce priveşte introducerea responsabilităţilor administrative la nivel regional. Cei mai mulţi beneficiari au fost în favoarea acestei posibilităţi, deşi şi-au exprimat incertitudinea cu privire la posibilitatea trecerii la noul sistem înainte de începerea perioadei de programare 2014-2020. Această secţiune rezumă opiniile primite de la persoanele intervievate cu privire la beneficiile şi riscurile estimate după regionalizare, menţionând că a recomanda un anumit model este dincolo de domeniul de aplicare al lucrării actuale.

69. **Din punctul de vedere al beneficiarilor, un avantaj esenţial al POR-urilor la nivel regional este reprezentat de gradul ridicat de responsivitate şi de personalizare care le caracterizează.** Aproape toţi cei intervievaţi au remarcat că actualele regiuni din România – şi acest lucru este valabil pentru orice diviziune regională, indiferent de ce judeţe vor fi incluse în diferitele regiuni – au diferite nevoi şi diverse oportunităţi disponibile. Această concluzie rezultă, de asemenea, din raportul Băncii Mondiale privind oraşele competitive, care observă că zonele de vârf şi cele rămase în urmă într-o ţară au nevoie de tipuri diferite de investiţii: de exemplu, regiunile de vârf (care reprezintă motoarele principale ale economiei) necesită investiţii în calitatea vieţii şi în îmbunătăţirea conectivităţii cu zonele limitrofe, în timp ce regiunile mai puţin dezvoltate au în continuare nevoie de investiţii semnificative în instituţiile de bază şi infrastructură (şcoli, spitale etc.). Cu toate acestea, POR-ul actual nu permite un grad adecvat de personalizare în funcţie de priorităţile specifice regiunilor (deşi alocarea fondurilor variază în funcţie de regiune, favorizându-le pe cele mai puţin dezvoltate) deoarece acesta oferă tuturor beneficiarilor din întreaga ţară aceleaşi oportunităţi de finanţare. În general, beneficiarii apreciază ideea de a avea programe de investiţii mai personalizate pentru nevoile lor, dar recunosc şi faptul că este necesar un anumit grad de coordonare centrală pentru a valorifica sinergiile regionale şi, de asemenea, pentru a asigura o utilizare inteligentă şi echilibrată a resurselor disponibile.

70. **Unul dintre cele mai frecvente comentarii din timpul interviurilor cu beneficiarii trimitea la ideea că AM din Bucureşti este inevitabil mai izolată în raport cu situaţia de pe teren, spre deosebire de ADR-uri, care îşi pot personaliza asistenţa oferită şi pot interveni mai rapid în caz de nevoie.** Aşa cum s-a afirmat mai devreme, această descentralizare – deşi limitată în sens absolut, dar destul de substanţială în comparaţie cu alte programe operaţionale – a fost esenţială pentru succesul POR de până în prezent. Beneficiarii împărtăşesc această perspectivă şi ar prefera o AM la nivel regional, care poate

îmbina toate avantajele enunţate mai sus: ar fi mai apropiată de situaţia din teren, ar cunoaşte mai bine situaţia specifică şi ar putea reacţiona rapid, deţinând în acelaşi timp puterea de decizie necesară adoptării măsurilor necesare şi furnizării unor răspunsuri în cunoștință de cauză. În prezent, această parte lipseşte din mandatul ADR-urilor, iar, de multe ori, este nevoie ca răspunsul să fie căutat la AM. În cazul în care noul sistem este implementat în mod corespunzător şi AM-urile regionale au capacitatea şi experienţa necesare, beneficiarii ar aştepta mai puţin pentru aprobări şi alte etape procedurale necesare. La fel de important, o asistenţă îmbunătăţită ar reprezenta un alt rezultat al redistribuirii presiunii care acum este asupra unei singure autorități centrale. Astfel, această presiune ar fi transferată către opt autorităţi regionale, care ar avea de prelucrat o optime din volumul de muncă la nivel de AM. Percepţia că toată puterea aparţine Bucureştiului, repetată într-un număr substanţial de interviuri din întreaga ţară, va trebui înlocuită cu un sentiment de partajare a sarcinilor cu nivelul regional; în plus, un sentiment de competiție pozitivă se poate dezvolta între regiunile din România în ceea ce priveşte absorbţia fondurilor europene şi investiţiile de impact. Nu în ultimul rând, descentralizarea se va baza pe experienţa acumulată la nivel regional atât în perioada de pre-aderare, cât şi în perioada de finanţare 2007-2013, având în vedere că nevoia de supraveghere centralizată este mai mică atunci când ADR-urile şi beneficiarii deţin deja o cunoaştere aprofundată a modului în care sistemul ar trebui să funcţioneze.

71. **Probabil cel mai important, regionalizarea ar permite proiecte regionale în sensul deplin al cuvântului, asigurând o coordonare eficientă între sectoarele politic şi administrativ, spre deosebire de sistemul actual în care proiectele care reunesc mai multe autorităţi publice la nivel regional aproape că lipsesc în totalitate.** În cadrul sistemului centralizat actual, fără un nivel intermediar între guvernul naţional şi nivelul judeţean, este foarte greu să se elaboreze şi să se implementeze proiecte integrate la nivel regional. Beneficiarii cunosc și admit aceste limitări ale actualei structuri. În unele cazuri, este adevărat că s-au materializat parteneriate între autorităţile locale (de exemplu, prin intermediul Asociaţiilor pentru Dezvoltare Intercomunitară – ADI – şi achiziţionarea de către acestea a echipamentelor pentru intervenţii de urgenţă). În alte cazuri, un anumit nivel de coordonare a fost realizat prin intermediul CRESC (Comitetul Regional de Evaluare Strategica si Corelare), unele regiuni situându-se mai bine decât altele în acest sens. Chiar şi în astfel de cazuri, proiectele erau în continuare în mod fundamental specifice judeţelor sau oraşelor. S-au făcut foarte puţine încercări pentru a elabora proiecte complexe între judeţe şi pe mai multe axe ale POR (să nu mai vorbim de proiecte pe mai multe programe operaţionale) şi, atunci când acest lucru s-a întâmplat, elaborarea şi transmiterea acestor proiecte a durat foarte mult, totul încheindu-se prin pierderea finanţării în favoarea unor proiecte simple, care au profitat de pe urma principiului „primul venit, primul servit” (de exemplu, proiectele pentru axa 2 – infrastructura de transport, în Regiunea Vest). În contextul unui mai mare accent al UE cu privire la instrumente precum Investiţiile Teritoriale Integrate (ITI), regionalizarea pare a fi soluţia optimă pentru facilitarea acţiunilor colective în rândul beneficiarilor.

72. **Chiar dacă majoritatea celor intervievaţi sunt de acord că este nevoie de regionalizare, în principiu, aceştia îşi exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că există potenţiale capcane semnificative legate de acest proces.** Prima dintre aceste capcane se referă la durată: reprezentanţii ADR-urilor şi beneficiarii POR se tem că o restructurare completă a sistemului va submina pregătirea perioadei bugetare 2014-2020. Aceste temeri sunt agravate de întârzierile actuale de la nivelul UE, ca urmare a faptului că bugetul final pentru următorul ciclu de programare este încă în aşteptarea votului din partea Parlamentului European. O temă conexă este aceea că sistemul actual a început să funcţioneze în mod corespunzător, majoritatea beneficiarilor familiarizându-se destul de bine cu procedurile. Orice schimbare radicală riscă să submineze cunoştinţele instituţionale acumulate şi să genereze erori suplimentare în următoarea perioadă de programare. În plus, unii beneficiari se tem că toate

consultările din jurul regionalizării s-au concentrat prea mult pe probleme aparent minore (de exemplu, hotărârea cu privire la oraşul principal din fiecare regiune) şi nu au fost suficient de detaliate cu privire la definirea alocării exacte a responsabilităţilor între nivelurile local, judeţean, regional şi naţional. Pe măsură ce procesul avansează şi este completat de tot mai multe consultări, beneficiarii sunt dornici să se angajeze în discuţii din ce în ce mai detaliate cu privire la o etapă viitoare optimă.

73. **În ceea ce priveşte implementarea POR pentru perioada 2014-2020, o posibilitate demnă de luat în considerare, pe baza feedback-ului colectat din interviuri şi având în vedere fluxul de lucru privind modelele de selecţie a proiectelor, este cea a aplicării unui sistem POR adaptat la diversele tipuri de proiecte şi la amploarea acestora.** Concret, ADR-urile ar putea deveni AM-uri în fiecare regiune, menţinându-şi statutul juridic actual şi gestionând proiecte regionale mici şi mijlocii la nivel local. AM-ul actual ar putea valorifica experienţa acumulată, devenind AM pentru proiecte strategice mari, stabilite împreună cu beneficiarii de la nivel local/regional/naţional. În cadrul acestui sistem, OI-urile ar putea să nu mai fie necesare (şi nu sunt necesare), ceea ce ar putea accelera evaluarea şi implementarea proiectelor prin aducerea AM-ului direct lângă beneficiari. Un astfel de cadru pare de natură să valorifice avantajele trierii diferitelor proiecte şi să se bazeze pe experienţa din cadrul sistemului, atât la nivel regional, cât şi la nivel central.

74. **După cum s-a arătat în raportul anterior cu privire la relaţia AM-OI, soluţia optimă este departe de a fi clară şi simplă, dar argumentele par să cântărească în favoarea regionalizării – chiar şi într-o versiune simplificată pentru început.** Experienţa din alte State membre ale UE sugerează că sistemele descentralizate cu organe legislative şi executive la nivel regional sunt mai potrivite să conducă un program coerent de convergenţă regională şi să negocieze cu administraţia centrală în funcţie de priorităţile locale. Necesitatea continuării procesului de descentralizare pare a fi o soluţie evidentă pentru creşterea eficienţei şi a impactului POR, însă un proces de regionalizare la parametrii maximi trebuie să echilibreze cu atenţie costurile şi beneficiile diferitelor scenarii. Regionalizarea în forma simplificată, care ar implica un set de responsabilităţi mai limitat şi mai atent definit, delegat la nivel regional, poate fi o opţiune viabilă pe termen scurt şi mediu şi poate să dea asigurarea că România porneşte cu dreptul în noua perioadă de programare, evitând schimbările radicale care ar tulbura mecanismele de funcţionare din prezent. Mai târziu, pe baza evaluărilor continue ale nevoilor şi performanţelor sistemului, divizarea responsabilităţilor între diferite niveluri administrative poate fi ajustată pentru a se ajunge la o situaţie optimă, eficientă.

B. Resursele umane

75. **Succesul POR depinde, în primul rând, de oamenii responsabili de elaborarea şi implementarea proiectelor.** Fără implicarea directă a acestor persoane, chiar şi sistemul cel mai bine pus la punct ar da greş în atingerea obiectivelor fundamentale ale POR. Resursele umane sunt componenta esențială a pilonului „capacitate," care a fost descris mai sus în cadrul secţiunii privind performanţa organizaţională, ceea ce întăreşte ideea că POR este pe atât de eficient pe cât sunt oamenii care îl compun. „POR 2.0: Raport privind colaborarea şi comunicarea dintre AM şi OI" arată că valorificarea cunoştinţelor existente la nivelul AM şi OI depinde de reducerea în cea mai mare măsură posibilă a riscului de pierdere a personalului. Acelaşi lucru este valabil şi pentru a treia latură a triunghiul AM –OI – beneficiari, unde un succes continuu poate fi asigurat de implementarea unor politici adecvate de gestionare a capitalului uman. După efectuarea de interviuri cu echipele de proiect din cadrul a peste 150 de beneficiari din sectorul public, este clar că membrii personalului reprezintă resursa cea mai

valoroasă pentru sistem şi, împreună cu colegii acestora din cadrul AM şi al OI-urilor, merită o mare parte din laude pentru succesul POR până în prezent.

Capacitate internă

76. **Important este faptul că beneficiarii din sectorul public, care sunt cei mai activi şi care se bucură de cel mai mare succes, au echipe dedicate de specialişti care lucrează în proiecte cu finanţare din partea UE, de la elaborare şi până la implementare, făcând dovada unui ansamblu mixt de experienţă şi expertiză.** În general, deşi nu întotdeauna, organizaţiile de succes se bazează pe un director extrem de experimentat, care conduce unitatea de investiţii/proiecte UE sau unitatea tehnică și care păstrează date despre procesele instituţionale, colaborând strâns, totodată, cu factorul superior de decizie. De obicei, aceşti experţi demonstrează o înţelegere profundă a problemelor din sistem, lucrând în acest sistem încă din perioada de pre-aderare a României, şi dovedesc o mare capacitate de a găsi soluţii pentru probleme, apelând de multe ori la soluţii inovatoare. Experţii sunt foarte bine informaţi cu privire la o serie de probleme cheie, de la aspecte legale la problemele tehnice şi financiare, având, de asemenea, abilitatea de a depăși obstacole, de obicei aplicând soluții inovative. Sunt foarte buni cunoscători ai unei game largi de probleme cheie, de la cele financiare și tehnice până la cele juridice. Cu toate acestea, în ciuda ansamblului unic de abilităţi pe care le deţin, aceşti lideri de echipă nu ar fi capabili să gestioneze de unii singuri proiectele. De obicei sunt susţinuţi de mai mulţi angajați tineri care sunt, de asemenea, profund implicaţi în proiecte finanţate de UE şi care beneficiază de instruire activă şi de învăţare la locul de muncă. Astfel, există o diviziune optimă a responsabilităţilor între personalul tânăr implicat în operaţiunile de zi cu zi şi şefii de departamente cu experienţă, care au o perspectivă mai largă şi care pot consilia în mod eficient factorii de decizie în momente critice ale ciclului unui proiect.

77. **Un aspect pozitiv este acela că există semnale că actualul sistem POR pune accent pe importanţa resurselor umane cheie implicate în absorbţia fondurilor UE.** Persoanele intervievate, atât din cadrul AM, cât şi din cadrul OI-urilor, au recunoscut deschis importanţa de a avea parteneriate solide, pe termen lung, cu omologii din organizaţiile beneficiare, în special cu persoanele care au o vastă experienţă în ceea ce priveşte fondurile structurale şi care pot găsi soluţii la problemele complexe care apar. După cum s-a menţionat mai devreme, aceasta este o caracteristică definitorie a sistemului POR, aceea că se bazează pe un grup relativ strâns de oameni la toate nivelurile – de la beneficiari la personalul OI-urilor şi AM-ului – şi că există aliniere între aceste părţi interesate în jurul obiectivelor comune de absorbţie mare şi de impact semnificativ. La fel de important, cea mai mare parte a personalului intervievat din organizaţiile beneficiare din sectorul public a demonstrat o motivaţie intrinsecă de a avea o influenţă în comunitatea lor prin intermediul proiectelor cu finanţare prin POR. Acest lucru este valabil atât pentru persoanele cu experienţă din departamente, care se confruntă cu presiunile enorme şi cu stresul de la locul de muncă, cât şi pentru personalul mai tânăr, care câştigă salarii foarte mici. Într-adevăr, pentru un funcţionar public, activitatea la un proiect POR este, de obicei, perceput ca fiind o oportunitate incitantă de creştere profesională şi o modalitate de a genera un impact pozitiv concret.

78. **Cu toate acestea, aspectele monetare nu sunt niciodată lipsite de importanţă, iar unele persoane-cheie au părăsit sectorul public pentru locuri de muncă mai atractive în cadrul unor companii private de consultanţă.** În semn de recunoaştere a importanţei lor, s-au adoptat unele măsuri pentru a motiva personalul care lucrează în administraţia locală. Concret, Legea nr. 284/2010 a permis acordarea de bonusuri de „până la 25 de clase salariale” – echivalent a 62,5% – pentru personalul

implicat în implementarea proiectelor finanţate de UE.[20] În timp ce decizia finală de acordare a acestei creşteri salariale aparţine factorilor de decizie (de exemplu, primarul/preşedintele de consiliu judeţean sau local), cele mai multe autorităţi publice au optat pentru această soluţie. Acest aspect este bine primit de către personalul intervievat, în ciuda criticilor potrivit cărora măsura introduce inegalităţi în salarizarea funcţionarilor publici, ceea ce afectează performanţele şi moralul personalului care nu este implicat în implementarea proiectului. În acelaşi timp, personalul tânăr a remarcat că baza salarială la angajare este extrem de redusă – în jur de 1.200 de lei sau aproximativ 250 EUR pe lună – ceea ce înseamnă că o creştere procentuală nu reprezintă o diferenţă imensă. Situaţia este ceva mai bună pentru funcţionarii publici cu cariere mai lungi, care primesc salarii mai mari, în funcţie de vechime.

79. **Guvernul ar trebui să consolideze sistemul de bonificaţii pentru funcţionarii publici implicaţi în proiectele finanţate de UE, concomitent cu creşterea bazei salariale, cu scopul de a rămâne competitiv în comparaţie cu oportunităţile alternative din sectorul privat.** Legea nr. 284/2010 permite bonusuri doar pentru personalul implicat în implementarea efectivă a proiectelor. În prezent, nu există un stimulent echivalent pentru elaborarea de propuneri de proiecte, care este o etapă esenţială în asigurarea succesului întregului proiect. Se recomandă ca sistemul de bonificaţii să fie extins la toate etapele ciclului de proiect. La fel de important, în cazul în care salariul de bază pentru tinerii angajaţi rămâne scăzut, adăugând chiar şi cel mai mare spor (62,5%), creşterea proporţională nu va reuşi să se apropie de salariile oferite de firmele private de consultanţă. Trebuie explorate opţiuni pentru creşterea salariul de bază în funcţie de performanţă pentru aceste resurse vitale, implicate în proiectele finanţate de UE.

80. **La fel de important, multe dintre unităţile care lucrează în domeniul proiectelor cu finanţare UE au în continuare carenţe de personal şi sunt copleşite de responsabilităţile legate de gestionarea portofoliilor de mare amploare.** Această situaţie este adevărată, mai ales în perioada recentă, când echipele au trebuit să accelereze implementarea proiectelor curente şi să le finalizeze înainte de termenul limită 2015, dar şi să elaboreze noi proiecte pentru ciclul bugetar 2014-2020. În paralel, mulţi beneficiari din sectorul public s-au confruntat, de asemenea, cu un număr mare de misiuni de audit şi de verificare, inclusiv din partea OI-urilor, AM-ului şi Autorităţii de Audit (AA). Cu toate că uneori sunt necesare, aceste eforturi distrag şi mai mult atenţia personalului din organizaţiile beneficiare de la sarcinile de programare şi operaţionale care sunt esenţiale. Mai mult, oamenii-cheie implicaţi în implementarea proiectelor şi-au exprimat îngrijorarea că potenţialele corecţii financiare, care au afectat multe proiecte încă din anul 2011, pot fi impuse în cele din urmă şi asupra lor, în mod direct. În acest context, nu este de mirare că mulţi şefi de unităţi au subliniat lipsa de capacitate pe fondul carenţei de personal. Consecinţele sunt multiple: cei care rămân în sistem se confruntă cu presiuni de timp şi cu un volum de lucru nerezonabil, iar echipe mici ajung să supravegheze portofolii semnificative de proiecte, care – de multe ori – depăşesc 100 de milioane EUR în cazul oraşelor mari; în timp ce orele suplimentare se acumulează proporţional cu sporirea responsabilităţilor, performanţa şi motivaţia personalului se diminuează, iar riscul de apariţie a erorilor neintenţionate creşte, punând şi mai multă presiune asupra întregului sistem, inclusiv asupra personalului din AM şi OI-uri, care trebuie să soluţioneze erorile în timp util. Din toate aceste motive, riscul de pierdere a personalului din rândul beneficiarilor din sectorul public a devenit semnificativ şi sunt necesare măsuri rapide pentru a reduce presiunile cu care se confruntă acesta.

[20] *A se vedea* Monitorul Oficial nr. 877, 28.12.2010

81. **Cadrul legal care limitează angajarea de personal în sectorul public trebuie reevaluat în vederea asigurării în permanență a unui număr adecvat de angajați în unităţile axate pe proiecte cu finanţare de la UE.** Mai concret, Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 34/2009 a impus regula de şapte-la-unu în care o angajare nouă este acceptată la fiecare şapte locuri rămase vacante. Această măsură a fost menită să reducă cheltuielile din sectorul public, în contextul eforturilor generale ale României pentru o disciplină fiscală mai strictă şi ca parte din acordul Guvernului cu Fondul Monetar Internaţional. Între timp, prin Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului nr. 32/2010, acest act a suferit mai multe modificări, fiind introdus și un anumit grad de flexibilitate, inclusiv pentru personalul care lucrează în sectorul absorbţiei fondurilor UE. Chiar şi aşa, beneficiarii intervievaţi au remarcat că angajarea rămâne foarte rigidă şi necesită o serie de aprobări speciale, ceea ce înseamnă că, în practică, nu se poate încă asigura personalul adecvat pentru unităţile axate pe proiectele finanţate de UE. Astfel, sunt necesare în continuare modificări legislative pentru a răspunde prompt şi eficient acestor nevoi de angajare. După cum se remarcă în „POR 2.0: Raport privind colaborarea şi comunicarea dintre AM şi OI", deficitele de personal sunt, de asemenea, evidente la nivelul AM; în acest context, măsuri legislative de suplimentare a posturilor ar putea aduce beneficii pentru toate părţile interesate din sectorul public, cu un rol cheie în implementarea POR.

82. **În domeniile în care nu pot asigura expertiza necesară prin propriile resurse, beneficiarii trebuie să poată defini și gestiona relația cu consultanții specializați și constructorii.** Din această perspectivă, autoritățile locale trebuie să aibă un minim de resurse umane cu cel puțin o pregătire de bază în domeniile de licență: economic, inginerie civilă și juridic. Aceștia trebuie să poată gestiona atât relația cu departamentele de specialitate din cadrul MDRAP și ADR, conform condițiilor din Contractul de Finanțare, cât și relația cu ceilalți actori de specialitate: proiectantul, verificatorul de proiect, constructorul, inginerul, auditorul tehnic și financiar etc., conform prevederilor contractelor încheiate cu fiecare dintre aceștia.

83. **Propunerile de mai sus ar avea probabil un impact pozitiv semnificativ asupra capacităţii de absorbţie a României, dar, cu toate acestea, aceste măsuri rămân în afara controlului direct al AM POR şi sunt, de asemenea, dificil de adoptat, atât din punct de vedere politic, cât şi din punct de vedere economic.** O serie de legi ar necesita modificări în contextul continuării abordării prudente în gestionarea cheltuielilor bugetare totale ale României. De asemenea, riscurile legate de cheltuielile necontrolate, ocazionate de noii angajaţi şi bonusurile suplimentare ar trebui să fie reduse cu atenţie, prin supraveghere strictă, asigurându-se că aceste măsuri se aplică numai după cum este necesar. Acest lucru nu este nici uşor de realizat, nici nu reprezintă o soluţie infailibilă, însă alternativa nu pare să fie sustenabilă. Oamenii care lucrează la proiecte finanţate de UE dobândesc un set foarte valoros de competenţe, care este uşor transferabil la o firmă de consultanţă din sectorul privat. Riscul de pierdere a personalului este deosebit de mare în rândul tinerilor, care sunt în general mult mai mobili pe piaţa forţei de muncă. În lipsa unor sisteme adecvate de remunerare, toate eforturile de instruire şi toate cunoştinţele dobândite de aceşti angajaţi de la şeful de departament, împreună cu toată experienţa acumulată, devin pierderi de resurse pentru autorităţile publice, care au investit în dezvoltarea profesională a tinerilor. Pe măsură ce funcţionarii publici cei mai vechi, cu cea mai mare experienţă, se retrag din sistem, iar specialişti cei mai talentaţi şi promiţători continuă trecerea la sectorul privat, capacitatea României de a absorbi fonduri în cadrul POR şi al altor fonduri structurale va slăbi din ce în ce mai mult. Atâta timp cât în joc sunt miliarde de euro sub forma fondurilor UE destinate ţării, ar trebui să existe deschidere şi flexibilitate în ceea ce priveşte proiectarea de sisteme adecvate, bazate pe performanţă, pentru a gestiona corespunzător resurselor umane din instituţiile din sectorul public.

84. **O ultimă recomandare din cadrul acestei sub-secţiuni este aceea că AM şi OI trebuie să valorifice cunoştinţele personalului cu experienţă al beneficiarului.** După cum s-a menţionat mai sus, aceştia sunt oameni care au implementat proiecte finanţate de UE încă din perioada de pre-aderare. Aceştia cunosc foarte bine sistemul şi au, în general, tendinţa de a lua cuvântul când apar probleme, dar şi de a căuta soluţii în mod proactiv. O posibilitate este aceea de a facilita formarea de Corpuri de Practicieni (CP) în cadrul POR, mai exact de forumuri care să reunească cele mai experimentate persoane din întreaga ţară. Corpul Practicienilor ar urma să se întrunească periodic şi să transmită sugestii către OI-uri, către AM şi către CM din cadrul POR, dacă este necesar. În funcţie de ceea ce este viabil pentru un anumit cadru temporal, acest Corp ar urma să se reunească atât la nivel regional (lunar sau o dată la două luni), cât şi la nivel naţional (de cel puţin două ori pe an). Este de aşteptat ca acest Corp să devină rapid o componentă esenţială a sistemului POR de învăţare şi adaptare continue şi să poată asigura un grad mai ridicat de reacţie din partea sistemului la problemele identificate în domeniu. În plus, membrii Corpului de Practicieni ar putea fi selectaţi pentru a deveni traineri pentru personalul implicat în gestionarea proiectelor cu finanţare de la UE. Valorificând experienţa acestor persoane de a oferi pregătire echipelor, aceşti experţi ar putea avea un impact semnificativ prin instruirea beneficiarilor care sunt noi în sistem, fie că aceştia reprezintă unităţi ale administraţiei publice locale sau companii private ori non-profit. Dincolo de impactul evident de a-i ajuta pe alţii să-şi îmbunătăţească performanţele, această iniţiativă ar stimula şi mai mult motivaţia practicienilor cu experienţă în administraţia publică locală, reprezentând o oportunitate de a face schimb de cunoştinţe şi de a consolida întregul sistem.

Resurse externe

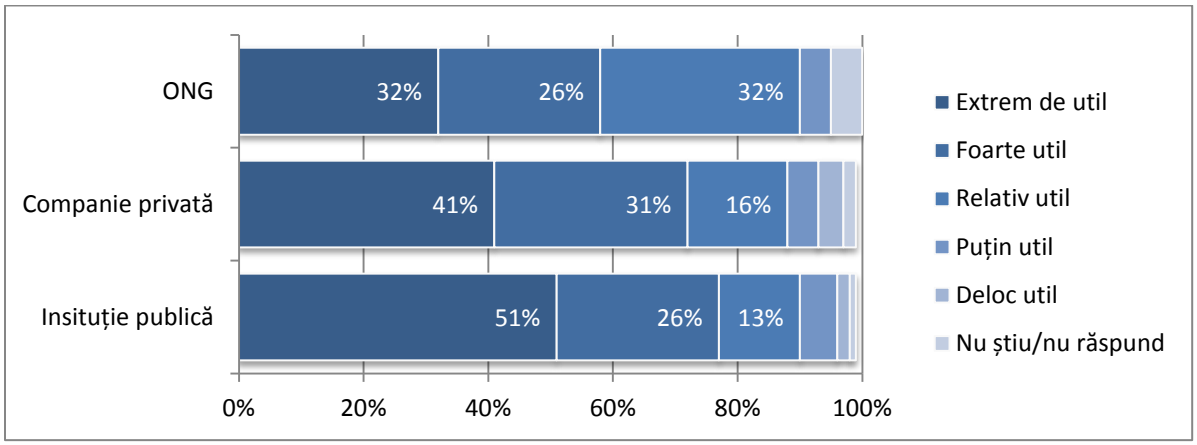
85. **Cu toate că observaţiile de mai sus se aplică în principal beneficiarilor din sectorul public, o gestionare corespunzătoare a resurselor umane este la fel de importantă şi pentru alte tipuri de beneficiari.** O companie non-profit sau privată care implementează un proiect POR trebuie să se bazeze pe oameni care cunosc bine sistemul şi care pot răspunde în mod adecvat la potenţialele provocări. Pentru aceste tipuri de beneficiari, este mult mai puţin probabil să existe expertiză internă în privinţa fondurilor structurale UE. Există o serie de resurse externe care pot fi implicate pe bază de contract, în principal firme de consultanţă care se concentrează pe colaborarea cu beneficiarii de-a lungul procesului de aplicare şi de implementare a investiţiilor POR. Importanţa acestor experţi externi nu poate fi subliniată suficient de mult: în numeroase interviuri, beneficiarii care au angajat serviciile acestor experţi au susţinut că un proiect poate reuşi sau nu, în funcţie de persoana care este selectată pe post de consultant. În unele cazuri, beneficiarii au avut ghinionul de a lucra cu firme de consultanţă neprofesioniste, care percepeau comisioane mari şi elaborau proiecte de slabă calitate, şi, în câteva cazuri extreme, chiar îşi dezinformau clienţii cu privire la oportunităţile de finanţare disponibile prin POR. La celălalt pol, există unele firme de consultanţă excepţionale, care s-au dovedit a fi esenţiale pentru găsirea de noi idei pentru proiecte şi pentru creşterea ratei de absorbţie în cadrul POR.

86. **Provocarea cheie în gestionarea resursele umane *externe* este faptul că piaţa nu este pe deplin matură şi transparentă, astfel că selectarea companiei de consultanţă ideale este o sarcină dificilă pentru cei mai mulţi dintre beneficiarii fondurilor POR.** Numărul de firme de consultanţă specializate în acest domeniu a crescut semnificativ de când România a aderat la UE în 2007. Câteva firme se conturează ca actori cu reputaţie, dominanţi pe piaţă, dar există şi multe companii mai mici care doresc să îşi mărească portofoliul de proiecte. Unele dintre acestea sunt destul de agresive în recrutarea de potenţiali beneficiari şi în determinarea acestora să depună cereri de finanţare pentru fonduri UE, ceea ce poate fi un lucru pozitiv atâta timp cât compania este bine calificată şi propune proiecte de impact. Însă, aşa cum s-a arătat mai sus, acesta nu este întotdeauna cazul, iar beneficiarii

sunt expuşi riscului de a selecta un consultant greşit. Pe baza feedback-ului primit în urma interviurilor, o modalitate uzuală pentru alegerea unui expert extern este prin recomandare sau cunoştinţe, ceea ce nu reprezintă o metodă ideală şi nici eficientă. Mai mult, destule firme private (de exemplu, cabinete medicale, fabrici mici etc.) au selectat consultanţi fără a face nicio cercetare în prealabil, inclusiv, de exemplu, după un „apel de marketing". În câteva cazuri, beneficiarii intervievaţi au fost au ales să-şi demită consultantul odată ce proiectul nu a reuşit de prima dată, dar se estimează că există mai multe situaţii în care oamenii au fost descurajaţi complet şi nu au mai încercat să obțină finanţare în cadrul POR dacă au avut o primă experienţă negativă.

87. **Printre soluțiile pentru a creşte transparenţa pieţei se numără (a) publicarea numelor firmelor de consultanță care pregătesc și/sau gestionează proiecte și (b) punerea în funcțiune a unor mecanisme de feedback din partea beneficiarilor prin permiterea acestora să publice comentarii despre experiențele lor cu diverși furnizori de servicii.** În ceea ce privește prima soluție, AM publică deja întreaga bază de date cu informații relevante despre proiectele beneficiarilor; în acest context, ar putea adăuga două coloane suplimentare despre firmele de consultanță care au pregătit și gestionat proiectele. În ceea ce privește platforma de feedback din partea beneficiarilor, deși AM şi OI nu pot iniţia direct un astfel de proiect şi trebuie să rămână imparţiale, acestea pot lucra cu alţi actori importanţi din domeniu pentru a facilita dezvoltarea unui sistem accesibil de evaluare. Acest lucru ar permite solicitanţii şi beneficiarii care au lucrat cu consultanţi să ofere evaluări despre experienţa lor pe o platformă care ar fi uşor accesibilă tuturor utilizatorilor interesaţi. Evaluările ar urma să fie validate de către un administrator pentru a se asigura că acestea se bazează pe experienţe reale. Pe măsură ce tot mai multe informaţii sunt introduse în sistem, se conturează un clasament implicit de companii, iar aceasta este o resursă importantă pentru potenţialii beneficiari interesaţi să lucreze cu un consultant pentru atragerea de fonduri în cadrul POR sau a altor fonduri structurale UE în general. În mod interesant, toate tipurile de beneficiari au o perspectivă favorabilă asupra acestei soluţii – conform imaginii de mai jos – şi, dacă se consideră necesar, sistemul ar putea fi extins pentru a include o gamă completă de furnizori de servicii (de exemplu, elaboratori, ingineri, verificatori de proiecte tehnice etc.).

Figura 23. Toate tipurile de beneficiari susțin sistemul de evaluare online a furnizorilor de servicii



88. **O soluţie alternativă, care a fost avută în vedere de către unele părţi interesate din România este includerea pe lista neagră a companiilor raportate ca fiind implicate în cazuri de comportament neprofesional (de exemplu, perceperea de comisioane ilegale).** Acesta ar fi un pas înainte în comparaţie cu situaţia actuală, însă evaluările de tip „peer review" rămân, în general, o opţiune mai

bună deoarece acestea oferă perspective mult mai bogate cu privire la performanţa unei game largi de actori de pe piaţă. Mai mult decât atât, această platformă ar fi relativ uşor de dezvoltat, iar rolurile AM şi OI s-ar limita la începerea unei conversaţii cu părţile interesate şi, odată cu finalizarea portalului, la promovarea acestuia ca resursă utilă pentru solicitanţii şi beneficiarii POR.

89. **De asemenea, contractele ar trebui îmbunătățite pentru a proteja interesele solicitanţilor şi beneficiarilor, dar şi pentru a trage la răspundere consultanţii pentru munca acestora.** În prezent, există puţine mecanisme de sancţionare a consultanţilor care se fac vinovaţi de erorile apărute în etapele de aplicare şi implementare. Acest lucru este valabil şi pentru alţi furnizori de servicii (cei care elaborează și verifică proiecte tehnice, auditorii etc.) şi va fi discutat în continuare în capitolul legat de implementare din acest raport. Soluţia pentru consolidarea mecanismelor răspundere constă în adoptarea unei forme adecvate a contractelor, cu clauze de protecţie corespunzătoare pentru beneficiarii serviciilor contractate.

C. Accesul la finanţare

90. **Accesul adecvat la finanţare pe parcursul tuturor etapelor unui proiect este o preocupare primordială pentru beneficiarii intervievaţi, în toate sectoarele (public, privat şi non-profit).** Sunt necesare resurse pentru o multitudine de sarcini esenţiale: pentru a demara un proiect, pentru a asigura co-finanţarea, în funcţie de tipul investiţiei, pentru a asigura un flux de numerar adecvat pe parcursul ciclului de proiect, creând o „plasă de siguranţă” pentru situaţiile în care solicitările de rambursare sunt întârziate sau pot suferi ajustări în funcţie de corecţiile financiare. Trebuie subliniată importanţa de a avea capitalul necesar pentru a finaliza un proiect POR – în esenţă, o organizaţie beneficiară poate avea cel mai bun concept şi cea mai bună echipă pentru implementarea acestuia, dar nu va reuşi dacă fondurile necesare lipsesc. Acest lucru a fost evident mai ales în contextul post-2008, când criza financiară a lovit România şi alte ţări în plin, reducând disponibilitatea băncilor pentru co-finanţarea proiectelor din fonduri UE. În timp ce mai multe programe au fost pre-suspendate şi plăţile CE au fost sistate, bugetul a fost supus unor presiuni sporite, făcând inevitabile întârzierile semnificative în onorarea cererilor de rambursare. Acest lucru constrânge și mai mult abilitatea beneficiarilor de a plăti furnizorii de servicii, care, la rândul lor, au devenit sceptici în a continua implementarea proiectelor fără o finanţare adecvată, punând în pericol calendarul de implementare a numeroase proiecte. Situaţia s-a îmbunătăţit pe măsură ce economia României şi-a revenit, dar acest lucru arată efectele de domino pe care finanţarea insuficientă le poate genera la nivelul unui proiect, al unei organizaţii beneficiare şi chiar al unei ţări întregi.

91. **Mai presus de toate, legislaţia la nivel naţional nu a fost întotdeauna deosebit de stabilă, procentul crescând de la 15% la 30% în perioada imediat următoare crizei şi apoi revenind la 10%, cu plata în două tranşe de câte 5%.** Aceste schimbări au afectat previziunile financiare ale beneficiarilor şi au creat mai multe situaţii delicate în ceea ce priveşte asigurarea fluxurilor adecvate de numerar. Această lipsă de previzibilitate, agravată de deciziile relativ neaşteptate ale CE de a pre-suspenda programe a redus şi mai mult disponibilitatea băncilor de a se implica în proiecte finanţate de UE, în special ca urmare a faptului că „băncile-mamă” din ţările străine stabilesc obiective de reducere a gradului de îndatorare şi au o adversitate mai mare faţă de riscul de pe piaţa românească. Toate acestea, combinate cu lipsa relativă de cunoştinţe a băncilor cu privire la modul de lucru al instrumentelor structurale UE, le-au creat dificultăți beneficiarilor în atragerea finanțării necesare.

92. **Observaţiile cercetării de pe teren sugerează că mai multe bănci din România, inclusiv unele dintre cele mai importante, au produse şi servicii specifice care vizează nevoile beneficiarilor de proiecte.** Acestea includ posibilitatea de a acoperi cheltuielile neeligibile, asigură co-finanţarea necesară şi un flux de numerar adecvat. Unele unităţi bancare au personal specializat care lucrează cu fondurile UE şi care deţine competenţe specifice. Aceşti experţi pot recomanda diferite produse bancare şi, de asemenea, pot analiza propunerea de proiect pentru a vedea dacă acesta este viabilă. Experţii colaborează cu clienţii pentru a alinia mai bine cererea de finanțare la anumite constrângeri de capacitate cu care se confruntă aceşti clienţi. Au existat, de asemenea, situaţii în care o bancă a refuzat să acorde finanţare pentru un anumit proiect în ciuda faptului că solicitantul îşi asigurase suportul POR – de exemplu, în cazul în care banca consideră că dezvoltarea unei noi linii de afaceri nu este optimă pentru piaţa actuală, aceasta ar atenţiona beneficiarii cu privire la riscurile investiţiei şi costurile sale pe termen lung (de exemplu, costurile de întreţinere).

93. **În acelaşi timp, mulţi beneficiari au poveşti sumbre despre încercările de a „vinde" investiţiile finanţate prin POR diferitelor bănci.** Există cazuri în care beneficiarii publici au organizat licitaţii pentru astfel de servicii şi nicio bancă nu s-a arătat interesată. Companiile din sectorul privat au descris situaţii în care căutau cu disperare un finanţator. Într-o anumită măsură, lucrurile s-au schimbat în ultimii ani deoarece băncile au început să înţeleagă întregul proces de absorbţie a fondurilor UE şi provocările specifice contextului românesc. De exemplu, un anumit produs garantează că nu vor fi impuse sancţiuni pentru un beneficiar care nu poate rambursa un împrumut la data convenită în cazul în care există circumstanţe obiective, independente de voinţa beneficiarului, inclusiv pre-suspendarea plăţilor de către CE. Piaţa pentru astfel de produse creşte în complexitate, iar principala necesitate anticipată pentru viitor este de a „conecta" beneficiarii cu astfel de oportunităţi de finanţare. Acesta este un rol pe care AM şi OI îl pot juca cu uşurinţă – fără a fi părtinitoare şi fără a favoriza o bancă în detrimentul alteia. Aceste organisme pot furniza informaţii publicului cu privire la produsele oferite şi la alte detalii relevante, acţionând ca un liant între cererea şi oferta de finanţare pentru proiectele POR.

94. **O altă idee care a fost luată în considerare de către actualul guvern este colaborarea mai strânsă cu băncile în vederea canalizării fondurilor de la CE către beneficiarii de proiecte din sectorul privat.** Acest lucru ar duce la reducerea birocraţiei implicate de rambursările realizate prin intermediul instituţiilor de stat. Băncile ar putea juca, de asemenea, un rol în evaluarea viabilităţii propunerilor specifice (de exemplu, ca parte a analizei cost-beneficiu), în funcţie de experienţa acumulată şi cunoştinţele despre dinamica pieţei. La un nivel minim, băncile ar trebui să-și păstreze rolul curent de furnizori ai „scrisorii de confort," care este utilizată de solicitanți în cadrul procesului de evaluare, ca dovadă a faptului că proiectul lor va primi sprijin financiar pentru co-finanțare. Introducerea acestei obligații în 2010 a fost binevenită, față de sistemul anterior în care solicitanții doar transmiteau o declarație pe proprie răspundere.

D. Electronizare: Spre un e-POR funcţional

95. **Într-un studiu recent, efectuat pe 470 de beneficiari, derulat ca parte a acestui raport, „birocraţia şi documentaţia excesivă" se clasează pe primul loc în ceea ce priveşte lista de obstacole care afectează funcționarea corespunzătoare a POR.** Această concluzie confirmă observaţiile din cercetarea de teren: practic *toţi* beneficiarii intervievaţi au menţionat volumul foarte mare de documente alcătuite, trimise şi uneori retrimise, pe un traseu al exemplarelor tipărite care trece pe la beneficiari, OI, AM şi, deseori, dus – întors de-a lungul acestui lanţ, dacă este necesar. Dacă este să împrumutăm o metaforă din cartea lui Ken Miller „Extreme Government Makeover," utilizată și în

documentul „POR 2.0: Raport privind colaborarea și comunicarea între AM și OI," am putea compara circuitul actual al fluxului de activitate cu o rețea de conducte întortocheate şi fisurate. Aceasta creează întârzieri, un volum de muncă semnificativ şi creşterea riscului de erori şi duplicare. Beneficiarii au menționat numeroase provocări sub titlul:

- *Volum ridicat de documentaţie pe hârtie*: aproape toate schimburile cheie dintre AM, OI-uri şi beneficiari se bazează pe documente pe hârtie. Acest lucru este valabil pentru întreaga documentaţie de proiect (cereri, anexe, amendamente etc.), cât şi pentru toate comunicările.
- *Duplicare*: cerinţa de a tipări mai multe copii ale aceluiaşi document măreşte costurile administrative şi de transport. Beneficiarii obişnuiesc să trimită o maşină plină de mii şi mii de pagini. Acest fapt este adevărat pentru cererea de finanțare, precum şi pentru cererile ulterioare de rambursare, din care unele pot conţine dosare lungi referitoare la procedurile de achiziţie publică. În acest sens, cei intervievaţi şi-au exprimat părerea că nu este necesar, de exemplu, să se trimită întreaga documentaţie de achiziţie publică pentru fiecare cerere de rambursare.
- *Depozitare*: Vizitele în teren au oferit numeroase oportunităţi de a vedea rezultatul tangibil al birocraţiei excesive. Există camere pline cu documentaţie de proiect şi, deseori, un singur proiect ocupă mai multe bibliorafturi, mai ales dacă a avut un proiect tehnic complex. Acest sistem este nu doar costisitor, dar şi riscant în ceea ce priveşte rătăcirea documentelor: deoarece totul este pe hârtie, unii beneficiari nu-şi alocă timp pentru a salva o copie electronică.
- *Mentalitate*: principiul potrivit căruia „dacă nu este ceva scris, semnat şi ştampilat, nu putem avea încredere" este enunţat adesea de numeroşi beneficiari şi reprezentanţi ADR. Aceasta este o consecinţă directă a lipsei de experienţă cu formularele electronice, precum şi un produs secundar al unui sistem care s-a concentrat excesiv asupra auditurilor şi a mecanismelor de control. Beneficiarii intervievaţi şi-au exprimat preocuparea că trebuie să fie mereu asiguraţi împotriva riscurilor potenţiale. În consecinţă, aceştia redactează adrese formale către OI-uri şi către AM şi păstrează întreaga evidenţă a răspunsurilor pentru a putea demonstra, dacă este cazul, că au făcut tot ceea ce le-a stat în putere la un anumit punct de răscruce în cursul implementării proiectului. Acesta este un lucru de înţeles şi o practică adecvată, prudentă, dar nu face decât să mărească și mai mult volumul de activitate de birou a tuturor părţilor de-a lungul circuitului instituțional (beneficiar, personal OI şi personal AM).

96. **La nivelul de bază, gradul de birocraţie cu care se confruntă beneficiarii POR depinde de doi factori: *procedurile* efective („ce") şi *canalele* utilizate pentru parcurgerea etapelor necesare („cum").** În prima situaţie, sistemul s-a dovedit expert în îmbunătăţirea procedurilor şi a proceselor, existând numeroase exemple importante de simplificare, care au venit în sprijinul solicitanţilor şi al beneficiarilor şi care, de asemenea, au contribuit la diminuarea volumului de muncă prestat de personalul AM şi OI. De exemplu, numărul de vizite obligatorii din timpul implementării a fost diminuat - la unele proiecte, personalul din OI nu mai este obligat să viziteze beneficiarii pentru a verifica fiecare cerere de rambursare, ci numai în punctele cheie (de ex., la finalizarea proiectului). În cadrul activităţii precedente de evaluare a colaborării AM-OI s-au făcut numeroase recomandări privind simplificarea suplimentară a procedurilor (partea „ce"), o parte din acestea fiind, de asemenea, incluse în capitolele ulterioare ale acestui raport, pentru fiecare fază din ciclul proiectului.

97. **Obiectivul principal al acestui subcapitol constă din dezvoltarea unui e-POR.** Avantajele unui sistem electronic sunt multiple: viteză, economii de costuri şi precizie. Mai întâi, totul este mai rapid deoarece informaţiile se pot deplasa aproape instantaneu între beneficiari, OI-uri şi AM, ceea ce reduce întârzierile şi contribuie la obiectivul global de absorbţie eficientă a fondurilor UE. În al doilea rând,

costurile globale sunt mai mici, deoarece necesitatea de spaţiu extins de stocare şi de transfer fizic de documente este mai redusă. În al treilea rând, un sistem electronic permite mai multe verificări şi filtre automate, care pot garanta faptul că informaţiile trimise de solicitanţi şi de beneficiari sunt precise şi complete. Acesta va elimina o parte din activităţile de tip „du-te vino" între OI, AM şi solicitanţi/beneficiari, generând economii de timp şi de costuri. Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale (ACIS) a recunoscut beneficiile potenţiale ale sistemelor electronice şi a experimentat asemenea componente la instrumente precum Programul de Dezvoltare a Resurselor Umane. Un alt exemplu util este UEFISCDI Direct Manager (reprezentat mai jos), care indică faptul că reproducerea acestor caracteristici este fezabilă.

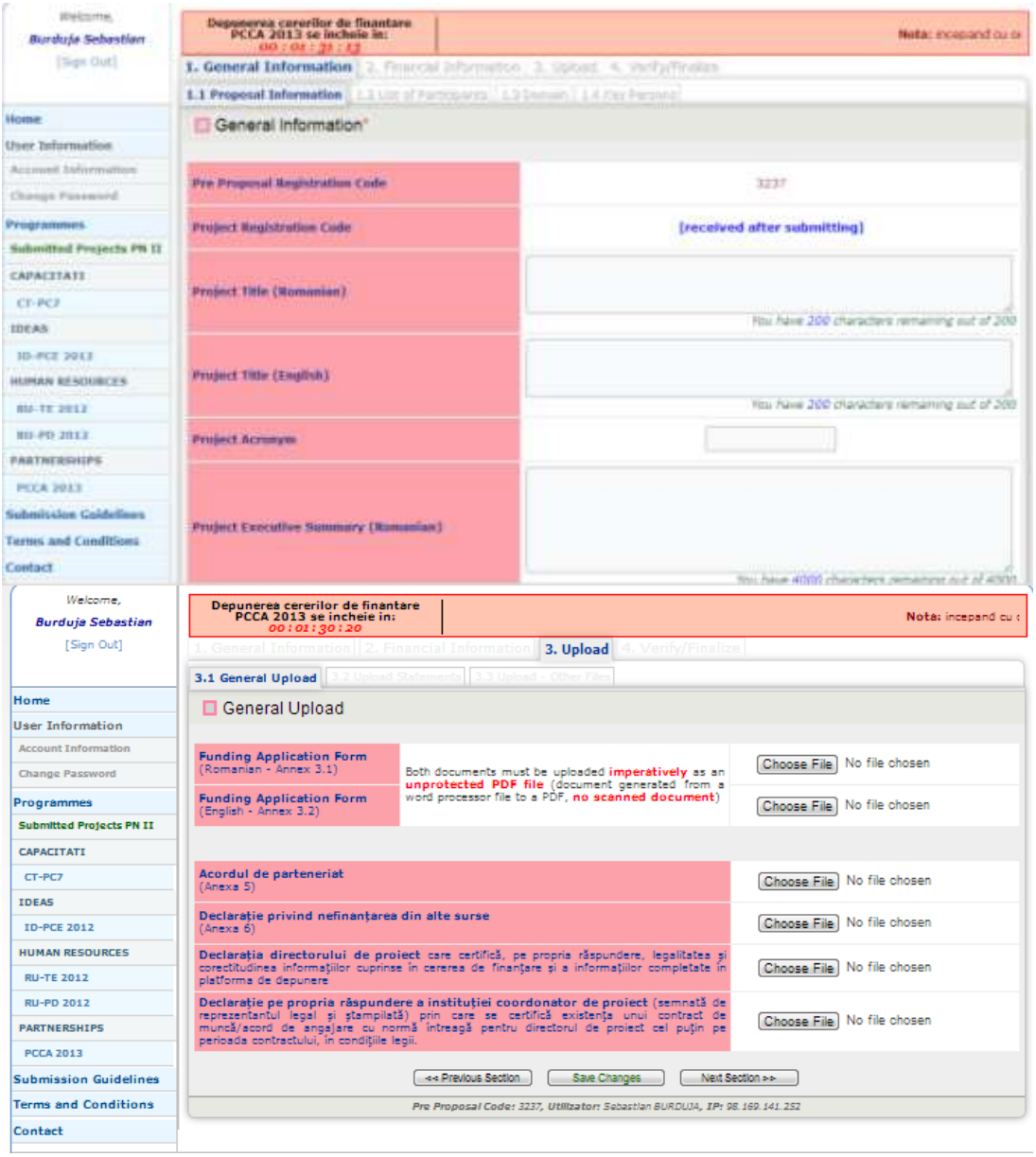
Poza 2. Utilizarea copiilor tipărite și birocrația excesivă au generat inclusiv probleme de depozitare

98. **Recunoscând potenţialul „e-coeziunii", CE a făcut presiuni puternice în această direcţie în anii din urmă, ca parte a efortului de a reduce poverile administrative ale beneficiarilor şi de a simplifica implementarea FEDR, FSE şi FC.** Cel mai bun exemplu în acest sens se află în Articolul 112 din propunerea CE privind reglementarea comună a prevederilor pentru fondurile de coeziune. Acasta acoperă responsabilităţile Statelor membre în domeniul sistemelor de management şi de control şi, în Secţiunea 3, prevede: „Statele Membre se vor asigura ca, până la 31 decembrie 2014, toate schimburile de informaţii între beneficiari şi autorităţile de management, autorităţile de certificare, autorităţile de audit şi organismele intermediare să poată avea loc prin intermediul sistemelor electronice de transmitere a datelor. Sistemele vor facilita interoperabilitatea cu cadrele naţionale şi ale Uniunii şi vor permite beneficiarilor să trimită toate informaţiile o singură dată."[21] În aprilie 2013, CE a publicat un act

[21] Prppunerea de prevederi comune cu privire la Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European, Fondul de Coeziune, Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală şi Fondul European pentru Pescuit şi Afaceri Maritime sub egida Cadrului Strategic Comun şi care stabileşte prevederi generale cu privire la Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European şi Fondul de Coeziune şi care abrogă

de implementare a regulilor referitoare la „e-coeziune”, inclusiv definiţia şi cerinţele minime ale schimbului electronic de date, principiul de codificare unică (aceleaşi date vor fi trimise o singură dată de către beneficiarul unui anumit PO) şi alte detalii privind modul dorit de funcţionare al acestor e-sisteme.[22]

Figura 24. O platformă electronică de depunere a cererilor de finanțare există în România (UEFISCDI)



Sursa: www.uefiscdi-direct.ro/main/index.php?

Reglementarea Consiliului (CE) nr. 1083/2006, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_en.pdf

[22] *A se vedea* Fişa nr. 6, Act de implementare a regulilor referitoare la schimbul electronic de informaţii cu beneficiarii („e-coeziune”), Versiunea 1 – 10 aprilie 2013, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/1_fiche6_ia_e-cohesion_2013_04_09.pdf

99. **Important de reţinut este că această propunere cere statelor membre să permită beneficiarilor *opţiunea* schimbului electronic - aceasta nu este o prevedere obligatorie pentru beneficiari, însă statele au permisiunea specifică de a o transforma într-o cerinţă fermă.** Aceasta este, de fapt, calea pe care acest raport o recomandă în programul POR pentru România; în caz contrar, dacă opţiunea pe „hârtie" rămâne o posibilitate, schimbarea mentalităţii unor beneficiari şi a personalului AM/OI va deveni extrem de dificilă şi este posibil ca noul sistem să nu câştige teren. Propunerea CE clarifică suplimentar expresia „toate schimburile de informaţii" pentru a include cerinţele de informare aplicabile beneficiarului „după acordarea unei finanţări, [ceea ce] include rapoarte cu privire la progres, situaţia de cheltuieli şi schimbul de informaţii privind managementul, verificările şi auditurile."[23] Mai mult, ea menționează că documentele disponibile prin intermediul sistemului computerizat trebuie să fie suficiente, beneficiarii trebuind să furnizeze copiile originale numai la verificările instantanee şi la controalele *ad hoc* (pentru situaţii excepţionale, de risc). Din nou, raportul aprofundează şi recomandă implementarea documentaţiei electronice pe întreaga durată a ciclului de proiect, inclusiv în faza de aplicaţie (aşa cum s-a arătat în exemplul Direct Manager al UEFISCDI, prezentat mai sus).

100. **În ceea ce o priveşte, România a lansat un proces pentru dezvoltarea unei aplicaţii de tip „mySMIS," care ar urma să servească drept interfaţă cu beneficiarii în completarea actualei baze back-end SMIS.** MySMIS a fost deja contractat de ACIS cu ajutorul finanţării pentru asistenţă tehnică, deşi detaliile exacte cu privire la modul de implementare şi la funcţionalităţile pe care le va include lipsesc. Pe baza discuţiilor cu reprezentanţii ADR, testele nu începuseră în luna octombrie 2013, cel puţin nu la nivel regional. Dar calitatea solicitării de servicii din cadrul procedurii de achiziţii publice a fost foarte bună şi a inclus o listă cuprinzătoare de cerinţe. Ceea ce rămâne de determinat este calitatea produsului real şi implementarea acestuia, pentru care o perioadă amplă de consultări, testări beta şi teste de tip pilot ar fi benefică. Pe baza experienţei de dezvoltare a SMIS, se recomandă menţinerea acordurilor de colaborare cu dezvoltatorul software pentru o perioadă mai îndelungată, inclusiv asistenţă la cerere pentru orice probleme care trebuie remediate. Deoarece nu se cunoaște în acest moment cum va arăta forma finală a mySMIS, observaţiile de mai jos rămân relevante şi rezumă principalele beneficii ale unui e-POR în diferitele faze ale ciclului de proiect. Mai mult, dacă lansarea mySMIS va continua să întârzie, AM din cadrul MRDPA va trebui să aibă serios în vedere dezvoltarea propriilor sale componente ale unui viitor sistem electronic.

101. **Ca un prim pas, introducerea de formulare electronice pentru perioada de *candidatură* va reduce birocraţia şi costurile asociate şi va contribui la prevenirea comiterii de erori de către beneficiari, asigurând un traseu mai lin al proiectelor.** Se poate implementa un sistem relativ simplu, prin care candidații solicită un formular electronic, la care vor ataşa documentaţia aferentă. Toate formularele trebuie să dispună de sisteme de siguranţă, ceea ce înseamnă că trebuie să includă seturi predefinite de valori acceptate şi informaţii obligatorii. De exemplu, beneficiarii nu vor putea introduce indicatori de proiect care nu se încadrează în nivelul acceptabil de program setat şi, de asemenea, nu vor putea trimite formularul final înainte de a ataşa toate documentele necesare. Acest proces nu numai că va reduce cantitatea de muncă de birou generată, dar şi timpul necesar pentru verificările privind eligibilitatea, care pot fi parţial automatizate. Programe software inteligente pot analiza solicitările primite şi pot semnaliza zone cu probleme potențiale pentru personalul din ADR-uri, care va trebui să aloce un efort chiar mai redus la prima verificare. În funcţie de rezultatele testelor pilot, principiul celor patru ochi poate fi, de asemenea, eliminat, dacă sistemul se dovedeşte a fi suficient de riguros cu o

[23] Ibid.

verificare computerizată automată, dublată de verificarea de către un expert ADR a tuturor documentelor trimise.

102. **Procesul de *evaluare* ar putea, de asemenea, să aibă loc pe o platformă electronică uşor accesibilă.** În această nouă configuraţie, nu ar mai fi necesară plata costurilor suplimentare pentru transportul evaluatorilor la sediul ADR în vederea derulării evaluării de birou. Cu un POR electronic, evaluatorii pot analiza de la distanţă documentele primite, deci o proporţie mai mare din bugetul alocat acoperirii costurilor de evaluare poate fi redirecţionată spre onorariile efective, venind astfel în sprijinul unor evaluări de calitate mai ridicată. Toate interacţiunile dintre evaluatori, beneficiari şi personalul OI, în faza evaluării de birou, pot avea loc pe canale electronice, software-ul de evaluare putând conecta toate aceste părţi cu rapiditate şi în condiţii adecvate de protecţie a datelor. Va fi, de asemenea, uşor de urmărit procesul transmiterii documentelor, inclusiv a versiunilor iniţiale şi actualizate, motivele modificărilor, precum şi durata necesară pentru ca un proces să identifice obstrucţiile şi să ia măsurile de corecţie. Un sistem complet integrat implică, de asemenea, faptul că rezultatele evaluării pot fi rapid organizate şi comunicate solicitanţilor, precum şi că procedurile pentru contractarea propunerilor eligibile pot, de asemenea, începe la timp.

103. **În faza de *implementare*, toate schimburile necesare de informaţii, inclusiv solicitările de rambursare şi documentaţia aferentă, vor fi transmise şi verificate electronic.** Astfel, se va evita duplicarea activităţilor efectuate de beneficiari. De exemplu, în urma unei singure transmiteri a documentaţiei de achiziţii publice, nu va mai fi necesară reîncărcarea acesteia la fiecare solicitare de rambursare. Dacă sunt necesare verificări suplimentare, documentele pot fi identificate cu uşurinţă în sistem de către toţi funcţionarii cu atribuţii de verificare și care beneficiază de acces la un anumit proiect. Ca şi în fazele anterioare, comunicaţiile formale dintre beneficiari şi personalul AM/OI se pot desfăşura pe canale electronice pentru a economisi timp şi pentru a asigura o evidenţă adecvată a tuturor schimburilor.

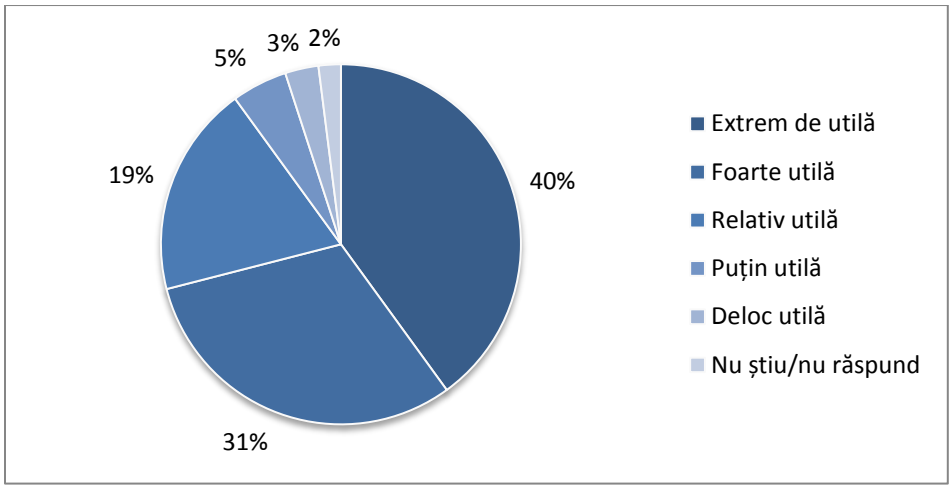
104. **De reţinut că un POR pe suport electronic nu implică eliminarea *tuturor* interacţiunilor interpersonale.** Așa cum se arată în raportul privind colaborarea și comunicare între AM și OI (Componenta I), este indicat ca în etapa de evaluare să existe și o vizită în teren prin care evaluatorii să atragă atenția asupra oricăror probleme sau neconcordanțe constatate (de exemplu, prin comparația situației efective cu documentația tehnică). Totodată, înainte de semnarea contractului, se recomandă păstrarea vizitei în teren din partea personalului OI pentru a se asigura că documentele transmise electronic în cadrul etapei de evaluare sunt pe deplin conforme cu originalul. Apoi, în faza de implementare, ofițerii de monitorizare – pe lângă actualele atribuții – vor trebui să verifice și conformitatea cu originalul a altor documente transmise de către beneficiari (de exemplu, facturi pentru rambursări, rapoarte de progres etc.). Astfel, beneficiarii vor fi obligaţi să păstreze întreaga documentaţie originală într-o locaţie uşor accesibilă şi să o pună la dispoziţie ori de câte ori aceasta este solicitată de persoanele abilitate. În aceeaşi ordine de idei, anumite tipuri de interacţiuni AM – OI – beneficiari nu pot avea loc numai electronic. Sesiunile de instruire, de exemplu, sunt în general mult mai utile decât seminariile online. Aceasta înseamnă că elementele electronice ale POR nu trebuie să înlocuiască integral mecanismele curente, ci să le completeze și să le eficientizeze ori de câte ori este cazul.

105. **Deşi avantajele unui e-POR sunt evidente, există o serie de posibile provocări care pot limita capacitatea beneficiarilor de a utiliza platforme electronice în toate etapele cheie ale proiectului.** Câteva persoane intervievate din cadrul ADR şi-au exprimat preocuparea cu privire la faptul că

solicitanţii şi beneficiarii nu ştiu să utilizeze documentele electronice şi semnăturile electronice. Din observaţiile rezultate din cercetările din teren, aceste preocupări nu sunt fondate. Chiar şi beneficiarii mai mici dispun, în general, de echipament IT corespunzător, achiziţionat, deseori, cu sprijin UE. Nu este mai puţin adevărat că beneficiarii care organizează licitaţii publice în conformitate cu OUG nr. 34/2006 sunt deja obligaţi să încarce documentele în format electronic pe portalul www.e-licitaţie.ro, inclusiv o documentaţie tehnică complexă (de ex., studii de fezabilitate), pe baza căreia potenţialii ofertanţi trebuie să-şi formuleze ofertele. Ţinând cont de profilul beneficiarilor POR (respectiv, rezidenţi ai zonelor urbane), aşa cum s-a arătat într-o secţiune anterioară, este de aşteptat ca marea majoritate a solicitanţilor şi beneficiarilor să dispună, într-adevăr, de capacitatea tehnică de a funcţiona în cadrul unui POR pe suport electronic. În orice caz, va fi necesară, de asemenea, implementarea unui modul de sesiuni specifice de instruire pentru a prezenta solicitanţilor şi beneficiarilor POR modul de utilizare a platformelor, iar un birou special de asistenţă tehnică va fi, de asemenea, necesar pentru furnizarea de asistenţă continuă la cerere.

106. **În afara unei capacităţi adecvate, o schimbare de mentalitate este, de asemenea, necesară, pentru a asigura succesul trecerii la un sistem electronic.** Aşa cum s-a menţionat anterior, există o puternică tendinţă de utilizare a documentelor pe hârtie, cu ştampilă. Este necesară o concepţie comună la toate nivelurile (AM, OI şi, mai ales, la nivelul beneficiarilor) conform căreia un document electronic, susţinut de o semnătură electronică, este la fel de valabil ca versiunea pe hârtie. Dat fiind că atât legislaţia UE, cât şi cea românească permit utilizarea documentaţiei şi a semnăturilor electronice, nu există bariere legale evidente în calea trecerii la e-POR. Obiceiurile şi mentalităţile pot fi dificil de schimbat, dar alternativa menţinerii stării de lucruri actuale este cu mult mai nefericită pentru beneficiarii care fac eforturi să îndeplinească procedurile excesiv de birocratizate. Dacă trecerea la o platformă electronică este fermă, ceea ce înseamnă că opţiunea pentru varianta pe hârtie este permisă numai în situaţii excepţionale, persoanele din sistem vor accepta gradual avantajele schimburilor electronice şi se vor baza, într-o măsură tot mai mare, pe acest tip de comunicare.

Figura 25. Majoritatea beneficiarilor salută introducerea documentaţiei electronice



107. **Vestea bună este că beneficiarii par să fie foarte deschişi faţă de ideea introducerii unei platforme electronice.** În toate discuţiile din teren, beneficiarii POR au apreciat în termeni laudativi această idee, văzând-o ca pe o modalitate de a reduce birocraţia şi întârzierile de procedură, precum şi ca pe o soluţie pentru reducerea volumul ridicat de hârtii care circulă între beneficiari, OI-uri şi AM. De

asemenea, beneficiarii şi-au exprimat disponibilitatea de a lucra cu OI-urile, cu AM şi cu ACIS pentru a dezvolta soluţii tehnice optime, aliniate la necesităţile specifice ale POR. Rezultatele studiilor confirmă aceste concluzii calitative: peste 71% din respondenţi consideră că introducerea documentaţiei electronice este extrem de utilă sau foarte utilă, în timp ce sub 9% consideră că aceasta este inutilă sau foarte puţin utilă.

108. **În ciuda tuturor beneficiilor sale şi a reacţiilor pozitive ale beneficiarilor la ideea e-POR, tehnologia poate fi o sabie cu două tăişuri dacă nu este corect implementată.** Aceasta a fost, în parte, situaţia cu platforma SMIS, care a generat un volum semnificativ de activităţi suplimentare la nivelurile de AM şi OI-uri deoarece nu a fost perfect aliniată, de la bun început, cu necesităţile sistemului. Într-adevăr, condiţia *sine qua non* a unui e-POR reuşit şi funcţional este calitatea programului software realizat şi posibilitatea beneficiarilor şi personalului AM/ADR de a testa versiunea beta, într-un interval de timp suficient pentru a formula și transmite sugestii de îmbunătăţire.

E. Sprijin particularizat: Implicarea comunităţilor marginalizate și abordarea CLLD

109. **Una dintre priorităţile cheie pentru dezvoltarea României în 2014-2020, susţinută atât de UE, cât şi de Guvernul României, o reprezintă integrarea comunităţilor marginalizate şi promovarea creşterii favorabile incluziunii.** În particular, comunitatea romă continuă să se lupte cu sărăcia, discriminarea, excluziunea socială şi lipsa de acces la oportunităţi, în ciuda atenţiei sporite de care beneficiază din partea UE şi a altor organisme donatoare internaţionale. În acelaşi timp, integrarea romilor trebuie să reprezinte unul dintre principalele obiective ale tuturor eforturilor care vizează susţinerea dezvoltării României, ţinând cont de potenţialul puternic al comunităţii de a-şi aduce contribuţia la absorbţia fondurilor europene şi la dezvoltarea pe termen lung. Cifrele sunt elocvente.[24] Proporţia populaţiei în vârstă de 65 de ani sau mai mult va creşte în România de la 17% la 28% în 2040, în timp ce procentul de romi care intră pe piaţa muncii se află într-o continuă creştere. În prezent, una din cinci persoane care intră pe piaţa muncii este de etnie romă.[25] Totuşi, numai 42%, respectiv 19% din bărbaţii şi femeile rome au locuri de muncă. Productivitatea medie a bărbaţilor romi în vârstă de muncă în România este estimată la doar 20% din cea a populaţiei generale, în cazul femeilor această cifră fiind şi mai redusă (12%).

110. **În ciuda tuturor acestor date, proiectele POR care vizează romii şi alte comunităţi marginalizate continuă să se concentreze asupra reabilitării infrastructurii, cum este cazul centrelor sociale.** Fără a minimaliza importanţa acestor iniţiative la nivel local, realitatea este că POR nu a avut un impact substanţial asupra unor probleme critice, precum integrarea socială, participarea pe piaţa muncii şi înscrierea la şcoală. Există mai multe cauze pentru situaţia actuală, care nu sunt în mod necesar limitate la România. Aşa cum notează Comisia Europeană, „[cu toate că] fondurile UE (şi mai ales fondurile structurale) pot reprezenta un instrument puternic pentru îmbunătăţirea situaţiei socio-economice a grupurilor dezavantajate, precum romii, doar o parte prea mică din cele 26,5 miliarde EUR alocate în perioada 2007-2013 pentru sprijinirea eforturilor Statelor Membre în direcţia incluziunii sociale vin să susţină comunităţile rome dezavantajate.”[26]

[24] Pentru datele corelate, *a se vedea* „Roma Inclusion Is Smart Economics,” *World Bank Europe and Central Asia Knowledge Brief*, Joost de Laat and Christian Bodewig, aprilie 2011
[25] Strategia Naţională de Integrare a Romilor
[26] “National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework,” mai 2012

111. **În primul rând, aceiaşi factori care contribuie la condiţiile actuale ale grupurilor marginalizate tind, de asemenea, să împiedice accesul acestora la oportunităţile aferente fondurilor structurale, fie ca solicitanţi, fie ca beneficiari finali.** Institutul pentru o Societate Deschisă (OSI), în cadrul programului „Making the Most of EU Funds for Roma", sintetizează principalele provocări cu care se confruntă comunitatea: „slaba vizibilitate a problemelor romilor la nivel local, dezavantajele în materie de resurse şi expertiză şi procedurile de finanţare excesiv de birocratizate, care blochează accesul celor mai defavorizaţi la drepturi şi la oportunităţi."[27] În acelaşi timp, POR nu s-a dovedit eficient în ceea ce priveşte stabilirea priorităţilor şi stimularea proiectelor care vizează comunităţile rome, în ciuda faptului că documentul programatic recunoaşte că excluderea socială este una dintre cele mai mari provocări cu care se confruntă oraşele din România, „mai ales [în ceea ce priveşte] populaţia romă, caracterizată prin sărăcie cronică, nivel redus de educaţie şi o rată ridicată de abandon şcolar."[28] Nu există nicio axă sau sub-axă prioritară dedicată problemelor specifice comunităţilor marginalizate; de asemenea, lipsesc criteriile de evaluare legate de acest domeniu. Integrarea cea mai strânsă a acestor factori se subsumează temei comune a „egalităţii de şanse". În caseta de mai jos se descrie, pe scurt, motivul pentru care această cerinţă particulară a rămas ineficientă, în ciuda includerii sale ca secţiune distinctă în cererile de finanţare.

Caseta 1. Tema orizontală a „egalităţii de şanse" a fost ineficientă în susţinerea proiectelor destinate romilor

Egalitatea de şanse a fost una dintre principalele teme orizontale ale perioadei bugetare UE 2007-2013. A fost adoptată şi de către POR, după cum se notează în documentul programatic: „Toate ariile de acţiune ce vor fi implementate prin POR respectă reglementările comunitare şi prevederile privind atingerea obiectivelor orizontale (dezvoltare durabilă şi egalitatea de şanse).

În practică, aceasta s-a tradus prin inserarea unei **secţiuni obligatorii în cererile de finanţare**, în care solicitanţii sunt obligaţi să explice modul în care proiectele lor asigură egalitatea de şanse - inclusiv nediscriminarea pe bază de rasă, sex, religie, handicap şi vârstă - în fazele de proiectare şi implementare, în managementul de proiect şi în activităţile conexe, precum şi la identificarea grupurilor ţintă.

Această cerinţă este una vagă şi nu se referă în mod explicit la comunităţile marginalizate. Nu este clar în ce măsură evaluarea unui proiect are în vedere conţinutul acestei secţiuni, precum şi dacă explicaţiile superficiale au fost penalizate. Mai mult, beneficiarii intervievaţi au remarcat că, deseori, această secţiune este dificil de completat pentru anumite tipuri de proiecte care nu au un impact clar definit asupra comunităţilor marginalizate sau a altor grupuri vulnerabile (de ex., lucrări de infrastructură, precum şosele importante). Un studiu realizat de Coaliția ONG-uri pentru Fonduri Structurale, „112 pentru Fondurile Structurale", citează din interviul acordat de un evaluator de proiecte POR: „Sunt proiecte specifice unde nu ai ce să scrii despre dezvoltare durabilă și egalitate de șanse și vă dau un exemplu: unul care făcea o șosea, reabilitarea drumului județean X, între anumiți kilometri, trebuia să scrie despre egalitate de șanse. […] Au scris că după ce se va termina proiectul vor apela la femeile, bătrânii și copiii din comunitate ca să mărture și să cureţe iarba de pe marginea drumului." În mod cert, astfel de efecte nu au fost vizate de cerințele programatice legate de impunerea egalității de șanse ca temă orizontală.

O soluţie alternativă poate consta în existenţa unor fonduri POR dedicate explicit comunităţilor marginalizate. De asemenea, trebuie să existe criterii de stabilire a priorităţilor pentru aceste categorii de proiecte de-a lungul fazei de evaluare.

[27] *A se vedea* http://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/making-most-eu-funds-roma
[28] „Regional Operational Programme", iunie 2007, p. 60

112. **Argumentul de mai sus indică necesitatea de îmbunătăţire a programelor POR astfel încât acestea să asigure un impact mai mare asupra comunităţilor marginalizate din zonele urbane.** Răspunsul guvernului la această problemă este evident în schiţa de acord de parteneriat (AP), care va orienta strategia 2014-2020 a României pentru utilizarea fondurilor structurale. AP include un obiectiv tematic (OT) concentrat asupra promovării incluziunii sociale şi combaterii sărăciei (OT 9) şi un altul privind investiţia în educaţie, abilităţi şi învăţare pe întreaga durată a vieţii (OT 10). De asemenea, comunităţile marginalizate, inclusiv romii şi alte grupuri vulnerabile (de ex., copiii ai căror părinţi lucrează în străinătate), sunt în mod expres menţionate în document. În acelaşi timp, AP menţine tendinţa precedentă de canalizare a sumelor FEDR - prin POR - în direcţia infrastructurii sociale şi educaţionale. Pe drept cuvânt, aspectele care vizează comunităţile marginalizate pot fi abordate prin intermediul unei întregi game de proiecte finanţate în cadrul POR, de la planurile de dezvoltare integrată (de ex., infrastructura de racordare a comunităţilor excluse de la fluxul principal al vieţii sociale şi economice a unui oraş) la dezvoltarea sectorului privat (de ex., IMM-uri care caută să catalizeze oportunităţi de angajare pentru grupuri vulnerabile). În consecinţă, progresul în această direcţie va depinde de adoptarea unor criterii specifice de selecţie şi încurajarea beneficiarilor să angajeze romi şi alte comunităţi marginalizate prin intermediul proiectelor POR. Aşa cum se arată în raportul „Oraşe competitive," îmbunătăţirea situaţiei acestor grupuri impune măsuri orientate şi susţinute de promovare a dezvoltării. Aceleaşi considerente sunt valabile şi pentru conturarea tipurilor de proiecte în pregătire.

113. **Tocmai de aceea, echipele AM/OI trebuie să asigure un sprijin particularizat pentru membrii comunităţilor marginalizate în depunerea de solicitări pentru a deveni potenţiali beneficiari ai fondurilor POR.** Este de aşteptat ca barierele în calea accesării informaţiilor să fie mai mari pentru aceste grupuri, deci eforturile de asigurare a asistenţei şi de trecere a unei organizaţii rome non-profit de la faza de proiect la faza de implementare vor necesita resurse suplimentare. Modelul OSI al „facilităţii de generare a proiectelor (PGF)" şi al acţiunilor complementare pentru creşterea capacităţii solicitanţilor de fonduri structurale merită valorificate, alături de experienţa Fondului Român de Dezvoltare Socială (FRDS). De asemenea, există numeroase asociaţii non-profit internaţionale şi locale care îşi intensifică eforturile destinate integrării grupurilor marginalizate din România. AM-POR îşi poate aduce o contribuţie substanţială prin abordarea dimensiunii urbane a sărăciei şi a excluziunii, alături de beneficiile creşterii economice rezultate ca urmare a unei integrări spaţiale îmbunătăţite. Acest raport nu îşi propune să recomande un anumit set de instrumente pentru atragerea solicitanţilor potenţiali din comunităţile marginalizate. Aşa cum s-a arătat anterior, acestea vor trebui atent cercetate, planificate şi adaptate la contextul din România, avându-se, în acelaşi timp, în vedere evitarea duplicării cu alte PO-uri. Un aspect demn de menționat în contextul actualului raport este legat de recomandările pentru trecerea la un POR informatizat pe deplin. AM ar trebui să acorde o atenție specială grupurilor marginalizate pentru a le asigura accesul la acest sistem nou și capacitatea de a-l utiliza (depunerea cererilor de finanțare și de rambursare în format electronic etc.). în termeni simpli, s-ar putea să fie nevoie de eforturi particularizate de construire a capacității, care să permită grupurilor marginalizate fructificarea oportunităților disponibile prin e-POR.

114. **Pe linia aceloraşi obiective de atragere a beneficiarilor din păturile defavorizate, AM-POR şi OI-urile trebuie să colaboreze pentru a evalua dacă instrumentul de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității (CLLD) este adecvat pentru POR 2014-2020.** Conform reglementărilor UE curente, aceasta este o opțiune (cu excepția Fondului European Agricol pentru Dezvoltare Rurală - FEADR). Însă CLLD este promițător pentru un program ca POR, care este deja mai descentralizat decât alte PO-uri din România şi care este bine poziţionat, având avantajul apropierii sale față de beneficiarii

locali. În general, este de aşteptat ca abordările CLLD să mărească eficienţa şi eficacitatea proiectelor şi a furnizării de servicii prin utilizarea unei abordări „de jos în sus," care să implice participarea activă a comunităţilor, ceea ce nu numai că determină creşterea sentimentului de asumare şi a relevanţei proiectelor prin identificarea priorităţilor aparţinând părţilor interesate şi a capacităţii acestora de menţinere/derulare a investiţiilor, dar contribuie şi la incluziunea socială a acestora prin împuternicire.

Relevanța abordării CLLD pentru POR 2014-2020

114. **Analiza actuală referitoare la relevanța abordării de tip „Dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității" (în engleză, *Community Led Local Development – CLLD*) în cadrul POR 2014-2020 se bazează pe două considerații cheie: prevederile legale și administrative, alături de particularitățile tehnice.** În ceea ce privește prima considerație, Acordul de parteneriat (AP) pentru perioada de programare 2014-2020 stabilește o serie de criterii generale cu referire la felul în care CLLD se presupune a fi utilizat în mod efectiv (o privire de ansamblu este redată mai jos).[29] Cât despre particularitățile tehnice și implicațiile lor în raport cu viitoarea perioadă de programare, principiile interne ale acestei abordări se aliniază unei metode trans-sectoriale, în care sunt implicați mai mulți actori. Această metodă se fundamentează în mare măsură pe participarea concretă a diverselor părți interesate la procesele de elaborare și implementare. De aceea, abordarea se dovedește a fi relevantă atât pentru beneficiari, cât și pentru mecanismele de comunicare și colaborare dintre aceștia și personalul AM/OI.

115. **În derularea acestei analize, este important să fie luate în considerare implicațiile cheie pe care abordarea CLLD le-ar putea avea asupra programării POR 2014-2020 și scenariile pentru combaterea riscurilor posibile, asociate implementării efective.** Acestea sunt reflectate în structura acestei sub-secțiuni:

- Prevederile actualului AP;
- Contextul 2007-2013, cu o atenție deosebită asupra experienței DG AGRI (FEADR) cu LEADER;
- Lecții învățate, aplicabile în România, în contextul CLLD; și
- Factori fundamentali pentru succes.

Abordarea CLLD în contextul Acordului de Parteneriat al României

116. **Implicarea efectivă a comunităților și, mai cu seamă, a celor vulnerabile, în procesele de consultare și elaborare a intervențiilor care li se adresează, reprezintă chiar fundamentul unei abordări efective „de jos în sus".** Potrivit AP, CLLD este „*un instrument important de reducere a disparităților teritoriale prin implicarea comunităților locale*."[30] Prin AP, abordarea CLLD va fi utilizată în câteva programe operaționale din perioada 2014-2020: i) în zonele rurale, prin FEADR; ii) în zonele sărace din interiorul centrelor urbane, prin FSE și FEDR; și iii) în zonele de coastă (maritime și riverane), prin FEPAM și FSE. În ceea ce privește în mod special zonele urbane sărace și dezvoltarea urbană, AP este prevăzut să acopere un număr nedeterminat de orașe mici și mari din România, care au arii și vecinătăți sărace, pentru abordarea următoarelor aspecte: 1) riscul sărăciei sau al excluziunii, în special cu privire la grupurile vulnerabile; 2) oamenii care trăiesc în sărăcie, în special în regiuni și teritorii care se confruntă cu rate mari ale sărăciei; 3) foști participanți la activitățile finanțate din FSE, care trebuie să

[29] Prima variantă a fost trimisă la 1 octombrie 2013, disponibilă la: http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/2014-2020/acord-parteneriat/Partnership_Agreement_01.10.2013.pdf
[30] Ibid., 145

își dobândească propriile calificări în servicii sociale la părăsirea acestor activități; 4) infrastructură de locuințe sociale; și 5) servicii sociale și medicale integrate.

117. **Pe lângă experiența aplicării modelului LEADER/CLLD în zonele rurale și de pescuit, nu există o practică consistentă și nici date despre cum ar arăta abordarea CLLD pusă în practică în zonele urbane.** De aceea, AP oferă informații detaliate, bazate pe experiențe anterioare, despre modul în care abordarea CLLD va fi implementată în zonele rurale și de coastă, dar descrie vag felul în care aceeași abordare trebuie implementată în zonele urbane. De fapt, cel puțin 13 recomandări ale AP adresează provocările legate de continuarea LEADER[31] și FLAG,[32] incluzând și câteva exemple de posibile inovații ce pot fi dezvoltate, dar, atunci când se referă la zonele urbane, AP susține doar că *„CLLD va ajuta la combaterea provocărilor în materie de dezvoltare (...) cu scopul creșterii incluziunii sociale și al reducerii sărăciei în rândul comunităților marginalizate din orașele românești."*[33]

Abordarea LEADER în Romania, 2007-2013[34]

118. **Abordarea LEADER în România a reprezentat o provocare importantă pentru instituțiile publice care sunt responsabile de gestiunea fondurilor europene, în special în ceea ce privește elaborarea și implementarea planurilor de activitate privind dezvoltarea locală de către Grupurile de Acțiune Locală (GAL).** Unul dintre aspectele cele mai importante pare să fie legat de abordarea „de jos în sus," o condiție sine qua non a succesului dezvoltării și implementării strategiilor locale. Chiar și atunci când părțile interesate de la nivel local reușesc să pună bazele abordării „de jos în sus," ele trebuie să se confrunte cu alte provocări la nivel central. O privire mai atentă asupra abordării LEADER în perioada 2007-2013 indică faptul că, în ciuda progresului semnificativ din această perioadă, România a înregistrat și întârzieri însemnate, iar primele contracte pe proiecte prin GAL au fost semnate abia în luna mai 2013.

119. **Există șapte principii esențiale a abordării LEADER în materie de programare și implementare:** i) abordarea „de jos în sus," care presupune implicarea activă a populației locale în procesul de programare, de luare a deciziilor și de implementare a strategiilor de dezvoltare locală; ii) abordarea teritorială, care presupune utilizarea eficientă a resurselor locale dintr-o anumită zonă, precum și activități dezvoltată în mod integrat pe baza unei viziuni comune; iii) abordarea bazată pe parteneriat, care implică dezvoltarea de parteneriate efective, publice și private, în aria specifică a GAL; iv) abordarea bazată pe inter-relaționare („networking"), care stabilește legături bine articulate între parteneri; v) abordarea integrată și strategiile multisectoriale; vi) caracterul inovativ; și vii) cooperarea dintre parteneriatele create.

120. **Abordarea LEADER a fost aplicată în zonele rurale românești, așa cum sunt ele definite la nivel național, precum și în 206 orașe mici, cu mai puțin de 20.000 de locuitori.** Incluzând și orașele ca teritorii eligibile, LEADER asigură coerența teritorială și masa critică necesară în termeni de resurse umane, financiare și economice pentru o strategie bine articulată de susținere a dezvoltării locale durabile. Cu alte cuvinte, teritoriile eligibile sunt constituite din zone de dimensiuni reduse, cu

[31] Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale (în limba română, Legături între Acțiuni de Dezvoltare a Economiei Rurale)

[32] Fisheries Local Action Groups (Grupuri de Acțiune Locală în domeniul Pescuitului). În zonele fără pescuit, acestea sunt denumite simplu LAG (în limba română, GAL – Grupuri de Acțiune Locală)

[33] Partnership Agreement, p. 146

[34] Datele la care se face referire în această secțiune provin, în principal, din: http://www.pndr.ro/content.aspx?item=2243&lang=RO

caracteristici omogene și cu identitate locală puternică, incluzând și o masă critică suficient de largă a populației, alături de resursele financiare și economice necesare pentru susținerea strategiilor de dezvoltare locală. Localitățile învecinate pot fi și ele incluse, neexistând constrângeri sau limitări privind unitățile administrative locale – o zonă poate integra mai multe județe sau chiar regiuni.

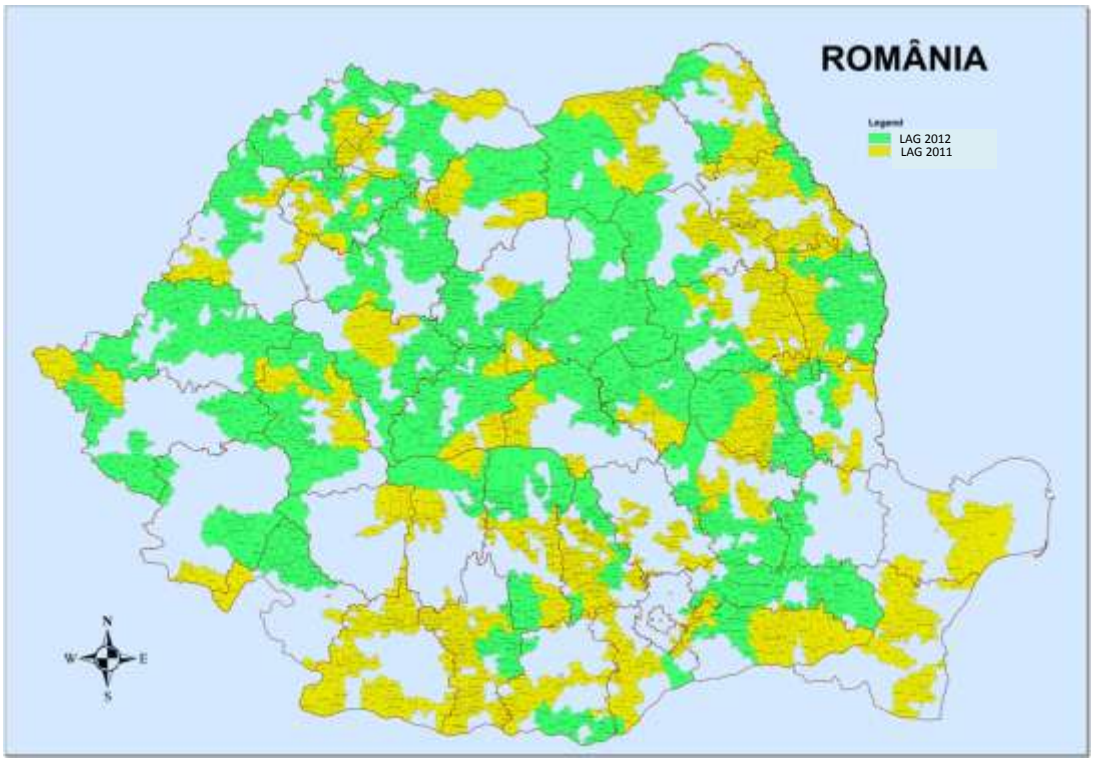
121. **În calitate de beneficiari eligibili ai LEADER, GAL-urile cuprind o reprezentare echilibrată a părților interesate din mediul public și mediul privat.** Unul dintre criteriile de eligibilitate este acela potrivit căruia cel puțin 51% din membrii unui GAL să fie părți interesate care nu aparțin sectorului public, ci provin din sfera economică, academică, socială sau din societatea civilă. Acest criteriu determină în interiorul unui GAL o reprezentare de 49% a factorilor din sectorul public. Principalul rol al unui GAL este de a construi Strategia de Dezvoltare Locală (SDL), de a lansa apelul de propuneri și de a desfășura selecția propunerilor primite de la beneficiarii eligibili. Proiectele alese sunt apoi finanțate pe baza Strategiei de Dezvoltare Locală, aprobată de Autoritatea de Management pentru Programul Național pentru Dezvoltare Rurală (PNDR).

122. **Alocarea financiară pentru LEADER în cadrul PNDR 2007-2013 a fost stabilită inițial la 2,3% din totalul de 10 miliarde EUR, pe baza prevederilor regulamentelor în domeniul dezvoltării rurale**. Dacă acesta era cazul în 2008, în 2010, alocarea financiară a fost suplimentată cu 2,5% pe fondul creșterii numărului de cereri de finanțare depuse, ajungându-se la un total 5% din alocarea publică pentru PNDR 2007-2013 (453 milioane EUR). Cât despre structurile de management și implementare ale LEADER, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR) este Autoritatea de Management a PNDR și este responsabilă de instruire, selecție, monitorizare, evaluare și consiliere – toate aceste servicii fiind furnizate prin structurile sale de la nivel județean. Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit (APDRP) este responsabilă de aspectele financiare din cadrul programului LEADER.

123. **Sunt demne de evidențiat câteva cifre cheie despre programul LEADER în România.** Au fost înființate 163 de GAL-uri, care acoperă 80% din zonele eligibile. 9,4 milioane de locuitori trăiesc în zonele respective, fiecare dintre acestea având, în medie, între 55.000 și 57.000 de locuitori. 2,85 milioane EUR reprezintă suma maximă eligibilă ce poate fi alocată pentru fiecare SDL, din care 20% se alocă pentru acoperirea costurilor administrative, de funcționare a fiecărui GAL. Până în acest moment, au fost contractate 160 de proiecte (cu o valoare de 3.500.000 EUR), iar peste 100 de GAL-uri au solicitat deja avansuri pentru cheltuielile operaționale (de până la 20%). Acoperirea geografică a LEADER este prezentată în harta de mai jos.

124. **În ceea ce privește propunerile de proiecte depuse de grupurile de acțiune locală eligibile, au fost înregistrate pentru aprobare de către APDRP 2.633 de astfel de proiecte**. Ele acoperă: i) investiții în infrastructura de dezvoltare a zonelor rurale (drumuri locale, rețele de apă, sistem de canalizare, centre sociale) – 311 proiecte; ii) sprijin pentru fermele agricole de semi-subzistență – 360 de proiecte; iii) sprijin financiar pentru tinerii fermieri – 85 de proiecte; iv) investiții în exploatațiile agricole – 78 de proiecte; v) investiții în activități non-agricole – 75 de proiecte; vi) acțiuni de formare vocațională pentru fermieri – 30 de proiecte; vii) investiții în infrastructura agricolă și forestieră – 18 proiecte; și viii) investiții în turismul rural și în agroturism– 14 proiecte. În octombrie 2013, rata fondurilor utilizate pentru programul LEADER a fost de 22,43%, reprezentând 16.370.492 EUR.

Figura 26. Acoperirea geografică a GAL-urilor în perioada 2011-2012



Sursa: PNDR; www.pndr.ro/content.aspx?item=2243&lang=RO

Lecții învățate privind abordarea CLLD în România (2014-2020)

125. **Privind înapoi la faza de inițiere a implementării programului LEADER în România, câteva etape s-au dovedit a fi pași esențiali de dezvoltare.** În mod concret: i) pre-selecția teritoriilor pentru a selecta reprezentanții lor pentru activitățile de formare despre LEADER, în 2006, pe baza fondurilor PHARE de înfrățire instituțională, care a dus la selecția a 121 de dosare și la activități de instruire în 2 sesiuni ca metodă de a crește gradul de conștientizare privind abordarea „de jos în sus"; ii) elaborarea și negocierea abordării LEADER în cadrul PNDR din perioada 2006-2008, cu aprobarea finală din partea CE în februarie 2008; iii) formarea profesională a părților interesate locale în două etape, cu 1.878 participanți și furnizarea de sprijin financiar într-o a treia fază, pentru elaborarea SDL-urilor (în 2010); și iv) selecția a 81 de GAL-uri în 2010 și a 82 de GAL-uri suplimentare în 2012, și începerea între timp (în 2011) a implementării efective a SDL-urilor.

126. **Cu toate constrângerile manifestate de-a lungul implementării efective a proiectelor prin intermediul Grupurilor de Acțiune Locală, lecțiile învățate din experiența acumulată în programul LEADER pot fi grupate în cinci categorii, după cum urmează:**[35]

- **Lecții învățate în privința detaliilor tehnice ale programului.** Abordarea complexă a programului LEADER ar putea rezolva doar parțial situația existentă în zona rurală, în principal deoarece capacitatea instituțională a GAL-urilor este scăzută. Este nevoie de îmbunătățirea evaluării în ceea ce privește îndeplinirea criteriilor de eligibilitate de către aceste GAL-uri și de

[35] Cea mai mare parte din informația regăsită în această secțiune este rezultatul activității – din februarie și octombrie 2013 – a doamnei Cornelia Mihai, consultant al Băncii Mondiale în România și Croația

îndreptarea atenției asupra calității SDL-urilor. Criteriul responsabilității partajate între actori publici și actori privați și neguvernamentali – în cadrul grupurilor de acțiune locală – ar trebui consolidat prin criteriul suplimentar al unei oarecare experiențe anterioare privind tipul de abordare LEADER. Condițiile aplicabile zonelor eligibile (comune, sate și orașe mici, de până la 20.000 de locuitori) ar trebui menținute, însă proiectele selectate, aparținând grupurilor din zona urbană ar trebui finanțate ca parte a acelor GAL-uri. Este nevoie, de asemenea, de o mai bună ordonare în funcție de priorități a intervențiilor, nefiind necesară deschiderea tuturor axelor pentru GAL-uri. Nu în ultimul rând, este nevoie de îmbunătățirea schimburilor de cunoștințe și experiențe în condițiile în care sesiunile de instruire sunt utile, dar au un impact mai redus decât atelierele practice.

- **Lecții învățate cu privire la cadrul general de implementare a programului.** AM și APDRP ar trebui să aibă structuri dedicate axei LEADER, cu personal suficient mai ales la nivel local, unde contactul direct cu actorii locali continuă să fie vital. Personalul de la nivel central și local ar trebui să fie permanent instruit și să i se ofere informații relevante și actualizate MA; același lucru este necesar pentru reprezentanții GAL-urilor, dar și pentru beneficiarii proiectelor. Ambele abordări privind activitățile de formare profesională ar putea fi consolidate printr-un efort mai larg de creștere a conștientizării publice. Legislația națională trebuie îmbunătățită pentru a putea răspunde mai bine cerințelor programului LEADER – statutul grupurilor de acțiune locală, accesul la finanțare, utilizarea pre-finanțării de 20% etc.
- **Lecții învățate cu referire la sistemul de implementare.** Este nevoie de simplificarea sistemului actual de implementare. Ar trebui ca o singură instituție să lucreze cu GAL-urile de-a lungul implementării planurilor lor de acțiune. Cu toate că proiectele care primesc finanțare sunt de mici dimensiuni, sistemul de implementare rămâne complicat (blocaje administrative, reguli financiare complexe etc.) În ansamblul lor, GAL-urile au în general nu au capacitatea și expertiza necesare pentru a fi lideri în zonele din care fac parte, iar interferența primarilor rămâne puternică. Pregătirea Strategiilor de Dezvoltare Locală este un pas valoros acest proces, însă este necesară și asigurarea fondurilor pentru implementarea lor într-un context în care se dovedește a fi foarte dificil pentru comunitățile rurale să găsească resurse financiare adecvate. Nu există o articulare clară între, pe de-o parte, acțiunile și prioritățile stabilite în SDL-uri (care par să fie reprezentative pentru interesele comunității locale) și, pe de alta, structura de apartenență. Întregul sistem financiar poate fi simplificat și mai mult cu privire la regulile de rambursare, garanții bancare, credite bancare, lichiditățile GAL-urilor etc.
- **Lecții învățate cu referire la evaluarea strategiilor de dezvoltare locală.** Procedura de selecție a GAL-urilor ar trebui să permită îmbunătățirea strategiilor locale înainte de semnarea contractului. Autoritatea de Management (AM) ar trebui să desfășoare evaluări periodice ale performanței GAL-urilor, având totodată opțiunea de a reduce bugetul planificat inițial dacă este nevoie. Ar trebui să fie pus mai mult accent pe indicatorii SDL-urilor, pe valoarea adăugată și pe inovația pe care aceste strategii le aduc, pe calitatea lor în raport cu acoperirea lor geografică și în raport cu zonele aflate în urmă.
- **Lecții învățate din activitățile derulate de GAL-uri.** Statutul legal al grupurilor de acțiune locală ar trebui să rămână același, iar raportul între reprezentarea privată și cea publică ar trebui să se bazeze pe regula „51% la 49%." Formarea profesională a personalului ar trebui orientată prioritar spre aspectele practice, inclusiv spre metodele de stabilire a indicatorilor relevanți pentru măsurile incluse în SDL și spre modalitățile de colectare a datelor corespunzătoare acestor indicatori. AM ar trebui să își îmbunătățească rolul de a oferi sprijin și consultare pentru GAL-uri în demersurile lor de punere în practică a planurilor de acțiune incluse în SDL-uri.

127. **Pe scurt, există o serie recomandări pentru îmbunătățirea cadrului LEADER, care ar fi valabile și pentru viitorul CLLD:**

- *Simplificarea cadrului instituțional* pentru a evita suprapunerea responsabilităților între părțile interesate, mai ales în zona mecanismelor de supraveghere. În această privință, doar o singură instituție de implementare – fie AM, fie APDRP – ar trebui să fie implicată în colaborarea directă cu GAL-urile în procesul de implementare a planurilor lor de acțiune. Mai mult, APDRP ar trebui să păstreze doar rolul de agenție de plată.
- *Simplificarea procedurilor de implementare* pe baza unei analize complete asupra redundanțelor și asupra relevanței fiecărei proceduri.
- *Derularea unei evaluări aprofundate a programului LEADER* în vederea abordării următoarelor aspecte: i) modul în care poate fi consolidat rolul actorilor locali în funcție de mărimea GAL-urilor; ii) felul în care pot fi identificate mai bine instrumentele sau metodele de colectare a ideilor; iii) modalitatea de a alege între mono-finanțare și finanțarea din surse multiple, pe baza argumentelor pro și contra; iv) felul în care poate fi îmbunătățită legislația națională aplicabilă în acest domeniu; v) modalitatea de evaluare a impactului regionalizării și descentralizării (în curs de desfășurare); vi) felul în care rolul autorităților locale poate fi mai bine definit în ceea ce privește implementarea viitoarelor măsuri LEADER.

Factori care asigură o implementare efectivă a abordării CLLD în comunitățile urbane marginalizate

128. **În prezent, abordarea CLLD în zonele urbane este la început.** Implementarea sa efectivă în cadrul POR 2014-2020 va reprezenta o provocare complexă atât pentru CE, cât și pentru România. Analiza sumară de mai sus sugerează faptul că este încă nevoie ca CE să dezvolte un cadru coerent și detaliat în ceea ce privește modul de funcționare al CLLD în practică. În cazul particular al României, se adaugă o serie de provocări sistemice care trebuie adresate în mod strategic și durabil. Odată cu îmbunătățirea cadrului de sprijin pentru viitoarea implementare a CLLD în perioada de programare 2014-2020, părțile interesate din cadrul POR ar trebui să aibă în vedere câteva aspecte esențiale.

129. **Un prim imperativ este „simplificare, simplificare, simplificare."** Toate recomandările de simplificare a proceselor și procedurilor (așa cum se regăsesc în acest raport și în cel de evaluare a colaborării între AM și OI pentru următorul POR) ar trebui să se aplice și în cazul intervențiilor CLLD. Motivul este evident: proiectele finanțate prin CLLD vor fi în general de mici dimensiuni, iar capacitatea viitoarelor GAL-uri va rămâne limitată, cel puțin în perioada de programare 2014-2020. Așa cum spune și Ken Miller în „Extreme Government Makeover" (*a se vedea* raportul Componentei I pricind colaborarea dintre AM și OI), proiectele CLLD trebuie să treacă printr-un filtru special, mai scurt pentru a evita procedurile încurcate, care tind să încetinească procesul de absorbție a fondurilor cu care sunt finanțate proiectele POR. Altfel, există riscul însemnat ca noile GAL-uri să nu poate face față implementării proiectelor din cadrul următorului POR.

130. **În al doilea rând, chiar și în condițiile unui cadru instituțional și operațional simplificat, sunt necesare eforturi speciale pentru consolidarea capacității viitoarelor GAL-uri.** Potrivit experienței LEADER, înființarea acestor grupuri și punerea lor în stare de funcționare reprezintă adevărate provocări. În plus, comunitățile marginalizate se confruntă cu dificultăți care pun în pericol formarea și dezvoltarea GAL-urilor. Mai concret, membrii acestor grupuri au, în general, un acces foarte limitat la cunoaștere și, poate mai important, există anumite dinamici sociale și ierarhii rigide în cadrul acestor comunități care ar putea împiedica o largă participare. Vor fi necesare pregătiri extensive la fața locului pentru oferirea de explicații privind beneficiile și modul de funcționare al grupurilor locale de acțiune, precum și felul în

care membrii comunității se vor putea implica în viitoarele proiecte. Raportul „Orașe Competitive," care face parte, de asemenea, din Programul de Dezvoltare Regională al Băncii Mondiale în România, conține o analiză mai aprofundată privind posibile mecanisme de sprijin, necesare pentru adresarea problemelor specifice cu care se confruntă comunitățile marginalizate din România.

131. **În alt treilea rând, viitoarea abordare CLLD va trebui să definească cu claritate principalele detalii tehnice legate de GAL-uri.** De exemplu, nu reiese clar ce fel de zonă poate acoperi un GAL la nivel urban, cât de mulți locuitori ar trebui să vizeze și ce fel de proiecte ar trebui să sprijine. Aceste aspecte ar trebui să fie stabilite înainte de lansarea implementării instrumentului, iar, după acest moment, regulile nu ar mai trebui schimbate.

132. **În al patrulea rând, monitorizarea și evaluarea (M&E) sunt componente fundamentale ce trebuie să funcționeze încă din fazele inițiale ale programării, nu doar ca procese ex-post.** Articularea lor în cadrul unei strategii coerente, dublată de o voință politică puternică și de o alocare financiară adecvată, par să fie ingredientele cheie ale unei abordări de succes. Mai mult, există îndeajuns de multe date care pot contribui la construirea viitoarelor intervenții și pot inspira factorii de decizie, fiind bazate pe lecții învățate din intervenții similare. Pe lângă experiența LEADER din România și din alte țări, Banca Mondială are cunoașterea și experiența aplicării acestor tipuri de abordări prin programele de Dezvoltare plasată sub responsabilitatea Comunității (în limba engleză, „Community Driven Development" – CDD), care pot constitui o viitoare sursă fiabilă de sprijin. Ideile care urmează sunt doar o reflecție preliminară asupra posibilelor sinergii din această zonă.

133. **Din perspectiva CDD, mobilizarea socială poate fi obținută în măsura în care această capacitate este dezvoltată la toate nivelurile, de la beneficiari la factori de decizie.** Orice intervenție ar trebui să se bazeze pe o evaluare solidă a nevoilor, care ar contribui nu numai la identificarea necesităților, dar și la ordonarea lor și a opțiunilor de investiții în funcție de priorități. Comunitatea și planurile de dezvoltare locală reprezintă factori cruciali de succes: ele vor trebui să fie articulate în cadrul strategiilor pentru a le fi asigurată eficiența și eficacitatea. Aranjamentele privind fluxul de fonduri și sprijinul instituțional ar trebui testate și îmbunătățite prin mecanisme adecvate de control și M&E. Monitorizarea și evaluarea trebuie să fie participative întrucât ele vor reflecta nu numai rezultatele, dar și eficacitatea, eficiența, impactul și durabilitatea intervențiilor. Ar trebui să existe aranjamente robuste de guvernare, precum și un acces facil la informație și inovații cu privire la relațiile de răspundere și mecanismele de soluționare a plângerilor.

134. **Pe măsură ce sinergiile dintre CLLD și CDD sunt explorate, una dintre temele majore este legată de necesitatea de a face programele și procesele mai ușor de evaluat.** Dificultatea de a răspunde la o asemenea nevoie este determinată de complexitatea foarte ridicată a abordărilor CLLD, dar și de lipsa unui cadru bine articulat de reglementare a monitorizării și evaluării. De exemplu, în abordarea CDD, demonstrarea impactului social și economic al intervențiilor este crucial și se bazează pe pe evaluări riguroase. Ținând seama de diversitatea intervențiilor, Banca Mondială a selectat șase zone cheie de interes pentru evaluare cu scopul de a detalia indicatorii relevanți pentru fiecare:

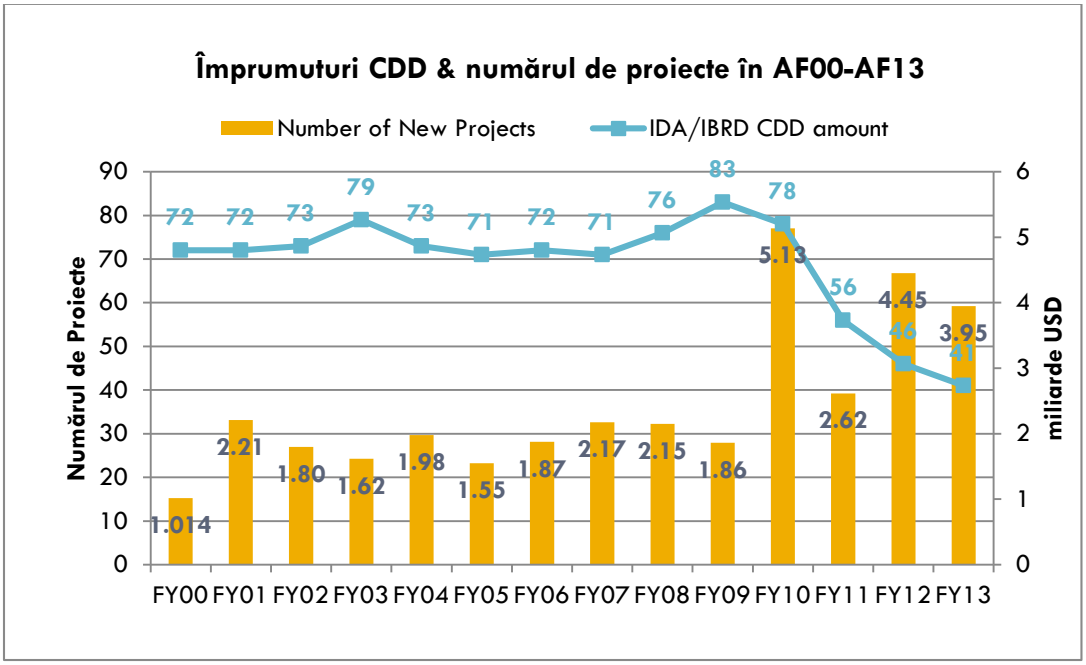
- Care este impactul programelor CDD asupra sărăciei sau asupra bunăstării socio-economice?
- Cine beneficiază de pe urma intervențiilor acestui program?
- Intervențiile ajung efectiv până la zonele și gospodăriile sărace?
- Intervențiile îmbunătățesc accesul la serviciile de bază și utilizarea acestora?

- Îmbunătățesc acestea capitalul social (măsurat pe baza indicatorilor proxy standard pentru capitalul social – încrederea, acțiunea colectivă, asocierea, grupurile și rețele)? și
- Îmbunătățesc ele guvernarea locală (participarea la dezbaterile locale, satisfacția și încrederea crescută în oficialii guvernamentali, cunoașterea activităților programului etc.)?

135. **Punerea accentului pe evaluare este de extrem de importantă atunci când este pus în practică un model experimental sau quasi-experimental, bazat pe eșantioane foarte largi, care permit pretinderea unui grad înalt de validitate internă, cu grupuri de control.** Evaluările sunt, de asemenea, singurele modalități prin care se poate asigura că fondurile sunt cheltuite în mod relevant, cu eficiență și eficacitate, și că intervențiile respective au un impact durabil asupra celor mai vulnerabili. Din experiența Băncii Mondiale, evaluările de impact ale programelor CDD au arătat că aceste intervenții: i) au consecințe pozitive asupra bunăstării economice; ii) duc la îmbunătățiri semnificative în serviciile de învățământ și de sănătate; iii) sunt îndreptate cu precădere asupra populației sărace și extrem de sărace (adică, ele vin în sprijinul celor nevoiași); și iv) încurajează participarea, ceea ce îmbunătățește calitatea, mentenanța și durabilitatea construcțiilor. Există dovezi nu foarte clare în ceea ce privește impactul asupra capitalului social.

136. **Vestea bună este legată de faptul că România a avut propriile programe CDD, din care poate acum să extragă cele mai bune lecții învățate, pe care să le aplice în construirea noii abordări CLLD.** Între 1999 și 2012, Fondul Român de Dezvoltare Socială (FRDS) a implementat mai mult de 1.400 de proiecte (mici investiții de infrastructură, investiții în unități de învățământ, în locuințe sociale și unități sanitare, fonduri pentru microîntreprinderi etc.) atât în comunitățile rurale, cât și în cele urbane, cu o valoare totală de 100 de milioane USD. La nivel global, portofoliul de proiecte CDD al Băncii Mondiale depășește 40 de miliarde USD (a se vedea figura de mai jos), făcând din acest tip de abordare un model încercat și testat, cu rezultate concrete și pozitive.

Figura 27. Proiectele CDD ale Băncii Mondiale în perioada 2000-2013



137. **În sfârșit, în ceea ce privește aspectul financiar, Acordul de Parteneriat oferă puține informații despre schemele avute în vedere pentru finanțarea proiectelor de tip CLLD.** În ciuda acestui aspect și în vederea unei mai bune pregătiri pentru viitoarea perioadă de programare, ar putea fi utilă analiza criteriilor de eligibilitate pentru costurile asociate CLLD și a cadrului mai larg de finanțare al FSE și al programelor sale operaționale. În costurile eligibile aferente activităților pregătitoare intră și cele pentru intervențiile de tip CLLD, inclusiv pentru activitățile de implementare ale Strategiilor de Dezvoltare Locală. Mai mult, pregătirea și implementarea activităților de cooperare a GAL-urilor sunt și ele eligibile. În Acordul de Parteneriat trebuie, de asemenea, să fie stabilite structurile de implementare și coordonare pentru CLLD și să fie anticipate mecanismele de finanțare. Statul membru trebuie să prezinte principalele provocări pe care intenționează să le adreseze, obiectivele și prioritățile cheie pentru CLLD (obiective generale, focus tematic, grupuri țintă), precum și tipurile de teritorii care reflectă alegerile strategice. În egală măsură, există nevoia de a aproxima alocarea de buget planificată pentru fiecare Fond și rolul fiecărui Fond European Structural și de Investiții în diverse tipuri de teritorii. Dacă SDL-urile nu vor fi sprijinite din mai multe fonduri ESI, ar trebui să se explice în ce mod abordarea integrată va fi aplicată la nivel local.

138. **În cele din urmă, dar nu în ultimul rând, este nevoie ca următorii factori extrem de importanți să fie analizați când va fi aleasă abordarea finanțării din fonduri multiple:** i) acordul dintre fonduri în ceea ce privește tipurile de zone și de proiecte; ii) criterii comune pentru fondul principal; iii) apeluri comune pentru activitățile pregătitoare de sprijin și selecția finală a zonelor și strategiilor; iv) criterii și proceduri comune pentru selecția zonelor, strategiilor și parteneriatelor; v) criterii agreate pentru selecția proiectelor; vi) acord asupra rolului și funcției GAL-urilor și autorităților de management; vii) planuri de monitorizare și evaluare separate, dar bine coordonate; și viii) recunoașterea gradului ridicat de dificultate în implementarea abordării finanțării din fonduri multiple în absența unui organism intermediar comun.

139. **În concluzie, CLLD poate fi un instrument de asigurare a unui sprijin mai bun pentru comunitățile marginalizate prin POR 2014-2020**. Multe detalii sunt încă în pregătire și va fi nevoie să fie atent gândite înainte de startul următorului ciclu de programare, având totodată în vedere factorul temporal: din experiența LEADER, formarea GAL-urilor și punerea lor în funcțiune (adică în stadiul de a implementa proiecte) este un proces complex și de durată. Pentru a minimiza riscul dezangajării fondurilor, vor fi necesare acțiuni rapide, alături de îndreptarea atenției asupra celor 5 zone prioritare listate mai jos:

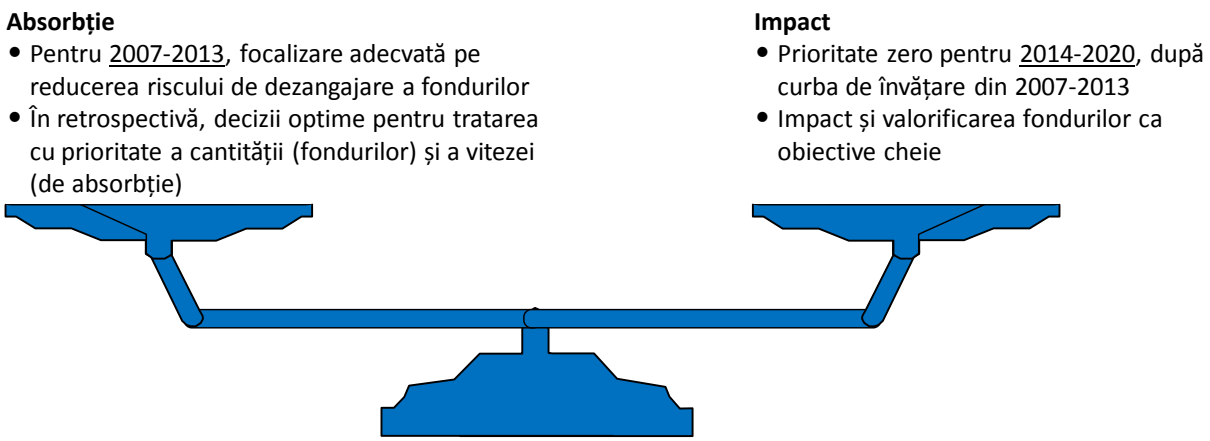
- Simplificarea procedurilor;
- Consolidarea capacității viitorilor beneficiari;
- Definirea detaliilor tehnice (de exemplu, mărimea zonelor de intervenție pentru fiecare GAL, structura etc.);
- Mecanisme de monitorizare și evaluare;
- Mecanisme de finanțare.

V. Pre-aplicare

140. **În faza de pre-aplicare, asistenţa pentru potenţialii solicitanţi trebuie să vizeze două zone cheie: programare şi pregătirea proiectelor.** Aceste activităţi trebuie să fie iniţiate în cel mai scurt timp posibil, în vederea pregătirii pentru perioada de programare 2014-2020. Spre deosebire de alte faze din ciclul de proiect, care conţin puncte de plecare clare, unele activităţi de sprijin în faza de pre-aplicare pot începe înainte de lansarea oficială a programului. Acest lucru este valabil, în mod firesc, pentru activitatea de programare POR – care este în plină desfăşurare în cadrul grupurilor regionale de lucru – şi pentru pregătirea planurilor de dezvoltare regională de către fiecare ADR. De îndată ce documentul de program POR este finalizat, activităţile de informare/promovare trebuie să vizeze în mod activ potenţialii solicitanţi POR, mai ales pe cei care au mai puţine şanse să afle despre oportunităţile de finanţare disponibile (de ex., grupurile marginalizate). În acelaşi timp, sesiunile de informare şi de instruire de la nivelurile AM şi OI pot începe să îi pregătească pe viitorii solicitanţi cu privire la întocmirea unor cereri de finanțare fără erori și de calitate, oferindu-le inclusiv suport pentru anumite aspecte tehnice (de exemplu, studiile de prefezabilitate).

141. **În mod cert, miza este mare: programarea eficientă şi pregătirea din timp a proiectelor sunt mai importante ca oricând pentru un POR 2014-2020 reuşit.** Dacă prioritatea implicită a României în 2007-2013 a fost de a absorbi fonduri UE cât mai rapid posibil, în prezent, atenţia se deplasează, în mod corect, spre o combinaţie mai echilibrată între două priorităţi: absorbţie şi impact. După acumularea experienței din timpul perioadei de preaderare şi din primul ciclu post-aderare, POR se confruntă cu un risc mai redus de dezangajare a fondurilor. Acest lucru este aplicabil perioadei 2007-2013, pe baza răspunsurilor din interviurile cu beneficiarii şi pe baza datelor recente privind absorbţia, şi există aşteptări pozitive că va rămâne valabil şi în continuare. Acestea fiind spuse, o absorbţie rapidă trebuie să rămână o prioritate pentru POR, iar multe dintre recomandările din acest raport şi din cel despre colaborarea AM-OI vizează tocmai acest deziderat. În acelaşi timp, un impact mai mare poate fi obţinut prin modele de selecţie mai strategice – tema unui alt studiu efectuat de Banca Mondială în colaborare cu MDRAP, aflat în derulare – şi dintr-o mai bună programare şi pregătire a proiectelor, teme care sunt abordate în cadrul acestui capitol.

Figura 28. Echilibrul între absorbţia şi impactul fondurilor POR



Implicarea activă a beneficiarilor în procesul de programare

142. **Programarea se referă la procesul de stabilire a direcţiilor strategice şi a cadrului de implementare pentru instrumentele structurale din România, în general, și pentru POR, în mod special.** Întrebarea fundamentală se referă la nivelul implicării beneficiarilor în aceste procese, inclusiv prin contribuția lor la documente cheie precum Planurile de dezvoltare regională, documentul programatic POR 2014-2020 şi Documentul cadru de implementare (DCI). Implicarea viitorilor solicitanți în aceste activităţi nu duce doar la rezultate mai bune, care încorporează feedbackul direct al celor care implementează efectiv proiectele POR, dar asigură şi informarea completă a părţilor interesate cu privire la obiectivele, cerinţele şi procedurile programului, dintr-o fază cât mai timpurie. Activităţile de implicare a potenţialilor beneficiari includ schimburi de opinii, formale și informale, cu precădere sub forma întrunirilor la nivel local şi regional pe anumite teme prestabilite.

143. **Cadrul românesc de programare pentru fondurile structurale are câteva puncte forte care trebuie consolidate și care pot să stea la baza acțiunilor viitoare.** Întâi de toate, este remarcabil faptul că, încă de la început, România a ales un model „de jos în sus” (*bottom-up*) pentru definirea priorităților programatice ale fondurilor structurale, adoptând practic experiența altor State membre care au evoluat spre un cadru mai participativ în ultimul deceniu. Astfel de abordări de jos în sus, prin intermediul grupurilor de lucru, s-au dovedit a fi utile pentru coagularea unei viziuni comune, implicarea unui segment divers de actori cheie (publici, privați și neguvernamentali), identificarea adecvată a nevoilor și oportunităților regionale și generarea unor idei de proiecte viabile. Este, de asemenea, de apreciat metodologia cadrului de programare, caracterizată ca fiind clară și completă.

144. **Procesul de planificare pentru 2014-2020 a dovedit, până acum, un nivel rezonabil de performanță, implicând beneficiarii într-un proces de dialog și consultare prin intermediul unei platforme specifice.** Mai ales principalii beneficiari publici, de la care se aşteaptă să continue să absoarbă proporţii semnificative din finanţările POR pe viitor (de ex., polii de creştere, consiliile judeţene etc.), au contribuit la activitățile de programare. Important de reţinut este că Memorandumul Guvernului din iunie 2012 precizează în mod special că „până la instituirea de noi programe şi desemnarea de noi autorităţi de management, pregătirea viitoarelor documente de programare va fi asigurată de autorităţile de management actuale.” Acest lucru este util mai ales pentru a asigura un oarecare grad de previzibilitate şi responsabilitate pentru aceste procese, în contextul mai larg al discuţiilor privind regionalizarea României, care au introdus variabile suplimentare în sistem. În corelaţie cu lipsa unui acord ferm privind bugetul UE, asemenea posibile schimbări de anvergură ar fi putut oferi beneficiarilor (precum şi personalului AM/OI) motive de a amâna o pregătire adecvată a perioadei următoare. În practică, însă, cel puţin în ceea ce priveşte POR, programarea a evoluat într-un mod pozitiv, deşi într-un ritm mai lent decât în 2007-2013.

145. **În paralel, la nivel european, câteva noi evenimente importante au conturat abordarea actuală privind fondurile structurale şi de coeziune.** În primul rând, strategia Europa 2020 a stabilit trei priorităţi, centrate pe creştere inteligentă, sustenabilă şi favorabilă incluziunii, fiecare susţinută de mai multe iniţiative reprezentative (de ex., Tineret în mişcare, Platforma europeană de combatere a sărăciei și a excluziunii sociale etc.). Cinci obiective fundamentale vizează locurile de muncă, cercetarea, schimbările climatice şi eficienţa energetică, educaţia şi sărăcia, fiind cuantificate prin obiective specifice, precum 3% din PIB investit în cercetare şi reducerea numărului de persoane sărace și excluse din punct de vedere social cu 20 de milioane la nivelul Uniunii. Deși Europa 2020 definește în mod semnificativ gândirea la nivel european, obiectivele sale rămân vagi, nefiind clar modul în care au fost

selectate ca fiind esențiale pentru dezvoltarea comunitară, aici și acum. Beneficiarii POR știu, în general, că există anumite obiective asumate de CE, dar vizibilitatea procesului de definire şi ordonare în funcție de priorități a acestora este redusă, ceea ce, uneori, duce la o lipsă de asumare a unor ținte comune. Una dintre persoanele intervievate afirma acest lucru în termeni categorici: „Ştim ce se vrea la Bruxelles, cunoaştem strategia Europa 2020 şi ceea ce îşi propune. Numai că avem senzaţia că nu am avut niciun cuvânt de spus în privinţa asta, iar acum trebuie să ne sincronizăm planurile de la nivel local cu priorităţile stabilite în altă parte."[36]

146. **Reflectând principalele priorităţi ale strategiei Europa 2020, CE a adoptat în data de 6 octombrie 2011 un pachet legislativ prin care au fost stabilite 11 obiective tematice.** Acestea au constituit fundamentul Cadrului Strategic Comun (CSC), prezentat de Comisie la 14 martie 2012 şi menit să permită o cheltuire mai eficientă a fondurilor structurale. Aşa cum observă Comisia Europeană, „autorităţile naţionale şi regionale vor utiliza acest cadru ca bază pentru elaborarea „contractelor de parteneriat" cu Comisia, prin care se angajează să respecte obiectivele de creştere şi locuri de muncă pentru 2020." Etapa următoare din cadrul procesului constă în elaborarea, evaluarea, negocierea şi semnarea acordului de parteneriat (AP) cu fiecare Stat membru, document menit să înlocuiască CNSR (Cadrul Naţional Strategic de Referinţă) 2007-2013 pentru următoarea perioadă de program. Începând din iunie 2013, o schiţă de AP furnizată de MFE este deschisă pentru dezbatere publică, iar părţile interesate cheie, inclusiv beneficiarii actuali şi cei viitori, sunt rugaţi să furnizeze feedback.

147. **Anterior, CE a pregătit documente de poziție adaptate fiecărui Stat membru, rezumând punctele de vedere ale Comisiei cu privire la priorităţile de finanţare, provocările şi recomandările pentru perioada 2014-2020.** Acest document a reprezentat cea mai bună indicaţie a aşteptărilor CE pentru România în ceea ce priveşte utilizarea fondurilor structurale disponibile în următorii şapte ani. Aşa cum se menţionează în introducere, „scopul [acestui] document de poziție este de a stabili cadrul de dialog între serviciile Comisiei şi România în pregătirea Acordului de parteneriat şi a programelor." În continuare, în document se menţionează: „Comisia îşi propune să grupeze şi să limiteze finanţarea UE la provocările cheie descrise în documentul de poziție." În mod corespunzător, argumentaţia a fost corect indicată de reprezentanţii AM şi ADR ca fiind baza pentru eforturile curente de programare.

148. **Punctele de vedere extrase din discuţiile cu beneficiarii arată o imagine complexă privind cunoaşterea dezbaterii mai ample și în desfăşurare din jurul fondurilor structurale UE, al obiectivelor de coeziune şi al priorităţilor pentru 2014-2020.** La un capăt al spectrului, autorităţile publice, dotate cu echipe tehnice specializate pentru proiectele cu finanţare UE, sunt, în general, bine informate cu privire la agenda curentă şi la documentele cheie (de ex., Europa 2020, argumentaţia CE pentru România etc.). Cel puţin 1-2 persoane din aceste departamente demonstrează o înțelegere clară a faptului că reuşita procesului de pregătire a proiectelor pentru viitoarea perioadă de programare depinde de o cunoaştere la zi a acestor evenimente de anvergură. Aceleaşi considerente sunt valabile şi pentru cele mai active firme de consultanţă ,din domeniu. La celălalt capăt al spectrului, autorităţile locale din oraşele mici, reprezentații organizaţiilor non-profit şi majoritatea beneficiarilor din sectorul privat par mult mai puţin familiarizaţi cu aceste aspecte. Aceasta nu înseamnă că toţi beneficiarii potenţiali trebuie să fie la curent în aceeași măsură cu agenda mai largă, dar se subliniază importanţa contractării unor consultanţi competenţi.

[36] Discuţie cu beneficiar POR din sectorul public, Regiunea Nord-Vest

149. **Parţial ca rezultat al schimbărilor politice interne, parţial din cauza întârzierilor în adoptarea bugetului UE, România a început relativ târziu programarea pentru ciclul 2014-2020, în comparaţie cu perioada 2007-2013.** În iunie 2012, guvernul a aprobat un Memorandum pentru aprobarea acţiunilor şi documentelor privind pregătirea accesării şi implementării fondurilor europene în perioada 2014-2020." Pe baza acestui cadru, Ministerul Fondurilor Europene (MFE) a creat un set de metodologii care descriu principalele elemente ale documentelor programatice, precum şi etapele procesului de planificare, inclusiv metode pentru analiza necesităţilor de dezvoltare, formularea strategiilor şi consultarea părţilor interesate. Similar Ministerului Integrării Europene în 2007-2013, MFE este responsabil de coordonarea globală a procesului de programare, inclusiv proiecte conexe de asistenţă tehnică şi, de asemenea, de dezvoltarea proiectului de Acord de Parteneriat (AP). Guvernul a răspuns prompt la solicitările CE în acest domeniu: de exemplu, la patru zile după prezentarea argumentaţiei CE, Guvernul a adoptat o notă privind îndeplinirea condiţiilor ex-ante şi, la 31 ianuarie 2013, a participat la o primă discuţie cu oficialii CE privind documentul de poziție şi implicaţiile acestuia. Dialogul a continuat pe parcursul ultimelor luni și este de așteptat ca Acordul de Parteneriat să fie aprobat de CE până cel târziu în ianuarie 2014, pe baza unui calendar oficial agreat. Chiar și așa, procesul pare întârziat în România, cel puțin în comparație cu alte State membre (de exemplu, Republica Cehă, Belgia, Polonia și Slovenia și-au propus finalizarea acordurilor de parteneriat până la finele lui 2012).[37]

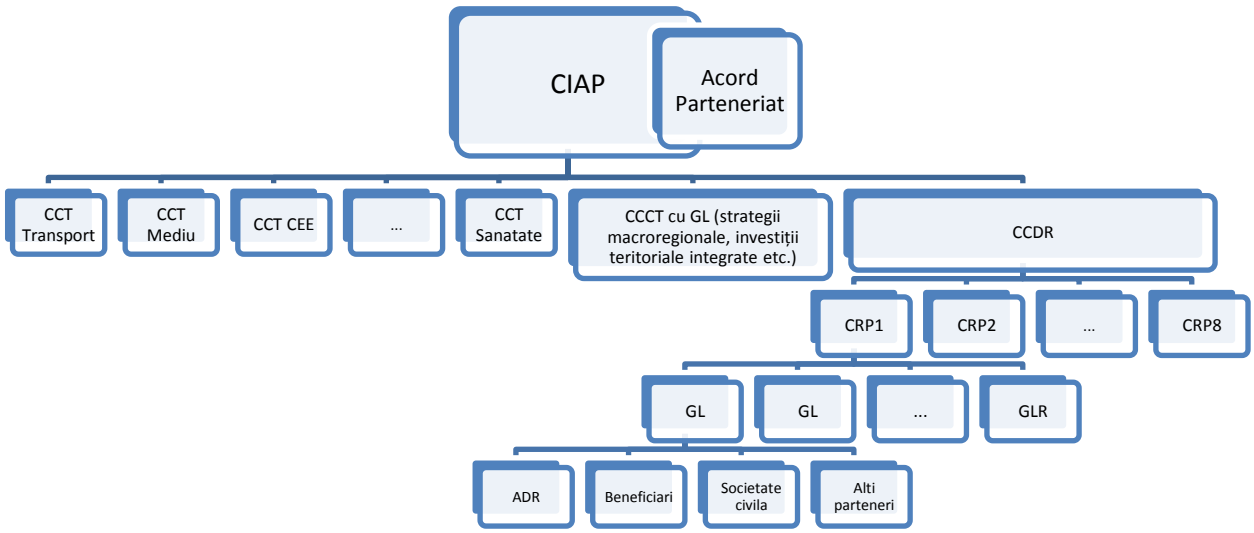
150. **Sistemul consultativ pentru dezvoltarea priorităţilor României pentru 2014-2020 este similar perioadei anterioare de programare şi îi implică pe principalii beneficiari publici de la nivelul grupurilor de lucru tematice.** La nivel naţional, Comitetul Interinstituţional pentru Elaborarea Acordului de Parteneriat (CIAP) se bazează pe activitatea a 12 subgrupuri: 10 comitete consultative tematice (CCT) pe subiecte precum transporturi, mediu, educaţie, sănătate, turism, administraţie şi bună guvernare etc., şi 2 comitete de dezvoltare regională (CCDR) şi de coeziune teritorială (CCCT). Fiecare comitet este coordonat de autorităţile centrale (respectiv de ministerele de resort). CCDR este cel mai direct legat de viitorul POR, deşi unele dintre celelalte subgrupuri (de ex., educaţie, sănătate, turism, coeziune teritorială etc.) pot influenţa semnificativ axele prioritare şi direcţiile strategice ale programului. CCDR este principala legătură între nivelurile naţional şi regional, iar AM-POR asigură secretariatul acestuia. La nivel regional, ca în cazul pregătirii pentru perioada de programare 2007-2013, există opt Comitete Regionale pentru elaborarea Planurilor de Dezvoltare Regională (CRP). Acestea au rol consultativ şi sunt coordonate de ADR-urile aferente regiunilor respective, aducând laolaltă o gamă variată de factori interesaţi, inclusiv viitori beneficiari cheie (de ex., primării, consilii judeţene etc.). În ceea ce priveşte perioada 2007-2013, CRP-urile şi PDR-urile se bazează pe activitatea a numeroase grupuri de lucru (GL) de la nivelul fiecărei regiuni, incluzând personal din ADR, beneficiari majori şi parteneri socioeconomici.

151. **Beneficiarii intervievaţi şi personalul ADR care au participat la sesiunile GL pentru 2007-2013 şi, mai recent, pentru 2014-2020, apreciază astfel de oportunităţi drept utile.** Într-adevăr, acestea reprezintă principalul canal instituţionalizat, de care dispun beneficiarii pentru a influenţa modul de alocare a fondurilor POR pe domenii prioritare. De reţinut că grupul de beneficiari implicaţi în GL este, de regulă, limitat la autorităţile publice de la nivel judeţean şi din oraşele relativ mari. Deşi procesul este deschis pentru feedback din partea unei game mai variate de părţi interesate, nu toţi potenţialii beneficiari au avut resursele necesare pentru a participa personal la aceste interacţiuni. Soluţia *de facto* a fost de a implica şi alţi actori care puteau vorbi în numele diferitelor grupuri de interes, inclusiv organizaţii non-profit, reprezentanţi ai mediului de afaceri şi experţi academici.

[37] *A se vedea* „A Balancing Act: Managing the Programmes, Closure, and Preparations for 2014-2020," IQ-Net Review Paper, nr. 31 (1), Noiembrie 2012.

152. **În acelaşi timp, se ştie că în pregătirea perioadei de programare 2007-2013, implicarea beneficiarilor a variat în diversele stadii ale procesului, aceştia jucând un rol mult mai activ în conturarea documentului de programare POR decât în stabilirea cadrului de implementare.** Pe viitor, se recomandă ca grupurile de lucru ale beneficiarilor să-şi continue implicarea pe durata întregului proces de programare, care ar trebui să devină din ce în ce mai transparent și mai participativ. Astfel, potențialii beneficiari ar trebui să aibă un cuvânt important de spus în ceea ce privește tipurile de proiecte care pot fi finanțate prin POR 2014-2020, dar și față de alocarea relativă a fondurilor pe diverse axe. Este recomandabil să se asigure o corelare deplină între PDR-uri (care reprezintă sinteza contribuțiilor beneficiarilor) și documentele programatice și de implementare din cadrul POR, ceea ce ar fi probabil mai simplu într-un sistem administrativ regional. Nu în ultimul rând, preferințele beneficiarilor ar trebui să se reflecte și în cadrul de implementare POR (de exemplu, proceduri specifice, definirea cheltuielilor eligibile și neeligibile etc.).

Figura 29. Cadrul de programare a fondurilor structurale în România pentru perioada 2014-2020



153. **În mod special, se recomandă ca instituțiile responsabile de elaborarea Acordului de parteneriat, a documentului de programare POR 2014-2020 și a documentului cadru de implementare să înceapă utilizarea instrumentelor de consultare online.** Există State membre care au făcut deja astfel de pași. În perioada martie-aprilie 2012, Departamentul pentru Afaceri, Inovare și Competențe, din Marea Britanie, a pus la dispoziția publicului larg o platformă online prin care s-au centralizat opinii cu privire la viitoarele instrumente structurale, inclusiv: obiective; localizare; mecanisme de administrare și management; integrare între diverse fonduri; și alte aspecte.[38] Consultările online au fost folosite și în alte țări (ca Germania și Scoția) deoarece au potențialul de a crește transparența și accesibilitatea întregului proces pentru o gamă largă de părți interesate. În fapt, anumiți beneficiari intervievați în cadrul acestui proiect au admis că este dificil să participe la întrunirile în persoană ale grupurilor de lucru (care nu sunt întotdeauna aproape de sediul lor), mai ales într-o perioadă extrem de aglomerată, cum

[38] *A se vedea* Stefan Kah, „Planning for the Future while Maintaining Focus on Spending," IQ-Net Review Paper Nr. 30 (1), iunie 2012, p.39

este cea actuală, cu proiecte în implementare și demersuri de pregătire a proiectelor viitoare. În acest sens, instrumentele de feedback online ar fi foarte binevenite. Rata mare de răspuns la sondajul derulat pentru acest proiect este un semnal bun, care sugerează faptul că beneficiarii POR pot cu ușurință să transmită opiniile lor prin canale online.

Pregătirea proiectelor

154. **Odată ce obiectivele și strategia programului sunt stabilite și agreate, sprijinul AM/OI ar trebui să vizeze: (a) promovarea oportunităților de finanțare; și (b) colaborarea cu posibili solicitanți în vederea dezvoltării unor concepte de proiecte viabile și pentru redactarea unor cereri de finanțare de succes.** Instrumentele de promovare sunt descrise în planurile de comunicare de la nivelul de AM și de OI-uri, și cuprind mai multe obiective, indicatori și bugete orientative. Cât despre sprijinul pentru dezvoltarea proiectelor în sine, acesta se poate limita la „explorarea orizontului de proiecte" (adresarea unor cereri către potențialii beneficiari de a furniza liste de proiecte pe care le au în vizor pentru co-finanțare din partea UE în perioada următoare) sau poate include metode mai complete (consultări, sesiuni de consiliere, vizite în teren etc.). Cu cât un proiect anticipat este mai complex, cu atât sunt mai extinse mecanismele de sprijin necesare în faza de pre-aplicare.

Activități de informare

155. **În absența unor mecanisme adecvate de informare în legătură cu oportunitățile de finanțare disponibile prin POR, potențialii solicitanți nu ar putea să transmită proiecte spre evaluare, iar țintele de absorbție și impact ale programului ar avea de suferit.** Pe de-o parte, un segment mai larg de oameni care știu despre POR poate genera un proces mai competitiv și un portofoliu de proiecte mai divers. Pe de altă parte, un număr mare de cereri de finanțare irelevante/neeligibile poate crea un volum de muncă mare pentru sistemul de management al POR, fără o valoare adăugată pe măsură. Pentru POR în mod special, caracteristicile specifice programului sugerează că o proporție semnificativă a fondurilor merge către beneficiari din sectorul public, care sunt deja bine informați cu privire la oportunitățile disponibile. Așadar, activitățile de informare trebuie să fie bine definite și să se concentreze pe acele axe și domenii majore de intervenție în care gama de potențiali beneficiari este mai diversă și include, mai ales, organizații care nu au mai implementat proiecte POR în trecut (de exemplu, ONG-uri, companii private, autorități publice din localități mai mici etc.).

156. **În general, AM și OI-urile sunt mandatate să furnizeze informații de bază tuturor potențialilor solicitanți, cu privire la: condiții de eligibilitate, proceduri și documentație necesare, criterii de selecție și puncte de contact la nivelul AM și al OI-urilor.** O cercetare preliminară a planurilor de comunicare POR (pentru întregul program și pentru OI-uri) sugerează că mecanismele actuale de informare sunt foarte variate: conferințe și sesiuni de informare și de lansare, website-uri, birouri de asistență în fiecare OI și în cadrul AM, campanii de publicitate și materiale promoționale. Rezultatele sondajului derulat prin acest proiect arată, de asemenea, că majoritatea celor intervievați sunt mulțumiți de instrumentele de promovare disponibile în faza de pre-aplicare, însă trebuie reținut faptul că toți aceștia sunt beneficiari ai programului, așadar eșantionul nu este unul reprezentativ pentru întregul grup de potențiali solicitanți POR, ci îi include doar pe cei care au aflat despre program și au obținut finanțare. Totuși, cifrele sunt în general pozitive: respondenții au considerat că acțiunile AM în faza de pre-aplicare sunt satisfăcătoare (29%), foarte bune (33%) și excelente (14%). Cât despre ADR-uri, eforturile lor au fost caracterizate ca fiind satisfăcătoare (23%), foarte bune (38%) și excelente (24%).

157. **Există mai multe posibilități pentru îmbunătățirea eficienței comunicării programului în rândul potențialilor beneficiari**. Ar fi de preferat să se finanțeze cu prioritate activitățile de informare îndreptate către anumite grupuri țintă bine definite. Un caz aparte este cel al comunităților marginalizate, unde este nevoie de un efort particularizat pentru a genera interes din partea membrilor acestor grupuri față de posibilitățile de finanțare. Totodată, planurile de comunicare trebuie să fie flexibile astfel încât să se adapteze la evoluția programului: dacă anumite axe sunt supra-contractate, de exemplu, activitățile de informare trebuie să se concentreze pe acele axe unde există un număr mai mic de candidaturi. Dacă au loc schimbări majore la nivel legislativ și/sau procedural (de exemplu, prin modificări ale legislație achizițiilor publice), ar trebui să existe campanii speciale de informare care să atragă atenția potențialilor solicitanți asupra întregii palete de cerințe legate de implementarea unui proiect finanțat prin POR.

158. **Mai mult, activitățile de informare ar trebui calibrate în funcție de elementele caracteristice segmentului țintă.** Așa cum se menționează mai sus, astfel de eforturi generează valoare adăugată în special pentru acei solicitanți fără experiența proiectelor POR (dar hotărâți să depună o cerere de finanțare). Un alt segment țintă este cel al potențialilor solicitanți care nu cunosc POR sau nu au luat în considerare depunerea unei cereri. Pe baza cercetării din teren, realizată pentru acest raport, un obstacol major, poate mai important decât slaba conștientizare a oportunităților de finanțare *per se*, este percepția corupției generalizate – nu neapărat legată de POR în sine, dar de societatea românească în ansamblul ei. Numeroși beneficiari mai ales din sectoarele privat și non-profit, adică două grupuri țintă majore ale activităților de informare, au recunoscut în interviuri că au fost foarte surprinși să afle că le-au fost aprobate cererile de finanțare fără nicio „intervenție." De multe ori simțeau că își încearcă norocul sau se implică doar de dragul experienței. După cum a afirmat un medic intervievat:

> *„Să vă spun adevărul, sincer, nu m-am așteptat ca proiectul meu să câștige. N-am dat atenții, n-am dat telefoane, n-am cerut nimănui să intervină în favoarea mea. Toți cei cu care am interacționat la ADR și Minister au fost foarte profesioniști, chiar nu mă așteptam. A fost o surpriză plăcută. Și, ca să vezi, nici până în ziua de azi, niciunul dintre colegii mei nu mă crede când le zic că am reușit doar pe merit. Și poate nici eu n-aș fi crezut dacă n-aș fi trecut chiar eu prin tot procesul…"*[39]

159. **Tocmai aceste stereotipuri trebuie să fie combătute prin eforturile AM și ale OI-urilor.** Pot fi mii de idei de proiect viabile și de impact care nu se materializează pentru că inițiatorii lor au o impresie greșită despre corectitudinea sistemului. O soluție este îmbunătățirea continuă a transparenței POR pentru a nu lăsa nicio umbră de îndoială cu privire la criteriile de selecție, ordinea în care sunt evaluate și contractate proiectele ș.a.m.d. O alta este promovarea exemplelor de proiecte de succes cât mai diverse pentru a arăta că realmente orice idee fezabilă poate fi finanțată, indiferent de potențialul beneficiar. În plus, POR ar trebui să utilizeze mai mult rețelele bazate pe „word of mouth" (din vorbă în vorbă): marea majoritate a firmelor private și organizațiilor neguvernamentale intervievate au menționat că au auzit despre oportunitățile disponibile prin POR de la un prieten, o rudă, sau o companie de consultanță a unei cunoștințe. În acest sens, spoturile TV sunt utile pentru a arăta publicului larg valoarea programului, dar campaniile bazate pe transmiterea mesajelor din vorbă în vorbă în rețelele apropiate membrilor grupului țintă pot fi mult mai eficiente în a-i motiva cu adevărat pe oameni să treacă de la o idee de proiect la cererea de finanțare.

[39] Interviu cu beneficiar POR din sectorul private, Regiunea Sud-Est

160. **O ultimă recomandare în cadrul acestei secțiuni este ca eforturile de comunicare să încurajeze aplicațiile eligibile, direcționându-le pe cele neeligibile către alte oportunități.** Nu există niciun motiv pentru care un beneficiar ar trebui să treacă prin întreg procesul de a scrie o cerere de finanțare care este apoi declarată neeligibilă de către echipa ADR. Acest lucru este nu numai ineficient, ci și deloc motivant pentru solicitantul fondurilor, punând totdată o presiune în plus asupra capacității OI-urilor și distrage atenția personalului de la proiecte eligibile și mult mai valoroase. Pe lângă nevoia de a explica foarte clar cerințele și condițiile de eligibilitate impuse de POR, în cadrul sesiunilor de informare, se pot oferi opinii informale cu privire la viabilitatea unei posibile idei de proiect. Totodată, poate fi pus la dispoziție un mecanism de validare electronică, facilă, automată, care să fie disponibilă tuturor celor interesați de finanțările disponibile prin POR (de exemplu, pe site-ul www.inforegio.ro). Alte State membre au experimentat diverse filtre în perioada de pre-aplicare, dar România ar putea stabili o premieră printr-un sistem electronic care să verifice informația transmisă de utilizator și, pe baza ei, să recomande un set de surse de finanțare posibile. Scopul nu ar fi să descurajeze solicitanții de la a apela la fondurile POR, ci de a-i direcționa către instrumentul cel mai potrivit.

161. **Ca o observație generală, eforturile de comunicare sunt în general solide, dar pot fi în continuare îmbunătățite dacă AM și OI-urile vor asigura următoarele:**

- *Mai multe resurse dedicate* în mod expres pentru activități de informare bine direcționate către segmentele țintă;
- *Un grad mai mare de particularizare* pentru a răspunde în mod eficient, în primul rând, nevoilor acelor solicitanți POR fără experiență;
- *Un efort mai susținut pentru derularea campaniilor de tipul „word of mouth”* și combaterea stereotipurilor prin transparență crescută și selectarea mai strategică a exemplelor de succes;
- *Filtre de pre-evaluare eficiente* pentru a asigura că solicitanții de fonduri investesc timp și resurse numai pentru acele idei eligibile pentru finanțare prin POR.

Pregătirea proiectelor

162. **Eforturile de pregătire a proiectelor merg mai departe decât activitățile de informare și presupun ca experții POR să lucreze îndeaproape cu potențialii solicitanți pentru a-i ajuta să identifice, să ordoneze în funcție de priorități și să dezvolte idei de investiții.** OI-urile sunt cel mai bine poziționate pentru a furniza acest tip de sprijin particularizat, la nivel local – fiind ceea ce CE a numit, în trecut, acel *one-stop shop* (ghișeu unic). Mai ales inițiatorii proiectelor complexe, de anvergură, vor avea nevoie de o consiliere cât mai completă pentru a asigura o pregătire cât mai din timp a unor astfel de investiții și pentru a evita problemele în fazele ulterioare de implementare. Acestea tind să fie, de asemenea, tipuri de proiecte care presupun o activitate substanțială la nivel de AM și de OI-uri, de aceea o cooperare strânsă încă din etapa de pre-aplicare este benefică pentru toate părțile implicate. Desigur, un astfel de suport nu ar trebui să afecteze cu nimic corectitudinea procesului de evaluare, mai ales în cazul apelurilor bazate pe competiția între proiecte (față de cele cu fonduri pre-alocate). Soluția nu este stoparea oricăror activități de sprijin de acest gen datorită temerii de a nu influența rezultatele în mod incorect, ci facilitarea accesului *tuturor* solicitanților la astfel de mecanisme, astfel încât principiul tratamentului egal să fie respectat pe deplin.

Poza 3. O pregătire din timp a proiectelor înseamnă și o implementare mai facilă în etapele ulterioare

163. **În cazul POR, pregătirea proiectelor a fost și este în strânsă legătură cu procesul mai larg de concepere a Planurilor de Dezvoltare Regionale (PDR).** Beneficiarii publici au fost solicitați să transmită la ADR-uri lista celor mai importante proiecte strategice pe care le au în vedere pentru perioada 2014-2020. Aceste idei au fost totodată discutate în cadrul diverselor întâlniri ale grupurilor de lucru tematice. Eforturi similare de „explorare a orizontului de proiecte" au fost utilizate și de alte State membre ca modalități de a analiza baza de proiecte pentru perioadele următoare de programare și pentru a estima necesarul bugetar corespunzător diverselor domenii prioritare. Dincolo de orice dubiu, astfel de procese trebuie să continue și pentru viitoarea perioadă de programare și pentru cele ulterioare, deși există încă loc de îmbunătățiri, așa cum arată datele colectate în cadrul interviurilor și în cadrul sondajului cu beneficiarii POR.

164. **Mecanismele pentru pregătirea proiectelor variază într-o anumită măsură de la o regiune la alta, iar capacitatea pentru facilitarea schimbului de experiențe și bune practici este slabă.** Unele ADR-uri și-au asumat un rol preponderent administrativ în procesul de pregătire a proiectelor, centralizând informațiile transmise de potențialii beneficiari prin completarea unor formulare standard (concepute de AM-POR în „Cadrul metodologic pentru identificarea și dezvoltarea proiectelor strategice la nivel regional"). Alte ADR-uri, pe lângă acest schimb util de informații cu potențialii beneficiari, au inițiat un dialog strâns cu autoritățile locale, împreună cu coordonatorul polului de creștere aferent, mergând până la a efectua vizite în teren și a furniza o consiliere completă cu privire la cele mai fezabile și mai de impact tipuri de proiecte. În unele cazuri, reprezentanții ADR-urilor au preluat rolul activ de facilitatori ai proceselor de planificare la nivel local și regional, încurajând factorii de decizie locali să colaboreze pentru dezvoltarea unor proiecte care să depășească limitele unei singure unități administrative. În regiunile în care ADR-urile s-au limitat la colectarea de idei despre proiectele viitoare, beneficiarii au considerat acest gen de proces ca având o utilitate redusă. S-au constatat, de asemenea, diferențe între regiuni cu privire la gradul de înțelegere demonstrat de beneficiari în legătură cu tipurile de proiecte pe care ar trebui să le genereze. Mai multe persoane intervievate au afirmat că încă există confuzii cu privire la definirea „proiectelor strategice cu impact regional." Unele ADR-uri au clarificat aceste aspecte pe baza criteriilor furnizate de AM-POR, iar altele au lăsat mai multă libertate în interpretare în această privință.

165. **În ceea ce privește alte câteva aspecte, ar fi nevoie de îmbunătățirea sprijinului oferit de OI-uri posibililor solicitanți.** Mai întâi, OI-urile pot să acționeze ca un partener de dialog pentru investițiile planificate, asigurându-se că proiectele avute în vedere sunt bazate pe nevoile reale de pe teren și că sunt aliniate, de asemenea, la strategiile teritoriale și sectoriale existente. Astfel de eforturi ar permite limitarea investițiilor ineficiente, „dictate dinspre partea de ofertă," care ar putea să nu reflecte prioritățile locale și regionale. În egală măsură, aspectul durabilității provoacă îngrijorări din punct de vedere al sarcinii asupra bugetelor locale. Deși grilele de evaluare iau în considerare cheltuielile pe termen lung, în principiu, propunerile de proiecte duc lipsă de evaluări de înaltă calitate ale costurilor și beneficiilor, mai ales atunci când este vorba de estimarea costurilor de operare și mentenanță (O&M). Un sprijin mai consistent în etapa de pre-aplicare ar putea contribui la luarea în considerare de către posibilii beneficiari a *tuturor* aspectelor relevante privind investițiile planificate, precum și la o mai bună ordonare a acestora în funcție de priorități și pe baza unei imagini complete a beneficiilor anticipate, care să asigure faptul că o anumită investiție poate fi menținută chiar și în absența sprijinului de la nivelul UE.

166. **Autoritatea de Management are oportunitatea de a juca un rol mai activ în colectarea și promovarea unui set de bune practici pentru facilitarea generării de proiecte fezabile la nivel regional.** Ca factor de decizie cu o vedere de ansamblu asupra sistemului, AM poate încuraja OI-urile să facă schimb de informații și idei despre cum pot implica mai mult potențialii solicitanți de fonduri POR în faza de pre-aplicare. Mai ales pentru beneficiarii majori ai fondurilor POR, o colaborare strânsă pe întreg spectrul de instrumente disponibile (de la „explorarea orizontului" de idei până la vizitele repetate în teren) este extrem de utilă. AM ar trebui, de asemenea, să se asigure că toate consultările și ședințele grupurilor de lucru se bazează pe o înțelegere clară, comună a tipurilor de proiecte care merită pregătite pentru următoarea perioadă de programare (concentrare tematică, definirea impactului regional/strategic etc.). La nivel regional, OI-urile ar trebui să fie mobilizate pentru a acționa cât mai mult ca facilitatori ai colaborării între diverși beneficiari, promovând ideea de acțiuni coordonate pentru proiectele integrate care implică mai mult orașe/județe. Indiferent de viitoarea structură administrativă a României la nivel regional, ADR-urile au abilitatea să acționeze ca mediatori independenți ai unor interese diverse – așa cum s-a demonstrat deja în practică în unele cazuri. În acest sens, un Director General de ADR a făcut următoarele observații:

> *„Am pus la aceeași masă președinți de consilii județene și primari și am încercat să coagulăm toate perspectivele și prioritățile lor într-o strategie regională coerentă. N-am vrut să avem un singur solicitant care să depună proiecte pentru toată alocarea bugetară disponibilă, sau să-i avem pe toți cu aceleași proiecte de dezvoltare. Beneficiarii au încredere în noi pentru că ne văd ca pe un arbitru imparțial. Modelul [acesta] de coordonare la nivelul ADR este deja demonstrat. Nu trebuie să tot inventăm roata, trebuie doar să facem și în alte părți ceea ce noi am reușit aici în regiune."*[40]

167. **Pe lângă un dialog mai proactiv în general, este util ca la nivelul ADR-urilor să fie numite persoane de contact pentru fiecare proiect în pregătire.** În prezent, acest lucru se întâmplă abia după contractare (prin ofițerul de monitorizare), dar nu încă din faza de pre-aplicare, așa cum ar fi de dorit. O persoană de contact ar putea să acționeze ca un consilier al potențialului solicitant de fonduri POR, furnizând sfaturi informale în legătură cu fezabilitatea proiectului, eligibilitatea sa și compatibilitatea cu obiectivele de program și de la nivel regional. Desigur, această persoană nu ar trebui să fie implicată sub nicio formă în evaluarea proiectului, menținând principiul așa-numitelor „Chinese walls" pentru a

[40] Interviu personal cu un Director General de ADR

proteja confidențialitatea și corectitudinea întregului proces. Astfel de persoane de contact există în multiple State membre, inclusiv Scoția, Țara Galilor și regiunea Flandra (Belgia).[41] Există, de asemenea, oportunități pentru o colaborare mai strânsă cu asociații și coaliții neguvernamentale, federații de patronate și sindicate, precum și cu asociațiile autorităților publice (de exemplu, Asociația Municipiilor din România și Uniunea Consiliilor Județene din România). Exemple din Franța și Austria demonstrează că aceste rețele de cunoștințe și expertiză pot fi extrem de eficiente în procesele de „mediere între diverși actori și în oferirea unor componente de sprijin pe baza fondurilor UE și de la bugetul de stat."[42] Deși aceste rețele sunt în prezent implicate în anumite activități de programare în România, ele nu acționează, în general, ca parteneri și consilieri ai viitorilor potențiali beneficiari în cadrul etapei de pre-aplicare. Astfel, OI-urile ar putea să încurajeze o implicare mai activă din partea acestui tip de organizații.

168. **În fine, sesiunile de training oferite potențialilor beneficiari pot fi îmbunătățite în continuare, mai ales cu privire la completarea corectă a cererilor de finanțare și cu referire la prevenirea obstacolelor tipice implementării ulterioare.** Este important de menționat că cererile de finanțare sunt foarte greu de modificat *ex-post*, pentru că pe baza lor este evaluat (și finanțat) un anumit proiect. Din acest motiv, echipele de la nivelul OI-urilor ar trebui să colaboreze strâns cu solicitanții și să se asigure că informațiile incluse în cererile de finanțare sunt corecte, complete și de o bună calitate. Un exemplu des întâlnit este cel al indicatorilor de impact; mulți potențiali beneficiari au impresia că, cu cât includ mai multe ținte de impact, cu atât cresc șansele ca proiectul să primească finanțare. Dar, odată ce o astfel de cerere este aprobată, beneficiarul devine responsabil pentru atingerea tuturor indicatorilor pe care și i-a asumat, chiar dacă unii pot fi nemăsurabili sau nerealiști. Este, de asemenea, important ca, la cerere, OI-urile să sprijine beneficiarii în parcurgerea unor proceduri specifice etapei de pregătire a proiectelor (de exemplu, stabilirea unor criterii pentru studiul de fezabilitate). Anumite bune practici s-ar putea extinde ușor în întreaga țară dacă beneficiarii proiectelor ar știi ce să ceară de la proiectanți și constructori: de exemplu, proiectele de reabilitare a străzilor și a utilităților nu includ galerii subterane circulabile, care ar asigura un acces mult mai facil pentru reparații și mentenanță. Deși această soluție este o practică curentă în multe țări dezvoltate, proiectanții din România nu au adoptat-o până în acest moment, astfel că există în continuare intervenții periodice în corpul străzii, cu toate problemele financiare si de trafic generate de acestea, pe toată durata de viață a infrastructurii respective. Pentru evitarea unor astfel de situații și pentru promovarea bunelor practici, echipele OI ar trebui să îndrume autoritatea contractantă către acele soluții care asigură maximizarea impactului unei investiții din fonduri POR.

[41] "Turning Strategies into Projects: The Implementation of 2007-2013 Structural Funds Programmes," IQ-Net Thematic Paper 20 (2), European Policies Research Centre, p. 75
[42] Ibid., p. 76

VI. Aplicare, evaluare şi contractare

169. **Această fază începe de îndată ce un potenţial beneficiar este gata să pregătească propunerea efectivă de finanţare, inclusiv întreaga documentaţie aferentă obligatorie.** Cinci zone sunt cele mai relevante sub aspectul furnizării de asistenţă extinsă pentru solicitanţii POR în acest punct al procesului: ghidurilor solicitantului, cheltuielile eligibile, activităţile de asistenţă, instruirea post-contractare şi comunicarea permanentă. Obiectivul principal este de a ajuta toţi beneficiarii potenţiali să trimită spre evaluare propuneri adecvate. Procesul de candidatură trebuie să fie simplu, accesibil şi transparent pentru ca niciun beneficiar să nu fie descurajat în ceea ce privește intenția sa de a candida pentru fondurile POR din cauza obstacolelor birocratice percepute sau a procedurilor neclare. În acelaşi timp, cu cât un potenţial beneficiar completează mai bine cererea de finanţare cu toate elementele necesare, cu atât este generat un volum mai redus de activitate pentru personalul OI-urilor care verifică documentaţia şi, deseori, solicită runde repetate de clarificări pentru a aduce documentaţia într-un punct în care ea poate fi analizată din punct de vedere tehnic și financiar de evaluatori independenţi.

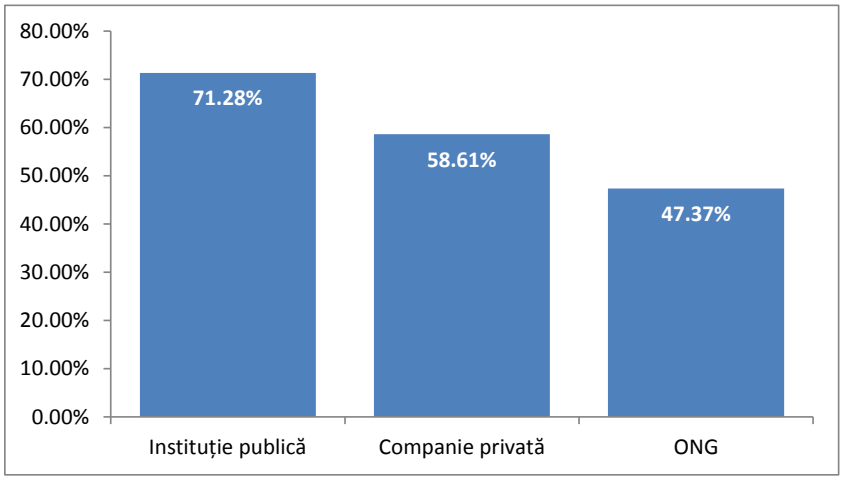
170. **De asemenea, este util de reţinut, de la bun început, că miza din faza de aplicare este ridicată: aceasta este prima interacţiune a unui potenţial beneficiar cu sistemul POR şi, de asemenea, dă tonul pentru toate fazele ulterioare ale proiectului.** Indiferent cât de atrase şi de interesate sunt persoanele în timpul pre-aplicării, în faza de aplicare trebuie depuse eforturi substanţiale pentru a asigura depunerea în condiţii adecvate a unei propuneri viabile şi de efect. În loc să se concentreze asupra conţinutului esențial, atenţia solicitanţilor tinde să fie distrasă de navigarea prin proceduri complexe, grăbindu-se să trimită propunerea şi să treacă prin sistemul de tip primul venit - primul servit, ca în cazul majorităţii axelor pentru POR 2007-2013. Aşadar, nu este deloc de mirare că unele dintre propunerile primite au fost de o calitate mai slabă, incluzând fie erori evidente, care au necesitat schimburi sau clarificări ulterioare, fie selectarea unor indicatori de proiect nerealişti şi nemăsurabili. Mai mult, orice greşeli sau alegeri inoportune din faza de candidatură pot avea ca rezultat fie respingerea propunerii, fie o gamă de probleme în faza de implementare şi post-implementare.

171. **Per total, beneficiarii care au luat parte la sondaj sunt, în general, satisfăcuţi de asistenţa primită de la Agenţiile de Dezvoltare Regională (ADR) în procesul de pregătire şi transmitere a cererilor de finanțare POR.** Studiul efectuat ca parte a acestui raport prezintă rezultate încurajatoare: dintr-un total de 470 de respondenţi, 24% consideră asistenţa primită ca „excelentă”, iar alţi 38% o consideră ca „foarte bună”. Numai 8% consideră că asistenţa furnizată de ADR s-a dovedit „slabă” sau „nesatisfăcătoare.” Interesant de remarcat este faptul că răspunsurile variază oarecum în funcţie de tipul de beneficiar: instituţiile publice sunt cele mai mulţumite de asistenţa primită, urmate de companiile private şi de instituţiile non-profit. Mai concret, 71% din respondenţii din sectorul public au caracterizat asistenţa pentru aplicare, furnizată de ADR-uri ca fiind „foarte bună” şi „excelentă”, în comparaţie cu 58% din companiile private şi 47% din organizaţiile non-profit. Per total, dincolo de diferitele categorii de beneficiari care au luat parte la studiu, asistenţa acordată acestora de către ADR-uri în această fază este evidentă.

172. **Această concluzie se corelează cu feedbackul primit în urma a peste 150 de discuţii în teren: cu foarte puţine excepţii, beneficiarii au lăudat profesionalismul şi viteza de reacţie a personalului din ADR-uri.** De asemenea, au menționat că personalul din ADR-uri i-a ţinut la curent cu starea proiectelor, oferindu-le informații în diferitele stadii ale procesului, şi că au reacţionat rapid la orice întrebări, în măsura în care puteau furniza răspunsurile. Au fost semnalate unele întârzieri atunci când a fost necesar

un răspuns oficial din partea AM - care, în ceea ce o priveşte, s-a confruntat cu lipsa de personal şi a încercat să pună în echilibru sarcinile operaţionale şi responsabilităţile strategice.[43] Important de reţinut, beneficiarii au opinii la fel de pozitive cu privire la personalul cu care au interacţionat în cadrul AM, dar există o percepţie generală conform căreia autoritatea centrală este suprasolicitată şi lipsită de personal. După cum s-a arătat, planurile de alocare a unor responsabilităţi crescute la nivel regional sunt binevenite, atât din perspectiva divizării unei bune părţi din activitate în opt fluxuri de lucru specifice regiunii respective, cât şi din perspectiva reducerii distanţei dintre factorii finali de decizie şi beneficiari, care va determina, inevitabil, creşterea vitezei de reacţie a mecanismelor de asistenţă.

Figura 30. Satisfacţia faţă de asistenţa ADR, acordată în faza de aplicare, este relativ ridicată



Ghidul solicitantului

173. **O primă resursă pentru beneficiarii potenţiali ai POR este ghidul solicitantului, particularizat pentru fiecare axă de program şi zonă de intervenţie şi elaborat pe baza documentului de programare POR şi a Documentului Cadru pentru Implementare (DCI).** În general,beneficiarii apreciază ghidurile ca fiind complete, utile şi suficiente pentru înţelegerea procesului de scriere şi de transmitere a unei cereri de finanţare. Ghidul conţine mai multe secţiuni: prezentarea generală a POR/axei de prioritate/domeniului de intervenţie; reguli aplicabile pentru solicitarea de finanţare (criterii de eligibilitate şi de selecţie, completarea şi transmiterea documentaţiei, procesele de evaluare şi de selecţie); condiţii de precontractare (de ex., documentaţia tehnică, vizita în teren); drepturile şi obligaţiile beneficiarilor şi anexele (formele, listele de verificare etc.). Beneficiarii POR apreciază că ghidul prezintă mai mult decât ceea ce este strict necesar pentru procesul de aplicare, explicând şi modul în care le vor fi evaluate proiectele, inclusiv criteriile de eligibilitate şi de selecţie, lista de verificare pentru evaluarea tehnică şi financiară, un contract tip de finanţare etc. De asemenea, ghidul include documente tip, cerute în faza de implementare pentru solicitanţii care avansează în proiect: cererea de pre-finanţare, cererea de rambursare şi raportul de progres.

174. **Structura actuală a ghidului solicitantului trebuie menţinută pentru viitoarea perioadă de programare.** La un prim nivel, este suficient de amănunţit şi este considerat ca fiind foarte util de majoritatea subiecţilor intervievaţi. De asemenea, beneficiarii mai experimentaţi ai finanţării POR au

[43] *A se vedea* „POR 2.0: Raport privind colaborarea şi comunicarea între AM şiOI"

obținut deja un anumit grad de confort cu actuala structură care asigură un bun punct de plecare pentru solicitanţii mai puţin experimentaţi în ceea ce privește următorul POR. Desigur, vor fi necesare schimbări la nivelul conținutului viitoarei versiuni, care să reflecteze prioritățile actualizate ale programului, modelele actualizate de selecţie şi alte cerinţe aplicabile, incluzând o secţiune completă privind utilizarea platformelor electronice aferente POR – în măsura în care factorii de decizie hotărăsc trecerea la un sistem electronic, conform celor recomandate. În măsura posibilului, toate elementele diferite incluse în prezent în ghidurile solicitantului trebuie păstrate în ordine pentru a furniza solicitanţilor vizibilitate maximă în ceea ce priveşte procesul, elementele care trebuie livrate şi pentru care trebuie alcătuite rapoarte, evoluţia bugetului proiectului etc. Obiectivele globale ale ghidului trebuie să fie, la fel ca pentru 2007-2013, explicarea modului în care se poate candida pentru finanţarea POR şi pentru reducerea la minimum a „surprizelor" în fazele ulterioare ale procesului. Acesta poate acţiona şi ca un dispozitiv de filtrare, care să asigure că numai beneficiarii care înţeleg detaliile programului şi care sunt suficient de interesaţi pentru a parcurge întregul ciclu al proiectului candidează pentru finanţare.

175. **Într-adevăr, dincolo de structura lor actuală, ghidurile solicitantului sunt valoroase dacă furnizează un cadru clar şi previzibil pentru procesul de aplicare şi de implementare.** Într-un studiu din februarie 2010, efectuat de portalul www.fonduristructurale.ro, beneficiarii fondurilor structurale - nu doar ai POR - au indicat „ghiduri ale solicitantului rigide şi neclare, cu corecţii de ultimă oră" ca fiind al patrulea cel mai semnificativ obstacol împotriva absorbţiei eficiente a fondurilor UE. Acest lucru nu este pe de-a întregul surprinzător; în opiniile calitative din urma discuţiilor de pe teren, s-a menţionat în mod repetat dificultatea planificării unui anumit proiect, date fiind schimbările de la nivelul standardelor de eligibilitate și al cheltuielilor eligibile, dar și în nivelurile de pre-finanţare şi cofinanţare (de ex., pentru beneficiarii din sectorul privat din axa 4.3) etc.

176. **Există două probleme separate, semnalate de către beneficiari; mai întâi, diferenţele dintre varianta consultativă şi versiunea finală a ghidurilor pentru solicitanţi, iar, în al doilea rând, eratele la ghiduri, prin care se modifică o parte din reguli în „timpul jocului".** Primul tip de modificări potenţiale este dificil de evitat, iar buna practică a publicării de versiuni provizorii ale ghidurilor pentru consultarea cu viitorii solicitanţi trebuie menţinută în continuare pentru toate axele şi zonele prioritare. În acelaşi timp, AM şi OI-urile trebuie să specifice cu claritate că versiunile consultative sunt supuse modificărilor, sfătuind beneficiarii să evite dezvoltarea în detaliu a propunerilor. De exemplu, elaborarea unui buget complet pentru un proiect trebuie să aştepte până la finalizarea tuturor ghidurilor, însă alte aspecte care nu se vor modifica - de ex., licitația pentru realizarea studiului de fezabilitate - pot şi trebuie finalizate în cel mai scurt timp posibil.

177. **În ceea ce priveşte al doilea set de modificări, care vizează modificări ale ghidurilor finalizate, acest fapt trebuie evitat pe cât posibil, pentru a conserva caracterul previzibil al sistemului POR, aşa cum se arată pe întreg parcursul acestui raport.** Mai ales în cadrul regulii FIFO, solicitanţii proactivi au început procesul în avans, ceea ce uneori a avut efecte negative, respectivii fiind obligaţi să opereze modificări şi să aloce resurse suplimentare pentru alinierea propunerilor proprii la cerinţele indicate în ghidurile actualizate. Desigur, există situaţii în care modificările sunt rezultatul unor schimbări legislative mai ample, a căror respectare este obligatorie. De asemenea, au fost situaţii de învăţare activă de-a lungul avansării procesului de implementare, fapt ce explică de ce majoritatea eratelor au fost adoptate încă de timpuriu în ciclul de program. În măsura în care următorul program POR se bazează pe lecţiile acumulate în perioada curentă de programare, se estimează că numărul de erate va scădea şi, în consecinţă, caracterul previzibil al întregului proces de depunere a cererilor de finanțare va crește.

178. **Alte îmbunătăţiri recomandate privind ghidul solicitantului sunt de un nivel mai tehnic, dar rămân corelate cu obiectivul global de îndrumare a solicitanţilor cu privire la întreg procesul şi la obligaţiile corespunzătoare.** De exemplu, conform pistei de audit din manualul de proceduri, durata etapei de contractare este estimată să fie cuprinsă între 37 şi 92 de zile, incluzând clarificările şi semnarea contractului atât de către beneficiar, cât şi de către reprezentantul AM (în trecut, ministrul semna personal aceste contracte). Această fază nu este descrisă cu claritate în ghidul solicitantului, în ciuda faptului că are potenţialul de a încetini procesul în mod semnificativ. Mai mult, pe baza pistelor de audit actualizate pentru toate fazele procesului, ghidul solicitantului trebuie să includă o secţiune cu cronologia potenţială (durata minimă şi maximă) pentru fiecare etapă. O posibilitate o reprezintă publicarea pistelor de audit pentru ca acestea să fie accesate şi înţelese de către toţi solicitanţii, în măsura în care prin acest demers nu sunt afectate onestitatea şi precizia proceselor de evaluare şi de control.

179. **La fel de importantă, secţiunea privind drepturile şi obligaţiile beneficiarilor nu este pe deplin corelată cu articolele echivalente din contractul de finanţare.** Chiar dacă ultimul este doar o anexă la ghidul solicitantului, pentru a se evita orice confuzie în rândul solicitanţilor, se recomandă păstrarea aceluiaşi conţinut pentru ambele documente menţionate aici. În special, articolul 9, secţiunile (2), (9), (11), (12) şi (12) şi (23) trebuie explicate cu claritate în ghidul solicitantului, deoarece se referă la obligaţii critice ale beneficiarului în ceea ce priveşte preluarea responsabilităţii integrale asupra implementării proiectului, cu respectarea calendarului stabilit de activităţi planificate, cu îndeplinirea tuturor cerinţelor de publicitate şi cu asigurarea „conformităţii complete cu politicile Uniunii Europene şi cu cele naţionale cu privire la achiziţiile publice, [...] egalitatea de şanse, dezvoltarea durabilă, informare şi publicitate." Articolul 9, secţiunea (24) din contractul de finanţare prevede următoarele:

> *„În atribuirea [contractelor] pentru implementarea proiectului indicat în prezentul Contract, Beneficiarul, ca Autoritate Contractantă, trebuie să respecte legislaţia naţională de achiziţii publice. Nerespectarea acestei obligaţii duce la cheltuieli neeligibile [aferente contractelor obţinute prin achiziţii publice] sau la corecţii financiare, în conformitate cu legislaţia curentă în vigoare".*

Aceste cerinţe sunt deosebit de importante pentru a include componentele de început ale ghidului solicitantului în lumina schimbărilor legate de achiziţiile publice şi a corecţiilor aferente, în ultimii ani.

Cheltuieli eligibile şi neeligibile

180. **O componentă critică a fazei de aplicare este ordinul cheltuielilor eligibile, care constituie o anexă la ghidul solicitantului şi defineşte tipul de componente de proiect care vor fi finanţate cu sprijin prin POR.** Regulamentul Comisiei nr. 1685/2000 menționează în mod specific că „regulile privind cheltuielile eligibile trebuie să fie regulile naţionale relevante, cu excepţia cazurilor când Comisia consideră necesar să adopte reguli la nivel comunitar."[44] Acelaşi act defineşte unele categorii largi de cheltuieli eligibile şi neeligibile (de ex., TVA, salarii etc.). Ca atare, în limite rezonabile, decizia privind cheltuielile de proiect care vor fi acoperite din fonduri structurale aparţine autorităţilor de la nivel naţional, CE furnizând numai îndrumări de ordin general în acest sens. Pentru POR, lista cheltuielilor eligibile se stabileşte prin ordin comun (Ordinul privind cheltuielile eligibile - OCE) emis de Ministerul Dezvoltării Regionale şi al Administraţiei Publice şi Ministerul de Finanţe. Această procedură dublează legislaţia naţională privind cheltuielile incluse în lucrări de infrastructură, în speţă HG nr. 28/2008, şi a generat rezultate nesatisfăcătoare în implementare. De exemplu, scaunele din clase nu au fost eligibile

[44] *A se vedea* http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:193:0039:0048:EN:PDF

pentru POR, dar mesele, computerele, hărţile şi alte echipamente au fost. Trotuarul şi băncile din faţa centrelor pentru persoanele în vârstă sunt, de asemenea, cheltuieli neeligibile, iar o gamă de avize şi autorizaţii trebuie achitate din surse proprii, deoarece nu sunt incluse în mod specific în OCE. Acelaşi lucru este valabil pentru diferite măsuri referitoare la organizarea unui şantier de construcţii, împrejmuirea, cuplarea la reţeaua de alimentare cu energie electrică etc. Lista de exemple este lungă şi arată că reglementarea în exces generează, în mod specific, consecinţe nedorite, care, în acest caz, se manifestă prin facturi crescute pentru beneficiarii proiectelor, presiuni bugetare mai ridicate şi o capacitate diminuată de implementare a proiectelor curente şi de co-finanţare a proiectelor noi. Într-adevăr, în ciuda intenţiei lăudabile de a asigura canalizarea fondurilor POR spre activităţi esenţiale legate de proiect, este o activitate descurajantă aceea de a defini, pentru toate tipurile de proiecte POR eligibile, toate cheltuielile eligibile posibile.

Poza 4. Scaunele din cele mai moderne săli sunt de multe ori tot cele vechi

181. **Beneficiarii POR intervievaţi solicită factorilor de decizie fie (A) să îmbunătăţească Ordinul privind cheltuielile eligibile (OCE) pe baza feedbackului acestora; fie (B) să elimine OCE şi să se bazeze pe legislaţia naţională aplicabilă; fie (C) să definească o listă a cheltuielilor neeligibile.** Dată fiind experienţa acumulată în perioada curentă, POR 2014-2020 trebuie să ia în considerare un aport extins de informaţii de la beneficiari cu privire la revizuirea şi extinderea OCE-urilor (opţiunea A). În acelaşi timp, este puţin probabil să se poată reglementa fiecare cheltuială specifică unui anumit proiect, deci opţiunea B apare mai fezabilă. Aceasta ar implica eliminarea OCE-urilor pentru proiectele POR şi utilizarea cadrului furnizat de HG nr. 759/2009 şi HG nr. 28/2008, care include detalii privind structura devizului general, cu toate cheltuielile. Această legislaţie este deja implementată, deci unicele măsuri suplimentare adoptate de AM ar trebui să vizeze procedurile de management al riscurilor în evaluarea şi implementarea proiectului. Detalii privind o soluţie potenţială sunt furnizate în caseta de mai jos. Cât despre opțiunea C, în comparație cu actuala stare de fapt, ar fi mai viabil să se definească ce anume nu se poate finanța (așa cum se stipulează în legislația UE și cea națională) decât să se listeze întreaga gamă de cheltuieli posibile.

Caseta 2. Un sistem alternativ pentru determinarea cheltuielilor eligibile şi neeligibile

Sistemul curent care se bazează pe OCE-uri este prea rigid şi duce la rezultate sub nivelul optim în implementarea proiectului, unde cheltuielile necesare şi aferente investiţiei nu pot fi acoperite de fondurile POR. **Utilizarea ca bază alternativă a HG nr. 28/2008 asigură un cadru mai flexibil, dar necesită evaluatori independenţi pentru analizarea listei de cheltuieli cerute de către solicitanţi în cadrul fazei de evaluare:**

- Printr-o evaluare de birou, se va stabili dacă elementul de cheltuială solicitat se încadrează în raza de acţiune a HG nr. 28/2008. Dacă depăşeşte cadrul legislativ, trebuie considerat neeligibil.
- Dacă se încadrează în raza de acţiune a HG nr. 28/2008, dar pare în continuare irelevantă pentru proiectul respectiv, evaluatorii pot solicita clarificări şi pot aproba cheltuiala.
- Dacă nu este posibilă o evaluare clară, este necesară o vizită în teren pentru a determina şi prezenta solicitantului lista finală de cheltuieli eligibile.

Evaluatorii tehnici vor fi, de asemenea, solicitaţi să semneze declaraţii prin care îşi asumă răspunderea pentru evaluări eronate, pentru a reduce la minimum riscul de a considera o cheltuială ca fiind eligibilă când de fapt trebuie suportată din resursele proprii ale beneficiarului. Această soluţie promite să abordeze nevoile specifice ale proiectului şi să asigure primirea de către beneficiari a tuturor fondurilor POR de care trebuie să beneficieze ca parte a finalizării unei anumite investiţii.

182. **Mai mult, OCE-urile curent stabileşte o valoare maximă de 5% pentru cheltuielile aferente conceperii proiectului şi asistenţei tehnice (Articolul 3), ceea ce a contribuit la calitatea redusă a documentaţiei tehnice şi a lucrărilor de construcţii.**[45] Evaluarea internaţională sugerează că această limitare artificială a acestui tip de cheltuieli este inadecvată şi că limita trebuie mărită până la cel puţin 10% din valoarea proiectului. În prezent, cele 5% trebuie să acopere toate aspectele legate de: studii de teren pentru studiul de fezabilitate (de ex. geotehnice, topografice etc.); cheltuieli aferente autorizaţiilor şi aprobărilor (de ex., autorizaţie de construcţiei, racordările la reţelele principale de utilităţi etc.); proiectare şi activităţi de inginerie (de ex., studiu de fezabilitate, proiect tehnic, verificarea proiectului tehnic, expertiza tehnică etc.); servicii de consultanţă (de ex., management de proiect, consiliere privind achiziţiile publice etc.) şi asistenţa tehnică, inclusiv diriginţii de şantier. Toate aceste elemente sunt esenţiale pentru reuşita proiectului, dar în condiţiile limitării curente sunt insuficient remunerate, motiv pentru care furnizorii de servicii sfârşesc prin a adopta soluţii în detrimentul beneficiarilor.

183. **Un exemplu elocvent se referă la diriginţii de şantier, care joacă un rol esenţial în implementarea proiectului, dar care rămân slab remuneraţi în condiţiile actuale.** Mai concret, aceştia trebuie să certifice calitatea lucrărilor şi a materialelor şi să semnaleze beneficiarilor toate problemele potenţiale, acestea fiind atribuţii vitale, care necesită prezenţa lor permanentă pe şantier. Dar, deoarece contractele ajung la ofertantul care propune preţul cel mai scăzut şi pentru că beneficiarii nu impun diriginţilor să fie prezenţi permanent pe şantier, aceştia îndeplinesc deseori acest rol pentru mai multe contracte simultan şi chiar în localităţi diferite. În unele cazuri, ei semnează rapoarte de progres şi de inspecţie fără a verifica efectiv situaţia pe şantier, ceea ce ulterior se întoarce împotriva beneficiarului sub forma unor cheltuieli suplimentare neprevăzute şi neeligibile. În caseta de mai jos sunt prezentate mai multe detalii cu privire la factorii responsabili pentru situaţia curentă, precum şi soluţiile potenţiale care trebuie avute în vedere.

[45] *A se vedea* „Monitorul Oficial al României”, nr. 327 din 11 mai 2011

Caseta 3. Pragul de 5% impus prin Ordinul de Cheltuieli Eligibile pentru anumite servicii este inadecvat

Situaţie: În cazurile în care solicitanții optează pentru contractarea unui consultant extern pentru elaborarea cererii de finanţare (CF) şi a studiului de fezabilitate (SF), expertul respectiv este, de asemenea, responsabil de alcătuirea bugetului proiectului şi a devizului general. În faza următoare, acelaşi consultant licitează, de regulă, pentru câştigarea contractului și pentru elaborarea proiectului tehnic şi/sau pentru managementul de proiect, ceea ce înseamnă că, la elaborarea devizului general, este în interesul său să aloce un procent cât mai mare din buget la elementele 3.3 (Proiectare şi inginerie), 3.6 (Asistenţă tehnică pe tot parcursul fazei de execuţie) şi 3.5b (Servicii de management de proiect).

Consecinţă: Aceasta înseamnă că numai o mică proporţie din bugetul total (limitată la 5% din valoarea totală a proiectului, după cum s-a arătat anterior) este disponibilă pentru elementul 3.6b, care acoperă cheltuielile pentru diriginţii de şantier, responsabili de verificarea calităţii muncii efectuate. Alături de criteriul de selecţie „preţ minim," această situaţie determină diriginţii de şantier să caute de lucru în mai multe părți.

Observaţii cheie: Conform evaluărilor internaţionale, este o practică comună să se aloce 3-5% din valoarea proiectului pentru studii de fezabilitate şi evaluările aferente acestora, 3-7% pentru proiectele tehnice detaliate şi 3-5% pentru diriginţii de şantier sau „ingineri." Proporţiile exacte depind de anvergura şi de complexitatea proiectului. Aceste cifre pun într-o lumină defavorabilă partea de 1%, disponibilă de regulă pentru contractele cu diriginții de şantier în România, sugerând, de asemenea, că limita globală de 5% a acestor componente vitale este artificială şi inadecvată, contribuind la calitatea slabă a serviciilor oferite de diverși furnizori.

Recomandări: Limita de 5% trebuie mărită, în conformitate cu cele mai bune practici de la nivel internaţional. Această măsură trebuie completată de un sistem de achiziţii publice care trece de la standardul „preţ minim" la criterii de selecţie mai adecvate.

184. **Ca o bună practică, factorii de decizie din România ar trebui să se inspire din echivalentul spaniol al OCE, care permite o flexibilitate semnificativă în modul în care sunt definite cheltuielile eligibile.** În termeni simpli, acest document listează în principal numai acele costuri care nu pot fi decontate din fonduri structurale, menționând în mod special că toate cheltuielile trebuie să fie conforme cu legislația europeană și națională aplicabilă. De exemplu, sunt numai două condiții ca o cheltuială generală să fie considerată eligibilă: (1) să fi fost inclusă în cererea de finanțare aprobată pe baza criteriilor stabilite de Comitetul de Monitorizare; și (2) să fie bazată pe costuri reale rezultate din proiect. Acest gen de abordare flexibilă a facilitat o implementare mai ușoară a proiectelor cofinanțate din fonduri europene în Spania și ar putea servi drept un exemplu util pentru viitorul POR. Caseta următoare furnizează mai multe detalii despre modelul spaniol.

Caseta 4. Echivalentul spaniol al Ordinului de Cheltuieli Eligibile este multe mai flexibil

Extras din Ordinul 524/2008 emis de Ministerul Economiei și Finanțelor (Spania):

Cheltuieli eligibile: Normă generală. Cheltuielile eligibile vor trebui să corespundă cu certitudine operațiunii cofinanțate, fără alte limitări în afara celor derivate din legislația comunitară și legislația națională aplicabilă, precum și a celor cuprinse în prezentul act normativ. Acțiunile cofinanțate prin FEDER, care intră în sfera de aplicabilitate a articolului 3 din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006, vor trebui să respecte normele privitoare la cheltuielile eligibile prevăzute în articolul 11 al Regulamentului menționat și, după caz, cele stabilite în conformitate cu articolul 56.4 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 pentru FSE.

Cheltuieli neeligibile. Următoarele cheltuieli nu vor avea dreptul la finanțare din FEDER, nici din Fondul de Coeziune: dobânzile aferente creditelor; celelalte cheltuieli financiare, cu excepția bonificațiilor de dobândă, cuprinse în programele de subvenționare; locuința; demontarea centralelor nucleare; taxa pe valoarea adăugată recuperabilă și impozitul general indirect recuperabil în Insulele Canare, precum și alte impozite similare recuperabile; impozitele personale sau pe venit; contribuțiile în natură; dobânzile, suprataxele și sancțiunile administrative și penale; cheltuielile pentru proceduri judiciare; cheltuieli pentru garanții bancare sau de alt tip, cu excepția celor reprezentând bonificații ale costului garanției, cuprinse în schemele de subvenționare. La achiziționarea de bunuri și servicii prin contracte publice, nu sunt eligibile: reducerile aplicate; plățile efectuate de către contractant către stat sub formă de taxă de gestiune a lucrării, controlul calității sau orice alte forme care presupun venituri sau reduceri derivate din execuția contractului; plățile efectuate de beneficiar, derivate din modificările contractelor publice, atâta vreme cât nu se acceptă eligibilitatea acestora de către Direcția Generală a Fondurilor Comunitare.

Cheltuielile generale vor fi eligibile cu condiția îndeplinirii următoarelor cerințe:

a) să figureze în mod expres includerea lor în actul de selecție a operațiunii cofinanțate, în conformitate cu criteriile aprobate de Comitetul de Monitorizare și
b) să se bazeze pe costuri reale imputabile executării operațiunii respective în conformitate cu principiile și normele de contabilitate general admise, sau costurilor medii reale destinate operațiunilor de același tip.

Sumele forfetare bazate pe costurile medii nu vor putea depăși 25% din costurile directe ale unei operațiuni care poate afecta nivelul cheltuielilor generale. Calculul sumelor forfetare se va documenta în mod corespunzător, pe baza unui raport tehnic motivat, înaintea primei declarații de cheltuieli în care vor fi incluse, și va fi revizuit cel puțin o dată pe an.

Cheltuieli ale administrațiilor și organismelor publice privitoare la pregătirea sau executarea de operațiuni. În afara asistenței tehnice pentru programul operațional conform articolului 46 al Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, vor fi eligibile următoarele cheltuieli efectuate de autoritățile publice în timpul pregătirii sau executării unei operațiuni:

a) costurile pentru serviciile profesionale prestate de o autoritate publică diferită de beneficiar în timpul pregătirii sau executării unei operațiuni;
b) costurile pentru serviciile privitoare la pregătirea și execuția unei operațiuni prestate de o autoritate publică când aceasta este beneficiarul și execută o operațiune pe cont propriu fără să recurgă la prestatori de servicii externe.

Sursa: Ministerul Finanțelor și Administrației Publice (Spania)

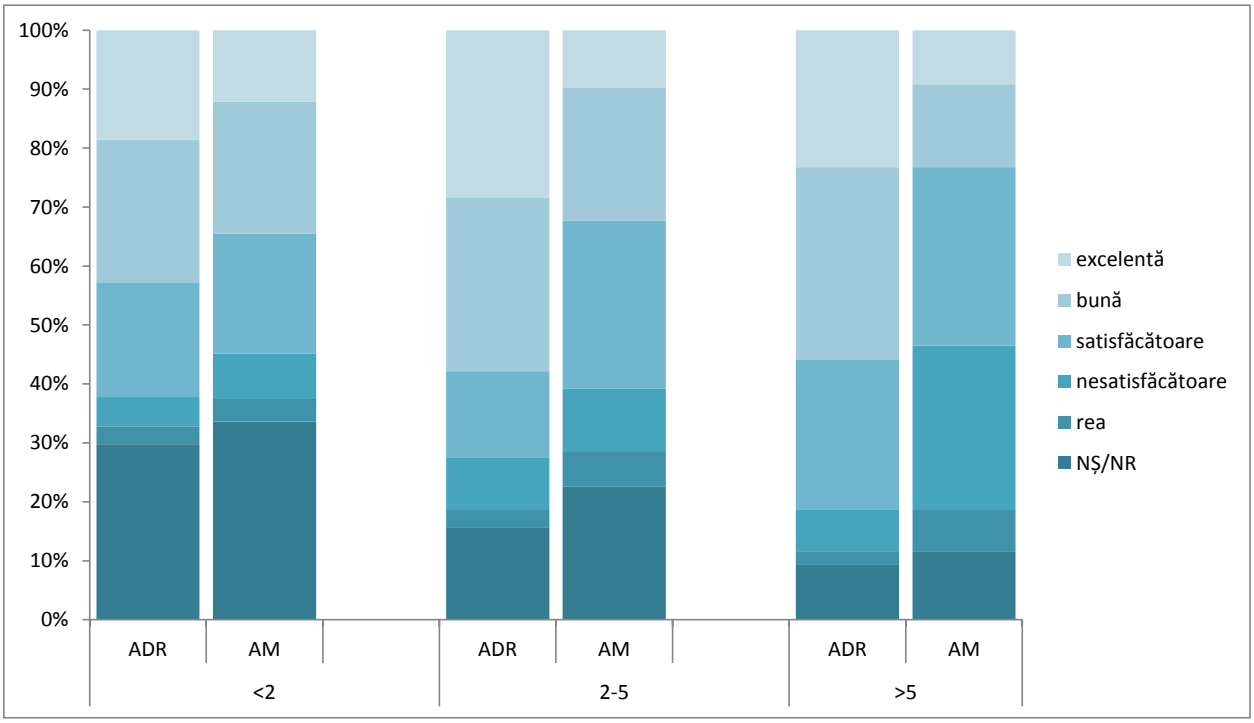
Biroul de asistenţă (Helpdesk)

185. **Fiecare ADR a înfiinţat un birou de asistenţă funcţional, care oferă sprijin solicitanţilor POR interesaţi, cu rezultate pozitive până în prezent.** Acesta informează beneficiarii cu privire la oportunităţile oferite de toate instrumentele structurale dintr-o anumită regiune şi poate transmite solicitări către diferite AM-uri şi OI-uri, de la caz la caz, în funcţie de scopul final al proiectului. Cu toate acestea, majoritatea activităţilor de la biroul de asistenţă rămân concentrate în jurul POR. Principalele canale pentru asistenţa beneficiarilor includ poşta electronică, telefonul şi întâlnirile personale, la sediul central ADR sau la unul dintre sediile judeţene. Discuţiile cu ADR-urile arată că birourile de asistenţă au

ajutat la eliminarea unei părţi din presiunile asupra personalului din departamentul de evaluare, confruntat, de regulă, cu puternice constrângeri de timp şi cu un volum de lucru extrem de ridicat, mai ales odată cu lansarea de noi axe şi domenii de intervenţie şi atunci când încep să sosească solicitările. Separarea funcţiilor de interfaţă cu clienţii în cadrul birourilor de asistenţă s-a dovedit foarte eficientă, asigurându-se, astfel, că fiecare întrebare sosită este luată în considerare şi abordată cu promptitudine. Cu certitudine, personalul de la biroul de asistenţă nu poate răspunde la toate tipurile de solicitări deoarece unele pot fi foarte tehnice şi specifice proiectului. Dar acesta poate răspunde la întrebări relativ elementare şi la care se poate găsi răspunsul prin consultarea documentelor de programare şi implementare POR, precum şi a ghidului solicitantului.

186. **În unele cazuri, OI-urile pot, de asemenea, să direcţioneze solicitările către biroul de asistenţă al AM, care este axat pe furnizarea de informaţii generale despre programul POR, axele sale, domeniile de intervenţie etc.** În ceea ce le priveşte, birourile de asistenţă de la nivelul OI-urilor sunt capabile să acţioneze ca prim punct de contact pentru solicitanţii care au nevoie de asistenţă cu privire la completarea unei cereri şi obţinerea documentaţiei auxiliare necesare, funcţii pe care AM le-a delegat către ADR-uri. Aşa cum s-a arătat anterior, cu cât această asistenţă este mai apropiată de beneficiari, cu atât acestea le poate rezolva problemele într-o manieră mai promptă, ceea ce sugerează că majoritatea activităţilor de la biroul de asistenţă ar trebui să se concentreze la nivelul OI-urilor. Opiniile rezultate în urma discuţiilor confirmă acest lucru: majoritatea beneficiarilor contactează mai întâi reprezentantul local al ADR-ului, de la biroul judeţean sau regional, apelând la personalul AM numai în situaţii speciale, când simt nevoia să discute cu o persoană din minister. Acest lucru poate surveni când ADR nu poate oferi solicitantului un răspuns definitiv sau dacă solicitantul doreşte să se intereseze cu privire la un anumit punct al procesului aflat sub autoritatea AM (de ex., numirea unui evaluator independent după verificarea administrativă şi de eligibilitate efectuată iniţial de către OI).

Figura 31. Percepţia beneficiarilor privind helpdesk-urile ADR/AM (in funcţie de nr. proiecte POR implementate)



187. **Dincolo de funcţiile tradiţionale ale biroului de asistenţă, acelea de a răspunde solicitărilor primite prin intermediul unui personal dedicat, birourile de asistenţă ADR organizează şi activităţi de formare şi informare pentru solicitanţii potenţiali.** Rolul acestor sesiuni este acela de a prezenta oportunităţile de finanţare disponibile prin POR şi de a răspunde la orice întrebări care pot apărea în legătură cu ghidurile solicitantului, documentaţia necesară, etapele procedurale pentru obţinerea diferitelor autorizaţii etc.

Formare

188. **Atât ADR-urile, cât şi AM organizează sesiuni de instruire post-contractare cu beneficiarii care au semnat contracte sau care au început deja implementarea proiectului.** Într-un caz ideal, fiecare beneficiar care a fost contractat trebuie să primească o instruire aprofundată cu privire la procedurile aplicabile, precum şi la provocările şi soluţiile frecvente din timpul etapelor de implementare şi post-implementare, inclusiv privind achiziţiile publice şi managementul de proiect. Avantajul programării sesiunilor în acest punct al procesului (respectiv, după contractare) este acela că grupul ţintă este mai redus şi mai bine definit comparativ cu întreaga bază de beneficiari potenţiali şi solicitanţi. Importanţa acestor sesiuni pentru asigurarea finalizării facile a proiectului se reflectă atât în rezultatele studiilor, cât şi în opiniile exprimate în timpul discuţiilor purtate cu ocazia vizitelor pe teren. Mergând mai departe, AM şi OI-urile trebuie să continue organizarea acestor sesiuni de formare şi să continue să îmbunătăţească parametrii calitativi ai acestora, ţinând cont de nevoia de: sincronizare şi coordonare eficientă; frecvenţă sporită; şi personalizare extinsă pentru diferite tipuri de beneficiari.

La nivelul OI

189. **O bună practică adoptată de ADR-uri o reprezintă organizarea de ateliere de lucru post-contractare cu viitorii beneficiari ai finanţării POR.** Aceste sesiuni sunt planificate periodic: pe măsură ce solicitanţii aprobaţi trec prin evaluare şi se îndreaptă spre faza de implementare, ADR-urile formează grupuri de 12-15 viitori beneficiari şi le solicită să se prezinte, de obicei, la sediul regional pentru un atelier de pregătire cu durata de o zi. Unii manageri de ADR au depus un efort conştient de a corela participanţii în funcţie de un set clar de criterii (de ex., experienţă, zonă de interes, tipul beneficiarului – public, privat etc.). Totuşi, în unele situaţii, restricţiile de timp au dus la selecţii mai puţin strategice ale participanţilor. De asemenea, nu există o metodologie standard pentru aceste sesiuni, dar, în principal, toate au obiectivul comun de pregătire a managerilor de proiect pentru provocările de zi cu zi, legate de implementare. Aşa cum se va arăta ulterior pe parcursul acestui raport, cele mai semnificative două obstacole sunt legate de achiziţiile publice şi de adaptările cerute cu privire la documentaţia tehnică. În afara prezentării acestor subiecte, formatorii (de la ADR sau consultanţi externi) mai abordează şi cerinţe specifice de raportare, inclusiv rapoarte de progres, vizitele de monitorizare, evaluări de durabilitate post-implementare etc.

190. **Pe baza rezultatelor studiilor şi pe baza opiniilor obţinute în urma interviurilor, beneficiarii POR consideră aceste sesiuni ca fiind utile şi productive.** În afara conţinutului propriu-zis, acestea sunt oportunităţi de a interacţiona cu alţi beneficiari prezenţi, de a discuta probleme şi soluţii potenţiale şi de a învăţa unii de la alţii. Cifrele arată o imagine pozitivă: 52% din respondenţi evaluează atelierele de lucru organizate de ADR ca „excelente” şi „foarte bune,” iar alţi 23% le consideră „satisfăcătoare.” De

asemenea, reprezentanţii OI intervievaţi cred cu putere în valoarea acestor sesiuni şi au constatat că s-au prevenit multe erori prin parcurgerea cu atenţie a diferitelor proceduri cu viitorii beneficiari. Un caz special este OI-Turism, care a trebuit să renunţe la organizarea acestor sesiuni în lunile din urmă din cauza suprasolicitării şi a volumului redus de personal, care s-a concentrat cu precădere asupra problemelor de natură operaţională. Rezultatul - o scădere a calităţii documentelor cheie transmise de beneficiari. De exemplu, OI a primit solicitări de rambursare de la beneficiari care comiteau erori identice în mod repetat, ceea ce a sfârşit prin a genera un volum suplimentar de muncă pentru personalul OI. Acest lucru arată că formarea beneficiarilor în faza de post-contractare contribuie nu doar la finalizarea proiectelor şi la absorbţia fondurilor disponibile într-un mod mai eficient, dar reduce şi sarcinile operaţionale pe care trebuie să le îndeplinească echipele din AM şi OI-uri.

191. **La nivelul ADR, instruirea din etapa de post-contractare trebuie să menţină formatul actual de sesiuni în grupuri mici şi să continue să acopere întreaga gamă de viitori beneficiari prin intermediul unor ateliere de lucru tot mai *particularizate* şi permanent *relevante*.** În ceea privește selectarea participanţilor pentru atelierele de lucru, se recomandă o metodologie comună pentru toate ADR-urile sau cel puţin un set de principii directoare; astfel, se va putea asigura menţinerea discuţiilor la un nivel corespunzător. Două criterii sunt importante aici: nivelul de experienţă a beneficiarului în ceea ce priveşte finanţarea POR/UE şi tipul de organizaţie (privată/publică/non-profit). Selecţia strategică a participanţilor va determina creşterea calităţii atelierului de lucru; de asemenea, ea poate facilita interacţiuni pe termen lung şi partajarea cunoştinţelor între membrii grupului deoarece este de aşteptat ca aceştia să se confrunte cu probleme similare în etapa de implementare. În acelaşi timp, materialele cursului trebuie permanent actualizate, în deplin acord cu cel mai recent cadru legislativ, iar profilurile vorbitorilor trebuie corelate cu particularităţile din România. Aceasta nu este o sarcină uşoară, deoarece organizarea atelierelor - şi eventual externalizarea acestei activităţi - necesită timp şi implică o paletă de resurse care trebuie mobilizate în avans (de ex., experţi, locaţie, echipament etc.). Însă, relevanţa informaţiilor prezentate trebuie să aibă întotdeauna prioritate.

192. **Particularizarea şi relevanţa pot fi îmbunătăţite prin abordarea preocupărilor *specifice proiectului* în timpul sesiunilor de pre-implementare, ceea ce reprezintă exact avantajul competitiv al ADR-urilor.** Ca principală forţă motrice din spatele Planurilor de dezvoltare regională (PDR), ADR-urile au acumulat informaţii aprofundate cu privire la contextul local, inclusiv cu privire la aspecte regionale care depăşesc sfera POR. De asemenea, ele au resurse esenţiale care sunt disponibile în imediata apropiere a beneficiarilor, și anume birourile judeţene şi regionale, care sunt capabile să construiască relaţii de colaborare, bazate pe încredere cu beneficiarii. În multe cazuri, echipele din ADR-uri cunosc foarte bine capacitatea unui anumit beneficiar şi pot anticipa provocările cu care el se va confrunta înainte ca acestea să se materializeze. Din toate aceste motive, ori de câte ori este posibil, sesiunile de instruire organizate de ADR-uri trebuie să includă componente de formare individuală, dedicate abordării întrebărilor specifice ale fiecărui manager de proiect.

La nivelul AM

193. **AM a organizat, de asemenea, sesiuni de instruire cu beneficiarii POR în anumite momente ale perioadei de programare 2007-2013, inclusiv cu ajutorul experţilor externi.** De exemplu, la sfârşitul lui 2009, AM a contractat un consorţiu de firme care să conducă sesiunile de instruire cu persoanele din organizaţiile beneficiare. Acestea au avut loc în două runde – iulie 2010 - iulie 2011 şi iunie - decembrie 2011 – la care au participat peste 1000 de persoane din partea organizaţiilor beneficiare. Sesiunile s-au concentrat asupra a două teme mari – implementarea proiectelor POR şi achiziţiile publice – şi s-au

extins fiecare pe durata a câte trei zile, permiţând o instruire şi asistenţă aprofundate. În mod normal, aceste tipuri de sesiuni implică grupuri mai mari de participanţi şi acoperă teme mai ample. În comparaţie cu ADR-urile, care se pot concentra asupra unor aspecte locale şi legate de proiect, avantajul AM rezidă în cunoașterea în ansamblu (la nivel naţional) a unor aspecte complexe precum achiziţiile publice şi documentaţia tehnică, dar şi în informarea beneficiarilor cu privire la modul de abordare a celor mai frecvente probleme. În aceeași perioadă, au fost organizate sesiuni de instruire pentru personalul din OI-uri și AM, astfel încât să existe o abordare unitară a problemelor tehnice și de achiziții publice cu care se confruntă acesta în procesul amplu al verificării și monitorizării implementării proiectelor.

194. **În general, opinia beneficiarilor cu privire la sesiunile de instruire organizate de AM este una pozitivă.** 43% din persoanele care au luat parte la sondaj au calificat sesiunile ca „excelente” (13%) şi „foarte bune” (30%), în timp ce 16% nu au fost mulţumiţi, iar 14% nu au putut răspunde, ceea ce poate însemna că nu au luat parte la cursurile oferite. Cifrele de mai sus şi opiniile calitative exprimate cu ocazia discuţiilor sugerează că aceste activităţi de formare sunt utile şi trebuie să continue pe viitor în special pentru că beneficiarii sunt în căutarea unor interacţiuni mai strânse cu personalul AM. Aceste sesiuni permit și apropierea de nivelul de bază al implementării, facilitând totodată schimbul de opinii cu echipele de proiect despre provocări şi soluţii acceptabile. Desigur, nu ne putem aștepta ca AM să intre în detalii şi să furnizeze feedback specific fiecărui proiect, aşa cum o fac ADR-urile pe durata atelierelor de lucru post-contractare, însă AM poate crea valoare adăugată prin oferirea celor mai recente îndrumări cu privire la probleme presante (de ex., legislaţia achiziţiilor publice, modificarea proiectelor tehnice etc.). Venind din partea celor care deţin autoritatea finală în materie de implementare, un asemenea feedback este extrem de important pentru beneficiari.

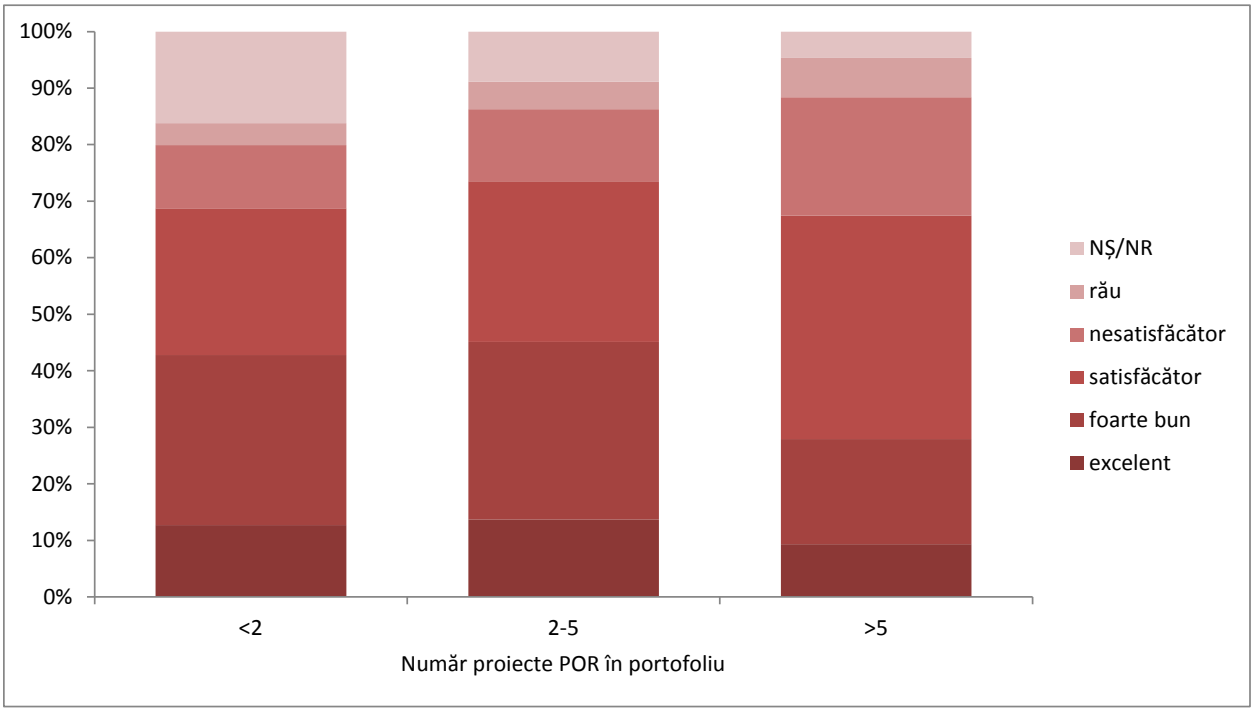
195. **Pentru sesiunile de instruire de la acest nivel, există în continuare loc de îmbunătăţiri sub două aspecte cheie: frecvenţa şi diferenţierea în funcţie de competenţele beneficiarilor.** Primul aspect se referă la frecvenţa cu care sunt invitați beneficiarii din toată ţara pentru a lua parte la seminarii. Sesiunile din 2010 şi 2011 au fost binevenite, dar au fost organizate într-o fază târzie a procesului, la peste trei ani de la data de începere a POR. Pentru beneficiarii care s-au grăbit să înscrie de timpuriu proiectele în competiţie – şi să profite de modelul de selecţie FIFO (first-in-first-out) – momentul organizării nu a fost în totalitate util. Dacă astfel de sesiuni ar fi fost contractate mai devreme şi organizate în 2007-2008, probabil că cel puţin o parte din problemele de achiziţii publice şi corecţiile aferente ar fi putut fi evitate. Întârzierile au fost puse și pe seama procedurilor îndelungate de licitație cu care România se confruntă în general, însă o mai bună planificare a acestora ar putea facilita o mai bună aliniere a sesiunilor cu ciclul de proiect. În funcţie de bugetul disponibil, seminariile de instruire trebuie organizate mai frecvent pentru ca fiecare beneficiar care începe implementarea unui proiect POR să poată participa; de asemenea, acestea ar trebui organizate pe baza unor cazuri specifice și pe anumite teme dacă o schimbare majoră impune acest tip de demers. De exemplu, modificări precum clarificările din 2011 privind legislaţia în materie de achiziţii publice trebuie să determine organizarea de seminarii în cadrul cărora să se explice impactul lor asupra beneficiarilor şi prin intermediul cărora să se prevină alte erori.

196. **În ceea ce priveşte diferenţierea sesiunilor în funcţie de competenţele beneficiarilor, se recomandă organizarea de seminarii pentru cel puţin trei niveluri: începător, intermediar şi avansat.** În sistemul actual, materialul prezentat a fost prea dificil pentru unii participanţi şi prea simplu pentru alţii. Examinând cifrele din figura de mai jos, se poate specula că, în formatul actual, valoarea instruirii scade cu nivelul de experienţă al beneficiarului: numai 28% din respondenţii cu peste cinci proiecte POR în

portofoliu au considerat că sesiunile sunt „excelente” sau „foarte bune”, în comparaţie cu peste 40% din respondenţii cu un nivel mai redus de experienţă. În consecinţă, o modalitate simplă de creştere a calităţii instruirii organizate de AM constă în furnizarea de instruire în funcție de diferite niveluri de competenţă. Constrângerile bugetare nu ar trebui să fie valabile în acest caz deoarece astfel de activităţi pot şi au fost finanţate din axa POR de asistenţă tehnică, ceea ce lasă spaţiu în continuare pentru solicitarea de sesiuni suplimentare de la instructorii contractaţi. În cele din urmă, dar nu în ultimul rând, este recomandabil ca, pe baza unei planificări adecvate, să se solicite feedback din partea beneficiarilor în ceea ce priveşte programa cursului şi formatul sesiunilor pentru ca acestea să poată fi construite în aşa fel încât să răspundă nevoilor celor mai presante ale beneficiarilor, aşa cum sunt acestea văzute de personalul de pe teren. Acest feedback ar trebui să contribuie și la diferenţierea conţinutului sesiunilor în funcție de cele trei niveluri de dificultate (începător, intermediar, avansat).

197. **Per total, resursele de instruire disponibile la nivelul AM şi al ADR-urilor au satisfăcut o proporţie importantă din necesităţile şi aşteptările beneficiarilor.** Este adevărat că unii dintre aceştia sunt acum mai avizaţi şi mai bine pregătiţi decât în 2007. Nu este, însă, mai puţin adevărat că necesitatea *globală* de instruire a resurselor umane cheie ale sistemului continuă să fie semnificativă: pe de o parte, mediul este dinamic şi există întotdeauna elemente noi, care trebuie învăţate şi adoptate; pe de altă parte, în sistem intră oameni noi, iar riscul fluctuaţiei de personal din organizaţiile beneficiare rămâne relativ ridicat, aşa cum s-a arătat într-un capitol anterior.

Figura 32. Nivelul de satisfacţie faţă de sesiunile de pregătire organizate de AM (în funcție de nr. de proiecte al respondentului)



198. **Pe măsură ce procesele de regionalizare şi descentralizare avansează, merită să se evalueze care sunt activităţile ce ar trebui să rămână la nivel naţional şi care sunt cele care trebuie să se apropiere de beneficiari.** Pe baza observaţiilor de mai sus, sesiunile de instruire naţionale şi regionale

arată complet diferit: primele sunt mai puţin frecvente şi deservesc grupuri mai mari de beneficiari, abordând teme mai ample, care afectează proiectele de pe întreg teritoriul naţional, incluzând, în consecinţă, schimbările legislative emergente; ultimele pot aborda mai detaliat provocările specifice de proiect şi pot instrui participanţii în grupuri mai mici, facilitând un schimb interactiv de cunoştinţe. Este, de asemenea, adevărat că atelierele de lucru de la nivel naţional sunt mai dificil de organizat şi, de regulă, necesită proceduri mai complexe şi mai lungi; de aceea, se recomandă continuarea descentralizării către ADR-uri ori de câte ori acest lucru este posibil. Unele dintre acestea au preluat deja iniţiativa, formalizând oferte de curs prin intermediul propriilor centre de instruire şi acoperind teme cheie, precum managementul de proiect, achiziţiile, auditul etc.

Comunicare continuă

199. **O temă majoră, regăsită adesea în răspunsurile la sondaje şi discuţii, este lipsa de transparenţă şi de previzibilitate a procesului de evaluare şi de contractare.** Aceasta se reflectă în cei 40% din beneficiarii incluşi în sondaj, care au considerat lipsa de transparenţă ca fiind un obstacol „extrem de important" sau „foarte important" în accesarea fondurilor POR. Această percepţie persistă în ciuda bunelor practici disponibile în prezent, care cuprind liste uşor accesibile de criterii de verificare şi evaluare a unei solicitări (liste de verificare administrative şi de eligibilitate, criterii de evaluare tehnică şi financiară şi evaluare de proiect tehnic). Beneficiarii înţeleg etapele procedurale şi modelele de selecţie, dar dispun de o vizibilitate mult mai redusă privind calendarul şi progresul solicitării pe durata întregului proces, mai ales după trimiterea documentaţiei la AM-POR. ADR-urile trimit notificări către solicitanţi în toate etapele cheie (verificare administrativă şi de eligibilitate; evaluare tehnică şi financiară; contractare), dar se întâmplă adesea ca personalul să nu poată furniza informaţii actualizate şi amănunţite la cerere. Acest lucru creează frustrare în rândul beneficiarilor, unii încercând chiar să obţină informaţii direct de la AM. Aşa cum s-a argumentat în mod repetat în acest raport, asemenea mecanisme ineficiente sfârşesc prin a genera un volum suplimentar de muncă la nivelul AM şi al OI-urilor. În loc să se axeze pe înaintarea solicitărilor prin întregul proces, acestea trebuie să aloce resurse pentru a răspunde la întrebările solicitanţilor.

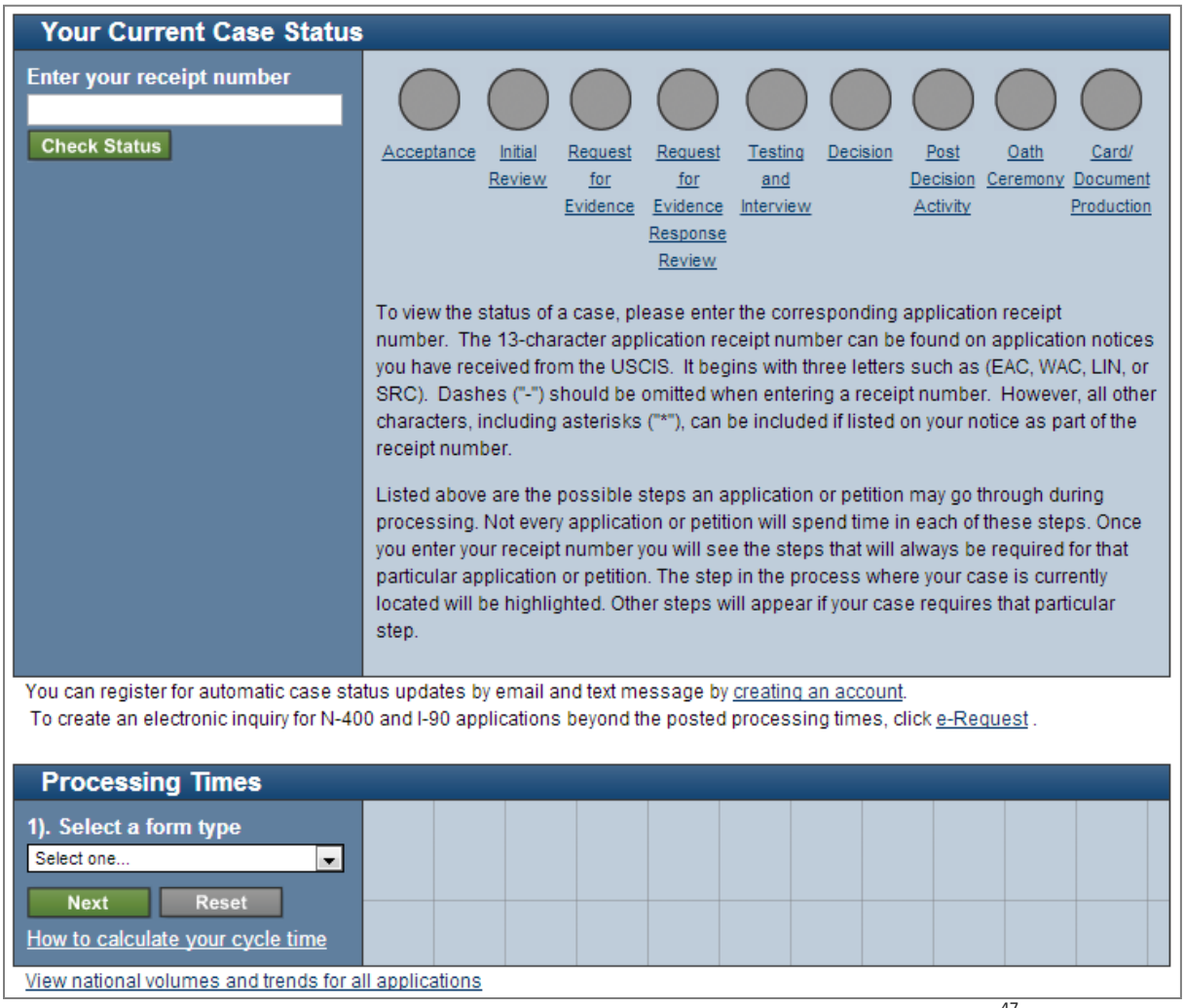
200. **O soluţie cu avantaje pentru toate părţile ar fi creşterea transparenţei fluxului de documente prin dezvoltarea unui sistem electronic simplu de urmărire a progresului.** Solicitanţii ar putea accesa platforma pentru a afla în orice moment în ce punct se află solicitarea lor, durata scontată a procesului şi persoana principală de contact din fiecare etapă.[46] Aceasta ar putea duce la creşterea predictibilităţii şi a transparenţei calendarului, ar putea duce la degrevarea unor capacităţi la birourile de asistenţă AM şi ADR şi ar putea îndruma participanţii către sistemul online. Numeroase procese ar putea fi automatizate, inclusiv informarea beneficiarilor prin e-mail şi SMS când aplicaţia lor a parcurs o anumită fază, calendarul scontat pentru paşii următori, clarificările necesare etc. De asemenea, poate contribui la îmbunătăţirea răspunderii de-a lungul procesului în cadrul AM şi al OI-urilor, asigurând vizibilitatea în ceea ce priveşte congestiile şi restricţiile legate de capacitate. În cazul în care la nivelul conducerii se constată că un număr anormal de solicitări se blochează la nivelul unei anumite unităţi, se vor putea lua măsuri imediate pentru remedierea problemei (de ex., prin realocarea mai dinamică a resurselor). Aceste date vor permite, de asemenea, introducerea unui sistem optimizat de compensare a performanţelor, idee luată recent în considerare de Ministerul Fondurilor Europene pentru toate

[46] Un exemplu simplu, comparabil, este serviciul de imigrare USCIS, care include o platformă utilă pentru afişarea evoluţiei unei solicitări, cronologiile scontate şi alte cerinţe.

instituţiile implicate în absorbţia fondurilor europene (AM-uri şi OI-uri din cadrul diferitelor programe structurale).

201. **Trebuie acordată o atenţie specială creşterii transparenţei procesului de contractare.** Unii beneficiari intervievaţi au observat că nu este clar modul de stabilire a priorităţii solicitărilor pentru contractare, odată depăşită faza de evaluare. Aşa cum s-a arătat în celălalt raport, unele proiecte necesită clarificări suplimentare înainte de contractarea efectivă, furnizate preponderent de OI-uri şi iniţiate de AM, care, în acest punct al procesului, are acces la întregul dosar de aplicaţie. Înainte de reducerea acestei duplicări a activităţii administrative între AM şi OI, procesul trebuie să fie clar şi transparent, pentru a informa viitorii beneficiari cu privire la calendarul probabil la care trebuie să se aştepte. Acest lucru este important din foarte multe motive: mobilizarea de capital, de resurse umane, pregătirea eficientă a documentaţiei pentru licitaţie etc.

Figura 33. Exemplu de sistem online de urmărire a procesului (USCIS)



Sursa: Stadiul unui caz online din cadrul Serviciilor SUA pentru Cetăţenie şi Imigraţie (USCIS)[47]

[47] Un exemplu simplu, comparabil, este serviciul de imigrare USCIS, care include o platformă utilă pentru afişarea evoluţiei unei solicitări, cronologiile scontate şi alte cerinţe.

VII. Implementare

202. **Faza de implementare este considerată de majoritatea beneficiarilor şi a personalului ADR ca fiind cea mai complexă din întreg ciclul de proiect.** Aceasta începe după semnarea contractului pentru un anumit proiect şi se încheie la finalizarea investiţiei şi la justificarea ultimei solicitări de rambursare. La nivel elementar, în timpul fazei de implementare, beneficiarul fondurilor POR trebuie să implementeze contractul de finanţare şi să respecte toate cerinţele acestuia. Pe baza unor opinii frecvente, exprimate în cadrul discuţiilor cu beneficiarii, precum şi cu personalul ADR, şi ţinând cont de rezultatele sondajului, se poate afirma că provocările cele mai importante cu care se confruntă beneficiarii în cursul implementării proiectului sunt: cadru inadecvat de achiziţii publice şi corecţii financiare necorespunzătoare; calitatea scăzută a documentaţiei tehnice şi a lucrărilor de construcţie; lipsa unor formulare de contract standardizate; monitorizarea şi rambursările. Într-o oarecare măsură, multe dintre aceste probleme sunt corelate, iar secţiunile de mai jos prezintă atât o evaluare a stării curente, cât şi multiple recomandări pentru viitor.

203. **O primă recomandare generală, aplicabilă acestei etape în ansamblul ei, vine din partea beneficiarilor intervievaţi şi se referă la adoptarea oficială a unui Manual de Implementare a Proiectelor POR.** Acesta ar include secțiuni dedicate tuturor aspectelor cheie care pot apărea pe parcursul implementării unui proiect: de la procedurile de achiziții publice până la managementul relațiilor contractuale cu firmele de construcție și furnizorii de diverse servicii. Publicarea unui astfel de manual ar trebui precedată de o serie de consultări la nivelul AM-OI și cu beneficiarii. Este, de asemenea, recomandabilă consultarea CE cu privire la orice chestiuni care necesită clarificări sau îndrumare. Deși crearea unui astfel de manual nu va fi o sarcină ușoară, cererea pentru acest mecanism de sprijin este covârșitoare: 54% dintre beneficiarii POR intervievați o consideră „extrem de utilă" și încă 29% o consideră „foarte utilă." Numai 2% dintre respondenții sondajului nu văd niciun beneficiu în existența unui manual de implementare.

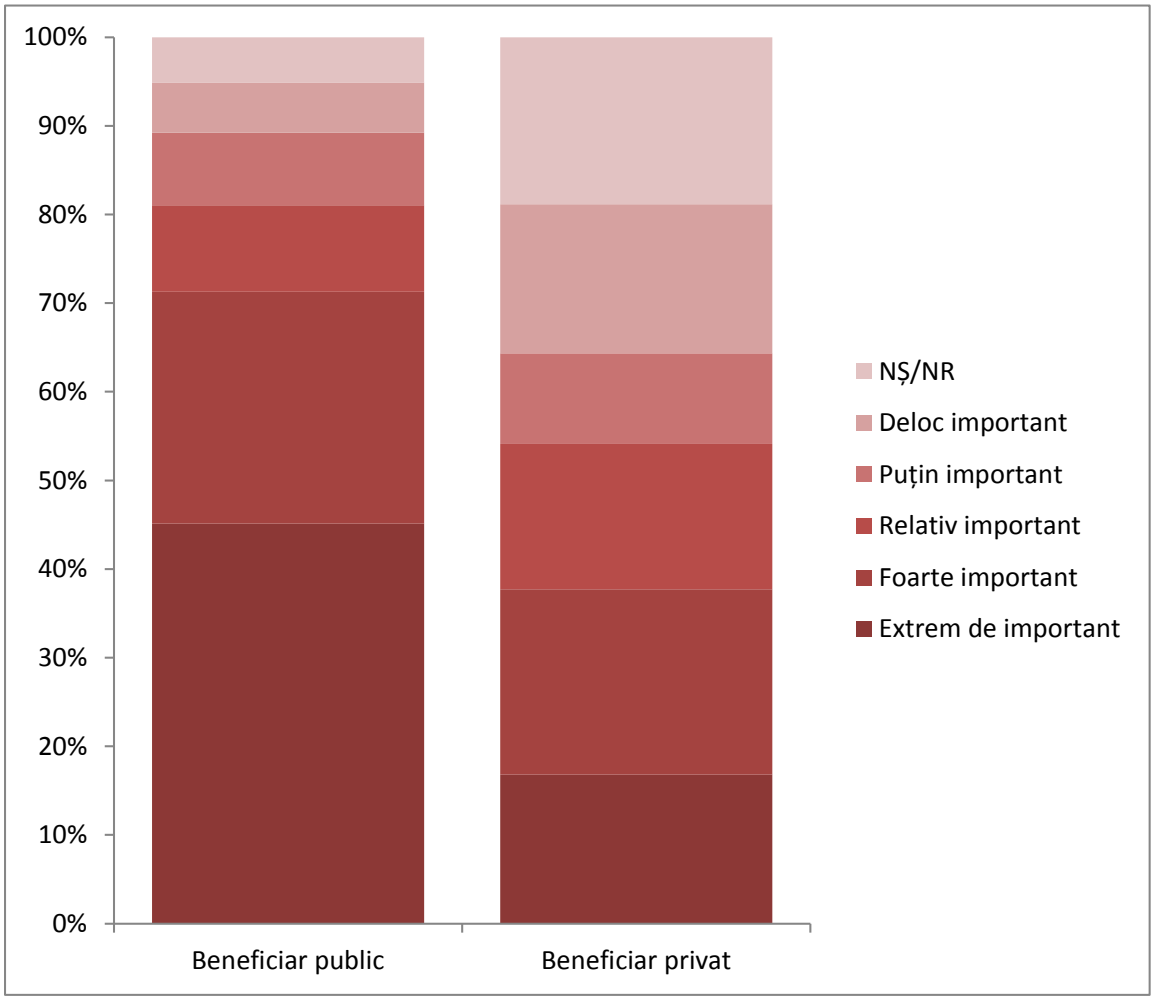
Achiziţiile publice şi corecţiile aferente

204. **De departe cea mai mare preocupare exprimată de beneficiarii POR în discuţiile din teren se axează asupra achiziţiilor publice şi a corecţiilor asociate.** Cadrul inadecvat de achiziţii publice reprezintă, de asemenea, cel de-al șaselea obstacol ca importanţă în accesarea fondurilor POR, în sondajul implementat ca parte a prezentei lucrări. Odată cu segmentarea rezultatelor după tipul de beneficiar, devine evident că aceasta afectează mai mult autorităţile publice decât firmele private - într-adevăr, primele implementează proiecte mai mari, se confruntă cu reguli mai complicate şi întâmpină probleme mai dificile privind legislaţia de achiziţii publice. Peste 70% din beneficiarii din sectorul public consideră cadrul inadecvat de achiziţii publice ca fiind un obstacol extrem de important sau foarte important, comparativ cu sub 40% din beneficiarii privaţi.

205. **Corecţiile financiare aferente procedurilor de achiziţii publice sunt, de asemenea, larg răspândite printre autorităţile locale, care le denumesc în mod frecvent „vânătoare de vrăjitoare,", „obsesie naţională" şi „cea mai mare descurajare în încercarea de a solicita din nou finanţarea UE."** Pentru a clarifica în termeni simpli, o corecţie este un mecanism de retragere a fondurilor acordate de la beneficiari, ca rezultat al unor nereguli identificate în procesul de efectuare a cheltuielilor aferente proiectului. Dacă fondurile în discuţie au fost deja rambursate beneficiarului, acestea vor fi solicitate înapoi sau vor fi scăzute din tranşele de rambursare viitoare; dacă trebuie rambursate, beneficiarul va primi totalul din care s-a scăzut corecţia stabilită. Numeroase organisme instituţionale sunt mandatate

să identifice neregularităţile şi să propună corecţii: AM, OI-urile, Unitatea Centrală de Verificare a Achiziţiilor Publice (UCVAP), Autoritatea Naţională pentru Reglementarea şi Monitorizarea Achiziţiilor Publice (ANRMAP), Autoritatea de Certificare şi Plată (ACP), Departamentul pentru lupta antifraudă (DLAF) şi Comisia Europeană (CE). La nivel naţional, AM ia decizia finală cu privire la nivelul efectiv al corecţiei, dar cazurile în care aceasta diferă de propunerile AA sunt rare. Povestea începe odată cu concluziile auditului CE din 2011, când s-a constatat că sistemul de verificare a procedurilor de achiziţie publică este defectuos şi a permis un număr semnificativ de încălcări ale reglementărilor europene aplicabile, care controlează implementarea instrumentelor structurale.

Figura 34. Percepţiile beneficiarilor asupra cadrului de achiziţii publice ca obstacol



206. **Problema cheie este că legislaţia românească privind procedurile de achiziţii publice aferente proiectelor finanţate de UE nu a reuşit să încorporeze înainte de 2011, la 4 ani şi jumătate de la implementarea POR, mai multe cerinţe cheie obligatorii (de ex., definiţii clare ale criteriilor restrictive, corecţiile aplicabile etc.).** Mare parte din beneficiarii care au lansat licitaţii publice în primele faze ale implementării POR nu erau la curent cu asemenea cerinţe, respectând pur şi simplu legislaţia românească existentă la momentul respectiv (OUG nr. 34/2006 cu modificările ulterioare). Ulterior, OUG nr. 66/2011 a căutat să umple golul legislativ şi a tradus aproape *ad litteram* ghidul COCOF cu privire la corecţiile financiare aplicabile pentru încălcări ale reglementărilor de achiziţii publice, ceea ce a fost cel

puţin neobişnuit în comparaţie cu alte State membre. Ghidul COCOF este menit să furnizeze principii directoare globale, dar este la latitudinea fiecărui stat să definească proceduri şi criterii pentru impunerea de corecţii care să respecte principiile unui management financiar solid şi a unor sancţiuni proporţionale. Alte acte, precum Ordinul ANRMAP nr. 509 privind criteriile acceptabile pentru acordarea contractelor de achiziţii publice au completat legislaţia la nivel naţional din 2001, clarificând numeroase cazuri negative.

207. **După publicarea OUG nr. 66/2011, Guvernul României a mandatat reverificarea procedurilor de achiziţii publice pentru *toate* contractele POR; ADR-urile le-au verificat în proporţie de 100%, iar AM şi Autoritatea de Audit (AA) doar o parte a acestora, prin eşantionare.** Conform opiniilor exprimate în urma discuţiilor purtate cu AA, ADR-uri şi beneficiari, majoritatea problemelor descoperite au fost legate de „criteriile restrictive" din documentele de licitaţie, achiziţie accelerată de cantităţi mari fără o justificare solidă, nerespectări ale cerinţelor de publicitate (de ex., nepublicarea unei licitaţii care depăşeşte un anumit prag în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene) şi un volum „imprevizibil" de muncă suplimentară. În cadrul discuţiilor, criteriile restrictive au fost semnalate ca reprezentând neregularităţile cele mai frecvente, rezultate deseori din intenţia onestă a beneficiarului de a selecta un furnizor de bunuri/servicii sau un contractor adecvat (de ex., o companie de construcţii cu experienţă în proiectele cu finanţare UE, care să cunoască formularele şi cerinţele de raportare specifice). În câteva cazuri, o eroare (de ex., specificarea numelui mărcii unui anumit echipament de construcţie necesar fără expresia suplimentară „sau un echipament similar") a fost accidental propagată de la beneficiar la beneficiar în cazurile în care autorităţile locale au colaborat la pregătirea documentaţiei pentru licitaţie.

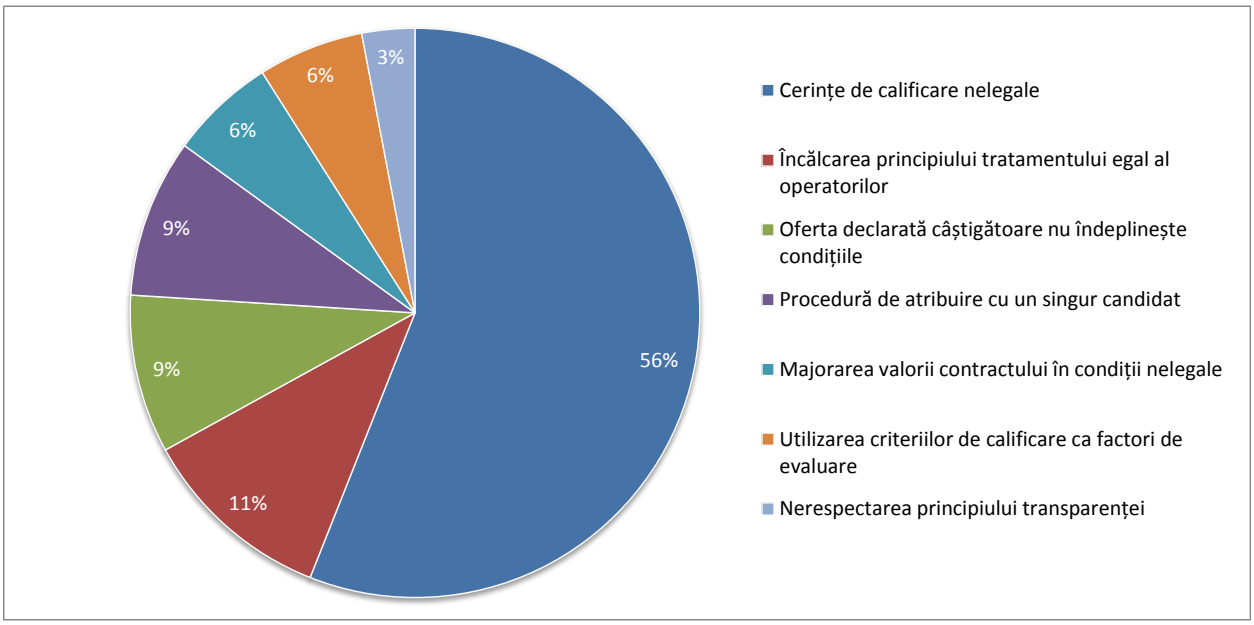
208. **Totuşi, în final, într-un număr foarte redus de cazuri s-au constatat intenţii suspecte de fraudă, deşi au fost aplicate corecţii unui număr aproape incredibil de proiecte, din diferite motive.** Pe de-o parte, cazurile grave care implică fraude sunt extrem de rare. În raportul de activitate din 2012 al Direcției Generale Constatare și Stabilire Nereguli Fonduri Europene, din cadrul MDRAP, se arată că între lunile aprilie și decembrie 2012 au fost înregistrate 491 de nereguli. Dintre acestea, a fost sesizat Departamentul pentru Lupta Antifraudă numai în trei cazuri. Cu toate acestea, corecțiile financiare sunt extrem de răspândite, așa cum se arată în continuare.

209. **Recent, Institutul de Politici Publice (IPP) şi firma de avocatură Țucă, Zbârcea & Asociații (TZA) a efectuat o evaluare comprehensivă a corecţiilor propuse, conturând prima imagine amănunţită a acestui fenomen.** Studiul a examinat proiectele aflate în curs de implementare în perioada 2011-2011. Până în decembrie 2012, suma totală a corecțiilor depăşise 300 milioane EUR, „dublu comparativ cu Spania şi de 15 ori mai mult față de Polonia sau Germania". Acelaşi studiu furnizează unele date cheie privind corecţiile, după cum se poate vedea mai jos, cu precizarea că acestea sunt valabile pentru toate instrumentele structurale, cu toate că majoritatea corecţiilor (84%) se aplică efectiv proiectelor POR.

- *Valoarea medie a unei corecţii* în cazul unui proiect cu finanţare UE a fost de 400.000 EUR sau de circa 13% din bugetul mediu total pentru contracte de achiziţii publice;
- Corecţiile *au variat de la 5% la 100%*. În 43% din cazuri, penalizarea a fost de 5%, urmată de 10% (în aproximativ un sfert din cazuri) şi de 25% (în circa o treime din cazuri);
- La fel de interesantă este *distribuţia corecţiilor pe baza tipului de contract*: în 62% din cazuri, corecțiile au fost impuse asupra lucrărilor de construcţii, urmate de audit (14%), design de proiect (7%), asistenţă tehnică şi consultanţă (fiecare cu 6%) şi publicitate (5%).
- Aşa cum se arată în studiu, cele mai interesante date provin din segmentarea corecţiilor pe baza *tipului de neregularitate constatată*, ca în figura de mai jos. De departe, problema cea mai comună se referă la „criterii de calificare ilegale", care mai sunt denumite şi criterii

restrictive/disproporţionate şi care derivă deseori din solicitarea unui anumit nivel sau tip de experienţă din partea ofertanţilor. Aşa cum se arată în paragraful următor, beneficiarii au caracterizat marea majoritate a acestor erori ca fiind pur neintenţionate sau impuse în mod eronat.

Figura 35. Corecţii în funcţie de tipul de neregulă constatată



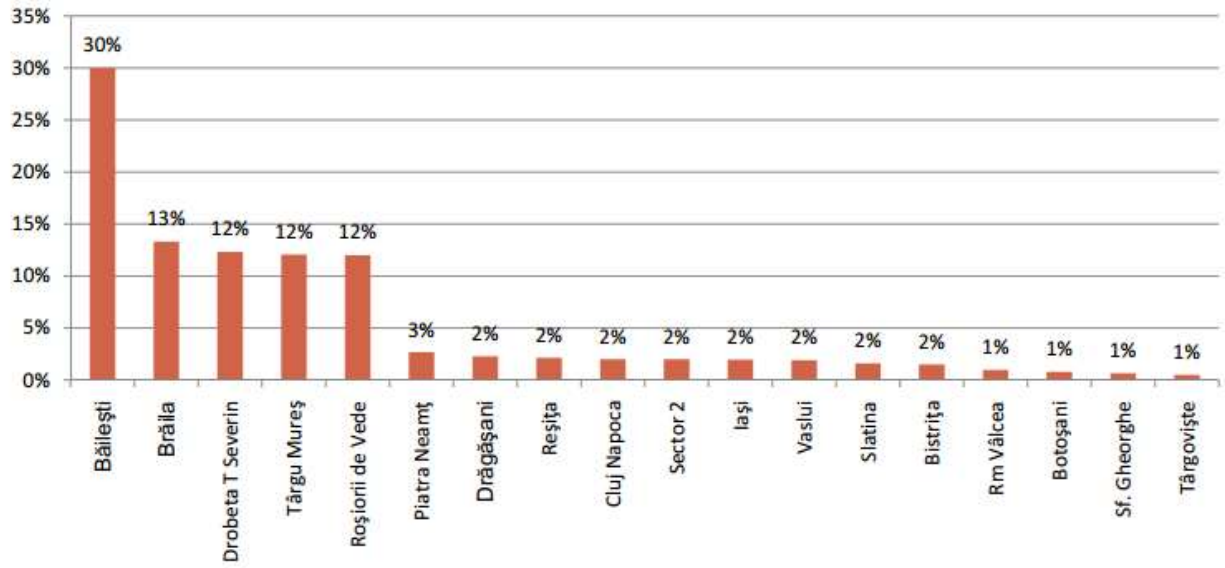
Sursa: „Note de constatare a neregulilor şi de stabilire a corecţiilor financiare în proiectele cu finanţare din fonduri structurale”, IPP şi Țucă, Zbârcea & Asociații (2013)

210. **Un mare număr de beneficiari intervievaţi în cadrul cercetării de teren au fost afectaţi de modul de percepţie a criteriilor restrictive de către instituţiile de control.** În multe cazuri, ei şi-au justificat opţiunile prin necesitatea de a contracta lucrări de calitate, mai ales în contextul mai amplu al contractelor acordate numai ofertantului care propune preţul cel mai mic, conform recomandărilor ANRMAP. Exemplele sunt numeroase: o companie trebuia să aibă experienţă în renovarea clădirilor istorice pentru a cunoaşte modul de protecţie a valorii acesteia şi pentru efectuarea de lucrări complicate; un alt contractor trebuia să fi lucrat anterior la proiecte cu finanţare UE pentru a înţelege sistemul de raportare; o altă firmă a trebuit să arate că se bazează pe resurse aflate la o anumită distanţă (de ex., 250 km) pentru a-şi putea desfăşura rapid activităţile; o altă firmă trebuia să fie certificată ISO, iar lista poate continua la nesfârşit. În unele cazuri, beneficiarii au demonstrat că un anumit criteriu nu restrânge participarea, deoarece au fost prezenţi mai mulţi ofertanţi (de ex., până la 5). Atunci când instituţiile de control susţin că ar fi putut exista şi alţi ofertanţi care nu au participat deoarece au fost eliminaţi din start, beneficiarii răspund că nu au primit solicitări de clarificare de la ofertanţii respectivi în timpul procedurilor de licitare. Acest raport nu îşi propune, însă, să discute chestiuni specifice anumitor cazuri şi să iniţieze dezbateri privind modul de rezolvare a acestora. Totuși, paragrafele următoare prezintă consecinţele sistemului actual, rezumă principalele provocări şi recomandă soluţii.

211. **Rezultatul imediat al corecţiilor financiare este acela că autorităţile locale cu bugete mici se confruntă cu riscuri financiare grave, iar apetitul acestora pentru finanţarea POR se diminuează**

drastic. Indiferent dacă trebuie să returneze o parte din sumele plătite sau să reducă din rambursările ulterioare, sancţiunile intră în vigoare imediat, neţinându-se cont dacă beneficiarii contestă decizia în instanţă sau nu. Cu precădere în cazul sancţiunilor impuse asupra contractelor de lucrări publice de anvergură, o corecție de 25% sau mai mare poate împovăra semnificativ bugetele locale. Pentru oraşe precum Băileşti sau Brăila (consultaţi figura de mai jos) sau pentru judeţe ca Tulcea, cu penalizări de 7 milioane EUR, valoarea totală a proiectelor cu finanţare UE aflate în curs de implementare depăşeşte cu mult bugetul anual. Ca atare, există un risc serios ca aceste corecţii să împingă unele administraţii locale la faliment, afectându-le abilitatea de a finaliza proiectele curente sau de a solicita unele noi din cauza simplei lipse de fonduri pentru cofinanţare şi cheltuieli pentru implementare. Conform studiului IPP-TZA, până în decembrie 2012, 80% din beneficiarii sancţionaţi au contestat decizia în cadrul POR, iar 41% au solicitat despăgubiri prin acţiuni în instanţă, argumentând deseori că aplicarea retroactivă a legii este neconstituţională. Majoritatea deciziilor iniţiale ale Curţilor de Apel sunt favorabile beneficiarilor, deşi cele mai multe decizii definitive ale Curţii Supreme sunt aşteptate abia în 2014 sau 2015.[48] O inițiativă recentă a Guvernului preia sarcina plății acestor corecții la bugetul de stat, în cazurile unde există un „aviz" favorabil din partea instituțiilor abilitate, însă această soluție este mai degrabă un paliativ, și nu o soluționare în profunzime a cauzelor inițiale.

Figura 36. Corecţiile ca procent din bugetul total al proiectelor în implementare (octombrie 2012)



Sursa: www.ipp.ro/library/fse/Propunericorectiifinanciare.pdf

212. **Fondurile provenite din corecţii sunt reintroduse în rezerva totală de buget a POR şi devin disponibile pentru proiecte din lista de rezervă, trebuind utilizate până la 31 decembrie 2015.** Totuşi, dată fiind rata redusă de absorbţie a României până la această dată, o parte din aceste sume vor sfârşi prin a se pierde. Dar problema mai mare este că o parte din beneficiari îşi pierd încrederea în sistem. Ei consideră că este nedrept să fie pedepsiţi în ciuda faptului că au respectat legislaţia românească în momentul licitaţiei publice şi, mai mult, deşi numeroase instituţii validaseră procedura propusă prin intermediul unor contracte ex-ante sau ex-post. Chiar dacă beneficiarii şi-au primit banii înapoi ca urmare a sentinţelor judecătoreşti, va dura ani de zile până la emiterea verdictelor finale şi până la

[48] În 1-2 cazuri, beneficiarii s-au bucurat de decizii finale favorabile în aprilie 2013

rambursarea sumelor, iar sumele vor fi rambursate, în cele din urmă, de la bugetul statului. Există un cost substanţial în ceea ce priveşte onorariile legale şi timpul pierdut atunci când autorităţile locale dau în judecată AM şi ADR-urile, dar, indiferent de ceea ce se va întâmpla în ultimă instanţă, sumele vor proveni de la bugetul public (local sau naţional).

213. **Aspectul cheie al procedurilor de licitaţie publică este sistemul de verificare ex-ante şi ex-post, care este sub nivelul optim şi ineficient, cu o lipsă cronică de responsabilitate a tuturor factorilor interesaţi implicaţi, cu excepţia beneficiarilor, care sunt lăsaţi să poarte întreaga povară a erorilor potenţiale.** În ceea ce îi priveşte, beneficiarii sunt lipsiţi, deseori, de capacitatea tehnică de a evita toate capcanele unui cadru foarte complex de achiziţie publică (OUG nr. 34/2006 şi numeroasele sale modificări ulterioare). AM şi OI-urile nu pot fi de prea mare ajutor, deoarece s-ar crea un conflict de interese cu rolul lor în evaluare, iar AA este mandatată numai pentru auditurile ex-post. Există, în schimb, instituţii dedicate, mandatate de legea română să supravegheze şi să controleze sistemul de achiziţii publice, în speţă Autoritatea Naţională pentru Reglementarea şi Monitorizarea Achiziţiilor Publice (ANRMAP), Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor (CNSC) şi Unitatea pentru Coordonarea şi Verificarea Achiziţiilor Publice (UCVAP). În prezent, niciunul dintre aceşti actori nu este dispus să „adopte" formal un set clar de reguli generale sau de rezolvări pentru anumite cazuri, astfel că beneficiarilor nu le rămâne decât să suporte întreaga responsabilitate a procesului, fără certitudinea că ceilalţi actori implicaţi vor contribui la eliminarea riscului de corecţii ulterioare. De asemenea, beneficiarii sunt singurii care suportă corecții, chiar dacă procedurile anterioare de achiziţii au trecut prin filtrele ANRMAP şi UCVAP. Într-un număr mare de cazuri, corecţiile se aplică la mult timp după rambursarea sumelor (respectiv, după un alt set de verificări ex-post efectuate de OI, AM şi posibil de AA), chiar şi după finalizarea completă a proiectelor.

214. **O problemă conexă constă în lipsa competenţelor tehnice a auditorilor.** În cursul discuţiilor, beneficiarii au remarcat că mulţi auditori aveau doar o pregătire financiară/economică şi că nu înţeleg complet motivele tehnice care stau la baza anumitor proceduri (de exemplu, lucrări imprevizibile, dar obligatorii, care nu au legătură cu erori de proiectare). În practică, în cele din urmă, mulţi beneficiari nu înţeleg cu claritate raţiunile pentru care au fost sancţionaţi şi modul în care se stabileşte nivelul corecțiilor. Lipsa de previzibilitate afectează capacitatea acestora de a face proiecţii privind fluxul de numerar, în unele cazuri corecţiile impuse afectând direct capacitatea autorităţilor locale de a cofinanţa alte proiecte POR pentru intervalul 2007-2013 şi pregătirile pentru intervalul 2014-2020. De asemenea, există o puternică senzaţie că nivelul de corecţii este decis într-o manieră oarecum subiectivă de diverşi auditori, fără o îndrumare clară acordată beneficiarilor şi cu diferenţe între cazurile similare din ţară.

215. **Nu numai că lipsesc standarde clare cu privire la modul de aplicare a corecţiilor, dar există în actualul sistem şi suprapuneri substanţiale în ceea ce privește verificarea procedurilor de achiziţii publice.** Determinate de decizia CE de a pre-suspenda POR ca rezultat al deficienţelor constatate în acest domeniu, o mulțime de filtre și de verificări au fost impuse beneficiarilor, și așa suprasolicitaţi din cauza sarcinilor operaţionale şi trebuind să asiste cu prioritate o mulțime de auditori, pe lângă activitatea obișnuită. Următorul citat desprins din afirmaţiile unui beneficiar este edificator:

> *„Suntem trataţi ca vinovaţi până la proba contrarie. Auditorii vin decişi să găsească erori şi să ne penalizeze, de parcă ar avea un anumit plan de îndeplinit. Este incredibil de greu să ne concentrăm asupra implementării proiectelor noastre şi a pregătirii portofoliului pentru 2014-2020 când suntem întotdeauna sub blocajul misiunilor de audit, care ne impun să fim mereu disponibili şi să le punem mereu la dispoziţie toate documentele. Înţelegem că există*

câteva cazuri de fraudă şi că acestea trebuie penalizate corespunzător. Dar nu încercăm decât să ne facem treaba şi nu ar trebui să fim trataţi din start ca potenţiali infractori."[49]

216. **La scară şi mai mare, sistemul global de achiziţii publice pare defect.** Procedurile durează prea mult şi sunt supuse la numeroase acţiuni legale, deseori iniţiate de „contestatari de profesie." Sunt cunoscute cazurile firmelor care participă la licitaţii şi pe care apoi le contestă fără niciun motiv serios. Dacă ce o contestaţie este rezolvată de Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor (CNSC), unele firme mută conflictul la tribunal şi pot genera întârzieri de până la 1-2 ani. O soluţie propusă anterior a fost de a aplica amenzi „contestatarilor de profesie," care reclamă procedurile de licitaţie publică fără justă cauză. În prezent, aceştia pierd numai o mică sumă de bani depusă în momentul licitaţiei, evident un obstacol insuficient pentru a descuraja o acţiune juridică rău intenţionată.

217. **În primul rând, inițiatorii oricăror modificări ale OUG nr. 34/2006 trebuie să aibă în vedere necesitatea de aliniere a standardelor naţionale la cele de la nivelul UE şi să evite practica schimbărilor repetate ale acestei legislaţii, înregistrată în anii din urmă.** În cazul aprobării unei revizuiri majore a sistemului, modificările trebuie discutate în detaliu, iar ajustările trebuie efectuate de la început şi negociate cu CE, aşa cum România a procedat recent în ceea ce priveşte o nouă lege referitoare la despăgubirile acordate foştilor proprietari ale căror bunuri au fost confiscate de regimul comunist. În ceea ce o priveşte, CE a anunţat, de asemenea, propuneri de ajustare a cadrului comunitar de achiziţii publice în scopul simplificării procedurilor şi al sprijinirii beneficiarilor, deci Guvernul este sfătuit să aştepte până la finalizarea legislaţiei UE de nivel superior. Ulterior și în urma ajustării sau înlocuirii OUG nr. 34/2006, trebuie să existe programe de instruire de mare anvergură cu privire la cele mai recente standarde acceptabile de achiziţii publice. Aceasta va necesita o mobilizare rapidă şi substanţială a resurselor AM şi a altor organisme, inclusiv a Ministerului Fondurilor Europene.

218. **Între timp, o prioritate cheie pentru asigurarea funcţionalităţii adecvate a sistemului este de a permite o îndepărtare de la criteriul preţului minim ca principiu prestabilit de selecţie.** ANRMAP a manifestat deseori reţineri în a aproba documentaţia bazată pe standarde tehnico-economice în procesul de atribuire a contractelor, mulţi beneficiari fiind solicitaţi să revizuiască aceste metodologii. S-a format o practică comună de utilizare a preţului drept unic criteriu de selecţie, care a fost considerată de beneficiari ca fiind acceptabilă de ANRMAP, a cărei aprobare este necesară înainte de publicarea procedurii de achiziţii publice în Sistemul Electronic de Achiziţii Publice (SEAP). Consecinţele au fost, deseori, regretabile: unele companii au venit cu oferte de dumping, pe care beneficiarii nu le-au putut elimina, în final având de-a face cu contractori care încercau să (a) presteze o muncă de slabă calitate şi (b) să mărească preţul prin diferite tactici, precum modificarea proiectului tehnic sau invocarea „cheltuielilor diverse şi neprevăzute". În ceea ce îi priveşte, numeroşi beneficiari trebuie să accepte adesea furnizori de servicii de proastă calitate şi sunt sătui să anuleze contracte şi să organizeze noi proceduri de achiziţii publice, temându-se, totodată, să nu poată respecta calendarul de implementare a proiectului, ceea ce se poate solda, de asemenea, cu corecţii financiare. Ca atare, ei se află frecvent într-un cerc vicios: sau anulează contractul şi se confruntă cu posibilitatea de a pierde finanţarea POR, sau continuă să lucreze cu furnizori de servicii ieftine, care prestează o muncă de slabă calitate.

219. **În afară de a permite includerea unor indicatori specifici de calitate tehnică printre criteriile de selecţie, factorii de decizie trebuie să aplice reglementări care să permită descalificarea ofertelor la preţuri de dumping.** În practică, comisiile de licitaţie publică au reuşit cu greu să demonstreze că

[49] Interviu cu un beneficiar din sectorul public, Regiunea Sud-Vest Oltenia

anumite oferte erau nerezonabile sau nefondate în ciuda faptului că şi-au folosit dreptul de a solicita clarificări. Este necesară implicarea unor experţi cu experienţă în aceste comisii pentru a determina şi a explica mai clar dacă o anumită ofertă este sau nu fezabilă.

220. **O îmbunătăţire complementară, foarte necesară la nivelul sistemului, se impune pentru rezolvarea contestaţiilor procedurilor de achiziţie.** Sistemul actual, care permite oricărei firme participante să conteste un rezultat şi să treacă prin CNSC şi apoi prin sistemul judiciar pentru soluţii definitive, necesită foarte mult timp şi rămâne oarecum duplicitar, nepedepsind companiile care contestă rezultatele fără justă cauză. În afară de impunerea unor amenzi mai mari pentru descurajarea acestor acţiuni, o soluţie avută în vedere de Guvernul actual şi care merită explorată în continuare este instituirea unor tribunale speciale, cu responsabilităţi exclusive în sfera achiziţiilor publice. Aceste organisme vor fi solicitate să rezolve orice contestaţii în cel mai scurt timp, ceea ce nu numai că ar asigura o absorbţie mai rapidă a fondurilor UE de către România, dar ar degreva beneficiarii de presiunea anulării contractelor atunci când furnizorii nu prestează servicii conform contractului. Consecinţele unor astfel de măsuri s-ar materializa sub forma unor servicii de mai bună calitate şi a unor proiecte mai bine implementate, cu un impact îmbunătăţit la nivelul de bază.

221. **În ceea ce priveşte sistemul de control şi corecţiile asociate acestuia, AM trebuie să colaboreze cu ANRMAP, UCVAP şi celelalte părţi interesate pentru o clarificare şi o mai bună comunicare a regulilor şi a standardelor aplicabile.** Beneficiarii intervievaţi atrag atenţia asupra necesităţii urgente de publicare a unei colecţii oficiale de cazuri şi a corecţiilor aferente acestora. Este necesară o transparenţă maximă pentru a nu permite beneficiarilor să comită asemenea erori şi în viitor. O măsură complementară este de a alcătui liste de criterii de selecţie acceptabile, care să nu fie ulterior supuse corecţiilor. În egală măsură, trebuie să existe standarde clare privind nivelul de sancţiune care se aplică într-un anumit caz, cu o aplicare consecventă a acestor reguli, indiferent de organismul care propune aplicarea de corecţii. Ca filtru final înainte de impunerea de sancţiuni, AM trebuie să se asigure că rezoluţiile sunt consecvente. Mai mult, în ceea ce priveşte instituţiile de control, acestea trebuie să-şi asume răspunderea pentru recomandările făcute şi să suporte în mod egal costurile corecţiilor potenţiale dacă nu au reuşit să împiedice beneficiarii să continue o procedură eronată de achiziţii publice.

222. **Dincolo de îmbunătăţirea răspunderii de-a lungul întregului proces şi de standardizarea corecţiilor propuse, este nevoie de controale consecvente şi de eliminarea duplicării activităţilor între diferitele organisme.** Există, în prezent, o reglementare excesivă a domeniului achiziţiilor publice, corelată cu responsabilităţi neclare, dublate de mai multe instituţii, ceea ce afectează capacitatea beneficiarilor de a concepe şi implementa proiecte, făcând, totodată, dificilă aplicarea răspunderii. În particular, în ceea ce priveşte controalele ex-ante, valoarea adăugată a UCVAP este discutabilă deoarece proiectele au trecut oricum prin filtrul ANRMAP. Legat de verificările ex-post, este ineficient să se verifice procedura de achiziţii publice la fiecare solicitare de rambursare transmisă de beneficiari. O singură rundă de verificări ar trebui să fie suficientă dacă există liste de verificare şi standarde clare.

223. **De asemenea, în situaţiile în care propunerile de aplicare a corecţiilor sunt aprobate, procedura de conciliere trebuie să continue pentru a permite beneficiarilor să-şi prezinte punctul de vedere.** Dintre cei 271 de beneficiari incluşi în sondaj care au parcurs un proces de conciliere cu AM, 16% l-au considerat „excelent” şi 31% ca „foarte bun”, în timp ce 28% nu au fost satisfăcuţi. Opiniile exprimate în urma discuţiilor merg cu un pas mai departe şi arată că unii beneficiari nu consideră că punctul lor de vedere este luat în calcul în timpul concilierii. O parte din problemă este datorată, în

continuare, lipsei unei metodologii standardizate pentru evaluarea neregulilor potenţiale şi pentru aplicarea de corecţii pe baza unor criterii clare. Unii beneficiari reuşesc, în cele din urmă, să-i convingă pe reprezentanţii AM că nu au existat probleme la o anumită procedură de achiziţii publice, în timp ce alţii, în situaţii similare, primesc rezoluţii nefavorabile şi sfârşesc prin rezolvarea diferendului în instanţă.

224. **În final, faptul că există foarte puţine proiecte fără corecţii, combinate cu opinia potrivit căreia foarte puţine corecţii sunt legate de suspiciuni de fraudă, ar trebui să determine factorii de decizie să ia în considerare o altă abordare.** Beneficiarii nu trebuie să sufere corecții financiare dacă au urmat legislaţia aplicabilă şi dacă au trecut prin mai multe filtre, care au confirmat implicit faptul că sunt pe calea cea bună. În aceste cazuri, o corecţie fixă impusă tuturor proiectelor, negociată cu CE şi suportată de la bugetul statului, reprezintă o opţiune mai bună, mai rapidă şi mai onestă. Rezultatul final este similar: când beneficiarii câştigă în instanţă - şi de regulă câştigă atunci când nu au comis erori clare – corecțiile sunt suportate tot de la bugetul statului. Ar fi mult mai eficient să se convină asupra acestui plan de acţiune de la bun început, ceea ce probabil că ar debloca mult mai rapid plăţile de la CE şi, astfel, s-ar evita apariţia unor frustrări substanţiale şi a neîncrederii în sistemul POR. Relaţiile construite de-a lungul anilor de colaborare pot fi deteriorate semnificativ de percepţiile de incorectitudine, mai ales când beneficiarii cei mai proactivi, care au început proiectele înainte de clarificările din 2011 (de ex., OUG nr. 66/2011 şi Ordinul ANRMAP nr. 509/2011), au fost şi cei mai expuşi la riscul corecţiilor.

Recomandări detaliate pentru îmbunătățirea cadrului privind achizițiile publice

225. Legislația privind achizițiile publice trebuie să facă cel mai bun compromis între o reglementare excesivă, menită să asigure respectarea strictă a principiilor ce guvernează achizițiile publice, și libertatea de decizie, de natură să permită autorităților contractante selectarea acelor oferte care răspund cel mai bine nevoilor particulare ale acestora. Următoarea listă de recomandări oferă posibile soluții pentru a adresa aspectele ce țin de actualul cadru de reglementare a achizițiilor publice și pentru a ușura povara beneficiarilor POR care implementează proiecte. Este important de observat că o parte din aceste idei sunt deosebit de tehnice, iar altele depășesc mandatul AM/OI și presupun intervenția autorităților naționale. Totuși, scopul este ca aceste sugestii să contribuie la avansarea dezbaterilor privind un subiect extrem de complex și de sensibil – achizițiile publice – și să permită solicitanților și beneficiarilor POR să deruleze proceduri eficiente și eficace de atribuire a contractelor. La nivel minim, unele dintre aceste idei ar putea reprezenta baza pentru viitoarele schimbări ale legislației achizițiilor publice (OUG nr. 36/2006), în conformitate cu dinamicile corespunzătoare de la nivelul UE.

- **Un cadru mai bun de reglementare a achizițiilor publice ar trebui să reducă la minim numărul de contract POR, atribuite pe baza criteriului „celui mai mic preț" și să se bazeze, în schimb, pe criteriul „celei mai avantajoase oferte din punct de vedere economic" (în engleză *„most economically advantageous tender,"* prescurtată MEAT).** Această evoluție, cu relevanță pentru întregul domeniu de achiziții publice, rezonează cu preocupări similare la nivelul CE, care sunt prezentate în subsecțiunea următoare. Ar putea fi stabilită o pondere minimă (exprimată ca un procent din valoarea totală a achizițiilor desfășurate anual de o autoritate contractantă) pentru achizițiile atribuite în baza criteriului „*oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic*" (MEAT). Aceste măsuri presupun anumite modificări ale cadrului legislativ național, dar se aliniază la evoluțiile preconizate ale reglementărilor comunitare în materie de achiziții publice, prezentate în următoare secțiune. Fiind bazate pe pârghii administrative, măsurile menționate au avantajul de a produce un efect imediat cu privire la schimbarea proporției achizițiilor atribuite în baza criteriului MEAT, raportat la criteriul „celui mai mic preț," permițând, în același

timp, verificarea imparțială și riguroasă a respectării acestora (ca procent din totalul contractelor atribuite).

- **Autorităților contractante le-ar fi utile câteva seturi recomandate de factori de evaluare, pe categorii mari de achiziții.** Acești factori ar trebui să fie sintetici și să permită o evaluare obiectivă a ofertelor, dar să fie, în același timp, relevanți pentru obiectul contractului. Un contra-exemplu, în acest sens, îl reprezintă practica unor autorități contractante de a utiliza, drept factor de evaluare „riscurile identificate cu privire la executarea contractului de achiziție," respectiv recomandările de reducere/eliminare a riscurilor identificate. Punctajul maxim este obținut de operatorul economic care identifică cel mai mare număr de riscuri. În cazul acestor factori de evaluare, contează, în final, gradul de detaliere a riscurilor/recomandărilor avut în vedere în cadrul propunerii tehnice, practic, fiind favorizat acel ofertant care poate diviza un risc general, cu adevărat relevant, într-o pletoră de riscuri particulare, care sunt numărate de mai multe ori atunci când se calculează punctajul. Într-o asemenea situație, dacă autoritatea contractantă nu își asumă rolul activ de a tria acele riscuri/recomandări irelevante, se produce o denaturare a factorilor de evaluare, acordându-se prioritate aspectului pur cantitativ, în detrimentul celui calitativ. Acesta este doar un exemplu specific, dar care poate fi extrapolat într-o gamă largă de situații. Având în vedere că, în exercitarea rolului privind verificarea ex-ante a documentațiilor de atribuire, ANRMAP a dispus, într-un număr semnificativ de cazuri, revizuirea factorilor de evaluare propuși pentru criteriul de atribuire de tip MEAT, ar fi recomandabil ca seturile de factori de evaluare să fie elaborate și propuse de această instituție.

- **Beneficiarii POR ar dori să aibă acces la metodologii standard de verificare a justificărilor furnizate de cei care depun oferte cu un preț neobișnuit de scăzut**. În prezent, în cazul identificării unei oferte cu prețul neobișnuit de scăzut, majoritatea autorităților contractante se limitează la a lua act de justificarea transmisă de operatorii economici. Acest lucru se datorează lipsei de expertiză adecvată, dar și lipsei unei îndrumări oficiale, legate de metode și instrumente care pot fi utilizate în astfel de circumstanțe. În fapt, în majoritatea covârșitoare a cazurilor, autoritățile contractante verifică doar dacă argumentările transmise prezintă inadvertențe în sine sau în raport cu celelalte documente depuse (fie că este vorba de erori aritmetice, fie de ne-bugetarea unor cheltuieli aferente activităților obligatorii) și procedează, dacă este cazul, la respingerea ofertelor, exclusiv din acest motiv. O identificare corespunzătoare a ofertelor cu prețuri neobișnuit de scăzute, respectiv o sancționare în consecință a operatorilor economici care le practică, se poate realiza prin sprijinirea mai solidă a autorităților contractante de către părțile implicate autorizate în domeniu (de ex., ANRMAP).

- **Este nevoie de îmbunătățirea sprijinului oferit autorităților contractante în procesul de prevenire și evitare a posibilelor situații de conflict de interese**. Aceasta se poate realiza prin punerea la dispoziția beneficiarilor a unor liste detaliate de verificare ca o componentă obligatorie a procesului de evaluare a ofertei. Acestea ar trebui elaborate pe baza modelului listelor de verificare a conflictului de interese, utilizate de AM POR. Conștientizarea situațiilor de conflict de interese prin completarea unor asemenea liste, va permite autorităților contractante (de bună credință) să evite omiterea, din neglijență sau lipsa de pregătire/experiență a personalului. Astfel, se va realiza și o responsabilizare crescută a autorităților contractante în condițiile în care, completând liste cu puncte clare de verificat, acestea nu vor mai putea invoca o presupusă neglijență sau lipsa relelor intenții. Pe lângă o minimă metodologie de verificare a conflictului de interese (de ex., explicații de completare a propuselor liste detaliate de

verificare), este necesar ca prevederile legale din materie să fie sintetizate și clarificate. ANRMAP a început deja acest efort, așa cum o demonstrează Ordinul nr. 170/2012 privind interpretarea art. 69[1] din OUG nr. 34/2006, articol care reglementează conflictul de interese dintre operatorii economici participanți la o procedură și persoanele ce deţin funcţii de decizie în cadrul autorităţii contractante.

- **În același timp, beneficiarii POR trebuie să își asume un rol activ în procesul de prevenire și evitare a situațiilor de conflict de interese**. Dincolo de declarațiile pe propria răspundere completate de membrii comisiei de evaluare, respectiv de operatorii economici, cu privire la inexistența unui conflict de interese, este imperativ ca autoritățile contractante să verifice corectitudinea acestor declarații, apelând la informațiile disponibile. Din acest punct de vedere, este recomandabil ca autoritățile contractante să solicite participanților la procedură prezentarea certificatului constatator emis de Registrul Comerțului (sau a unui document echivalent, în cazul operatorilor economici străini), pentru a avea acces la informațiile relevante referitoare la structura acționariatului și la organele de conducere/supervizare ale operatorilor economici. În cazul subcontractanților, se ridică următoarea problemă practică: cu toate că incidența conflictului de interese se verifică, conform Secțiunii a 8-a a Capitolului II din OUG nr. 34/2006, și prin raportare la subcontractanți, în virtutea prevederilor art. 11 alin. (7) din HG nr. 925/2006[50], autoritățile contractante nu pot prevedea, prin documentația de atribuire, obligația de prezentare, de către subcontractanți, a certificatului constatator emis de Registrul Comerțului, pentru că aceasta ar reprezenta impunerea unei cerințe de calificare subcontractanților, fapt nelegal și sancționat ca atare. Posibilele soluții pentru rezolvarea acestui impediment le constituie fie suportarea, de către autoritățile contractante, a costurilor necesare pentru obținerea, de la Registrul Comerțului, a certificatelor constatatoare privind subcontractanții, fie instituirea unui mecanism prin care Oficiul Național al Registrului Comerțului să pună la dispoziția autorităților contractante, cu titlu gratuit, informațiile referitoare la subcontractanți.

- **Utilizarea asigurărilor de răspundere profesională ar trebui extinsă**. Conform art. 185 alin. (1) lit. a) din OUG nr. 34/2006, demonstrarea situaţiei economice şi financiare a unui anumit agent se poate realiza și prin dovezi privind asigurarea riscului profesional. Cu privire la acest criteriu de calificare, ANRMAP s-a pronunțat, prin Ordinul nr. 509/2011, în sensul de a restrânge posibilitatea de utilizare a acestei cerințe doar la situațiile reglementate expres prin acte normative (de ex., serviciile de proiectare)[51]. În trecut, unele autorități contractante au recurs la includerea unei cerințe privind asigurarea de răspundere profesională, în cadrul modelului de contract, anexat la documentația de atribuire. Deși modalitatea menționată nu a fost expres aprobată de ANRMAP, generalizarea acestei cerințe este necesară pentru a îmbunătăți furnizarea serviciilor și, așa cum s-a argumentat în cadrul acestui raport, pentru a „curăța” piața

[50] Autoritatea contractantă nu are dreptul de a impune îndeplinirea unor criterii de calificare pentru eventualii subcontractanţi, dar resursele materiale şi umane ale subcontractanţilor declaraţi se iau în considerare pentru partea lor de implicare în contractul care urmează să fie îndeplinit, dacă sunt prezentate documente relevante în acest sens

[51] Conform interpretării ANRMAP, așa cum rezultă aceasta din Ordinul nr. 509/2011, este nerestrictivă cerința de calificare formulată astfel: „Ofertantul trebuie să prezinte dovezi privind asigurarea riscului profesional aferent contractului ce urmează a fi atribuit, numai în situaţia în care există acte normative ce reglementează o astfel de situaţie”. În același timp, potrivit aceluiași act normativ, este considerată restrictivă cerința privind „prezentarea de către operatorul economic a unei asigurări privind riscul profesional”

prin tarifarea suplimentară a acelor furnizori care nu îndeplinesc obligațiile asumate. În vederea aplicării acestei cerințe, trebuie reglementată legal solicitarea asigurării profesionale pentru mai multe tipuri suplimentare de servicii (după exemplul serviciilor de proiectare, menționat de ANRMAP) și trebuie adoptate norme privind modul de calcul al plafonului unei asigurări de răspundere profesională, pentru a evita situația în care această cerință ar fi considerată excesivă sau restrictivă.

- **Intervalul de timp aferent desfășurării unei proceduri de achiziții publice ar trebui redus în continuare, după cum urmează:**
  - Stabilirea unui termen maxim pentru finalizarea etapei de selecție/preselecție, prevăzută în cazul procedurilor de licitație restrânsă, dialog competitiv și negociere cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare. În prezent, această etapă nu este reglementată din punctul de vedere al desfășurării temporale, ceea ce generează situații de prelungire nejustificată a respectivelor proceduri de achiziții; de altfel, indicarea unor termene maxime pentru etapa de selecție/preselecție din cadrul procedurilor menționate de atribuire a contractelor de achiziții publice ar fi completarea firească a demersului legislativ reprezentat de OUG nr. 35/2013 pentru modificarea si completarea OUG 34/2006, prin care s-a dispus stabilirea unor asemenea termene, dar numai în cazul procedurilor privind atribuirea contractelor de concesiune de servicii, de lucrări ori a parteneriatelor public-privat.
  - Conform art. 200 alin. (1) din OUG nr. 34/2006, în termen de 25 de zile de la data deschiderii ofertelor, autoritatea contractantă stabileşte oferta câştigătoare. Potrivit alin. (2) al aceluiași articol, în cazuri temeinic motivate, autoritatea contractantă poate prelungi o singură dată perioada de evaluare, însă reglementarea nu a fixat un termen maxim pentru această prelungire (în fapt, anterior modificărilor aduse prin OUG nr. 76/2010, OUG nr. 34/2006 prevedea un plafon specific pentru prelungirea perioadei de evaluare). Astfel, pentru a evita prelungirea nejustificată a procedurii de evaluare a ofertelor depuse în cadrul achizițiilor publice, este recomandabilă revenirea la soluția legislativă anterioară modificărilor aduse art. 200 prin OUG nr. 76/2010, respectiv precizarea termenului maxim cu care autoritatea contractantă poate prelungi perioada de evaluare. Prin indicarea unui termen precis, autoritățile contractante vor fi obligate să finalizeze evaluarea ofertelor, nemaiputând să tergiverseze această etapă a procedurii de atribuire. Acest lucru ar duce, de asemenea, la un grad sporit de predictibilitate și din punctul de vedere al operatorilor economici, care vor avea posibilitatea să își planifice mai bine activitățile.

- **Beneficiarii ar trebui să ia în considerare soluția încheierii de acorduri-cadru.** Pentru a elimina riscul prelungirii excesive a unei proceduri de achiziții publice, autoritățile contractante pot încheia acorduri-cadru, având ca obiect acele tipuri de produse/servicii/lucrări pentru care anticipează o necesitate continuă sau periodică. Încheierea unui acord-cadru prezintă avantajul că autoritatea contractantă parcurge o singură procedură de achiziție. Mai mult, în baza respectivului acord-cadru, ea încheie, ulterior, în funcție de necesități, contracte subsecvente; astfel, autoritatea contractantă nu mai este nevoită să desfășoare, pentru satisfacerea fiecărei necesități (de același fel), câte o nouă procedură de achiziție (fiecare procedură în parte este supusă riscului unor prelungiri sau tergiversări impredictibile). Această metodă a fost utilizată recent de Ministerul Fondurilor Europene pentru contractarea evaluatorilor de proiect. La bază,

autoritățile contractante care utilizează contracte cadru obțin economii semnificative de timp și de resurse, precum și îmbunătățirea considerabilă a capacității de reacție, ceea ce crește probabilitatea de implementare a proiectelor în conformitate cu graficul de execuție asumat.

- **Procedurile de atribuire pot fi lansate sub „condiție suspensivă" (deosebit de utilă în contextul proiectelor finanțate din fonduri structurale)**. Având în vedere termenele semnificative aferente etapei de selecție, evaluare și contractare, amânarea lansării procedurii de atribuire până după semnarea contractului de finanțare, poate conduce la nerespectarea graficului activităților, din cauza eventualelor întârzieri inerente achizițiilor publice. Din acest punct de vedere o posibilă soluție constă în organizarea de proceduri de atribuire sub „clauză suspensivă," acest efect de suspendare intervenind după desemnarea ofertei câștigătoare, dar anterior semnării contractului de achiziție. În esență, încheierea contractului de achiziție este amânată/suspendată până la îndeplinirea unei anumite condiții (adică cererea de finanțare depusă de beneficiar este aprobată de AM). Această soluție presupune indicarea, în cererea de oferte și în alte documente de atribuire, a faptului că nesemnarea contractului de finanțare va atrage anularea procedurii, în temeiul art. 209 alin. (1) lit. c) din OUG 34/2006, motivat de faptul că încheierea contractului de achiziție a devenit imposibilă. Acest lucru va asigura un grad adecvat de transparență, dar și protejarea autorității contractante împotriva unei pretenții de angajare a răspunderii, formulată, în cazul anulării procedurii, de ofertantul declarat câștigător.

- **Un alt aspect esențial se referă la nevoia de a descuraja contestațiile nefondate în legătură cu procedurile de achiziții și deciziile de atribuire.** Soluția este de a reține garanția de participare a operatorilor economici a căror contestație este respinsă ca nefondată, care asigură un compromis echitabil între efectul disuasiv și cel prohibitiv, al unei asemenea măsuri, și urmărește tocmai reducerea contestațiilor introduse în scop exclusiv șicanatoriu. Această variantă nu este însă lipsită de critică, în condițiile în care, potrivit Constituției României, orice jurisdicție specială administrativă, precum cea exercitată de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC) prin procedura administrativ-jurisdicțională desfășurată în temeiul OUG nr. 34/2006, ar trebui să fie gratuită și facultativă. Prin urmare, soluția de majorare a valorii reținerilor aplicate în cazul respingerii contestațiilor, ca nefondate, trebuie abordată cu precauție, pentru a nu limita excesiv accesul la procedura administrativ-jurisdicțională; mai recomandabilă ar fi aplicarea unor măsuri cu caracter preventiv (care să stimuleze „auto-cenzurarea" din partea eventualilor contestatori), precum publicarea pe website-ul CNSC a deciziilor adoptate, în varianta cu motivarea extinsă, și sistematizarea, pe tipuri de spețe, a jurisprudenței CNSC, atât pentru a asigura un caracter unitar deciziilor luate de CNSC, în cauze similare, cât și pentru a permite eventualilor contestatori să ia cunoștință despre interpretarea CNSC, sporind gradul de predictibilitate a deciziilor sale.

- **De asemenea, este nevoie de optimizarea soluționării în instanță a litigiilor care au ca obiect plângerile împotriva deciziilor CNSC**. Potrivit dispozițiilor legale în vigoare, introducerea plângerii împotriva deciziei CNSC nu are ca efect suspendarea de drept a efectelor respectivei decizii sau a procedurii de achiziție în cauză; mai mult, aceste măsuri nu pot fi solicitate instanței nici ca măsuri provizorii, jurisprudența respingând, în mod constant, astfel de cereri ca inadmisibile. În fapt, conform art. 283^1 alin. (1) din OUG nr. 34/2006, în cadrul căii de atac a plângerii împotriva deciziei CNSC, instanțele pot dispune, la cererea părții interesate, doar suspendarea executării contractului]. Cu toate acestea, autoritățile contractante tind să tergiverseze încheierea contractului de achiziție publică, până la pronunțarea deciziei definitive

a instanței sesizate, și evită să își exercite dreptul (sau chiar obligația, în anumite interpretări ale dispozițiilor art. 93 alin. (2) din HG nr. 925/2006[52]) de a semna contractul, pentru a nu-și asuma riscul de a fi obligați la acordarea de despăgubiri pentru repararea prejudiciilor cauzate contestatorului, devenit petent. Având în vedere rigorile specifice unor astfel de proceduri judiciare, care restrâng sfera măsurilor ce pot fi aplicate, soluția este formarea de complete specializate la nivelul curților de apel**.**

- **Ar trebui formulate niște modele recomandate de clauze contractuale de variație**. În cazul contractelor de lucrări, punerea în operă poate conduce la diferențe față de cantitățile de lucrări estimate prin documentațiile tehnice. Pentru a reglementa asemenea modificări ale obiectului contractului, în situația în care acestea nu presupun o revizuire a soluției tehnice adoptate sau a cerințelor tehnice stabilite prin caietul de sarcini și agreate de executant, autoritățile contractante au posibilitatea includerii în modelul de contract a unor clauze de variație, conform cărora prețul final al contractului va fi determinat ca produs între prețurile unitare, ofertate inițial, și cantitățile efective de lucrări, rezultate în urma măsurătorilor din teren. Evident, această opțiune este valabilă doar dacă prețul contractului nu a fost determinat în sumă absolută, ci provizoriu, ca produs între prețuri unitare și cantitățile de lucrări estimate prin documentația tehnică. Legalitatea acestei măsuri a fost confirmată și prin adresa nr. MARKT/C3/EP/kr (2012) 677516 a Direcției Generale Piață Internă și Servicii, din cadrul Comisiei Europene, fiind însă condiționată de îndeplinirea cumulativă a următoarelor cerințe:
  a) să fie definită, în mod obiectiv, formula de calcul al prețului final, iar aceasta să fie adusă la cunoștința tuturor potențialilor ofertanți, prin includerea în documentația de atribuire sau în modelul de contract; și
  b) variațiile cantităților de lucrări și implicit ale prețului efectiv plătit să rezulte din aplicarea mecanică a clauzelor de variație.

  Soluția menționată prezintă avantajul de a se preta atât la modalitatea actuală de ofertare a contractelor de lucrări pe articolele detaliate din devizul de lucrări, cât și la varianta utilizării articolelor comasate, recomandată prin prezentul raport. Adoptarea soluției ar fi facilitată de formularea unor clauze contractuale standard (de preferință, de către ANRMAP), precum și de definirea mecanismului concret de aplicare, pentru a evita extinderea acestuia și la modificările considerate substanțiale. Este important de subliniat că, așa cum a punctat și Comisia Europeană, prin adresa mai sus amintită, prin utilizarea unor astfel de clauze contractuale, variațiile cantităților de lucrări și ale prețului final nu constituie modificări ale contractului, ci doar aplicarea prevederilor contractului inițial.

- **Toți actorii implicați în achizițiile publice ar trebui să dovedească interpretări standard ale dispozițiilor în materie de achiziții publice**. Aceasta se poate realiza prin emiterea de instrucțiuni (precum Instrucțiunea nr. 1/2013 a ANRMAP) sau prin editarea unor ghiduri de bună practică, cu exemple detaliate privind aspectele cele mai problematice ale unei achiziții publice, cu accent pe acele elemente care tind să genereze cele mai multe corecții financiare. O atenție deosebită ar trebui acordată specificării clare a nivelului de corecție financiară care se aplică în diverse circumstanțe; acest exercițiu este cu atât mai necesar cu cât natura, scopul și organizarea instituțiilor cu prerogative de control diferă semnificativ. Beneficiarii de finanțare și

[52] Conform art. 93 alin. (2) din HG nr. 925/2006, autoritatea contractantă nu are dreptul să întârzie încheierea contractului de achiziţie publică/acordului-cadru cu mai mult de 7 zile calendaristice de la expirarea termenelor prevăzute la art. 205 din ordonanţa de urgenţă din motive imputabile acesteia

consultanții ar trebui să fie informați în mod adecvat cu referire la interpretarea oficială, aplicată în diverse situații; prin efectul eminamente preventiv, acest tip de măsură ar contribui la ameliorarea calității procesului de achiziție și la reducerea acelor abateri determinate de caracterul echivoc al anumitor prevederi legale, coroborat cu lipsa de experiență a autorităților contractante.

- **Toți actorii implicați în verificarea procedurilor de achiziții publice ar trebui să dovedească un standard corespunzător de profesionalism, iar procedurile de control ar trebui standardizate.** Obiectivul de bază este acela de a garanta că concluziile formulate în urma controlului desfășurat de una dintre instituții să fie acceptate și respectate și de celelalte instituții, pentru a evita sarcina administrativă a controalelor multiple[53]. Bineînțeles, acest mecanism va trebui nuanțat în funcție de reglementările specifice ale fiecărui actor implicat în verificarea achizițiilor publice, ținând seama de obligațiile impuse anumitor instituții cu privire la reverificarea, pe bază de eșantion sau integral, a procedurilor de achiziție deja verificate. La un nivel minim, fiecare instituție în parte ar trebui să asume concluziile formulate de un agent al său, sub forma unui mecanism similar „*autorității de lucru judecat.*" Controalele repetate efectuate de același actor implicat în verificarea achizițiilor publice, prin diferiți agenți, au un efect la fel de nociv ca practica neunitară dintre instituțiile de control, și mențin starea de incertitudine printre beneficiari.

- **Rolul ANRMAP în cadrul controlului ex-ante al achizițiilor publice ar trebui optimizat**. Prin modificările aduse HG nr. 525/2007, prin HG nr. 801/2011, respectiv OUG nr. 34/2006, de Legea nr. 279/2011, ANRMAP a fost însărcinată să evalueze conformitatea cu legislaţia aplicabilă în domeniul achiziţiilor publice a documentaţiei de atribuire aferente contractelor de achiziţie publică. Deși efectele pozitive ale acestei măsuri sunt incontestabile (în ciuda blocajului produs inițial în derularea procedurilor de achiziții publice), punerea în practică a acestui mecanism a relevat și existența unor deficiențe, menționate și în Documentul de poziție privind propuneri de îmbunătățire ale legislației în domeniul achizițiilor publice din România, elaborat de Asociația Consultanților în Management din România. În mod specific:
  - respingerea documentațiilor de atribuire nu este suficient de amplu motivată, astfel că operatorii economici nu au întotdeauna indicii suficiente asupra elementelor ce trebuie revizuite. Pentru remedierea acestei situații, ar fi necesară furnizarea, de către ANRMAP, a unor explicații detaliate asupra motivelor respingerii documentațiilor de atribuire, prin raportare la situația de fapt a documentației în cauză, și nu doar prin invocarea temeiului legal aplicabil;
  - în urma retransmiterii documentației revizuite pe baza observațiilor formulate de ANRMAP, sunt comunicate noi motive de respingere, care nu au făcut obiectul respingerii inițiale. Pentru a evita un proces îndelungat și impredictibil de verificare, este recomandabil ca ANRMAP să aibă obligația de a se pronunța, încă de la prima verificare, asupra tuturor aspectelor neconforme ale documentației de atribuire, iar verificările ulterioare să se limiteze exclusiv la remedierea acelor aspecte sesizate inițial.

[53] Cu titlu de exemplu în acest sens, poate fi menționată procedura AM POR – PO/VIII/3 Procedura de verificare a achiziţiilor din Manualul de verificarea şi autorizarea cheltuielilor (M VIII/AM – Ediția I), ce prevedea că, în cazul acelor achiziții publice pentru care a fost emis un Punct de vedere ANRMAP/ Aviz consultativ UCVAP, experții OI fac o verificare administrativă a dosarului de achiziţie și întocmesc lista de verificare a contractului, iar la AM POR se înaintează doar o copie a raportului de activitate UCVAP/ANRMAP şi listele de verificare întocmite de experţii OI

- **O altă recomandare privind activitatea ANRMAP vizează reintroducerea atribuției prevăzute la art. 2 alin. (1) lit. k) din HG nr. 525/2007, privind elaborarea de puncte de vedere la solicitările de clarificări pe care autoritățile contractante/potențialii ofertanți/autoritățile de management le transmit.** Acest lucru este esențial pentru conturarea unei practici unitare și pentru evitarea întârzierilor și corecțiilor. Efectivitatea acestei măsuri ar fi considerabil sporită dacă, potrivit recomandărilor anterioare, interpretările comunicate de către ANRMAP ar fi acceptate oficial și ar fi opozabile atât instituției emitente, cât și celorlalți actori implicați în verificarea achizițiilor publice.

- **Cadrul instituțional de control ex-ante al procedurilor de achiziții publice ar trebui să fie unificat**. Conform OUG nr. 30/2006, structura de control ex-ante a achizițiilor publice este Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP). Concluziile emise de observatorii UCVAP au caracter consultativ; doar ANRMAP este competentă să constate contravenţiile şi să aplice sancţiunile prevăzute de OUG nr. 34/2006. După cum am precizat mai sus, prin modificările aduse de HG nr. 801/2011, respectiv de Legea nr. 279/2011, ANRMAP a primit, la rândul ei, atribuții de control ex-ante. În prezent, sunt două instituții implicate în acest tip de control. În principiu, delimitarea competențelor dintre UCVAP și ANRMAP este relativ clară: prima controlează procesul înainte de transmiterea spre publicare a invitaţiei de participare/anunţului de participare, iar cealaltă după acest moment. Oportunitatea transferului integral al activității de control ex-ante către ANRMAP, transfer ce ar constitui un pas suplimentar în direcția simplificării cadrului instituțional din domeniul achizițiilor publice. În mod evident, o decizie în acest sens va trebui să țină seama și de implicațiile majore pe care implementarea unei asemenea măsuri le va avea din punct de vedere strict organizatoric, întrucât atribuțiile de control ex-ante exercitate de UCVAP reclamă și o prezență corespunzătoare în teritoriu, ceea ce lipsește și în cazul ANRMAP.

226. **O serie de alte recomandări posibile au ieșit la iveală în timpul interviurilor cu beneficiarii și cu alte părți interesate, dar – din diverse motive – acestea ar fi deosebit de dificil de implementat.**

- O posibilitate de a adresa efectele negative ale ofertelor cu prețuri de dumping este eliminarea ofertantului cu prețul cel mai mic și/sau a celui care oferă prețul cel mai mare. Scopul unei astfel de măsuri ar fi de a favoriza acele oferte cu prețuri apropiate de media propunerilor financiare, respectiv de a sancționa acei operatori economici care și-au format o practică de a oferta prețuri considerabil reduse față de valoarea estimată a achiziției. Măsura este însă drastică și grevată de numeroase probleme, care fac nerecomandabilă utilizarea ei, din următoarele motive:

- potențiala incompatibilitate cu prevederile comunitare din materia achizițiilor publice, în condițiile în care art. 55 alin. (1) din Directiva 2004/18/CE prevede, în mod expres, în cazul ofertelor care par anormal de scăzute în raport cu produsele, lucrările sau serviciile ofertate, obligația autorităților contractante de a solicita, în scris, detalii privind elementele ofertei pe care le consideră relevante, înainte de a putea respinge respectivele oferte.[54] Prin urmare, în condițiile în care nu se acordă ofertantului posibilitatea de a-și justifica prețul, atât eliminarea ofertei cu cel mai scăzut preț (care ar

[54] De altfel, aceeași obligație a autorităților contractante este reglementată și prin *Ghidul practic al procedurilor contractuale în cadrul acțiunilor externe ale Uniunii Europene (PRAG)* (varianta aplicabilă începând de la 14.03.2013, disponibilă la: http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/)

putea să nici nu se încadreze la definiția legală a prețului neobișnuit de scăzut), cât și eliminarea ofertei cu cel mai mare preț (atât timp cât se încadrează în valoarea estimată a contractului), ar risca să fie contrare dispozițiilor comunitare;

- necesitatea de modificare a legislației din materia achizițiilor atât la nivel comunitar (în lumina celor menționate la punctul anterior), cât și la nivel național (o asemenea măsură nefiind prevăzută expres, ea nu poate fi aplicată doar în baza unei recomandări de bună practică);
- limitarea artificială a concurenței (există riscul restrângerii concurenței, în cazul procedurilor cu puțini ofertanți), limitare cu atât mai neechitabilă cu cât ar putea conduce la eliminarea unei oferte cu o diferență marginală față de următoarea ofertă admisibilă (în ordinea crescătoare a prețurilor).

- **O altă idee este de a stabili standarde minime de cost sau a unor limite de discount față standarde maxime de cost**. Această soluție prezintă avantajul de a defini o referință clară, la care se pot raporta autoritățile contractante în procesul de evaluare a ofertelor, asigurând o protecție adecvată față de operatorii economici care practică prețuri ce nu sunt rezultatul unei veritabil mediu concurențial. Cu toate acestea, stipularea unei norme naționale conform căreia ofertele situate sub limitele stabilite sunt, în mod automat, respinse, ar putea fi considerată incompatibilă cu legislația comunitară, pentru motivele arătate la punctul anterior. De asemenea, utilizarea unor standarde de cost poate fi improprie în cazul anumitor achiziții (în special a celor de servicii), iar, în acele domenii ce se pretează unei asemenea abordări, definirea unor standarde de cost ar presupune un efort administrativ considerabil.

Dinamici noi în ceea ce privește cadrul UE de achiziții publice

227. Propunerile privind cele trei directive din domeniul achizițiilor publice[55] presupun o reformă semnificativă a cadrului normativ comunitar relevant. O parte din noile reglementări, care vor deveni obligatorii în situația adoptării propunerii de directivă, se regăsește deja în legislația națională din materia achizițiilor publice (precum dreptul ofertanților de a prezenta, inițial, doar o declarație pe propria răspundere privind îndeplinirea criteriilor de calificare), astfel că nu vor presupune un efort deosebit de transpunere. Cu toate acestea, un accent deosebit va trebui pus, la nivel național, pe modul în care pot fi aplicate mecanismele și instrumentele deja disponibile. Următoarea listă nu reprezintă o prezentare detaliată a schimbărilor de la nivelul UE în materie de achiziții publice, ci evidențiază mai degrabă anumite aspecte care vor fi de interes pentru beneficiarii POR și personalul AM/OI.

228. **Propunerea de Directivă privind achizițiile publice vizează reducerea termenelor de primire a cererilor de participare și a ofertelor.** În forma din textul de compromis, propunerea de Directivă privind achizițiile publice, prin comparație cu Directiva 2004/18/CE, prevede următoarele termene minime de primire a cererilor de participare și a ofertelor:

[55] Propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale – COM(2011) 895 final, Propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice – COM(2011) 896 final și Propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind atribuirea contractelor de concesiune – COM(2011) 897 final

Figura 37. Termene minime pentru diferite etape în procesul de achiziții publice

Tipul procedurii	Temeiul legal	Termenul minim de primire a cererilor de participare	Termenul minim de primire a ofertelor (fără anunț de intenție)	Termenul minim de primire a ofertelor (cu anunț de intenție)
Procedura deschisă	Directiva 2004/18/CE	N/A	52	22
	Propunerea de Directivă	N/A	35	15
	Reducerea operată	N/A	**17**	**7**
Procedura restrânsă	Directiva 2004/18/CE	37	40	22
	Propunerea de Directivă	30	30	10[56]
	Reducerea operată	**7**	**10**	**12**
Procedura competitivă cu negociere[57]	Directiva 2004/18/CE	37	-[58]	-
	Propunerea de Directivă	30	30	10
	Reducerea operată	**7**	**N/A**	**N/A**
Dialogul competitiv	Directiva 2004/18/CE	37	-	-
	Propunerea de Directivă	30	-	-
	Reducerea operată	**7**	-	-

Reducerile semnificative ale termenelor de primire a cererilor de participare, respectiv a ofertelor, vor conduce la o desfășurare mai accelerată a procedurilor de achiziții publice. În cazul României, deși termenele menționate sunt minime, statele membre având dreptul să stabilească și termene mai mari decât acestea, este recomandată ajustarea termenelor prevăzute de legislația din materia achizițiilor publice la nivelul minim prevăzut din propunerea de Directivă privind achizițiile publice. Această adaptare va permite inclusiv o dinamizare a procesului de implementare a proiectelor finanțate prin POR și va diminua riscul înregistrării de întârzieri față de graficul activităților, asumat prin cererea de finanțare. Cu toate acestea, autoritățile contractante ar trebui informate cu privire la necesitate de a adapta termenele concrete la complexitatea contractului atribuit și/sau la cerințele sale specifice; această obligație este deja consacrată de legislația națională (art. 71 din OUG nr. 34/2006), însă respectarea ei va deveni cu atât mai necesară în condițiile reducerii actualelor termene. Pentru a veni în sprijinul autorităților contractante, ar fi utilă definirea unor linii directoare privind modul de stabilire a termenelor aferente unei proceduri, linii directoare de natură să asigure respectarea caracterului adecvat și suficient pe care aceste termene trebuie să-l aibă, conform temeiului legal menționat.

229. **În varianta elaborată inițial de Comisia Europeană, propunerea de Directivă privind achizițiile publice includea un articol în care erau definite, în detaliu, elementele principale ale conflictului de**

[56] Propunerea de Directivă privind achizițiile publice stipulează și dreptul statelor membre de a permite tuturor sau unora dintre autoritățile contractante care nu sunt de nivel central, să stabilească, de comun acord cu toți candidații selectați, termenul de depunere a ofertelor, în lipsa acordului, termenul neputând fi mai mic de 10 zile

[57] Procedura de negociere cu publicarea unui anunț de participare, prevăzută de Directiva 2004/18/CE, a fost redenumită, prin propunerea de Directivă privind achizițiile publice, drept procedura competitivă cu negociere

[58] Directiva 2004/18/CE nu impune un termen minim de primire a ofertelor, în cazul procedurii de negociere cu publicarea unui anunț de participare. Prin propunerea de Directivă privind achizițiile publice, în forma din textul de compromis, a fost impus, și în cazul procedurii competitive cu negociere, un termen minim pentru primirea ofertelor, calculat de la data transmiterii invitației de participare

interese (art. 21)[59]. În forma din textul de compromis asupra propunerii de Directivă privind achizițiile publice, articolul privind conflictul de interese a fost considerabil redus, rezumându-se, în principal, la a stabili categoriile de persoane (membrii personalului autorităților contractante, respectiv al furnizorilor de servicii de achiziție) și tipurile de interese (financiare, economice sau alte interese personale) ce pot conduce la un astfel de conflict. Faptul că, spre deosebire de Directiva 2004/18/CE, viitoarea Directivă privind achizițiile publice reglementează situațiile de conflict de interese, fie și într-o variantă restrânsă, comparativ cu propunerea inițială, reflectă importanța acordată prevenirii, identificării și remedierii acestora. Dacă, la nivel legislativ, viitoarea Directivă privind achizițiile publice nu va presupune o modificare substanțială a cadrului normativ național (cu excepția definirii tipurilor de interese, celelalte elemente se regăsesc deja în OUG nr. 34/2006), o atenție sporită va trebui acordată aplicării efective a măsurilor asociate acestei problematici.

230. **Propunerea de Directivă privind achizițiile publice a introdus *obligația* autorității contractante de a exclude orice operator economic care nu și-a îndeplinit obligațiile privind plata impozitelor sau a contribuțiilor la asigurările sociale.** O consecință directă a acestei modificări va fi obligația autorității contractante de a solicita operatorilor economici documente relevante în acest sens, respectiv de a verifica incidența situației reglementate de textul legal citat. Efectele nerespectării acestei obligații vor fi dintre cele mai grave, inclusiv atribuirea unui contract către un operator economic ce nu îndeplinește criteriile de calificare. În cazul achizițiilor publice din România și, în speță, al celor finanțate din POR, practica autorităților contractante a fost de a uza, în majoritatea situațiilor, de dreptul prevăzut la art. 181 lit. (c) din OUG nr. 34/2006 [care transpune prevederile art. 45 alin. (2) lit. (e) și (f) din Directiva 2004/18/CE], astfel că modificarea legislativă determinată de viitoarea adoptare a propunerii de Directivă privind achizițiile publice nu va face decât să legifereze o practică deja răspândită. Cu toate acestea, în condițiile în care nu toate autoritățile contractante solicită, prin documentațiile de atribuire, să se probeze îndeplinirea obligațiilor de plată a impozitelor sau a contribuțiilor la asigurările sociale, va fi necesar un efort de conștientizare a acestei obligații la nivelul tuturor autorităților contractante. Ca excepție de la regula privind excluderea obligatorie a operatorilor economici care nu și-au îndeplinit obligațiile privind plata impozitelor sau a contribuțiilor la asigurările sociale, textul de compromis din propunerea de Directivă privind achizițiile publice prevede că acest motiv de excludere nu se aplică dacă operatorul economic în cauză și-a îndeplinit obligațiile, prin plata sau prin încheierea unui angajament privind plata impozitelor sau contribuțiilor la asigurările sociale datorate[60]. Excepția menționată urmărește să sprijine operatorii economici care, deși înregistrează restanțe, și-au asumat angajamentul de a le achita și de a-și redresa situația economică.

[59] Tot sub aspectul desfășurării obiective și imparțiale a procedurii de atribuire, în varianta elaborată inițial de Comisia Europeană, propunerea de Directivă privind achizițiile publice prevedea, la art. 22, și obligația operatorilor economici de a prezenta o declarație pe propria răspundere că nu s-au angajat și nu se vor angaja în comportament ilicite [cum sunt demersurile (i) de a influența în mod abuziv procesul decizional al autorității contractante sau de a obține informații confidențiale care le pot conferi avantaje necuvenite în procedura de achiziție ori (ii) de a încheia acorduri cu alți candidați și ofertanți care vizează denaturarea concurenței ori (iii) de a furniza în mod deliberat informații false care pot avea o influență semnificativă asupra deciziilor cu privire la excludere, selecție și atribuire]. În forma finală de compromis a propunerii de Directivă privind achizițiile publice, acest articol a fost eliminat

[60] La nivel național, există deja prevederi legale cu un conținut similar: conform art. 9 alin. (1) din Ordinul nr. 509/2011, „cerinţele referitoare la obligaţiile de plată a impozitelor, taxelor şi contribuţiilor de asigurări sociale către bugetele componente ale bugetului general consolidat sunt considerate ca fiind îndeplinite în măsura în care operatorii economici prezintă înlesniri la plată de genul eşalonărilor sau compensărilor, aprobate de către organele competente în domeniu”

231. **Un nou motiv de a exclude operatorii economici de la procedurile de achiziții publice se referă la deficiențe semnificative sau persistente în îndeplinirea unei cerințe de fond prevăzute de un contract anterior, care au condus fie la rezilierea respectivului contract anterior, fie la plata de daune-interese sau la alte sancțiuni similare** [art. 55 alin. (3) lit. (e)]. Această dispoziție va permite autorităților contractante să penalizeze, prin excluderea din procedură, pe acei contractanți care nu și-au îndeplinit, în mod corespunzător și la standardele de calitate stabilite, obligațiile contractuale, asumate anterior[61]. Deși, în teorie, poate privi orice contract (din categoriile menționate) executat de un operator economic, în lipsa unor baze de date referitoare la modul de îndeplinire a tuturor angajamentelor contractuale relevante, acest motiv de excludere își va dovedi eficiența, mai curând, cu privire la contractele pe care autoritatea contractantă, organizatoare a unei proceduri de achiziție, le-a derulat anterior cu operatori economici ce participă la respectiva procedură. Chiar și în ipoteza unei astfel de aplicări restrânse, acest motiv de excludere va fi deosebit de util pentru eliminarea operatorilor economici necorespunzători, protejând autoritățile contractante de riscul de a fi obligate să atribuie contracte unor operatori care au dovedit deja că nu își respectă obligațiile contractuale. Un efect pozitiv al statuării acestui motiv de excludere îl va reprezenta responsabilizarea ambilor actori implicați în derularea unui contract de achiziție: operatorul economic din punctul de vedere al modului de executare a contractului, iar autoritatea contractantă din punctul de vedere al monitorizării acestuia. Deși, în legislația națională, există deja o reglementare similară[62], efectele practice au fost limitate. În cadrul POR, crearea unui registru – disponibil tuturor autorităților contractante – cu operatorii economici ce au dat dovadă de deficiențe semnificative sau persistente la îndeplinirea unei cerințe de fond, prevăzute de un contract încheiat, ar garanta eliminarea respectivilor operatori economici.

232. **Propunerea de Directivă privind achizițiile publice, în forma din textul de compromis, reglementează posibilitatea unei utilizări extinse, de către operatorii economici, a declarațiilor pe propria răspundere, sub forma unui Document unic european pentru achiziții publice (art. 57).**[63] Astfel, prevederea menționată stabilește obligația autorităților contractante de a accepta ca operatorii economici să depună, în locul certificatelor emise de autorități publice sau terțe părți, Documentul unic european pentru achiziții publice, constând într-o declarație pe propria răspundere, actualizată, cu

[61] În varianta elaborată inițial de Comisia Europeană, acest motiv de excludere nu era condiționat de rezilierea contractului anterior, de plata de daune interese sau de alte sancțiuni similare, și se referea doar la contracte anterioare similare încheiate cu aceeași autoritate contractantă. Se prevedea însă că, pentru a apela la această modalitate, autoritățile contractante vor trebui să implementeze o metodă pentru evaluarea executării contractului care să se bazeze pe criterii măsurabile și obiective și care să fie aplicată în mod sistematic, coerent și transparent, contractantului în cauză trebuind să i se ofere șansa de a contesta orice evaluare a performanței și de a obține protecție judiciară. Această prevedere a fost criticată atât prin Raportul Parlamentului European (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bREPORT%2bA7-2013-0007%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fRO), cât și prin avizul Comitetului Regiunilor [Avizul Comitetului Regiunilor — „Pachet de măsuri privind achizițiile publice” (2012/C 391/09)], fiind propusă eliminarea ei

[62] Conform art. 181, lit. c^1 din OUG nr. 34/2006, Autoritatea contractantă are dreptul de a exclude dintr-o procedură pentru atribuirea contractului de achiziţie publică orice ofertant/candidat care în ultimii 2 ani nu şi-a îndeplinit sau şi-a îndeplinit în mod defectuos obligaţiile contractuale, din motive imputabile ofertantului în cauză, fapt care a produs sau este de natură să producă grave prejudicii beneficiarilor acestuia

[63] În varianta elaborată inițial de Comisia Europeană, era propusă și introducerea unui pașaport european pentru achiziții publice, eliberat de autoritățile naționale, ce trebuia să ateste o serie de informații privind operatorii economici [cum ar fi, certificarea faptului că operatorul economic nu face obiectul unei condamnări pronunțate printr-o hotărâre definitivă, pentru unul din motivele prevăzute la art. 55 alin. (1) sau că nu face obiectul unei proceduri de insolvență sau al unei proceduri de lichidare]

privire la îndeplinirea anumitor criterii de selecție[64]. Principalele elemente ale Documentului unic european pentru achizițiile publice se regăsesc deja în legislația națională din materia achizițiilor publice, art. 11 alin. (4)-(6) din HG nr. 925/2006 stipulând posibilitatea operatorilor economici de a prezenta inițial doar o declarația pe propria răspundere prin care confirmă că îndeplinesc cerinţele de calificare, astfel cum au fost solicitate în documentaţia de atribuire. Totuși, definirea unui model standardizat și reglementarea detaliată a mecanismului reprezentat de Documentul unic european pentru achiziții publice pot conduce, în cazul României, la generalizarea practicii de a apela la astfel de declarații pe propria răspundere, prin crearea unui cadru unitar de aplicare și interpretare [recurgerea la dispozițiile art. 11 alin. (4)-(6) din HG nr. 925/2006 a fost descurajată tocmai de lipsa unui model de declarație și, mai ales, a unor clarificări oficiale privind interpretarea solicitării legale de a menționa „*succint, dar precis, modul concret de îndeplinire*" a cerințelor de calificare]. Pasul următor în direcția reducerii sarcinii administrative impuse operatorilor economici, care participă la o procedură de achiziție publică, va fi implementarea în statele membre a unor baze naționale de date, ce vor putea fi consultate, direct și în mod gratuit, de autoritățile contractante; astfel, operatorii economici vor fi scutiți de obligația de a prezenta documente suport privind cele declarate prin Documentul unic european pentru achiziții publice.

233. **Tendința, manifestată la nivel comunitar, de a favoriza utilizarea criteriului de atribuire „*oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic*" (MEAT), este elocventă**. Dacă, în varianta inițială a articolului 66(1), elaborată inițial de Comisia Europeană, erau prevăzute, drept criterii de atribuire, atât „*oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic*", cât și „*costul cel mai scăzut*"[65], în forma din textul de compromis, se precizează că „*autoritățile contractante vor atribui contractele de achiziții publice pe baza criteriului «oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic»*". Forma din textul de compromis aduce însă o importantă nuanțare – deși se păstrează doar referința la criteriul „*oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic*", definiția acestuia relevă rolul pe care îl joacă, în continuare, prețul sau costul. Astfel, identificarea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic se face pe baza prețului sau a costului (printr-o abordare ce vizează eficacitatea costurilor, precum calcularea costurilor pe ciclu de viață[66]) și **poate** include cel mai bun raport preț-calitate, determinat prin aplicarea unor criterii referitoare la aspecte de calitate, de mediu și sau sociale, legate de obiectul contractului de achiziție publică. Rezultă astfel că autoritățile contractante, sub forma unei definiții revizuite a criteriului „*oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic*", pot să utilizeze, ca referință, doar costul sau prețul. Cu toate acestea, propunerea stipulează și dreptul statelor membre de a interzice autorităților contractante să utilizeze, ca unic criteriu de atribuire, doar prețul sau doar costul, ori de a limita utilizarea acestora numai în cazul anumitor autorități contractante sau pentru atribuirea anumitor tipuri de contracte. Prin urmare, decizia efectivă va aparține statelor membre; în contextul recomandărilor relevante pentru POR, menționate în secțiunea anterioară, România ar trebui să își exercite dreptul prevăzut de propunerea de Directivă

[64] Declarația pe propria răspundere aferentă Documentului unic european pentru achiziții publice privește: (i) neîncadrarea la una din situațiile ce sunt sau pot constitui motiv de excludere; (ii) îndeplinirea criteriilor de selecție referitoare la capacitatea de exercitare a activității profesionale, la situația economică și financiară ori la capacitatea tehnică și profesională; (iii) dacă este cazul, îndeplinirea criteriilor sau regulilor obiective stabilite pentru reducerea numărului de candidați calificați invitați să participe la procedurile restrânse, procedurile competitive cu negociere, procedurile de dialog competitiv și parteneriatele pentru inovare

[65] Ca inovație, Comisia Europeană a propus înlocuirea termenului de preț cu cel de cost

[66] Aceasta se referă la posibilitatea autorităților contractante de a lua în considerare o parte sau toate costurile generate de ciclul de viață al unui produs, al unui serviciu sau al unei lucrări (cum ar fi costurile de achiziție, de utilizare, de întreținere, de colectare și reciclare ori costurile de mediu externe legate direct de ciclul de viață)

privind achizițiile publice, în forma din textul de compromis, de a restrânge, cu anumite excepții, strict definite și argumentate (de exemplu, în cazul produselor cu un înalt grad de standardizare, precum combustibilii), utilizarea prețului/costului ca unic criteriu de atribuire.

234. **Din perspectiva criteriilor ce pot fi luate în calcul la determinarea celui mai bun raport preț-calitate, Propunerea introduce o altă provocare majoră: posibilitatea de a utiliza criterii precum organizarea, calificarea și experiența personalului desemnat să execute un contract.** Acest lucru este cu deosebire util în situațiile în care calitatea personalului angajat poate avea un impact semnificativ asupra nivelului de performanță a contractului, permițând autorităților contractante să evalueze și să puncteze suplimentar ofertele prin raportare la personalul desemnat să execute contractul în cauză. Autoritățile contractante din România au o experiență nefastă privind definirea și utilizarea criteriilor de calificare referitoare la personal, care au cauzat un procent semnificativ al corecțiilor/reducerilor financiare dispuse. De aceea, va fi necesară elaborarea și asumarea, în mod oficial, a unor linii directoare în această privință, pentru a evita aplicarea, de către autoritățile contractante, a unor factori de evaluare referitori la personal disproporționați sau inadecvați față de obiectul achiziției. În acest sens, este util exemplul Instrucțiunilor nr. 1/2013 emise de ANRMAP (din păcate, cu o oarecare întârziere prin raportare la nevoile autorităților contractante), cu privire la formularea cerinţelor de calificare privind studiile, pregătirea profesională şi calificarea persoanelor responsabile pentru îndeplinirea contractului de achiziție.

Poza 5. Proiectele complexe necesită constructori cu competențe speciale (nu neapărat și la prețul cel mai mic)

235. **În plus, propunerea de Directivă privind achizițiile publice, în forma din textul de compromis, reglementează, cu titlu de noutate, dreptul statelor membre de a permite ca autoritatea contractantă să transfere, acolo unde este posibil, direct subcontractantului plățile datorate pentru servicii, bunuri sau lucrări furnizate operatorului economic căruia i s-a atribuit contractul în cauză (contractantul**

principal)[67] [art. 71 alin. (3)]. Măsura se poate dovedi utilă pentru a contracara efectele pe care neplata subcontractanților, de către contractantul principal, le poate avea asupra derulării contractului, în condițiile în care autoritatea contractantă a realizat deja plata corespunzătoare; de asemenea, se asigură protecția situației financiare și economice a subcontractanților prin menținerea fluxului financiar preconizat. În trecut, întârzierile ce se pot înregistra din cauza neplății subcontractanților (care refuză astfel să execute partea subcontractată din contract), au afectat implementarea proiectelor, costul de oportunitate suportat de autoritatea contractantă putând fi considerabil mai ridicat decât eventualele despăgubiri obținute de la contractantul principal. La transpunerea în legislația națională a acestei dispoziții comunitare, va fi necesară o analiză temeinică a cadrului legal și a sistemului de drept din România. O atenție specială ar trebui acordată stabilirii competenței și modului de soluționare a eventualelor obiecțiuni ridicate de contractantul principal, cu privire la plățile apreciate ca nedatorate.

236. **În final, propunerea definește mai multe situații în care contractele și acordurile-cadru pot fi modificate, fără lansarea unei noi proceduri de achiziție** [art. 72 alin. (1)]. Dintre acestea o importanță aparte o prezintă situația reglementată la art. 72 alin. (1) lit. a), conform căreia pot fi operate modificări ale contractului, indiferent de valoarea lor monetară, dacă această posibilitate a fost prevăzută, prin documentația de atribuire a procedurii inițiale, sub forma unor clauze de revizuire (ce pot include clauze de revizuire a prețului) sau opțiuni, clare, precise și fără echivoc. În cazul achizițiilor publice din România, și, în speță, al celor organizate în proiectele finanțate prin POR, implementarea prevederii comunitare menționate ar avea aplicabilitate mai ales la contractele de lucrări, întrucât ar oferi temeiul legal expres pentru operarea de modificări la cantitățile de lucrări contractate inițial. Ca și în situația celorlalte modificări ale cadrului normativ comunitar, menționate mai sus, corecta utilizare a acestui mecanism este condiționată de elaborarea unor ghiduri sau recomandări referitoare la modul concret de redactare a respectivelor clauze, pentru a se evita deturnarea acestei facilități, cu consecințele corelative ale corecțiilor financiare. În plus, propunerea stipulează faptul că pot fi modificate contractele de achiziție fără a fi necesar să se verifice dacă sunt incidente condițiile ce conduc la o modificare substanțială și fără a se organiza o nouă procedură de achiziție, atunci când valoarea modificării nu depășește niciunul din următoarele praguri:

- pragurile peste care este obligatorie aplicarea Directivei privind achizițiile publice, prevăzute la art. 4; și
- în cazul contractelor de furnizare și de servicii, pragul de 10% din valoarea inițială a contractului, respectiv, în cazul contractelor de lucrări, pragul de 15% din valoarea inițială a contractului.

Ca și în situația reglementată la art. 72 alin. (1) lit. a), pentru a fi acceptabile, aceste modificări nu trebuie să schimbe natura contractului sau a acordului-cadru, iar în cazul modificărilor succesive, respectarea pragurilor se raportează la valoarea netă cumulată a acestora. Alături de dispoziția privind modificarea contractului/acordului-cadru prin clauze de revizuire sau opțiuni, această prevedere va acorda o flexibilitate sporită autorităților contractante, inclusiv în contextul POR. Mai ales în cazul contractelor de lucrări, acest lucru va permite autorităților să adapteze, în condiții de legalitate, obiectul contractului la necesitățile din teren.

[67] Propunerea privind Directiva în materie de achiziții publice stipulează, de asemenea, că astfel de măsuri ar include mecanisme adecvate, care să îi permită contractantului principal să poată ridica obiecții față de plățile nedatorate. În virtutea principiului transparenței, dispozițiile privind această modalitate de plată trebuie incluse în documentația de atribuire

Faza de proiectare: documentaţia tehnică

237. **Beneficiarii menţionează deseori calitatea scăzută a documentaţiei tehnice ca principală cauză a întârzierilor în implementare şi a cheltuielilor neeligibile.** Un total de 48% din subiecţii intervievaţi consideră acest factor ca fiind un obstacol important/extrem de important împotriva absorbţiei eficiente a fondurilor POR din mai multe motive, care au fost prezentate *in extenso* în timpul discuţiilor din teren. Pe scurt, beneficiarii sunt, în prezent, vulnerabili atât în relaţia cu proiectanţii, cât şi în cea cu contractorii de lucrări de construcţii: ultimii pot căuta să identifice erori în proiectul tehnic, mărind preţul convenit, stabilit prin procesul de achiziţii publice, iar primii sunt reticenţi în a accepta modificările proiectului şi dau vina pe contractori, care nu au aplicat documentaţia tehnică. În secţiunile următoare sunt descrise principalele provocări ale situaţiei curente şi un set de recomandări potenţiale destinate explorării ulterioare.

Mecanisme de răspundere

238. **Pentru început, unele probleme legate de o documentaţie tehnică de slabă calitate şi-au avut sorgintea în experţii angajaţi de un organism central, fără o legătură directă cu beneficiarii finali ai proiectelor de investiţie.** Mai concret, HG nr. 811/2006 a mandatat fostul Minister al Integrării Europene (MIE) să finanţeze pregătirea documentaţiilor de proiect ce urmau să fie finanţate din POR 2007-2013. De fapt, acestea erau proiecte „de rezervă," moştenite de la programul PHARE CES 2004-2006. În urma acestei situaţii au apărut mai multe probleme: experţii tehnici contractaţi de MIE au elaborat documentaţia fără a acorda prea mare atenţie motivelor care au determinat obţinerea unui punctaj de sub 50 de puncte de către proiectele respective; de asemenea, în 2006 lista cheltuielilor eligibile nu fusese încă emisă pentru POR, deci beneficiarii au sfârşit prin a angaja cheltuieli semnificative neeligibile în faza de implementare. Mai mult, această documentaţie era, în general, de slabă calitate, dar beneficiarii nu au avut prea multe ocazii de a o corecta, din cauza lipsei de capacitate şi de timp: când au primit proiectele tehnice finanţate de către MIE, s-au grăbit să candideze pentru POR recent lansat. Se recomandă ca aceste situaţii să fie evitate pe viitor, prin stabilirea unei legături directe între beneficiari şi experţii tehnici, cu o posibilă asistenţă tehnică din partea ADR-urilor.

239. **Chiar şi atunci când beneficiarii contactează direct experţii tehnici, calitatea globală a documentaţiei tehnice pentru proiectele POR tinde să fie nesatisfăcătoare, ca rezultat al lipsei de capacitate şi a lipsei unor mecanisme de răspundere corespunzătoare.** În primul rând, experţii tehnici însărcinaţi cu studiile de fezabilitate şi cu proiectele tehnice sunt deseori selectaţi pe baza criteriului preţului celui mai mic - din nou, deoarece ANRMAP are tendinţa de a respinge documentaţia bazată pe alte criterii sau deoarece beneficiarii se tem pur şi simplu de viitoare corecţii potenţiale din cauza unor condiţii restrictive, contractul fiind, în general, acordat ofertantului cu preţul cel mai mic. De asemenea, termenul procedural pentru elaborarea proiectului tehnic este de şase luni şi puţini beneficiari se decid să înceapă proiectul înainte de primirea confirmării că cererea de finanţare a fost aprobată. Aceasta mai ales deoarece beneficiarii nu doresc să mai genereze documentaţie tehnică pentru proiecte care ar putea să nu primească finanţare. În caz contrar, auditorii de la Curtea de Conturi le pot contesta decizia de a cheltui banii contribuabililor pe investiţii care nu se materializează. Unii beneficiari au luat în considerare lansarea de proceduri de achiziţii publice pentru documentaţia tehnică în avans, au câştigat contractul şi au cerut ofertantului câştigător să înceapă lucrul numai după asigurarea finanţării. Sunt necesare cercetări suplimentare pentru a verifica legalitatea acestei soluţii potenţiale, dată fiind legislaţia aplicabilă în prezent. Dar problema mai profundă constă în responsabilizarea proiectanţilor pentru livrarea de rezultate de calitate. În legislaţia actuală, proiectanţii sunt răspunzători numai în situaţii extreme (de ex., prăbuşirea unei clădiri ca urmare a unui proiect eronat). Această situaţie trebuie

modificată pentru a se acoperi erorile şi lucrările de proastă calitate, chiar dacă acestea sunt descoperite după primirea proiectului de către beneficiar.

240. **În timp ce experţii tehnici sunt, uneori, slab pregătiţi şi le lipseşte deseori timpul necesar pentru dezvoltarea de proiecte tehnice solide, autorităţilor publice le lipseşte deseori capacitatea de a concepe contracte mai solide şi de a verifica în mod corespunzător documentaţia trimisă.** În ceea ce îi priveşte, evaluatorii proiectelor tehnice pot efectua o verificare administrativă pentru a vedea dacă sunt incluse toate documentele auxiliare, fără a avea atribuţii de verificare detaliată a soluţiilor tehnice alese, a listelor şi cantităţilor de materiale necesare etc. De asemenea, există verificatori tehnici de proiect, care trebuie să fie contractaţi direct de către beneficiari şi care trebuie să reprezinte interesele acestora, în conformitate cu legislaţia aplicabilă (Legea nr. 10/1995 pentru calitatea lucrărilor în construcţii). În practică, numeroşi beneficiari primesc documente tehnice care conţin deja ştampila unui verificator de proiect plătit de către proiectant. Aceste situaţii pot fi evitate prin contracte mai riguroase, care prevăd răspunderea părţilor pentru erori la fiecare pas din proces (beneficiari pentru nerespectarea Legii nr. 10/1995, experţi tehnici pentru orice erori clare din expertiză, verificatori pentru aprobarea documentaţiei cu erori, inginerii pentru lipsa de supraveghere adecvată a lucrărilor etc.).

241. **O documentaţie tehnică deficitară duce, în cele din urmă, la cheltuieli neeligibile semnificative atunci când există diferenţe între proiectul tehnic (PT) şi situaţia din teren în faza de implementare.** Normele UE nu acceptă toate aceste discrepanţe ca fiind „imprevizibile". Mai concret, erorile tehnice în elaborarea documentaţiei nu sunt considerate ca fiind imprevizibile şi nu se califică pentru marja de variaţie de 10% din cheltuieli, acceptată faţă de valoarea de bază originală a bugetului. Numai dezastrele naturale sau „descoperirile" cu adevărat neaşteptate în timpul desfăşurării de lucrări de renovare la clădirile vechi au fost, în general, acceptate ca lucrări suplimentare eligibile. Într-o oarecare măsură, se poate afirma că erorile din documentația de proiectare nu trebuie ignorate şi suportate din fondurile UE. Prevenirea acestora ar impune responsabilitatea proiectanţilor pentru calitatea muncii depuse.

242. **La fel de important este faptul că diferenţele dintre proiectele cu finanţare UE şi cele finanţate din bugetul statului continuă să persiste, la mult timp după aderarea României la UE, ceea ce derutează beneficiarii şi nu permite accesul la investiţiile UE.** Concret, proiectele cu finanţare de la bugetul statului se confruntă cu reglementări mult mai flexibile, inclusiv cele referitoare la noţiunea de lucrări imprevizibile. Se recomandă ca toate investiţiile publice să respecte aceleaşi reguli, indiferent de sursa de finanţare, cu menţiunea importantă ca regulile respective şi aplicarea lor să fie rezonabile. Cu referire specifică la cheltuielile neprevăzute, o abordare optimă ar permite beneficiarilor să le solicite ca fiind eligibile ori de câte ori nu pot fi anticipate, în ciuda celor mai bune eforturi ale beneficiarilor şi ale furnizorilor de servicii contractaţi de aceştia (inclusiv proiectanţii tehnici şi verificatorii), conform normelor din actuala legislaţie (cu precădere ale Legii nr. 10/1995 cu privire la calitatea lucrărilor de construcţie).

243. **În mod special, echipele de experţi AM şi OI trebuie să ajute beneficiarii să evite discrepanţele între documentaţia tehnică şi situaţia din teren prin utilizarea unor formulare standard de contract.** Acestea ar urma să facă parte din documentaţia de achiziţii publice şi să permită intrarea în competiţie a unor ofertanţi calificaţi, profesionişti. Cele mai bune practici includ următoarele prevederi:

- *O prevedere clară privind responsabilitatea proiectantului de a furniza un produs de înaltă calitate*: Această prevedere ar urma să includă amenzi şi sancţiuni aplicabile în eventualitatea unor erori clare, ce pot fi atribuite echipei de proiectare. O cerinţă poate consta în obligativitatea unei asigurări profesionale pentru proiectanţi, pe care unii beneficiari încep deja

să o solicite prin formularul de contract. Există companii care oferă aceste tipuri de asigurări profesionale. Pe termen lung, schemele de asigurare sunt deosebit de utile pentru recompensarea furnizorilor competenţi de servicii, respectiv pentru penalizarea celor care furnizează o documentaţie tehnică inadecvată.

- *Un grafic al activităților și al rezultatelor, inclusiv termenii de plată:* Unii beneficiari aplică deja un sistem de plată în tranşe, asigurându-se că proiectantul îşi primeşte plata finală numai la finalizarea cu succes a proiectului. Acest lucru asigură un contact strâns între proiectanţi şi beneficiari pe toată durata fazei de implementare, precum şi colaborarea proiectanţilor cu inginerii şi echipele de construcţie în vederea identificării de soluţii optime.
- *Cerinţe clare ca toate drepturile de proprietate asupra documentaţiei tehnice să revină beneficiarului*. În unele cazuri, când această specificaţie nu a fost inclusă explicit în contract, proiectanţii au refuzat să permită modificări în proiecte, invocând drepturi de proprietate asupra conţinutului furnizat, în ciuda faptului că aceştia au fost plătiţi pentru un anumit rezultat.

Poza 6. O documentație tehnică de calitate este vitală în faza de execuție a proiectului

244. **O altă soluţie pentru reducerea divergențelor dintre proiectanţi, beneficiari şi firmele de construcţii în faza de implementare este utilizarea contractelor de tip „proiectare şi execuție."** Aceasta nu a fost fezabilă în cadrul sistemului POR curent, care impunea ca beneficiarii să prezinte proiectul tehnic înaintea semnării contractului de finanțare. În principiu, această idee avea la bază intenţii bune - respectiv de a compensa lipsa de capacitate tehnică a beneficiarului de a recepţiona şi verifica documentaţia complexă transmisă de proiectanţi. Totuşi, aşa cum s-a notat anterior, deoarece evaluatorii nu au efectuat vizite în teren în cursul procesului de evaluare şi pentru că s-au confruntat cu propriile limite de timp şi de cost, evaluările PT-ului au fost mai mult de natură administrativă; în cursul acestora, s-a verificat dacă a fost inclusă toată documentaţia necesară care trebuie să facă parte din proiectul tehnic. În afară de aceasta, evaluatorii nu puteau interveni în ceea ce priveşte soluţiile tehnice alese, lista de materiale sau alt conţinut de substanţă. Mai mult, proiectul tehnic nu devine o anexă la

contractul de finanţare. În principiu, contractele de tip „proiectare şi execuţie" trebuie să fie posibile pentru proiectele POR, unde beneficiarii decid să opteze pentru această alternativă, care promite să elimine o mare parte din activităţile repetitive derulate între proiectanţi şi contractori. Totuşi, acest lucru necesită elaborarea unor studii de fezabilitate complete şi suficient de detaliate, care să constituie baza licitaţiilor publice pentru acordarea contractelor de tip „proiectare şi execuţie." Ofertantul câştigător îşi asumă responsabilitatea dezvoltării proiectului tehnic şi a implementării acestuia, deci orice discrepanţe din faza de implementare trebuie remediate fără crearea de costuri suplimentare pentru beneficiari, cu excepţia cazurilor în care anumite lucrări de construcţie sunt efectiv imprevizibile, motiv pentru care se pot declara drept eligibile.

Lista de cantităţi, graficul de plăţi şi articole comasate

245. **În funcţie de tipul contractului ales de beneficiar, este posibil să existe mai multe metode optime pentru definirea componentelor lucrărilor care urmează a fi executate de către contractor.** Dacă beneficiarul preferă să proiecteze şi apoi să contracteze execuţia sa (Cartea roşie FIDIC), proiectantul tehnic va fi obligat să alcătuiască o listă de materiale (LDM). LDM se utilizează în cadrul procedurilor de licitaţie şi ajută contractorii să stabilească un preţ pentru activitatea prestată, asigurând, de asemenea, consecvenţa şi comparabilitatea diferitelor oferte. În mod caracteristic, proiectanţii din România realizează LDM cu ajutorul unui sistem computerizat care conţine date privind elemente standard, definite (pe baza unor indicatoare de norme de deviz). Beneficiarii intervievaţi au menţionat mai multe probleme ale sistemului actual, inclusiv faptul că baza de date cu articole nu este întotdeauna actualizată sau instrumentele software folosite de proiectanți și constructori nu sunt aceleași.

246. **Mai important, metoda actuală, preferată de proiectanţi constă în întocmirea LDM pe baza articolelor detaliate, în locul celor comasate, ceea ce generează dificultăţi în faza de implementare.** Pentru a da exemplu simplu, beneficiarii POR şi responsabilii de monitorizare nu sunt interesaţi de prețul/cantitatea de ciment utilizată la un anumit perete în timpul construcţiei. Ei trebuie să fie interesaţi dacă peretele respectiv se încadrează în indicatorii ceruţi (adâncime, lăţime, lungime, calitate etc.) din bugetul total alocat. Această abordare permite contractorilor un plus de flexibilitate în modul în care alocă resursele şi reduce semnificativ povara urmăririi fiecărei cheltuieli, asigurându-i-se, totodată, conformitatea cu linia de buget corespunzătoare. Această abordare bazată pe articole detaliate datează din perioada comunistă, când Guvernul implementa toate proiectele şi solicita explicaţii detaliate pentru fiecare material utilizat, inclusiv cantitatea şi preţul acestuia. Acest lucru nu mai este necesar într-un sistem în care un beneficiar şi un furnizor de servicii convin asupra unei liste definite de componente majore care vor fi livrate ca parte a unui proiect de construcţie, alături de indicatorii setaţi şi costurile combinate. După cum afirmă un expert: „Când cumpăr o maşină, nu mă interesează cât plastic s-a folosit, câte şuruburi se află sub scaune sau câţi oameni au muncit la maşină şi cât timp. Eu sunt de acord să plătesc pentru o listă de caracteristici tehnice definite şi trebuie să am suficientă încredere că produsul se ridică la înălţimea celor promise." În afara acestor exemple simple, ideea esenţială este că practica de utilizare a elementelor comasate trebuie adoptată atât de către beneficiari, cât şi de către proiectanţi.

247. **În comparaţie cu modelul descris mai sus, contractul de tip „proiectare şi execuţie" (Cartea galbenă FIDIC) asigură un plus de flexibilitate pentru contractori în ceea ce priveşte cantităţile utilizate, în limitele definite de beneficiar.** În acest caz, nu este nevoie să fie definite cantităţi specifice ex-ante, în cazul în care contractorul este, de asemenea, însărcinat cu dezvoltarea proiectului tehnic. Aşa cum a observat într-un recent raport JASPERS, dacă proiectantul include o listă de materiale (LDM),

„ulterior poate fi dificil să se convină asupra costului variaţiilor dacă lucrările definite în LDM sunt de valori mai mari sau mici decât cele din schiţele de licitaţie sau cele definite în specificaţiile generale."[68] În ultimă instanţă, principiul enunţat mai sus rămâne valabil: cu cât beneficiarilor le este mai simplu să definească componentele lucrărilor de construcţii şi să le monitorizeze execuţia, cu atât sistemul devine mai eficient. Aceasta se traduce, de asemenea, într-o capacitate sporită a beneficiarilor şi a dirigintelui de şantier să se axeze pe elementele vitale, în loc să urmărească fiecare articol şi material utilizat la obţinerea unui anumit produs finit.

248. **În final, tipurile de contract şi de LDM ar trebui să se găsească în afara sferei de alegere a beneficiarului și ar trebui selectate acelea dintre ele care oferă beneficii mai mari.** Câţiva susţinători ai modelului actual al articolelor detaliate susţin că acesta contribuie la prevenirea corupţiei şi a modificării cu rele intenţii a costurilor. Totuşi, în practică, sistemul nu funcţionează deoarece contractorii care recurg la asemenea practici folosesc metode uşoare pentru a păcăli sistemul. Mai mult, nu trebuie să fie important dacă lista de elemente detaliate este implementată conform cerinţelor, ci ca produsul final să se conformeze tuturor specificaţiilor solicitate. Ţinând cont de diferitele forme de contract aflate în uz, experţii AM şi OI trebuie să sfătuiască beneficiarii fondurilor POR să se bazeze pe sistemul cel mai uşor şi cel mai eficient de implementat. Ca şi în cazul celorlalte îmbunătăţiri ale formularelor de contract sugerate în acest capitol, aceste practici pot deveni parte a manualului de implementare şi, de asemenea, pot fi predate în cadrul unor seminarii şi ateliere de lucru specializate.

Faza de execuţie: contracte, monitorizare, rambursări

Contractele de tip FIDIC

249. **În particular, formele standard de contract FIDIC permit beneficiarilor o mai bună gestionare a proiectelor complexe, simultan cu protecţia intereselor tuturor părţilor interesate.** FIDIC, care reprezintă abrevierea de la Federaţia Internaţională a Inginerilor Consultanţi, este o organizaţie internaţională privată care a realizat, începând din anii 1950, diferite forme de contract pentru facilitarea implementării proiectelor de infrastructură şi construcţii. Treptat, calitatea superioară a acestor forme propuse a determinat adoptarea acestora pe o scară tot mai largă, în întreaga lume. Principalele beneficii ale contractelor FIDIC constau în partajarea echilibrată a riscurilor între beneficiar şi contractor şi un grad mai ridicat de familiarizare a investitorilor internaţionali cu condiţiile şi procedurile specifice, impuse de aceste contracte. Într-adevăr, contractele FIDIC şi-au demonstrat deja utilitatea prin acoperirea diverselor situaţii care pot apărea în cursul implementării proiectului şi prin includerea unor mecanisme clare pentru remedierea acestora într-o manieră onestă şi transparentă. Deoarece atât beneficiarii, cât şi furnizorii de servicii au de câştigat prin adoptarea contractului FIDIC (spre deosebire de alte formate, care pot expune una dintre părţi la riscuri mai mari), această practică are rădăcini adânci în marea majoritate a ţărilor dezvoltate, dar şi în cadrul proiectelor implementate de băncile multilaterale de dezvoltare.

250. **Recunoscând avantajele FIDIC, Guvernul României a făcut anterior o încercare de instituţionalizare a acestei practici.** Un proiect PHARE 2007-2008 a avut drept scop traducerea contractelor FIDIC în limba română şi adaptarea acestora la contextul local, ceea ce a dus la un ordin comun al miniştrilor de finanţe, transport şi dezvoltare regională în iunie 2008. Aceasta a făcut ca tipul de contract FIDIC să fie *obligatoriu* pentru beneficiarii proiectelor cu finanţare UE, într-una din

[68] „Support for the Preparation of Romanian Standardized Tender Documents for the Transport Sector 2010 132 RO ROD Ref. PO42217/CC. 4195," JASPERS

următoarele trei versiuni: *roşu*, pentru execuţia lucrărilor de construcţie pe baza unui proiect tehnic furnizat de beneficiar; *galben*, pentru contracte de tip „proiectare şi execuţie;" şi *verde*, adecvat pentru proiectele în valoare de sub 500.000 EUR şi pentru lucrările de subcontractare. În mai 2009, devenise clar că aplicarea FIDIC nu era cea optimă, iar un alt ordin al celor trei miniştri menţionaţi mai sus a eliminat obligativitatea utilizării FIDIC. Următoarele motive cheie au fost responsabile pentru nereuşita acestei prime încercări de a extinde utilizarea formelor de contract standard:

- Ordinul iniţial, care impunea utilizarea FIDIC, a fost emis în iunie 2008 şi a început să fie aplicat în luna iulie a aceluiaşi an, nelăsând practic spaţiu pentru instruirea corespunzătoare a beneficiarilor cu privire la utilizarea acestui instrument complex.
- Ordinul a făcut ca aplicarea FIDIC să fie extrem de rigidă, stipulând atât condiţii „generale," cât şi condiţii „specifice." În mod normal, ultimul tip de condiţii trebuia particularizat de beneficiari pentru fiecare proiect, dar acest lucru nu a fost posibil în condiţiile formatului ordinului de la momentul respectiv, care includea un model efectiv de contract. Aşa cum se arată într-un recent studiu JASPERS, „se recomandă să nu se impună condiţii speciale prin lege, ci să se ofere îndrumări şi să se permită autorităţilor contractante libertatea de a adapta condiţiile speciale la caracteristicile particulare ale fiecărui proiect."[69]
- Ordinul a fost insuficient aliniat cu legislaţia aplicabilă şi, mai mult, a fost anulat de acte legislative cu forţă superioară, inclusiv Hotărâri de Guvern. O parte din terminologie a fost tradusă deficitar din sistemul dreptului comun („common law"), fără un echivalent corespunzător în dreptul românesc. Acest lucru a creat o confuzie semnificativă în rândul beneficiarilor, care nu au ştiut întotdeauna ce reguli să respecte.

251. **Această scurtă analiză sugerează că o reintroducere a FIDIC pentru contracte finanţate prin POR trebuie să fie mai atent planificată şi implementată.** Mai întâi, se va aloca o perioadă amplă de timp pentru consultări publice şi instruiri privind modul de aplicare şi de impunere a diferitelor tipuri de contracte FIDIC. În al doilea rând, procesul trebuie lansat în mod oficial numai după alinierea completă a FIDIC cu legislaţia românească curentă şi, mai mult, trebuie să existe o Hotărâre de Guvern care să impună utilizarea FIDIC (nu un ordin al ministrului, care poate fi înlocuit de orice hotărâre de guvern aflată în contradicţie cu forma de contract standard). Aceasta este soluţia adoptată de Ministerul Transporturilor pentru a facilita utilizarea FIDIC pentru Programul Operaţional de Transport. În cele din urmă, dar nu în ultimul rând, numai condiţiile generale ale FIDIC trebuie prevăzute prin lege, condiţiile specifice trebuind să fie suficient de flexibile pentru a fi adaptate la necesităţile fiecărui proiect.

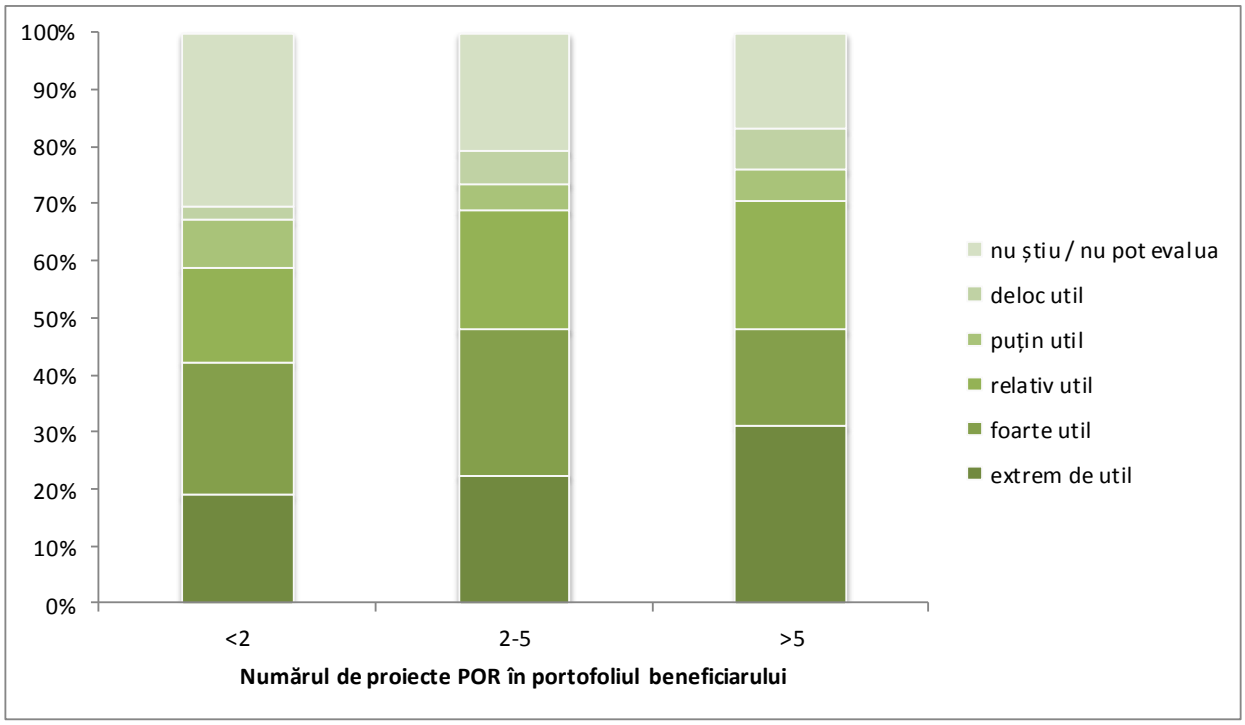
252. **Indiscutabil, alinierea completă a FIDIC cu legislaţia românească este o precondiţie pentru toate eforturile de promovare a utilizării de către beneficiari a acestui tip de contract, ceea ce, categoric, nu va reprezenta o sarcină simplă**. Aşa cum au reţinut experţii intervievaţi în acest domeniu, sistemul FIDIC a fost dezvoltat pe baza sistemului juridic britanic („common law"), care este substanţial diferit de dreptul românesc (drept civil). În trecut, au existat probleme în ceea ce privește traducerea anumitor termeni (de ex., „profit rezonabil") şi în ceea ce privește asimilarea și familiarizarea tribunalelor românești cu FIDIC. Aşa cum s-a arătat anterior, în unele domenii (juridic, dezvoltarea capacităţii etc.) vor fi necesare pregătiri intense.

253. **Dincolo de aceste provocări, vestea bună este că, după cum arată rezultatele sondajului, majoritatea beneficiarilor POR sunt în favoarea utilizării FIDIC.** Dintre 470 de respondenţi, 22%

[69] „Support for the Preparation of Romanian Standardized Tender Documents for the Transport Sector 2010 132 RO ROD Ref. PO42217/CC. 4195," JASPERS

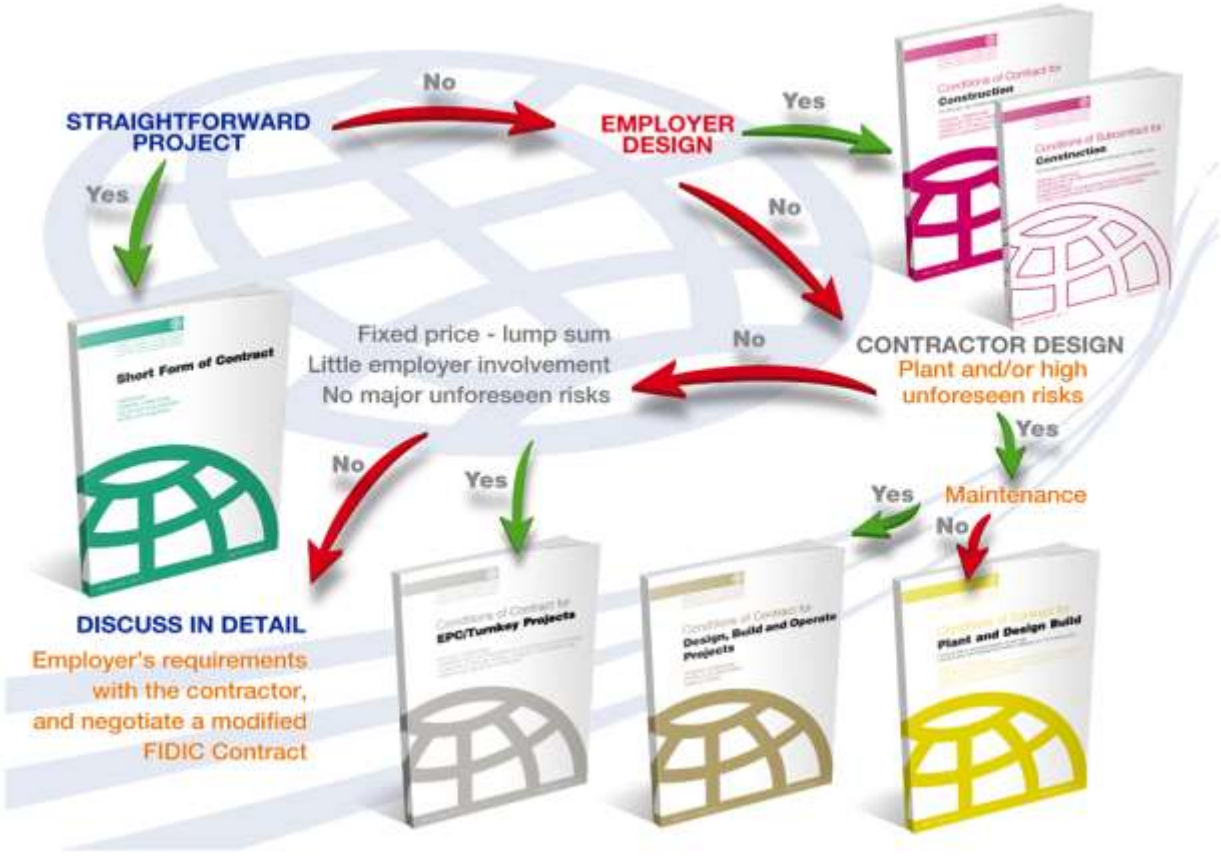
consideră cerinţa de utilizare a FIDIC ca o soluţie „extrem de utilă”, iar alţi 41% o califică drept „foarte utilă” și „relativ utilă” (23%, respectiv 18%). Aceasta reprezintă o dovadă suplimentară a beneficiilor pe care le-ar obţine managerii proiectelor POR prin echilibrarea partajării riscurilor prin intermediul unui acord de tip FIDIC cu contractorii, comparativ cu situaţia actuală, în care cei dintâi sunt responsabili de majoritatea problemelor care pot apărea în cursul implementării. Aşa cum se poate observa în diagrama de mai jos, managerii de proiect sunt, în medie, mai mult în favoarea utilizării FIDIC. Aceasta vine să sublinieze în plus necesitatea unei instruiri şi a dezvoltării de capacitate, mai ales pentru beneficiarii care sunt începători în domeniu.

Figura 38. Percepţiile beneficiarilor privind formularele de contract FIDIC pentru proiectele POR



254. **Într-un demers binevenit de recunoaștere a posibilelor beneficii pe care le implică adoptarea Cărții roșii și a Cărții galbene FIDIC, Ministerul Fondurilor Europene (MFE) a lansat efortul important de a reintroduce aceste forme de contracte în legislația românească.** Primul pas a fost raportul din luna mai 2013 al Băncii Mondiale privind îmbunătățirea cadrului național pentru pregătirea și implementarea proiectelor de investiții publice. Acest raport s-a bazat pe cerința exprimată de firmele de consultanță, proiectanți, precum și de beneficiarii din mediul public și privat, care au manifestat o preferință puternică pentru FIDIC. MFE a inițiat o serie de runde de consultări și, în luna august 2013, a publicat, în variantă preliminară, un document despre trei tipuri de contracte FIDIC (roșu, galben și verde), menționând intenția sa de a adopta aceste forme printr-un act legislativ cu o autoritate mai mare decât deciziile de la nivel de minister (adică prin Hotărâre de Guvern). Acest lucru ar preîntâmpina conflictele cu actuala legislație românească și ar îmbunătăți șansele ca beneficiarii să adopte contractele FIDIC, profitând astfel de toate beneficiile corespunzătoare descrise mai sus.

Figura 39. Selectarea corectă a tipului de contract (respectiv, a culorii FIDIC) este relativ simplă



Sursa: www.fidic.org/node/149

255. **Noua propunere FIDIC promite să rezolve o serie de probleme critice, care au încetinit implementarea proiectelor de investiții publice (inclusiv investiții co-finanțate prin POR).** În mod specific:

- *Circumstanțe imprevizibile:* Noile Condiții Generale FIDIC definesc cu claritate ce condiții trebuie îndeplinite pentru ca o anumită situație să fie calificată drept „imprevizibilă," ceea ce a reprezentat o chestiune de extremă confuzie și dezbatere în perioada 2007-2013.

- *Rolul inginerului:* Inginerul trebuie să obțină acordul beneficiarului într-o serie de situații, precum: soluții tehnice specifice, care duc la creșteri ale prețului contractului (clauza 3.5); numirea subcontractorilor (4.4); extinderea calendarului de execuție (8.4); suspendarea lucrărilor, parțială sau totală (8.8); creșteri privind valoarea contractului dincolo de bugetul aprobat pentru cheltuieli eligibile, cu posibilitatea minimizării numărului de situații în care o anumită cheltuială necesară este considerată neeligibilă și trebuie suportată de beneficiar (clauzele 13.1, 13.3., 13.5 și 13.6). Totuși, este important de menționat că un aspect rămas nerezolvat chiar și odată cu noua propunere este amendamentul la Legea nr. 10/1995, care ar trebui să reflecte rolul inginerului, așa cum este reflectat de FIDIC.

- *Asigurare profesională pentru proiectanți:* Este recomandată adăugarea unei clauze (la articolul 18) care obligă proiectanții să aibă asigurare profesională. O posibilă formulare a acestei clauze

ar putea suna astfel: „Contractantul trebuie să dețină o poliță de asigurare profesională care ar acoperi toate riscurile asociate neglijenței profesionale în proiectarea lucrării. Nivelul minim al acoperirii ar trebui să fie egal cu suma totală prezentată în Anexa la ofertă. Contractantul este obligat să păstreze această poliță până la termenul menționat în aceeași Anexă." Așa cum a fost notat mai devreme în acest raport, această cerință ar crește în mod semnificativ responsabilitatea proiectantului față de calitatea produsului și va „curăța" gradual piața de acele firme care nu respectă standardele de calitate cu rigurozitate.

- *Comisie de Adjudecare a Disputelor*: Propunerea introduce pentru prima dată Comisia de Adjudecare a Disputelor (CAD) ca principal organism responsabil cu medierea între părțile cheie implicate (beneficiar, constructor, inginer etc.). CAD este fundamentală pentru accelerarea ritmului de implementare a proiectelor și poate preîntâmpina proceduri judiciare îndelungate.
- *Rețele existente de utilități:* Noul FIDIC adaugă o clauză specială pentru următorul efect: „Contractantul este obligat să cunoască anticipat, pe baza documentației depuse de către beneficiar și de către entitățile relevante, localizarea fizică a tuturor utilităților *înainte* de începutul oricăror lucrări care ar putea afecta rețelele existente." Deși clauza este clară, ea ar presupune ca beneficiarul să le ofere suficient timp ofertanților să își pregătească ofertele și să cunoască pe deplin realitatea de pe teren (adică într-un interval de timp de maxim 45 de zile).
- *Recepția de lucrări parțiale:* Noile contracte FIDIC ar permite beneficiarilor, la recomandarea Inginerului, să recepționeze lucrări parțiale în măsura în care acestea sunt – fizic și funcțional – componente independente a proiectului din care fac parte. Acest lucru ar crea o situație reciproc avantajoasă: beneficiarul ar putea începe să folosească anumite părți ale investiției mai curând; contractantul ar putea să încaseze garanția de bună execuție; iar rata generală de absorbție ar crește.

256. **Beneficiile reintroducerii FIDIC în implementarea proiectelor finanțate prin POR (și nu numai) sunt clare: proceduri mai simple, absorbție mai rapidă, riscuri mai reduse de corecții financiare și cheltuieli neeligibile datorate calității slabe a documentației tehnice.** Mai pe larg, contractele FIDIC asigură echilibrul de responsabilități între toate părțile cheie – beneficiari, consultanți, proiectanți și constructori. În plus, odată finalizat, propunerea legislativă ar trebui corelată cu ultimele schimbări în domeniu: de exemplu, ANRMAP a emis recent Ordinul nr. 138/2012, care reglementează anumite prevederi pentru contractele FIDIC aplicabile lucrărilor de infrastructură rutieră.

257. **Având în vedere aceste inițiative binevenite, este important să fie lansate în viitorul apropiat pregătiri minuțioase pentru consolidarea capacității beneficiarilor de a implementa contracte de tip FIDIC.** În acest sens, ar fi necesare o serie de cursuri tehnice despre managementul de proiect, la care să ia parte personalul cheie din AM, OI-uri și beneficiarii publici (în mod special personalul din direcțiile de investiții, afaceri europene, de gestiune a proiectelor). Este recomandabil ca selecția participanților să fie făcută în funcție de nevoi, dar și în funcție de competențe – mai concret, aceștia ar trebui să aibă studii de inginerie civilă, economie și/sau studii juridice.

Alţi furnizori şi mecanismele de răspundere corespunzătoare

258. **Pentru protecţia suplimentară a intereselor beneficiarilor, se recomandă consolidarea mecanismelor care permit responsabilizarea altor actori care pot juca roluri esențiale în implementarea unui proiect: supervizori de construcţii, auditori şi manageri de proiect.** Principalul

instrument în acest sens constă în forme de contract îmbunătăţite, pe care beneficiarii trebuie să le utilizeze în cadrul procedurilor de achiziţii publice. Astfel, serviciile pe care le vor contracta aceştia vor avea o calitate ridicată asigurată, iar riscurile potenţialelor erori provenite de la consultanţi şi colaboratori externi vor fi partajate. În ceea ce îi priveşte pe diriginţii de şantier, potrivit recomandărilor prezentate într-o secţiune anterioară, beneficiarii ar trebui să îi determine pe aceştia să fie în permanenţă pe şantier. De asemenea, dacă apar probleme din cauza unei monitorizări inadecvate, aceştia trebuie să suporte, parţial sau total, costurile necesare pentru remedierea situaţiei.

259. **Legat de auditori, în prezent aceştia au un rol limitat, cu o responsabilitate redusă: ei verifică cheltuielile prin verificarea documentelor contabile, dar nu depăşesc faza evaluărilor de birou.** În primul rând, auditorii trebuie să evalueze periodic cererile de rambursare, inclusiv acele proceduri care au determinat cheltuieli însemnate. De exemplu, o răspundere sporită a auditorilor poate reduce numărul de corecţii aplicate procedurilor de achiziţii publice deoarece beneficiarii învaţă, de la o rambursare la alta, ce trebuie îmbunătăţit. În egală măsură, o practică recomandată și în alte ţări constă în a solicita acestor actori să execute și audituri tehnice. Acestea ar urma să acţioneze ca un filtru suplimentar, prin care se verifică parametrii de calitate ai documentaţiei tehnice şi ai lucrărilor de construcţie efectuate. Acelaşi principiu al responsabilizării sporite ar trebui aplicat și managerilor de proiect, care trebuie să răspundă pentru toate erorile comise în activitatea proprie, dar şi în solicitările de rambursare.

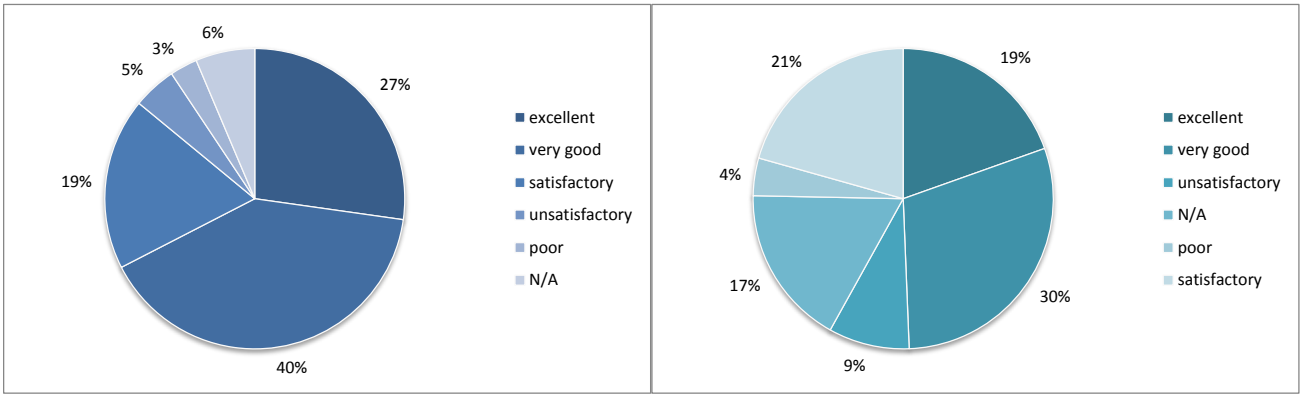
260. **Pentru toţi aceşti actori, creşterea răspunderii trebuie completată de necesitatea existenţei unei asigurări profesionale.** Aceasta ar putea facilita procesul de recuperare a cel puţin unei părţi din corecţiile financiare care trec de aceste filtre suplimentare. Sunt necesare cercetări aprofundate pentru a determina cu exactitate modul de funcţionare a acestui model în România și pentru diferitele categorii de furnizori de servicii.

Monitorizare

261. **În punctele cheie ale implementării unui proiect, personalul AM şi OI efectuează vizite de monitorizare în teren.** Acestea sunt completate prin rapoarte de progres transmise de beneficiari. Obiectivul global al intervenţiilor de monitorizare este multiplu: pentru verificarea progresului investiţiei conform contractului de finanţare, anticiparea şi ordonarea în funcție de priorități a problemelor, identificarea componentelor de succes ale proiectului şi încurajarea comunicării cu beneficiarii.[70] În acest sens, manualul de proceduri POR defineşte monitorizarea ca un mecanism de sprijin prin însăși natura sa. Pe baza opiniilor desprinse în urma discuţiilor şi a rezultatelor sondajului, aceste obiective au fost îndeplinite de personalul AM/OI cu profesionalism şi perseverenţă. Beneficiarii apreciază relaţia apropiată cu ofițerii de monitorizare (OM) de la ADR-uri, precum şi faptul că există întotdeauna o interacţiune deschisă, apropiată între aceste părţi. Cu câteva excepţii, majoritatea OM sunt foarte activi în supervizarea proiectelor din regiunea lor şi rămân apropiaţi de beneficiari pe durata unui ciclu de investiţii. Vizitele personalului AM sunt, de asemenea, apreciate de beneficiari, deşi în mai mică măsură, probabil deoarece sunt mai puţin frecvente şi deoarece AM continuă să fie percepută ca fiind mai „departe” de situaţia din teren.

[70] Manual de proceduri POR – „PO XVI: Monitorizare de proiect”, decembrie 2008

Figura 40. Satisfacţia beneficiarilor faţă de vizitele personalului din ADR (stânga) şi AM (dreapta)



262. **Aceste cote ridicate de satisfacţie şi opiniile suplimentare din cadrul interviurilor sugerează cu tărie că vizitele de monitorizare trebuie să continue deoarece reprezintă un valoros mecanism de asistenţă pentru beneficiari.** Un aspect cheie ce trebuie rezolvat este acela de a permite ofițerilor de monitorizare (OM) să ofere răspunsuri definitive la majoritatea problemelor cu care se confruntă echipele de implementare a proiectelor. În prezent, în prea multe cazuri, beneficiarii trebuie să apeleze la AM pentru clarificare sau aprobare, ceea ce generează o presiune crescândă asupra personalului agenţiei centrale şi determină, de asemenea, riscul unor întârzieri semnificative. Soluţia constă în continuarea delegării de responsabilități la nivel regional, alături de asigurarea unei instruiri adecvate pentru OM, care să îi permită să ofere o asistenţă eficientă pentru o întreagă gamă de probleme care pot apărea în timpul implementării unui proiect.

Rambursările cheltuielilor aferente proiectelor POR

263. **Multe opinii critice, primite din partea beneficiarilor și referitoare la rambursări vizează întârzierile procedurale.** În anumite situații, acestea au cauzat presiuni bugetare mari asupra anumitor autorități publice, firme private și ONG-uri, care nu au putut să plătească la timp furnizorii. Astfel, unii dintre acești beneficiari au fost penalizați pentru întârzierea plăților sau au fost nevoiți să obțină împrumuturi costisitoare până când cererile de rambursare au fost onorate. Mecanismul adoptat recent de Guvernul României, prin care se asigură plata mai rapidă a facturilor de la furnizori, este considerat ca fiind extrem de binevenit de către beneficiarii intervievați, așa cum se arată și într-o secțiune anterioară a raportului prezent. Acest nou instrument va fi util pentru evitarea unor întârzieri și penalități și, împreună cu măsurile recomandate în celălalt raport al acestui proiect, privitor la colaborarea și comunicarea AM-OI), va duce la reducerea încărcării aparatului administrativ și la simplificarea procedurilor de verificare a cererilor de rambursare (de exemplu, prin evitarea duplicării generate de reverificarea dosarului achizițiilor publice). În cele mai multe cazuri, întârzierile au fost cauzate de aparatul administrativ supra-încărcat de la nivelul AM și/sau OI – câteva soluții la această problemă sunt incluse în raportul privind colaborarea și comunicarea între AM și OI (Componenta I a acestui proiect).

264. **În plus, pentru beneficiari ar fi foarte util un sistem online de urmărire a stadiului cererilor de rambursare, permanent actualizat și care să includă stadiul cererii, eventualele clarificări necesare și calendarul anticipat pentru virarea banilor.** Dacă anumite corecții se impun, ar trebui să fie transmise informații complete cu privire la procentajul reținut din suma totală a sursei de finanțare aferente. Anumiți beneficiari intervievați au afirmat că, în cadrul sistemului actual, nu sunt mereu notificați la timp

cu privire la aplicarea unor corecții, ci constantă că li s-au virat mai puțini bani decât au solicitat prin cererea de rambursare, fără o explicație completă. Un sistem online de contabilitate, corelat cu platforma de urmărire online a stadiului cererilor de rambursare ar putea rezolva astfel de situații din timp.

265. **Nu în ultimul rând, este important să se recunoască eforturile recente ale Guvernului, care vizează soluţionarea întârzierilor în procesul de rambursare către beneficiarii din sectorul public, dintre care mulţi se luptă pentru a asigura fluxul de numerar corespunzător proiectelor în curs de implementare.** OUG nr. 27/2013 permite beneficiarilor să prezinte „cereri de plată" pentru serviciile contra cost prestate de furnizori. AM verifică documentaţia şi trimite fondurile care acoperă valoarea lucrărilor/serviciilor aprobate către beneficiari. La rândul lor, beneficiarii trimit aceste fonduri către furnizorii de servicii în termen de cinci zile. Ulterior, beneficiarii transmit o cerere de rambursare către OI/AM pentru acele servicii a căror plată a fost aprobată şi transferată. Acest mecanism reduce necesitatea ca beneficiarii să aibă o „plasă de siguranţă" substanţială din punct de vedere financiar, asigurând, totodată, plata la timp a furnizorilor și continuarea executării proiectului de către aceștia. Beneficiarii intervievaţi au fost extrem de entuziasmaţi de această măsură şi au lăudat noua iniţiativă, iar companiile din sectorul privat şi ONG-urile şi-au exprimat speranţa că şi ele vor fi eligibile pentru a beneficia de acest mecanism alternativ de plată la un moment dat în viitor.

VIII. Post-implementare

266. **Există două domenii prioritare pentru îmbunătăţirea asistenţei oferite beneficiarilor în faza de post-implementare: monitorizarea şi evaluarea ex-post (M&E) şi schimbul îmbunătăţit de cunoştinţe.** În acest context, post-implementarea este definită ca fiind perioada care urmează după finalizarea unui proiect, incluzând şi transmiterea ultimei solicitări de rambursare. Formal, Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului impune monitorizarea ex-post pe o perioadă de cinci ani pentru majoritatea proiectelor finanţate, cu excepţia investiţiilor implementate de IMM-uri, care sunt monitorizate la finalizare. Obiectivul principal este de a asigura durabilitatea operaţiunilor, inclusiv de a confirma proprietatea asupra bunurilor şi faptul că nu există modificări substanţiale ale proiectelor. În prezent, majoritatea intervenţiilor din acest stadiu sunt integral axate pe activităţile M&E: beneficiarul furnizează rapoarte anuale scrise şi primeşte vizitele oficialilor din OI-uri sau AM. În continuare, se recomandă să se demonstreze o mai mare flexibilitate în aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, să se clarifice regulile aferente indicatorilor de la nivel de proiect şi să se completeze activităţile M&E cu oportunităţi de schimb de cunoştinţe între beneficiari, precum şi de la beneficiari la personalul cheie din cadrul AM/OI.

Monitorizare şi evaluare (M&E) ex-post

267. **Monitorizarea ex-post a durabilităţii proiectului implică două componente anuale: un raport al beneficiarului şi o vizită în teren.** Manualul de proceduri POR de monitorizare furnizează detalii complete privind ambele procese, care au scopul de a verifica dacă proiectele nu au suferit schimbări majore şi dacă indicatorii definiţi în faza de aplicare sunt în continuare îndepliniţi. În general, beneficiarii înţeleg necesitatea de a continua raportarea rezultatelor proiectului chiar şi după finalizarea acestuia. După afirmaţiile unui intervievat, „este normal ca UE să verifice şi să vadă ce s-a întâmplat cu banii pe care i-a investit în proiectul meu şi cum mă descurc, iar noi suntem încântaţi să prezentăm rapoarte.”[71] Personalul de ADR(OI) este responsabil cu vizitele anuale de monitorizare, alături de reprezentanţii Direcţiei de Coordonare a Activităţilor în Teritoriu (DCAT) din cadrul MDRAP, care urmăresc aceeaşi procedură ca şi OI-urile. Beneficiarii descriu colaborarea cu aceşti funcţionari ca fiind pozitivă şi productivă, deşi unele dintre problemele din faza de implementare pot apărea în continuare: lipsa cunoştinţelor tehnice ale unor experţi în monitorizare şi interpretarea excesiv de rigidă a regulilor. Șabloanele rapoartelor privind beneficiarii și privind vizitele de pe teren – întocmite de ofițerii de monitorizare – sunt succinte, dar clare, permiţând beneficiarilor să explice orice circumstanţe speciale, dacă este necesar, şi trebuie menţinute în continuare. Decizia finală privind impunerea oricăror penalizări revine AM, pe baza rapoartelor primite.

268. **Articolul 57 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului impune ca „Statele membre sau Autoritatea de Management să se asigure că un proiect păstrează fondurile nerambursabile numai dacă proiectul respectiv nu suferă o modificare substanţială [pentru o perioadă de 3 - 5 ani].”[72]** Miza este foarte ridicată: dacă se constată că un proiect a modificat natura proprietăţii, şi-a încetat activitatea productivă sau şi-a modificat condiţiile de implementare, contribuţia integrală a CE la o investiţie finanţată prin POR, sau o parte integrantă a acesteia, poate fi solicitată înapoi de la beneficiari. Discuţiile cu beneficiarii fondurilor POR au arătat că aceştia sunt complet conştienţi de faptul că trebuie să

[71] Discuţie personală cu un beneficiar POR din sectorul privat, Regiunea Centru
[72] CE 1083/2006, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0025:EN:PDF

respecte aceste condiţii pentru a-şi proteja investiţiile. Într-adevăr, pentru majoritatea beneficiarilor, date fiind sumele mari implicate, plata unei potenţiale corecţii ex-post ar fi extrem de problematică. În acelaşi timp, opiniile exprimate în cadrul discuţiilor arată că personalul AM este relativ rigid în ceea ce privește aplicarea cerinţei de evitare a modificărilor aduse proiectului în perioada ex-post. În esenţă, acest aspect este legat de interpretarea a ceea ce reprezintă o „modificare substanţială" în articolul 57 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, iar, în practică, există mai multe situaţii în care beneficiarii evită orice modificări, deşi există motive întemeiate pentru efectuarea acestora.

269. **O definiţie mai clară a interpretării, în cadrul POR, a articolului 57 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului ar fi foarte utilă pentru beneficiari, la fel ca şi o procedură care să permită aducerea de modificări la proiect atunci când acest lucru este justificat de circumstanţe speciale.** Este important de reţinut că normele UE nu interzic în mod expres *orice* modificări, ci numai pe acelea care pot fi calificate drept „substanţiale." Majoritatea beneficiarilor intervievaţi consideră că, între 3 şi 5 ani, în funcţie de tipul proiectului, nu au dreptul „să mişte un deget." Aşa cum se arată în studiul de caz din caseta de mai jos, se poate ajunge la situaţii absurde, când un beneficiar se confruntă cu riscul falimentului din cauza restricţiilor privind modificarea elementelor proiectului. Pe de-o parte, aceasta provine din interpretarea cerințelor UE de către ofițerii de monitorizare ai AM/OI; pe de altă parte, auditorii de la Curtea de Conturi a României verifică și ei dacă proiectele continuă să respecte indicatorii stabiliţi în documentaţia tehnică. În orice caz, cel puţin pentru creşterea flexibilităţii sistemului POR, trebuie să existe o procedură clară, pe care beneficiarii să o poată urma pentru explicarea circumstanţelor posibilelor schimbări necesare. Deciziile AM trebuie să se bazeze pe o definiţie clară şi cuprinzătoare a „schimbărilor substanţiale," definiţie care trebuie convenită cu reprezentanţii CE de la Bruxelles. Dacă modificările necesare afectează şi indicatorii de proiect, ştacheta pentru acceptarea modificării trebuie ridicată şi mai sus, dar, chiar şi în asemenea situaţii, trebuie să existe un traseu clar, pe care beneficiarii trebuie să îl parcurgă pentru a rezolva un potenţial impas din faza de post-implementare. În caz contrar, există un risc serios de a deteriora apetitul beneficiarului pentru viitoare accesări de fonduri POR.

Caseta 5. Consecinţele accidentale ale unor reguli rigide

Şcoala primară din satul Livada, comuna Iclod, judeţul Cluj, a fost modernizată cu finanţare POR. În prezent, această lucrare absoarbe o mare parte din bugetul localităţii din cauza instalării unui boiler de încălzire supradimensionat, conform proiectului tehnic. Boilerul a fost finanţat prin POR, dar, de la începerea funcţionării, a determinat creşterea semnificativă a facturii la căldură, plătită de autorităţile locale. Opiniile exprimate în cursul discuţiilor sugerează că beneficiarul nu poate înlocui boilerul curent, nici măcar cu finanţare din fonduri proprii. Eroarea iniţială aparţine proiectantului tehnic, dar autorităţile locale din această mică administraţie nu au avut capacitatea sau cunoştinţele de a interveni în proiectul tehnic. În prezent, comuna suportă cheltuieli foarte mari şi nu poate efectua niciun demers în acest sens înainte de trecerea celor cinci ani de la finalizarea renovării şcolii. În ţară, sunt mai multe exemple de acest gen, care reprezintă o consecinţă elocventă a interpretării şi aplicării rigide a unor principii mai ample.

Poza 7. Generatorul școlii din Livada este supra-dimensionat, creând presiuni bugetare asupra școlii și asupra autorităților locale

270. **Clarificările sunt, de asemenea, necesare când se pune problema indicatorilor de proiect acceptabili şi a metodologiei şi standardelor utilizate la evaluarea acestora, după finalizarea unei investiţii POR.** Opiniile primite de la beneficiarii intervievaţi arată că există o lipsă de claritate în ceea ce priveşte modul în care ofițerii de monitorizare evaluează îndeplinirea indicatorilor proiectului şi modul de stabilire a unor potenţiale corecţii financiare pentru beneficiarii care nu reuşesc să îşi atingă obiectivele. Prima problemă este că nu există sisteme adecvate de control privind setul de indicatori definiţi de beneficiari. Potrivit ghidurilor solicitantului şi modelului cererii de finanţare, solicitanţii trebuie să selecteze cu atenţie indicatorii, în concordanță cu indicatorii de la nivel de program sau de axă. În practică, însă, beneficiarii extrem de zeloşi sau lipsiţi de experienţă (şi/sau consultanţii acestora) au inclus deseori un set vast de obiective, considerând că, astfel, şansele de primire a finanţării cresc. Unii dintre indicatorii aleşi au fost fie nerealişti, fie imposibil de măsurat şi de atribuit, mai ales în ceea ce priveşte impactul indirect al investiţiilor particulare. În ceea ce îi priveşte, evaluatorii nu au atras atenţia asupra acestei probleme, iar un număr de proiecte au sfârşit prin a primi finanţarea şi prin a-i angaja pe beneficiarii respectivi la atingerea indicatorilor aleşi. În continuare, mai ales în faza de post-implementare, aceşti beneficiari reuşesc cu dificultate (a) să atingă anumite obiective şi/sau (b) să demonstreze că obiectivele respective au fost atinse. Aceasta nu este întotdeauna vina directă a celor care au alcătuit solicitarea. În câteva cazuri, există motive obiective pentru ratarea anumitor ținte, ca în cazul beneficiarilor din sectorul public care au promis să creeze noi locuri de muncă, dar care nu au reuşit să le ocupe din cauza restricţiilor de angajare impuse prin OUG nr. 34/2009. Aceste cazuri trebuie să-şi găsească o rezolvare clară, obiectivă şi onestă.

271. **Cât despre indicatorii care pot fi aleşi, solicitanţii trebuie încurajaţi să îi selecteze dintr-o listă predefinită, în concordanță cu obiectivele de la nivel de program şi de axă, pe cei care ar fi uşor de realizat mai ales prin intermediul unui formular de e-aplicare.** Indicatorii aleşi trebuie să respecte cel puţin setul de criterii SMART: specifici, măsurabili, accesibili, relevanţi şi încadraţi în timp. Un sistem de aplicare electronică nu permite utilizatorilor să trimită o propunere financiară cu indicatori din afara setului predefinit. Ca alternativă, solicitanţii pot să-şi aleagă propriile obiective, dar evaluatorii trebuie să aibă permisiunea şi pregătirea de a le corecta, pe baza principiilor enunţate mai sus. Aceste soluţii vor evita situaţiile în care beneficiarii fac promisiuni excesive cu privire la impactul proiectelor proprii şi, de asemenea, vor reduce din timpul necesar pregătirii rapoartelor de monitorizare. În prezent, beneficiarii

au probleme în a demonstra că au atins obiectivele stabilite şi trebuie fie să investească fonduri suplimentare în acest sens, fie să spere că nu vor fi penalizaţi.

272. **De asemenea, beneficiarii intervievaţi au solicitat o metodologie detaliată despre modul de monitorizare şi de evaluare a indicatorilor de proiect, pe durata fazelor de implementare şi post-implementare.** De exemplu, ei nu cunosc cadrul relevant de timp pentru fiecare indicator; dacă au promis să angajeze, de exemplu, încă cinci persoane, nu este clar dacă aceste poziţii trebuie menţinute pe întreaga perioadă de monitorizare sau care sunt condiţiile în care pot exista derogări de la această regulă. Deşi, în general, mai simplu înseamnă mai bine în materie de reglementări, în acest caz trebuie furnizate mai multe detalii în ceea ce priveşte obiectul evaluării şi modul de evaluare, alături de posibilele sancţiuni aplicabile în cazurile în care nu au fost atinse obiectivele stabilite. Unii beneficiari se tem că vor fi supuşi unor „corecţii retroactive," pe baza unui cadru de M&E în continuă evoluţie în ceea ce privește proiectele POR, situaţie care a fost comparată de către un beneficiar cu „saga achiziţiilor publice care a început în 2011."[73] Indiferent de soluţia aleasă, ea trebuie să fie complet aliniată la legislaţia naţională şi la cea de la nivelul UE. În acest context, merită menționat faptul că aplicarea eventualelor corecții legate de indicatori este la latitudinea autorităților române, din moment ce regulamentele europene nu specifică obligativitatea unei astfel de măsuri.

273. **Pentru proiectele care nu îşi ating obiectivele, este recomandabil să existe o abordare prudentă în aplicarea unor eventuale corecţii.** AM ar putea demonstra o flexibilitate mai mare în astfel de situații, luând în considerare lipsa de experiență a beneficiarilor în stabilirea, urmărirea și îndeplinirea indicatorilor. Cu toate acestea, dacă vor fi aplicate sancțiuni financiare, este indicat să se raporteze numai la indicatorii de program. Cu alte cuvinte, din întreaga sumă primită prin intermediul POR trebuie scăzute penalizări numai în circumstanţe efectiv excepţionale, când un proiect şi-a ratat complet toate obiectivele. În general, dacă se consideră că sunt necesare corecții, acestea trebuie să fie cel mult echivalente cu diferența dintre nivelul ţintă (100%) şi nivelul obţinut.

274. **Aceste clarificări sunt esenţiale pentru îmbunătăţirea asistenţei POR oferite beneficiarilor, deoarece, în termeni simpli, ele asigură previzibilitatea sistemului şi clarifică obiectivele pe care trebuie să le atingă proiectele, orizontul de timp în care acestea trebuie atinse şi care sunt consecinţele posibile în urma neîndeplinirii indicatorilor.** De asemenea, beneficiarii trebuie să aibă întotdeauna un acces facil şi clar la procedurile de conciliere din cadrul sistemului POR pentru toate corecţiile propuse. Actualele manuale de procedură trebuie aduse la zi pentru a detalia etapele concilierilor; ar fi util, de asemenea, ca aceste informaţii să fie incluse în ghidurile solicitantului pentru a-i pune pe beneficiari la curent cu acest instrument şi pentru a-i asigura că există un proces instituţionalizat în cadrul sistemului POR care le permite să-şi pledeze cauza. Dacă procedurile curente includ detalii privind concilierile înainte de anularea contractului, acestea trebuie să mai stipuleze cu claritate acţiunile aflate la îndemâna beneficiarilor atunci când sunt propuse sancţiuni ca urmare a nerespectării indicatorilor de proiect.

Schimb de cunoştinţe

275. **Performanţele POR de până în prezent pot şi trebuie să fie repetate şi îmbunătăţite pe durata următoarei perioade de programare, ceea ce depinde fundamental de utilizarea resurselor existente în sistem.** Acest lucru este valabil mai ales pentru „absolvenţii" programului - respectiv, beneficiarii care

[73] Discuţie personală cu un beneficiar POR din sectorul privat, Regiunea Sud-Vest Oltenia

au finalizat cu succes proiectele finanţate prin POR. Unii dintre aceştia deţin numeroase investiţii finalizate în portofoliu, alţii sunt mai puţin experimentaţi, dar toţi pot contribui enorm la îmbunătăţirea POR prin închiderea eficientă a circuitelor de feedback şi punând experienţa acumulată în serviciul îmbunătățirii implementării noilor proiecte. După cum spune un vechi proverb, „omul deştept învaţă din greşeli, dar omul foarte deştept învaţă din greşelile altora." Dincolo de intenţiile bune ale beneficiarilor, acest lucru este dificil de realizat în situaţia curentă.

276. **În prezent, după finalizarea unui proiect, absolvenţii interacţionează cu personalul AM şi OI mai ales prin intermediul vizitelor de monitorizare şi pe baza rapoartelor, dar nu există nicio modalitate instituţionalizată şi eficientă de îmbunătăţire a programului sau de asigurare a unei implementări mai omogene a proiectelor.** Aceasta reprezintă o pierdere pentru întregul sistem POR deoarece transferul de cunoştinţe între beneficiari, respectiv între beneficiari şi personalul AM/OI este ineficient. Mai mult, având în vedere datele disponibile de la SMIS şi din alte baze de date, AM şi OI-urile ar avea posibilitatea de a selecta numai proiectele şi beneficiarii cu cele mai bune performanţe, căutând să extragă din acestea cât mai multe lecții învățate cu putință și să determine repetarea lor. În acelaşi sens, selectarea proiectelor cu cele mai mari dificultăţi de implementare promite să ducă la rezultate interesante şi utile în ceea ce priveşte evitarea capcanelor frecvente şi a erorilor accidentale. Cu siguranţă, schimbul de cunoștințe între beneficiari are loc şi în absenţa unor mecanisme formale, dar numai *ad hoc* şi cu rezultate nesatisfăcătoare deoarece nu toate cunoştinţele schimbate în prezent sunt și utile. Aşa cum o demonstrează cele întâmplate la elaborarea documentaţiei de achiziţii publice, beneficiarii au copiat greşeli unii de la alţii şi, în consecinţă, au suferit corecţii dureroase. Această situație duce la concluzia că schimbul de cunoștințe între colegi poate reprezenta un instrument valoros și simplu, dar foarte puternic dacă este corect implementat - respectiv dacă informațiile sunt colectate, organizate, verificate şi distribuite corespunzător.

277. **Există mai multe posibilităţi pentru valorificarea experienţei absolvenţilor de program şi pentru facilitarea schimbului de cunoştinţe, însă va fi nevoie de evaluări suplimentare pentru întocmirea unei liste cu soluţii detaliate.** De exemplu, o posibilitate simplă este de a adăuga la raportul final de progres şi la rapoartele de monitorizare ex-post, trimise de beneficiari la OI-uri, un număr de întrebări prin care să se solicite sugestii pentru viitorii beneficiari. Dacă este urmată recomandarea din acest raport privind trecerea la un POR electronic, ar fi simplu să se realizeze recepţionarea şi colectarea acestui feedback la nivel de regiune, iar apoi transmiterea acestuia la AM pentru procesare şi analiză ulterioară. Desigur, această practică recomandată poate fi extinsă la toate rapoartele de progres pe întreaga durată a ciclului de viaţă a unui proiect, dar procedeul este cu adevărat valoros în faza de post-implementare, când absolvenţii POR se confruntă, de obicei, cu presiuni de timp mai controlabile şi când au, de asemenea, imaginea completă a performanţelor proiectului.

278. **O altă opţiune este de a organiza ateliere de lucru în persoană, în care absolvenţii de succes ai POR să joace roluri de instructori şi mentori pentru noii beneficiari.** În unele regiuni, cazurile de succes sunt prezentate în materiale promoţionale, iar uneori managerii de proiect sunt solicitaţi să ia cuvântul în faţa diferitelor audienţe, dar această practică nu este instituţionalizată. În afara propunerii privind Corpul Practicienilor POR, care ar include angajații cei mai experimentați din cadrul organismelor beneficiare din sectorul public, OI-urile şi AM pot atrage absolvenţii de program să furnizeze sesiuni de instruire eficiente, particularizate, pentru a corespunde necesităţilor diferitelor tipuri de beneficiari (de ex., publici, privaţi şi non-profit), precum şi ateliere de lucru tematice pe subiecte precum infrastructură rutieră, dezvoltarea parcărilor publice, renovarea clădirilor istorice etc. De asemenea, POR poate juca un rol în sesiunile de instruire deja incluse în planurile de comunicare existente pentru 2007-2013, precum

şi în sesiunile ce vor fi introduse în planurile aferente perioadei 2014-2020, care se aşteaptă să fie similare. Concret, absolvenţii pot coordona anumite părţi ale sesiunilor organizate înainte de lansarea oficială a unei anumite axe şi odată cu contractarea de noi proiecte. Aceleaşi recomandări formulate în capitolul de implementare, prezentat mai sus sunt valabile şi aici: instruiri particularizate pentru diferite tipuri de beneficiari, în funcţie de experienţa acestora, de legislaţia aplicabilă (de ex., organizaţii publice sau private) şi de domeniile de prioritate ale proiectelor acestora.

279. **De asemenea, absolvenţii pot juca un rol cheie în dezvoltarea unei game de soluţii din sfera tehnologiei informaţiei şi comunicaţiilor (TIC) pentru gestionarea şi schimbul de cunoştinţe.** În acest context, posibilităţile sunt aproape nelimitate, dar principiile directoare trebuie să fie *ușurința de a introduce date* şi *uşurinţa de acces.* Indiferent dacă este vorba despre un simplu forum online cu postări privind problemele întâlnite şi soluţiile acceptate sau un catalog de căutare mai elaborat pe baza unor subiecte cheie (de ex., achiziţii publice, studii de fezabilitate etc.), platforma nu va fi cu adevărat utilă decât dacă utilizatorii își pot da cu ușurință seama de modul în care funcționează. Pentru a împrumuta un exemplu binecunoscut din acest domeniu, Google a proiectat cel mai popular motor de căutare din lume simplificând totul până la un singur buton. Iată de ce este important ca soluţiile TIC să fie continuu testate şi rafinate, pe baza opiniilor utilizatorilor, pentru a reduce riscul dezvoltării unui instrument foarte complex, utilizabil numai de câţiva absolvenţi şi beneficiari POR.

Caseta 6. Utilitatea schimbului de cunoștințe este de necontestat

„Din experienţa practică, am învăţat că la licitaţia publică pentru acest proiect ar fi trebuit să licitez atât costul pentru distanţa totală, cât şi costul pe metru. Astfel, când ar fi fost necesare lucrări suplimentare, aş fi fost deja capabil să le contractez, fără a trece printr-o altă licitaţie. Am învăţat aceasta pentru proiectele viitoare, dar aş vrea să-i sfătuiesc şi pe alţii să adopte această practică. Nu există niciun canal formal pentru a împărtăşi aceste lecţii…”

- Beneficiar POR pentru sectorul public, Regiunea Vest

280. **În ciuda tuturor avantajelor sale şi a potenţialului său pozitiv, este important de reţinut că schimbul de cunoştinţe nu este „soluţia magică” în domeniul implementării fondurilor structurale şi nu poate rezolva toate provocările cu care se confruntă POR.** Pentru ca această soluţie să fie eficientă, este necesar un control atent al calităţii pentru a evita situaţiile în care informaţiile împărtășite sunt fie eronate, fie expun beneficiarii proiectelor la riscuri suplimentare. Este util ca toate iniţiativele de schimb de cunoştinţe să fie însoţite de o notă în care să se specifice că sfaturile de la absolvenţii POR trebuie întotdeauna adaptate la circumstanţele specifice ale unui proiect şi, că, în mod natural, ceea ce a funcţionat pentru un beneficiar poate să nu fie adecvat pentru un altul. În ciuda unor asemenea riscuri, beneficiile valorificării experienţei beneficiarilor care finalizează proiecte POR compensează cu mult costurile potenţiale. Dacă sistemul POR doreşte să-şi susţină şi să-şi îmbunătăţească performanţele viitoare, trebuie să faciliteze schimbul de cunoştinţe la nivelul beneficiarilor. Acest lucru ar avea un impact pozitiv direct asupra viitoarelor proiecte și ar reduce din povara personalului AM şi OI, care ar

avea de-a face cu mai puţine întrebări minore şi care s-ar putea axa pe sarcinile importante care le sunt atribuite.

281. **În final, este încurajator să constatăm existenţa, la nivel elementar, a condiţiilor care permit implementarea iniţiativelor privind schimbul de cunoştinţe în cadrul POR.** De fapt, unul dintre cele mai pozitive semnale desprinse din cercetarea de pe teren pentru acest proiect a fost acela că beneficiarii sunt dornici să se exprime şi să contribuie la succesul programului, dincolo de propriile lor proiecte. De asemenea, există un simţ implicit de parteneriat între beneficiari, bazat pe opinia comună potrivit căreia aspectele complexe ale unui proiect POR impun colaborarea şi conlucrarea proactivă cu ceilalţi, în căutarea unor soluţii optime.

IX. Foaie de parcurs privind recomandările prioritare

FACILITATAREA SPRIJINULUI PROACTIV ŞI DIRECT PENTRU SOLICITANŢI ŞI BENEFICIARI AI PROGRAMULUI OPERAŢIONAL REGIONAL 2014-2020

Legendă

	Termen scurt (0-3 luni)	▲		*Scăzută*	■		*Scăzute*	$$
Calendar	*Termen mediu(3-12 luni)*	▲	***Dificultate***	*Medie*	■	***Resurse***	*Medii*	$$$
	Termen lung (>12 luni)	▲		*Ridicată*	■		*Însemnate*	$$$$

Notă! Toate recomandările marcate cu (*) pot fi implementate începând cu actuala perioadă de programare. Altfel spus, recomandările cărora le lipsește simbolul (*) se adresează exclusiv POR 2014-2020.

Aria principală	Recomandări	Rolul AM-POR	Dificultatea implementării	Indicator de rezultat	Provocări/ Riscuri	Calendar	Resurse necesare
Aria prioritară #1: MĂSURI ORIZONTALE Resurse Umane, Resurse Financiare, Informatizare și Sprijinul Acordat Comunităților Marginalizate							
1. Adresarea riscului semnificativ al pierderii personalului în cadrul beneficiarilor publici, ca urmare a salariilor	1.1. Amendarea OUG nr. 32/2010 pentru a permite angajarea flexibilă de personal la nivelul beneficiarilor[74]*	Facilitator	■	• Volum de muncă vs. capacitatea personalului de la nivelul beneficiarului • Numărul noilor angajări	• Lipsa sprijinului politic • Resurse financiare insuficiente • Cheltuieli necontrolate pentru noile angajări • Angajarea de	▲	$$$$

[74] Aplicabil beneficiarilor publici (autorități centrale / locale, instituții publice etc.)

reduse (în special în cazul tinerilor), a presiunilor de timp și a volumelor de sarcini nerezonabile (având în vedere provocările gestionării a două perioade de programare pentru 2014-2015/2016), și unui mediu de lucru demotivant					personal neadecvat pe baza unor decizii politice netransparente		
	1.2. Amendarea Legii nr. 284/2010 pentru extinderea sistemului de bonificație astfel încât să poată acoperi toate fazele ciclului de proiect în vederea asigurării unei bune pregătiri a proiectului	Facilitator		• Lege amendată • Sistem de bonificații actualizat	• Lipsa sprijinului politic • Resurse financiare insuficiente • Cheltuieli necontrolate / țintire neadecvată a bonusurilor		**$$$$**
	1.3. Organizarea de sesiuni de formare cu noii angajați pentru a asigura transferul de cunoștințe în cadrul aceleiași organizații beneficiare și printre beneficiari pentru împărtășirea bunelor practici, creșterea motivației etc. (a se vedea și 2.1-2.3)*	Facilitator		• Numărul specialiștilor instruiți • Numărul sesiunilor de formare	• Lipsa disponibilității de a participa a personalului		**$$$**

2. Consolidarea parteneriatului între AM, OI și beneficiari prin valorificarea cunoașterii practicienilor experimentați	2.1. Facilitarea înființării unui Corp al Practicienilor POR (CP) din rândul celor mai de succes beneficiari POR (cu proiecte finalizate)*	Facilitator[75]		• CP POR înființat (inclusiv lista completă a membrilor)	• Lipsa dispoziției de a face parte din CP • Lipsa disponibilității de timp		0
	2.2. Sprijinirea organizării de întruniri la nivel național/regional în vederea schimbului de experiență, oferirii de feedback către AM/OI, identificării soluțiilor pentru adresarea noilor probleme etc.*	Facilitator		• Număr de întruniri în fiecare regiune și la nivel național	• Lipsa resurselor financiare • Indisponibilitatea practicienilor de a participa la întruniri		$$
	2.3. Organizarea de sesiuni de formare pentru noii beneficiari, cu membrii CP ca formatori*	Inițiator și Facilitator		• Număr de sesiuni în fiecare regiune și la nivel național • Număr de angajați instruiți ai beneficiarului	• Lipsa resurselor financiare • Indisponibilitatea practicienilor de a participa la sesiuni • Indisponibilitate/ lipsa interesului printre beneficiari		$$

[75] Este recomandat ca OI-urile să fie implicate în selecția celor mai de succes beneficiari

3. Îmbunătățirea accesului beneficiarilor la furnizori de servicii de calitate prin consolidarea transparenței pe piață și prin promovarea unui set de bune practici privind redactarea contractelor	3.1. Publicarea numelor companiilor de consultanță care elaborează proiectele selectate/finanțate[76]*	Inițiator		• Lista de proiecte selectate pentru finanțare include numele firmelor de consultanță (pe site-urile AM și OI)			0
	3.2. Încurajarea asocierilor profesionale ale firmelor de consultanță pentru a crea un mecanism de feedback, care să permită beneficiarilor să publice comentarii și evaluări ale performanțelor furnizorilor de servicii (consultanți, proiectanți etc.)	Facilitator		• Platformă (forum de discuții) dezvoltată și menținută de jucătorii din teren[77]	• Lipsa voinței de a gestiona proiectul din interiorul sectorului privat (din moment ce AM/OI nu pot prelua acest rol)		0
	3.3. Promovarea celor mai bune practici în redactarea contractelor cu	Facilitator		• Ghid/listă de bune practici • Număr de seminarii	• Constrângeri de timp • Lipsa expertizei specializate în		$$

[76] Dacă beneficiarul este un organism public, consultantul (din fazele de elaborare și implementare a proiectului) este selectat pe baza regulilor de achiziții publice (iar numele consultantului este publicat în SEAP); totuși, beneficiarii privați nu sunt obligați de lege să lanseze o licitație publică pentru contractarea unui consultant dacă ei nu îndeplinesc condiția de „Autoritate Contractantă," așa cum este definită de lege

[77] Asociații de companii de consultanță, camere de comerț etc.

	furnizorii de servicii pentru a proteja interesele beneficiarilor și a prezerva răspunderea consultanților pentru calitatea activității lor[78]*			organizate	domeniul celor mai bune practici în redactarea contractelor		
4. Reducerea birocrației și documentației excesive, implicate în dezvoltarea și implementarea proiectelor finanțate de UE prin POR prin promovarea electronizării	4.1. Implementarea unui sistem electronic de schimb de date pentru întregul ciclu de proiect derulat prin POR (depunerea cererilor de finanțare, depunerea cererilor de rambursare etc.), pe lângă simplificările procedurale	Facilitator		• Sistem electronic în funcțiune	• Suprapunere cu mySMIS (actualmente în dezvoltare de către MFE) • Capacitate redusă a beneficiarilor de a utiliza sistemul și mentalitatea de a se baza pe exemplare tipărite • Perioadă lungă de testare/implementare a sistemului electronic • Costuri însemnate		$$$$
5. Îmbunătățirea accesului la finanțare în	5.1. Informarea solicitanților și beneficiarilor POR	Facilitator		• Număr de sesiuni de informare	• Lipsa interesului din partea reprezentanților		$$

[78] A se vedea, de asemenea, proiectul ANRMAP „Asistență tehnică în elaborarea specificațiilor tehnice privind documentele standard de licitație pentru Autoritățile de management”

toate stadiile proiectului prin crearea unei „punți de legătură" între bănci și solicitanții/ beneficiarii POR	despre produsele financiare adaptate proiecte UE (de ex., invitarea reprezentanților de bănci la evenimente regionale/naționale de informare, actualizarea periodică a buletinelor informative/ broșurilor care descriu produsele bancare etc.)[79]*			pentru solicitanții și/sau beneficiarii POR • Număr de evenimente la care sunt invitați reprezentanți de bănci	sistemului bancar de a participa la evenimente • Lipsa interesului sistemului bancar de a dezvolta produse specifice pentru beneficiarii UE		
6. Consolidarea sprijinului pentru comunitățile marginalizate prin proiecte care țintesc nevoile lor specifice	6.1. Definirea criteriilor specifice de selecție pentru POR 2014-20 în vederea adresării nevoii de a sprijini comunitățile marginalizate și/sau în vederea stabilirii de investiții/ axe prioritare dedicate	Inițiator		• Operațiuni de investiții clar identificate în POR pentru probleme specifice ale comunităților marginalizate • Ghidurile solicitanților și criteriile de selecție reflectă aceste priorități	• Lipsa angajamentului de a sprijini prin POR grupurile marginalizate • Lipsa cunoașterii referitoare șa intervenții efective		0
	6.2. Dezvoltarea capacității grupurilor marginalizate de a	Inițiator și Facilitator (cu ajutorul		• Număr de proiecte POR depuse pentru	• Lipsa cunoașterii privind tehnici adecvate de		$$

[79] Toate băncile ar trebui invitate

	elabora/implementa propriile proiecte POR (de ex., prin CLLD), inclusiv printr-o posibilă platformă electronică	OI)		finanțare de comunitățile marginalizate	construire a capacității		
Aria prioritară #2: MĂSURI <u>SPECIFICE</u> CICLULUI DE PROIECT							
7. **Aplicare, evaluare și contractare**	7.1. Analiza/revizuirea cadrului legislativ aplicabil proiectelor finanțate din fonduri UE și propunerea amendamentelor necesare pentru eliminarea lacunelor/contradicțiilor /suprapunerilor înainte de începutul perioadei 2014-20	Inițiator		• Propuneri adoptate • Număr limitat de schimbări la Ghidurile Solicitantului POR	• Lipsa voinței politice pentru amendamente la cadrul legislativ • Presiuni de timp		$$
	7.2. Revizuirea sau eliminarea ordinului privind cheltuielile eligibile (OCE) pe baza experienței din 2007-13 astfel încât să fie acoperite toate cheltuielile necesare legate de investiții și creșterea plafonului maxim de 5% privind elaborarea proiectului și asistența tehnică	Inițiator		• Nou ordin aprobat privind cheltuielile eligibile • Grilele evaluatorilor actualizate în vederea unei verificări ex-ante mai ample a propunerilor de buget	• Lipsa angajamentului politic • Incapacitatea de acrea un cadru pentru gestionarea riscurilor „cheltuielilor excesive”		$$

	7.3. Implementarea unui sistem electronic pentru informarea solicitanților și beneficiarilor POR despre statusul solicitărilor lor celor mai importante (depunerea cererilor de finanțare, a cererilor de rambursare etc.)	Inițiator		• Un sistem funcțional de urmărire online a procesului	• Sistemul nu este unificat cu mySMIS • Capacitate scăzută a beneficiarilor de a utiliza sistemul		$$$
	7.4. Elaborarea unui plan complet de formare profesională[80] pentru beneficiari și organizarea de sesiuni adaptate la nevoile și experiențele lor cu proiecte UE și programate astfel încât să se potrivească cu ciclul perioadei de programare (adică explicarea regulilor jocului înainte de începutul acestuia)	Inițiator și Facilitator (cu sprijinul OI)		• Număr de beneficiari participanți la cursuri/ ateliere • Număr de evenimente organizate • Nivelul de satisfacție a participanților	• Lipsa resurselor financiare • Întârzieri în contractarea consultanților specializați • Indisponibilitatea Corpului de Practicieni de a participa la evenimente		$$$
8. Implementare	8.1. Introducerea contractului standard FIDIC pentru a adresa aspectul calității slabe a documentației tehnice și al capacității scăzute a	Facilitator		• Contract standard introdus • Număr redus de corecții privind	• Constrângeri de timp • Lipsa cunoașterii regulilor FIDIC sau incapacitatea de		$$

[80] Acord Cadru recomandat de 3-4 ani; totuși, dacă este finanțat prin actuala axă prioritară 6 a POR, Acordul Cadru ar trebui să dureze până în iulie 2015

	beneficiarilor de a verifica/elabora o astfel de documentație			documentația tehnică • Număr redus de amendamente la contracte	a le adapta la legislația românească		
	8.2 Livrarea de sesiuni efective de formare profesională, adaptate la nevoile diferitelor tipuri de beneficiari (de ex., privați și non-profit) și/sau ateliere tematice pe teme sensibile, recomandate de beneficiarii care au semnat contractele sau care au început deja implementarea proiectelor	Inițiator		• Număr de beneficiari participanți la cursuri/ateliere • Număr de evenimente organizate • Nivelul de satisfacție a participanților	• Indisponibilitatea beneficiarilor de a participa		$$$
9. Post-implementare	9.1. Clarificarea metodologiei pentru monitorizarea ex-post și evaluarea indicatorilor*[81]	Inițiator		• Procedură actualizată de monitorizare • Instrucțiuni emise către beneficiari	• Opinii diferite ale AA/AM/CE în privința interpretării Regulamentului Comisiei Europene		0
	9.2. Instituirea unui plan pe termen lung pentru întruniri semestriale de	Inițiator		• Număr de beneficiari participanți la	• Resurse financiare insuficiente		$$

[81] Analiza efectului crizei financiare asupra indicatorilor POR

	o zi între AM/OI/beneficiari de succes/ beneficiari noi*			cursuri/ateliere • Număr de evenimente organizate • Nivelul de satisfacție a participanților	pentru organizarea de întruniri • Indisponibilitatea de a participa a beneficiarilor cu proiecte de succes încheiate		

Anexa A: Sondaj al beneficiarilor POR (aprilie-mai 2013)

La inițiativa Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), Banca Mondială lucrează în prezent la câteva studii aprofundate, care au în vedere îmbunătățirea implementării Programului Operațional Regional (POR), atât pentru perioada actuală, cât mai ales în perspectiva perioadei 2014-2020.

Acest sondaj este realizat în colaborare cu portalul de informare în domeniul fondurilor europene www.fonduri-structurale.ro, cu scopul de a contura o imagine de ansamblu din perspectiva beneficiarilor POR asupra implementării programului (beneficii, obstacole, recomandări pentru perioada viitoare).

Obiectivele sondajului:
1. Evaluarea modului în care beneficiarii POR au colaborat cu Agenția de Dezvoltare Regională, respectiv cu Autoritatea de Management a Programului Operațional Regional (POR);
2. Evaluarea mecanismelor de sprijin disponibile beneficiarilor pe întreg parcursul proiectului (de la deschiderea unei axe până la etapa de post-implementare);
3. Colectarea informațiilor despre dificultățile întâmpinate în accesarea fondurilor POR și posibile recomandări ale beneficiarilor pentru rezolvarea dificultăților în perspectiva perioadei 2014-2020.

Notă: Toate răspunsurile sunt anonime. Scopul principal al acestui sondaj este de a colecta răspunsuri cât mai complete de la beneficiari, cu impact direct asupra recomandărilor pentru îmbunătățirea POR pe viitor. Contribuția dumneavoastră la acest efort este apreciată ca deosebit de importantă.

Timpul estimat pentru completarea sondajului este de ~12-15 minute.

***Obligatoriu**

Întrebări generale

1. Ca beneficiar de fonduri POR, reprezentați: *
Bifați o singură opțiune.
- ◯ O instituție publică
- ◯ O organizație neguvernamentală (ONG)
- ◯ O companie privată
- ◯ Alta: ……

2. Care este regiunea în care ați derulat unul sau mai multe proiecte finanțate prin POR? *
Bifați o singură opțiune.
- ◯ București - Ilfov
- ◯ Centru
- ◯ Nord-Est
- ◯ Nord-Vest
- ◯ Sud-Est
- ◯ Sud-Muntenia
- ◯ Sud-Vest Oltenia
- ◯ Vest

3a. Câte proiecte finanțate prin POR ați IMPLEMENTAT în actuala perioadă de programare? *

Bifați o singură opțiune.

- ⬭ 0
- ⬭ 1
- ⬭ 2
- ⬭ 3
- ⬭ 4
- ⬭ 5
- ⬭ 6
- ⬭ 7
- ⬭ 8
- ⬭ 9
- ⬭ 10
- ⬭ > 10

3b. Câte proiecte finanțate prin POR ați FINALIZAT în actuala perioadă de programare? *

Bifați o singură opțiune.

- ⬭ 0
- ⬭ 1
- ⬭ 2
- ⬭ 3
- ⬭ 4
- ⬭ 5
- ⬭ 6
- ⬭ 7
- ⬭ 8
- ⬭ 9
- ⬭ 10
- ⬭ > 10

4a. Care sunt principalele beneficii ale fondurilor obținute prin POR? *

Acordați un punctaj pentru fiecare beneficiu posibil, potrivit următoarei grile:

Bifați o singură opțiune pentru fiecare rând.

	Nu știu/ nu pot evalua	Deloc important	Puțin important	Relativ important	Foarte important	Extrem de important
Nerambursabilitatea fondurilor	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Capital pentru investiții	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Oportunitate de motivare a echipei	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Capacitate instituțională mai mare	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Dezvoltare profesională	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭

Networking și apartenența la rețele profesionale	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭

4b. Alt beneficiu / alte beneficii (opțional)

Dacă lista de la întrebarea anterioară nu conține una sau mai multe beneficii relevante, vă rugăm să le includeți aici (descriere și punctaj, potrivit aceleiași grile de mai sus)

.....

5a. Care sunt principalele obstacole pe care le-ați întâmpinat în accesarea fondurilor disponibile prin POR și în implementarea proiectelor? *

Acordați un punctaj pentru fiecare obstacol, potrivit următoarei grile:

Bifați o singură opțiune pentru fiecare rând.

	Nu știu/ nu pot evalua	Deloc important	Puțin important	Relativ important	Foarte important	Extrem de important
Calitate slabă a ghidurilor pentru solicitanți	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Schimbări frecvente de legislație	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Birocrație excesivă/ documentație stufoasă	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Întârzieri în evaluare/ selecție proiect	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Lipsă de transparență	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Lipsă servicii de consultanță de calitate	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Calitate slabă a documentațiilor tehnice	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Nivel insuficient al pre-finanțării acordate	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Absență capital pt. cofinanțare și/sau cash-flow	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Întârzieri în rambursare	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Cadru inadecvat pt. derularea achizițiilor publice	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Personal AM slab pregătit şi						

comunicare deficitară AM - beneficiar	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Personal ADR slab pregătit şi comunicare deficitară ADR - beneficiar	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭

5b. Alt obstacol / alte obstacole întâmpinat(e) (opțional)
Dacă lista de la întrebarea anterioară nu conține una sau mai multe obstacole relevante, vă rugăm să le includeți aici (descriere și punctaj, potrivit aceleiași grile de mai sus)
.....
.....
.....
.....

Colaborarea cu ADR

6. Cum ați caracteriza nivelul dumneavoastră de satisfacție față de sprijinul acordat de Agenția de Dezvoltare Regională (ADR) în diferitele etape ale derulării proiectului? *
Acordați un punctaj pentru sprijinul ADR din fiecare etapă, potrivit următoarei grile:
Bifați o singură opțiune pentru fiecare rând.

	Nu știu/ nu se aplică	Rău	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Foarte bune	Excelent
Promovarea oportunităților de finanțare prin POR	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Pregătirea şi depunerea cererii de finanţare	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Evaluarea cererii de finanțare	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Eventuale modificări ale contractului de finanţare	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Completarea dosarului cererilor de rambursare	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Procedurile de verificare	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Vizitele de monitorizare	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭

7a. Care sunt principalele moduri prin care Agenția de Dezvoltare Regională v-a sprijinit în accesarea fondurilor disponibile prin POR? *

Acordați un punctaj pentru sprijinul ADR în fiecare etapă, potrivit următoarei grile:
Bifați o singură opțiune pentru fiecare rând.

	Nu știu/ nu pot evalua	Deloc important	Puțin important	Relativ important	Foarte important	Extrem de important
Materiale informative	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Website dedicat/secțiuni pe website ADR	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Sesiuni de informare	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Seminarii și cursuri de pregătire	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Vizite pe teren	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Răspunsuri la întrebările adresate prin HelpDesk	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Interacțiuni la nivel personal	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭

7b. Altă modalitate / alte modalități de sprijin din partea ADR de care ați beneficiat (opțional)

Dacă lista de la întrebarea anterioară nu conține una sau mai multe modalități de sprijin utilizate, vă rugăm să le includeți aici (descriere și punctaj, potrivit aceleiași grile de mai sus)

Colaborarea cu AM-POR

8. Cum ați caracteriza nivelul dumneavoastră de satisfacție față de sprijinul acordat de Autoritatea de Management (AM-POR) în diferitele etape ale derulării proiectului? *

Acordați un punctaj pentru sprijinul AM-POR în fiecare etapă, potrivit următoarei grile:
Bifați o singură opțiune pentru fiecare rând.

	Nu știu/ nu se aplică	Rău	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Foarte bune	Excelent
Promovarea oportunităților de finanțare prin POR	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Evaluarea cererii de finanțare	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Contractare	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Rambursare cheltuieli eligibile	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Monitorizare	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭

Procedurile de verificare (de ex., a achizițiilor)	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Procedura de conciliere/ mediere (dacă a fost cazul)	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭

9a. Care sunt principalele moduri prin care AM-POR v-a sprijinit în accesarea fondurilor disponibile prin POR? *

Acordați un punctaj pentru sprijinul AM-POR în fiecare etapă, potrivit următoarei grile:
Bifați o singură opțiune pentru fiecare rând.

	Nu știu/ nu pot evalua	Deloc important	Puțin important	Relativ important	Foarte important	Extrem de important
Materiale informative	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Website-ul dedicat (www.inforegio.ro)	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Sesiuni de informare	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Răspuns la întrebări adresate prin HelpDesk	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Vizite pe teren	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭

9b. Altă modalitate / alte modalități de sprijin din partea AM-POR de care ați beneficiat (opțional)

Dacă lista de la întrebarea anterioară nu conține una sau mai multe modalități de sprijin utilizate, vă rugăm să le includeți aici (descriere și punctaj, potrivit aceleiași grile de mai sus)

.....

Soluții și recomandări pentru viitor

10. Care ar fi principalele modalități prin care Agenția de Dezvoltare Regională ar putea să vă sprijine mai mult/ mai eficient în accesarea fondurilor prin POR pe viitor? *

.....

11. Care ar fi principalele modalități prin care Autoritatea de Management ar putea să vă sprijine mai mult/ mai eficient în accesarea fondurilor prin POR pe viitor? *

.....

12. Cum evaluați următoarele propuneri pentru facilitarea accesării fondurilor disponibile prin POR? *

Acordați un punctaj fiecăreia dintre următoarele propuneri, potrivit următoarei grile:
Bifați o singură opțiune pentru fiecare rând.

	Nu știu/ nu pot evalua	Deloc util	Puțin util	Relativ util	Foarte util	Extrem de util
Introducerea documentației electronice pentru cererile de finanțare și/sau rambursări	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭

Introducerea unui sistem online de monitorizare al stadiului aplicației/cererilor înaintate de către beneficiar către ADR/AM	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Simplificarea procedurilor (de evaluare/contractare/verificare/etc.	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Standardizarea documentaţiilor de atribuire a achiziţiilor publice (criterii etc.)	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Sprijin în verificarea și îmbunătățirea documentațiilor tehnice	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Sistem online de rating al unor prestatori de servicii (proiectanți, auditori, firme de consultanță, manageri de proiect etc.	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Întâlniri mai frecvente între beneficiari și personalul ADR	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Întâlniri mai frecvente între beneficiari și personalul AM	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Dezvoltarea unui Manual de Implementare a Proiectelor POR	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭
Obligativitatea formelor de contract de tip FIDIC (roșu/galben)	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭	⬭

13. În calitate de beneficiar al POR, consideraţi costurile de implementare ale unui proiect mai mari decât beneficiile aduse de fondurile structurale disponibile prin program? *

Bifați o singură opțiune.

⬭ DA
⬭ NU

14. Evaluând în mod global întregul proces al accesării fondurilor şi implementării proiectului/proiectelor dumneavoastră în cadrul POR, aţi mai accesa fonduri în cadrul acestui program operaţional în perioada financiară următoare?*

Bifați o singură opțiune.

⬭ DA
⬭ NU ȘTIU/ NU AM DECIS
⬭ NU

15. Alte sugestii / comentarii:

.....
.....

Anexa B: Ghid de interviu pentru beneficiarii POR

Introducere

- Obiectivele întâlnirii:
  - Înțelegerea modului în care beneficiarul colaborează cu ADR și AMPOR
  - Evaluarea mecanismelor de sprijin disponibile beneficiarilor pe întreg parcursul proiectului (de la deschiderea unei axe până la etapa de post-implementare)
  - Colectarea informațiilor despre dificultățile întâmpinate în accesarea fondurilor POR și posibile recomandări pentru rezolvarea lor

Colaborarea cu ADR si AMPOR

- Cum ați descrie, pe scurt, proiectul/proiectele pentru care ați căutat (și eventual obținut) finanțare prin POR? Scurt istoric, impact, principalele probleme apărute.

- Cum ați descrie colaborarea și comunicarea cu ADR de-a lungul timpului?
  - Periodicitate
  - Tipul relației (formală vs. ad-hoc)
  - Exemple concrete (pozitive si/sau constructive)

- Care sunt principalele 3-5 aspecte pozitive ale colaborării cu ADR? Care sunt acele elemente care ar trebui păstrate pentru ciclul 2014-2020?

- Care sunt, la nivel general, cele mai importante 3-5 aspecte care trebuie îmbunătățite în ceea ce privește colaborarea cu ADR-ul?

- Cum ați descrie colaborarea și comunicarea cu AMPOR?

- În perspectiva perioadei 2014-20, cum evaluați perspectivele descentralizării către un nou nivel administrativ regional?
  - Așteptări, speranțe, temeri
  - Posibilități și perspective pentru rolul AMPOR
  - Posibilități și perspective pentru rolul ADR

Mecanismele de sprijin pentru beneficiari

- Care sunt mecanismele pentru sprijinirea beneficiarilor (formale sau informale) de care aveți cunoștință și/sau pe care le-ați utilizat în mod direct?
  - Materiale informative, seminarii, conferințe, birouri de asistență, întâlniri formale și informale etc.
  - La nivelul ADR vs. AMPOR

- Cum apreciați eficiența acestor mecanisme?
  - Timpul de răspuns la cereri
  - Claritatea și utilitatea răspunsurilor
  - Impactul recomandărilor (pozitiv/negativ)

- Cum ar putea să vă sprijine mai mult și mai eficient ADR și/sau AMPOR, din faza de concept a unui proiect și până după implementare?
  - Care sunt principalele 3-5 măsuri pe care le-ați adopta pentru a întări sprijinul acordat beneficiarilor POR?
  - De exemplu: o mai bună promovare a oportunităților; transparența mai mare în procesul de aplicare; explicații mai clare / sprijin direct în problemele de implementare / altele

Anexa C: Lista beneficiarilor intervievaţi

Notă: Lista de mai jos include beneficiarii intervievați, grupați pe regiuni. Instituțiile publice au fost reprezentate în general la nivel de Primar sau Președinte/Vice-președinte Consiliu Județean, și de echipe tehnice (inclusiv Directorul Tehnic / Directorul de Investiții / Directorul pentru Fonduri Europene). Beneficiarii privați și neguvernamentali au fost reprezentați la nivel de Președinte / Director Executiv etc. Selecția respondenților la interviuri a combinat o metodă proprie de selecție și recomandări venite din partea ADR-urilor.

În afara listei de mai jos, echipa a avut întrevederi cu o serie de actori cheie, a căror contribuții sunt incluse în acest raport: instituții financiare, companii de consultanță, ONG-uri, firme de avocatură și alte instituții publice (de ex., Autoritatea Națională de Audit, Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale etc.).

Regiunea	Data	Tip beneficiar	Instituție / Organizație
Nord-Vest	01/21/2013	Public	Primăria Cluj-Napoca
	01/23/2013	Public	Consiliul Județean Cluj
	01/24/2013	Public	Spitalul de Recuperare Cluj-Napoca
	01/25/2013	Privat	Media Young
	01/28/2013	Public	Școala Generală Livada, comuna Iclod (Cluj)
	01/29/2013	Public	Consiliul Județean Zalău
	01/29/2013	Public	Primăria & Școala Primară Mihai Eminescu din Zalău
	01/29/2013	Nonprofit	Rainbow Foundation, Cehu Silvaniei (Sălaj)
	01/30/2013	Private	ArcParc (Cluj)
	01/31/2013	Public	Primăria Bistrița
	01/31/2013	Public	Primăria Sângeorz-Băi
Centru	02/04/2013	Privat	SC Devi Plus SRL (Alba-Iulia)
	02/05/2013	Public	Primăria Alba-Iulia
	02/05/2013	Public	Primăria Aiud
	02/06/2013	Public	Consiliul Județean Sibiu
	02/06/2013	Public	Primăria Sibiu
	02/06/2013	Privat	Hotel Casa Turiștilor (Păltiniș, Sibiu)

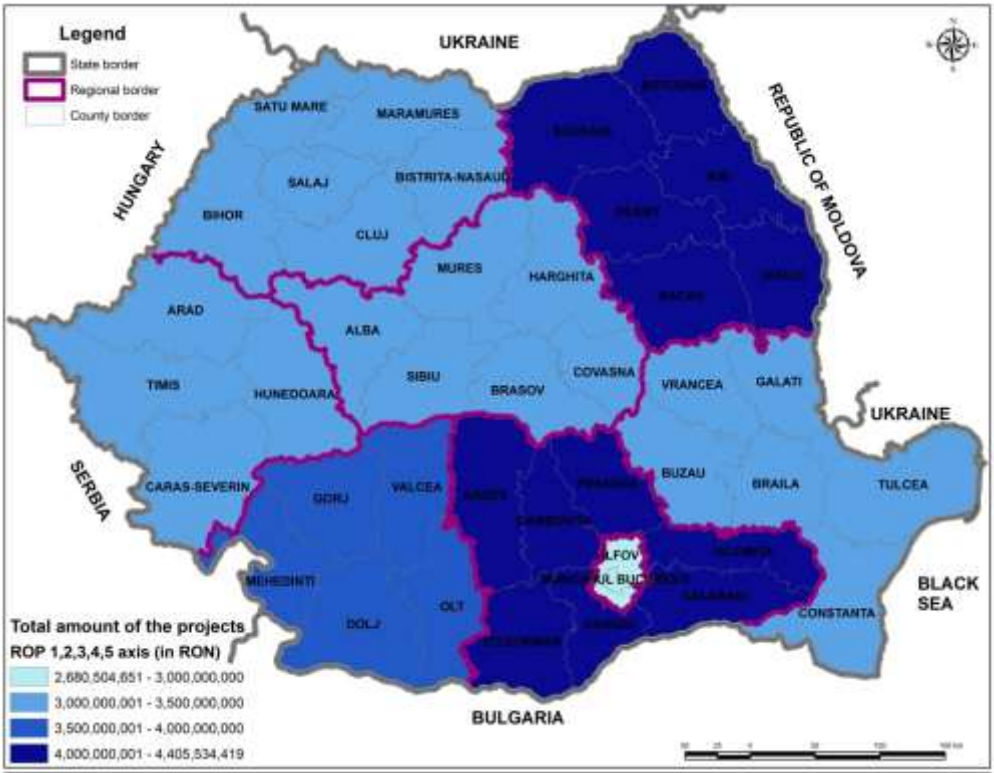
Regiunea	Data	Tip beneficiar	Instituție / Organizație
	02/07/2013	Public	Consiliul Județean Alba
	02/07/2013	Privat	Hotel Parc (Alba-Iulia)
	02/08/2013	Public	Primăria Târgu Mureș
	02/08/2013	Privat	S.C. Romex SRL (Târgu Mureș)
Sud-Est	02/11/2013	Public	Primăria Brăila
	02/12/2013	Public	Consiliul Județean Brăila
	02/12/2013	Privat	SC One Brand SRL (Brăila)
	02/13/2013	Public	Consiliul Județean Galați
	02/13/2013	Privat	SC Cabinet Stomatologic Addent Dr.Purdea Adrian SRL (Galați)
	02/13/2013	Public	Primăria Măcin
	02/14/2013	Public	Primăria Tecuci
	02/14/2013	Public	Primăria Focșani
	02/15/2013	Public	Primăria Galați
	02/15/2013	Privat	SC Viper SRL (Brăila)
București-Ilfov	02/20/2013	Public	Primăria Chitila
	02/20/2013	Privat	Siriului Residence SRL (București)
Nord-Est	03/11/2013	Public	Primăria Piatra Neamț
	03/11/2013	Privat	Hotel Central SC RO COM CENTRAL (Piatra Neamț)
	03/12/2013	Nonprofit	Euronest ADI
	03/12/2013	Privat	SC Consult Alga SRL (Piatra Neamț)
	03/13/2013	Public	Primăria Bacău
	03/13/2013	Public	Consiliul Județean Bacău
	03/13/2013	Public	Primăria Moinești
	03/14/2013	Public	Primăria Suceava
	03/14/2013	Public	Consiliul Județean Suceava

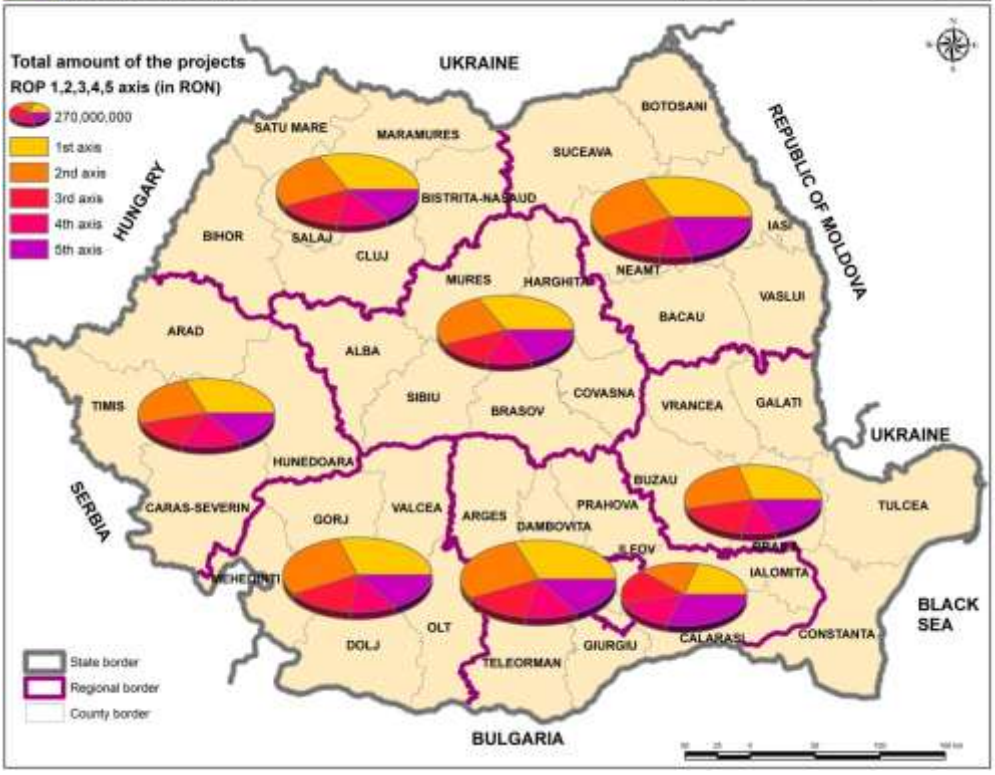
Regiunea	Data	Tip beneficiar	Instituție / Organizație
	03/14/2013	Public	Primăria Botoșani
	03/15/2013	Public	Consiliul Județean Neamț
	03/15/2013	Public	Primăria Buhuși
Sud-Muntenia	03/19/2013	Public	Primăria Călărași
	03/19/2013	Public	Consiliul Județean Călărași
	03/20/2013	Public	Primăria Slobozia
	03/21/2013	Public	Primăria Pitești
	03/21/2013	Public	Consiliul Județean Argeș
	03/21/2013	Public	Primăria Mioveni
	03/22/2013	Public	Consiliul Județean Teleorman
Sud-Vest Oltenia	04/10/2013	Public	Consiliul Județean Dolj
	04/10/2013	Public	Primăria Craiova
	04/12/2013	Privat	SC Cadworks MFG SRL (Craiova)
	04/12/2013	Privat	SC Policlinica (Craiova)
	04/16/2013	Public	Primăria Slatina
	04/16/2013	Public	Consiliul Județean Olt
	04/17/2013	Public	Primăria Târgu-Jiu
	04/17/2013	Public	Consiliul Județean Gorj
	04/18/2013	Public	Consiliul Județean Mehedinți
	04/19/2013	Public	Consiliul Județean Vâlcea
Vest	04/22/2013	Public	Consiliul Județean Timiș
	04/22/2013	Public	Primăria Timișoara
	04/22/2013	Public	Primăria Arad
	04/22/2013	Public	Consiliul Județean Arad
	04/22/2013	Public	SC Profi Beton SRL

Regiunea	Data	Tip beneficiar	Instituție / Organizație
	04/22/2013	Public	SC Balagri SRL
	04/26/2013	Public	Primăria Deva
	04/26/2013	Public	Primăria Hunedoara
	04/27/2013	Privat	SC Jecza SRL

Anexa D: Distribuția în spațiu a proiectelor POR (contractate la 31/12/2012)

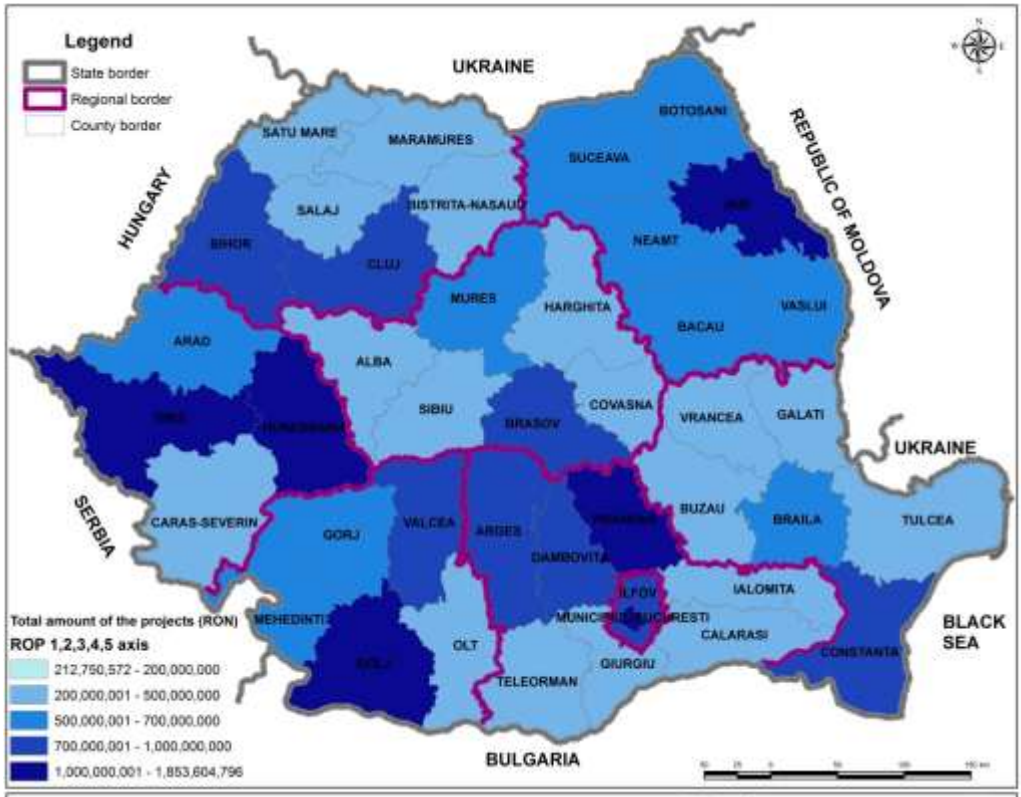
(1) Nivelul regional

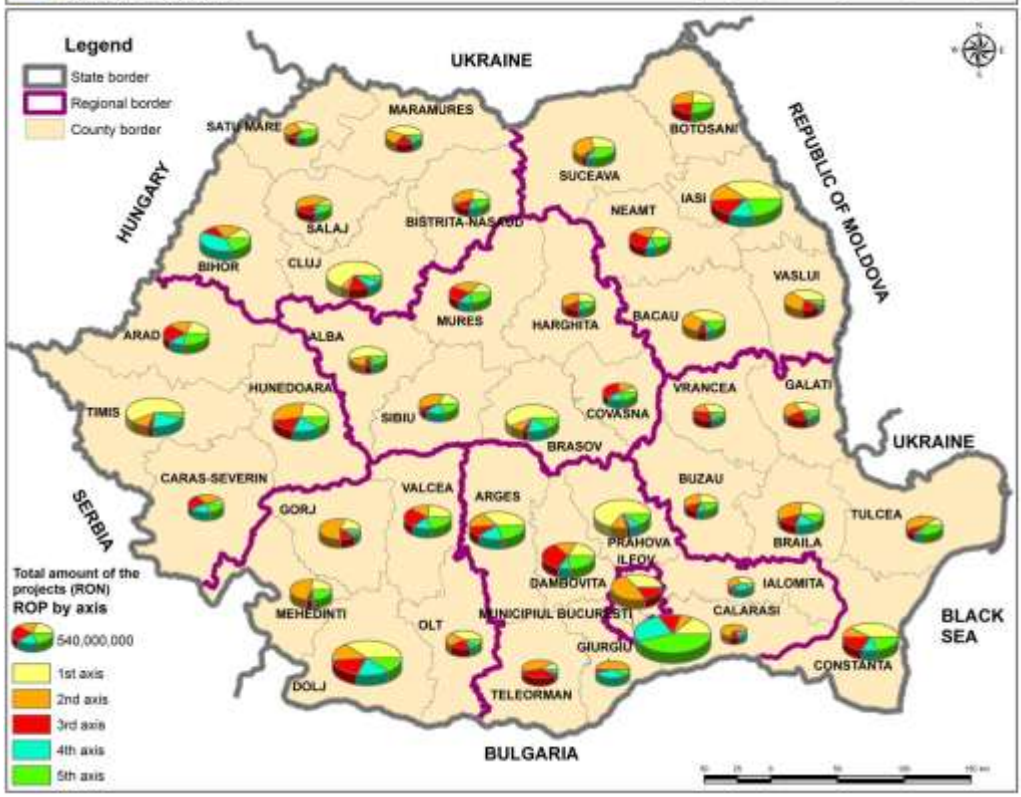




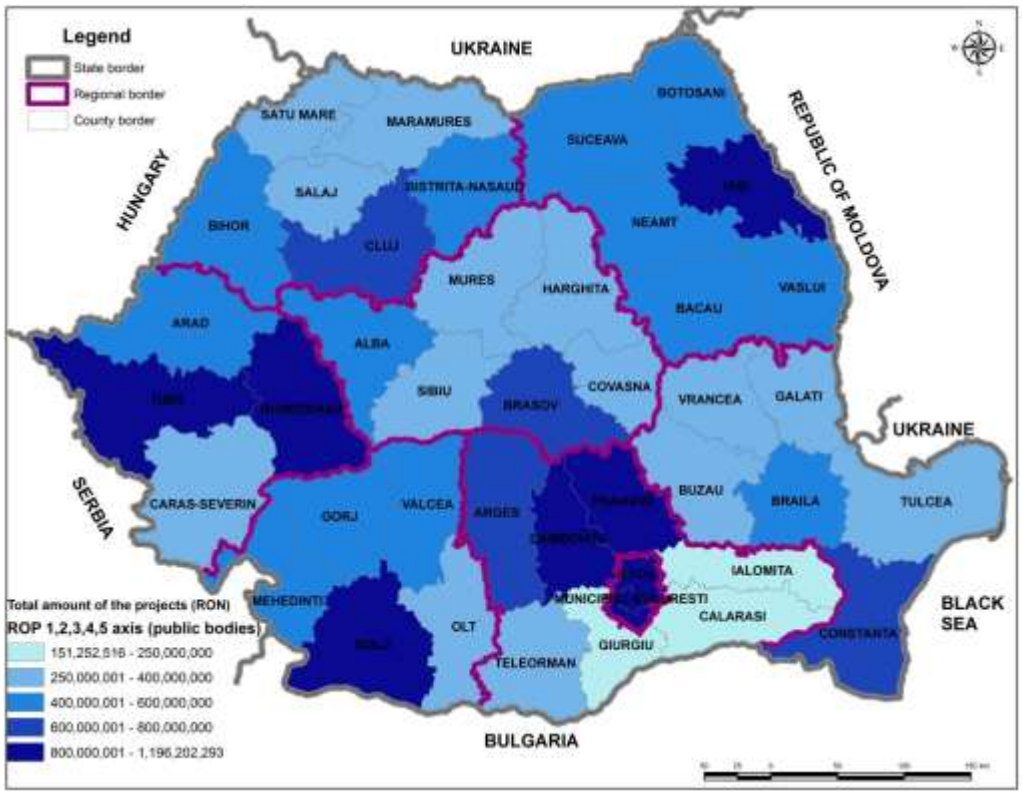
(2) Nivelul județean

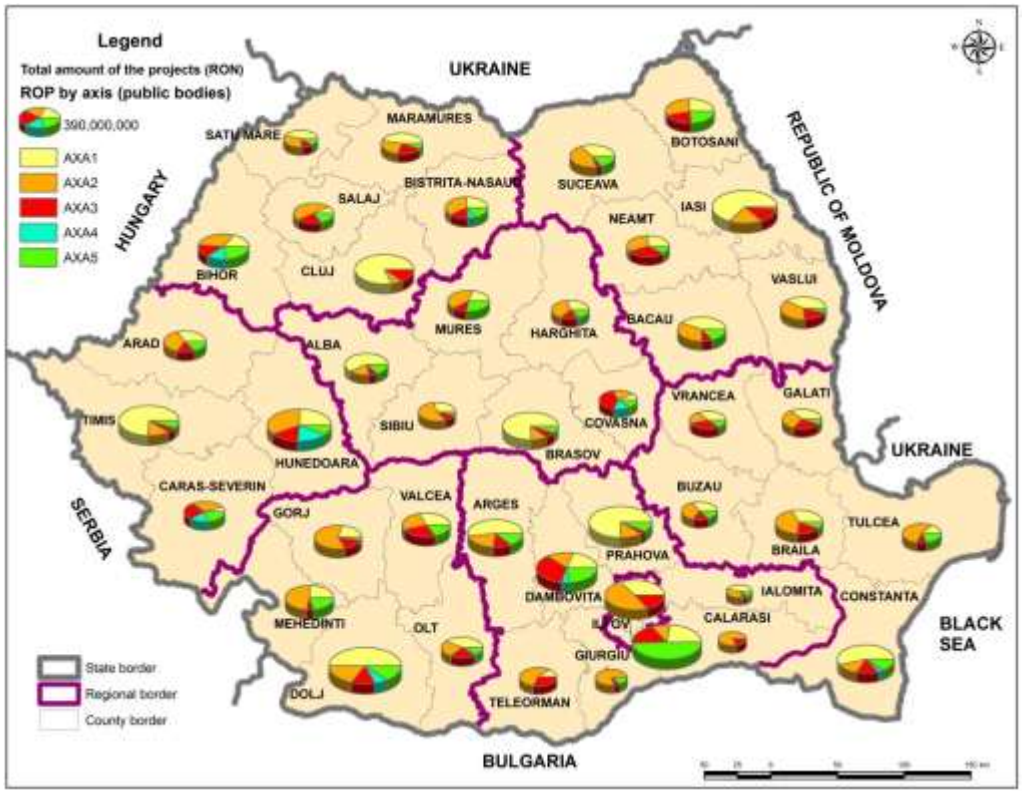
A. Total



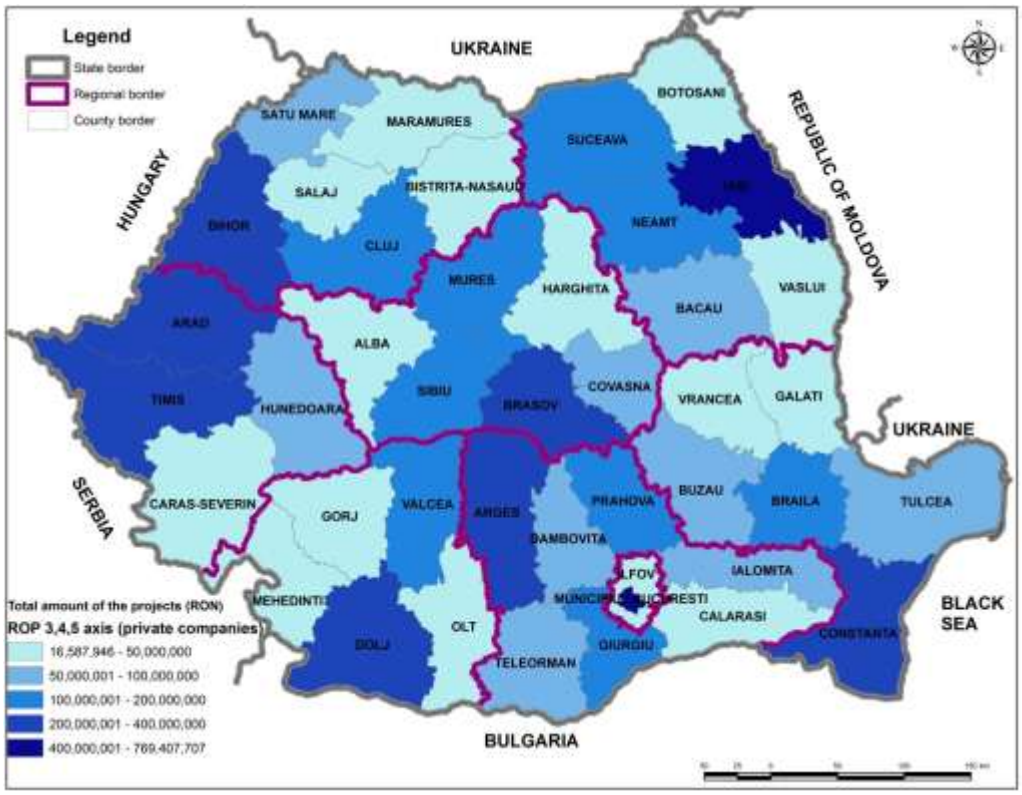


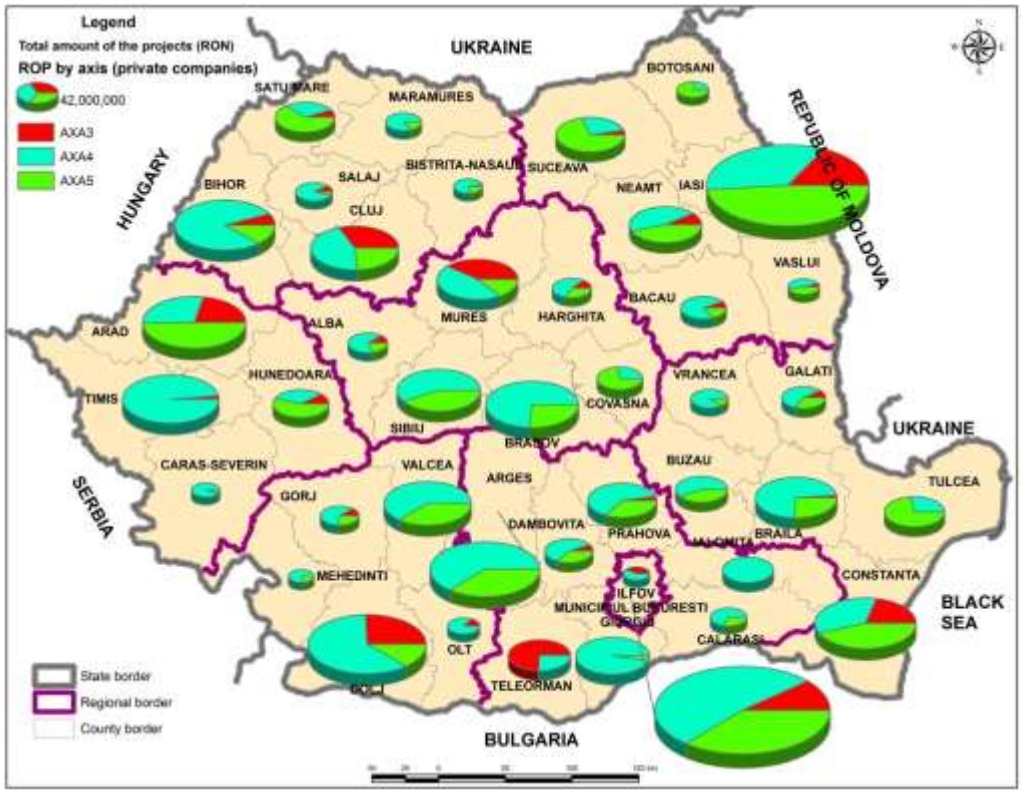
B. Beneficiari publici





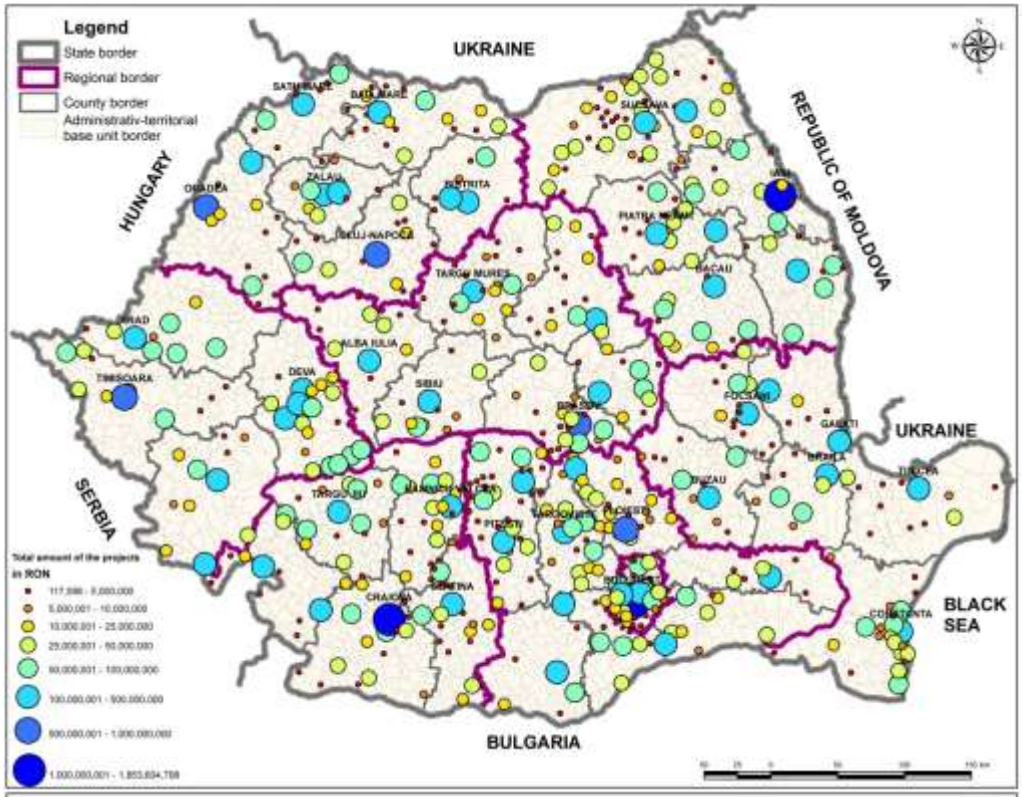
C. Beneficiari privați

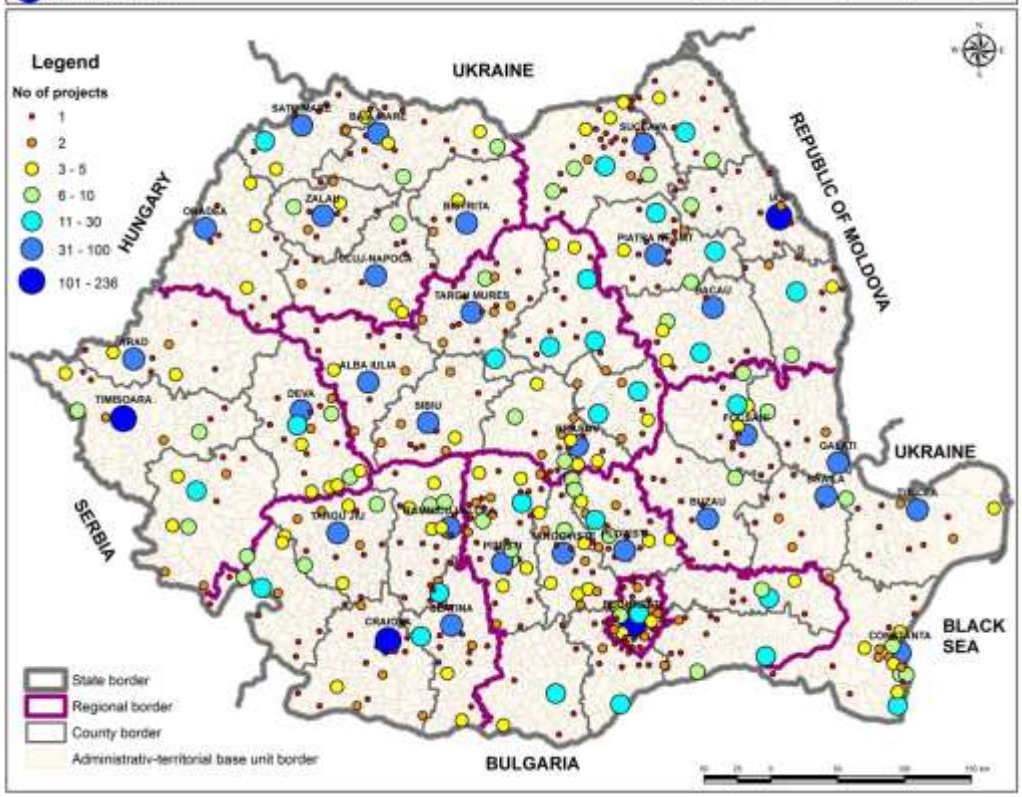




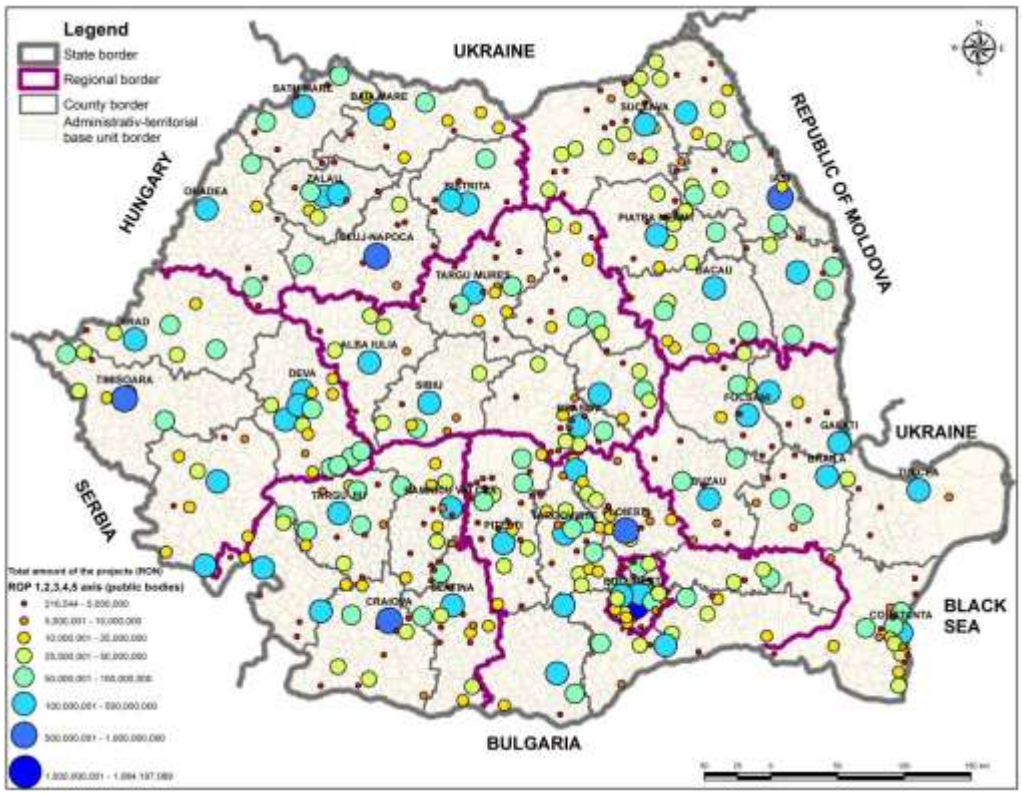
(3) Nivelul local

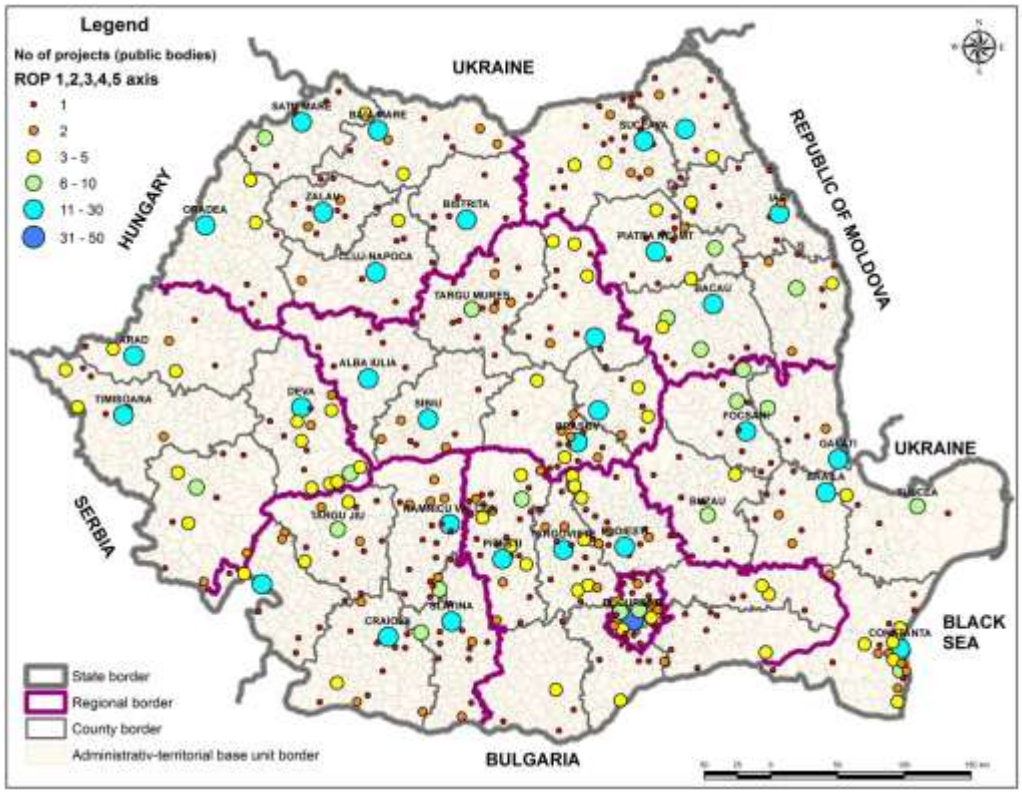
A. Total



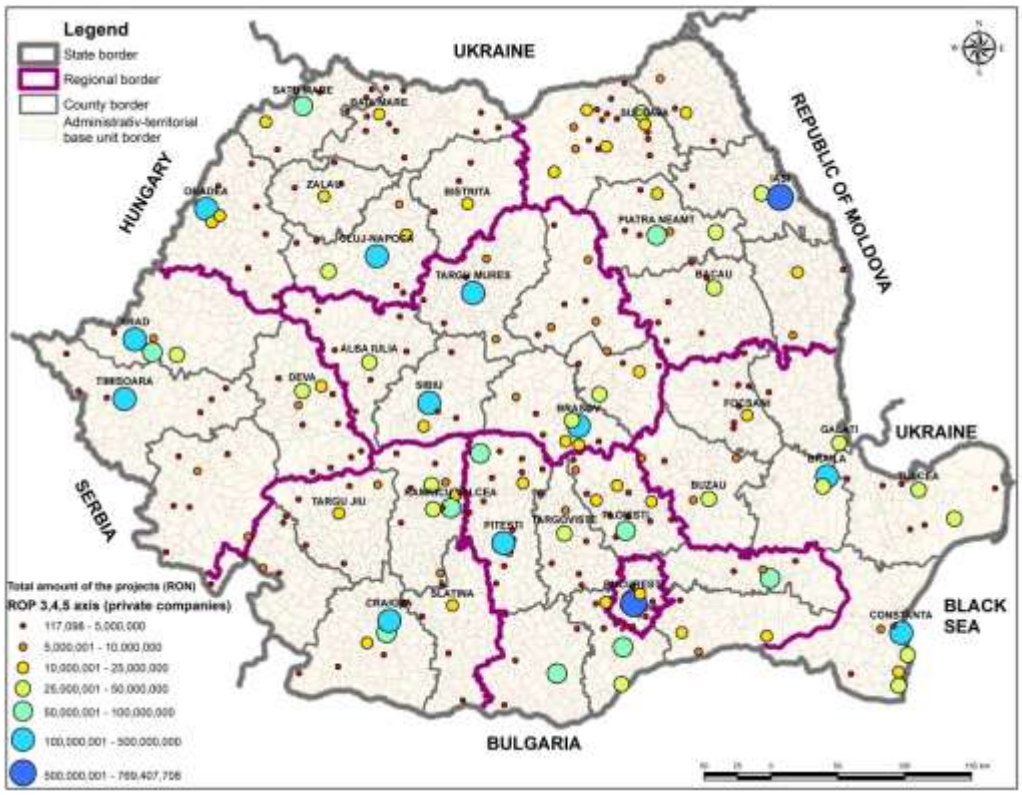


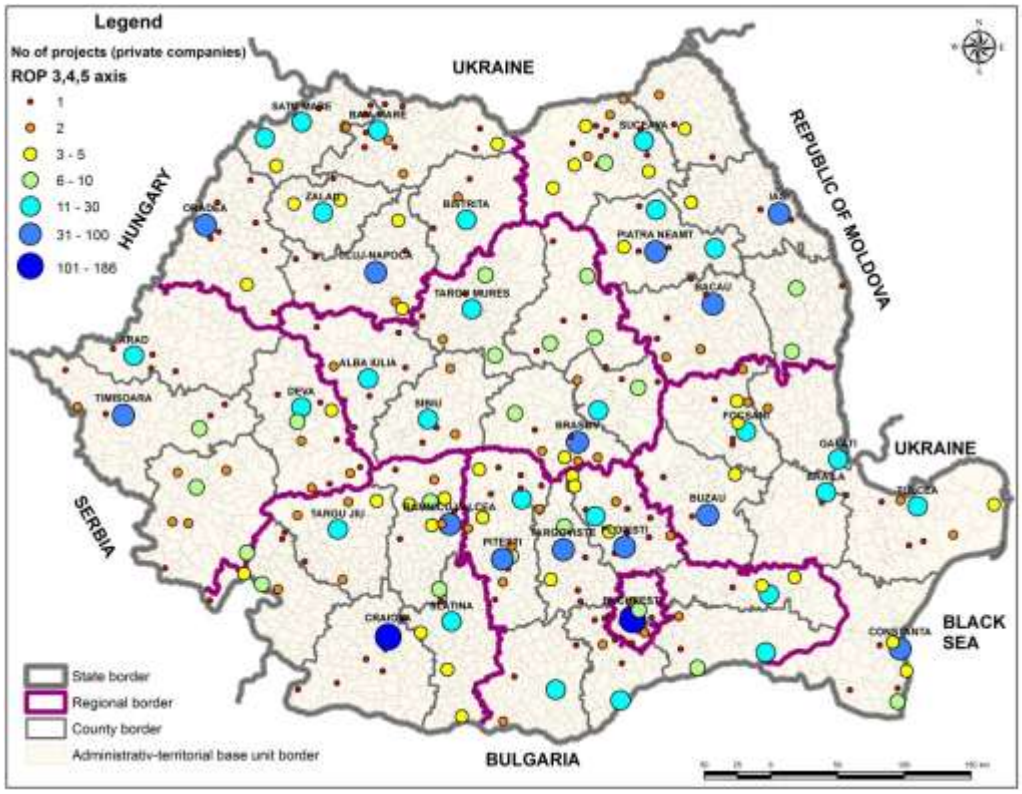
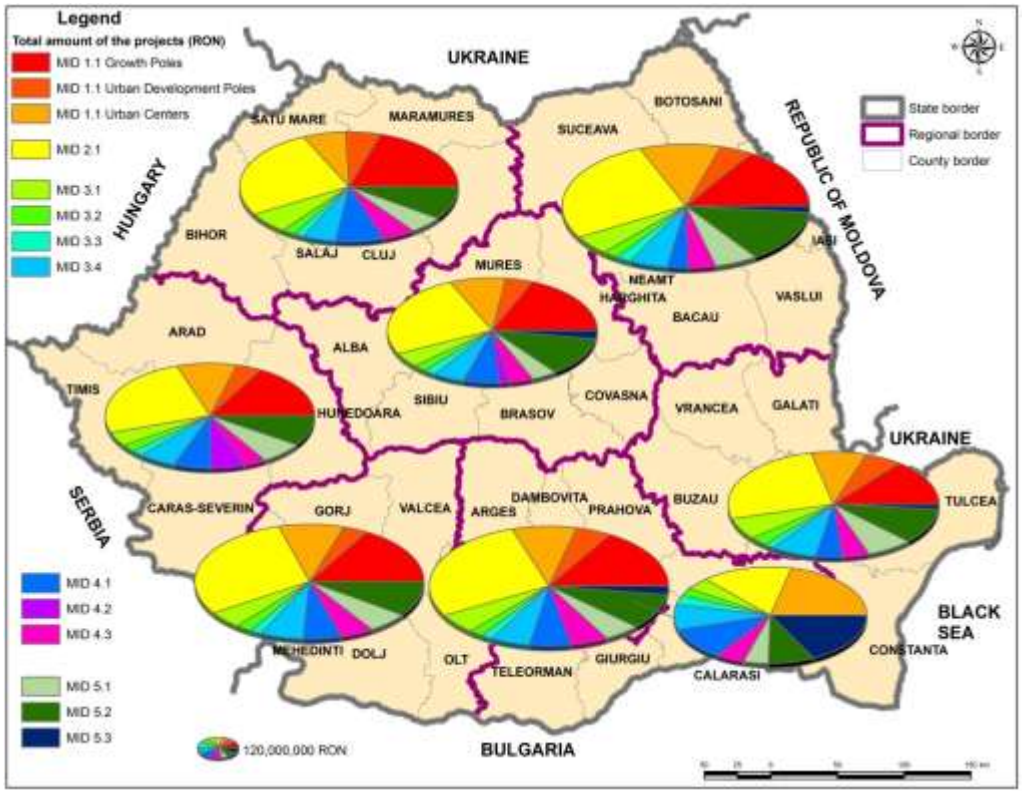
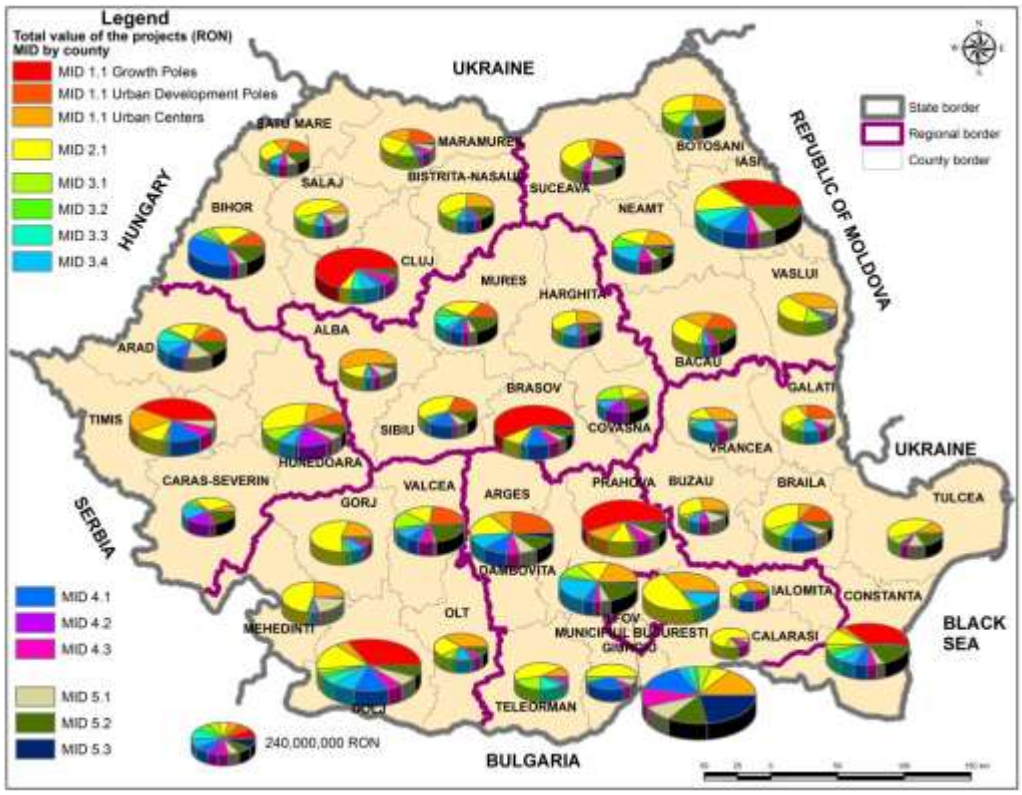
B. Beneficiari publici





C. Beneficiari privați





(4) Domenii Majore de Intervenție