



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

2010

EVALUAREA INTERMEDIARĂ A PROGRAMULUI OPERAȚIONAL SECTORIAL CREȘTEREA COMPETITIVITĂȚII ECONOMICE

RAPORT DE EVALUARE Vol.II



Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

EVALUAREA INTERMEDIARĂ 2009 A PROGRAMULUI Operațional Sectorial CREȘTEREA COMPETITIVITĂȚII ECONOMICE

RAPORT DE EVALUARE VOL. II



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

CUPRINS

LISTA DE FIGURI	5
ABREVIERI	6
AXA PRIORITARĂ 1	8
1.1. PREZENTARE GENERALĂ A AXEI PRIORITARE 1 – INVESTIȚII PRODUCTIVE	9
1.2. PROGRESUL REALIZAT PÂNĂ LA DATA DE 30.09.2009.....	10
<i>Pregătirea apelurilor de propuneri de proiecte în cadrul AP1.....</i>	<i>10</i>
<i>Situația apelurilor lansate.....</i>	<i>15</i>
<i>Prezentare sintetică la nivel de operațiune.....</i>	<i>17</i>
<i>Indicatori.....</i>	<i>27</i>
1.3. SISTEMUL DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE	31
<i>Descrierea sistemului.....</i>	<i>31</i>
<i>Constatări generale.....</i>	<i>32</i>
1.4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	39
<i>A.Întrebări de evaluare la nivel general.....</i>	<i>39</i>
<i>B.Întrebări privind evaluarea progresului.....</i>	<i>42</i>
<i>C. Întrebări referitoare la management și implementare</i>	<i>48</i>
AXA PRIORITARĂ 2	53
2.1. PREZENTAREA GENERALĂ A AXEI PRIORITARE 2	54
2.2. PROGRESUL REALIZAT PÂNĂ LA DATA DE 30.09.2009.....	56
<i>Pregătirea apelurilor de propuneri de proiecte în cadrul AP 2.....</i>	<i>56</i>
<i>Situația apelurilor lansate.....</i>	<i>60</i>
<i>Prezentare sintetică la nivel de operațiune.....</i>	<i>64</i>
<i>Indicatori.....</i>	<i>66</i>
2.3 SISTEMUL DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE	66
<i>Descrierea sistemului.....</i>	<i>66</i>
<i>Constatări generale.....</i>	<i>69</i>
2.4 CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PRELIMINARE PRIVIND PROGRESUL AP2	70
<i>A. Întrebări de evaluare la nivel general.....</i>	<i>70</i>
<i>B. Întrebări privind evaluarea progresului.....</i>	<i>72</i>
<i>C.Întrebări referitoare la management și implementare.....</i>	<i>76</i>
AXA PRIORITARĂ 3	79
3.1. PREZENTAREA GENERALĂ A AXEI PRIORITARE 3	80
3.2. PROGRESUL REALIZAT PÂNĂ LA DATA DE 30.09.2009.....	81
<i>Pregătirea apelurilor de propuneri de proiecte.....</i>	<i>82</i>



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

<i>Situația Apelurilor lansate</i>	82
<i>Prezentare sintetică la nivel de operațiune.....</i>	85
<i>Indicatori.....</i>	92
3.3. SISTEMUL DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE	97
<i>Descrierea sistemului</i>	97
<i>Constatări generale.....</i>	99
3.4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	100
<i>A. Întrebări de evaluare la nivel general.....</i>	100
<i>B. Întrebări privind evaluarea progresului</i>	105
<i>C. Întrebări referitoare la management și implementare</i>	111
AXA PRIORITARĂ 4	113
4.1 PREZENTARE GENERALĂ.....	114
4.2 PROGRESUL REALIZAT PÂNĂ LA DATA DE 30.09.2009	115
<i>Pregătirea apelurilor de propuneri de proiecte în cadrul AP4.....</i>	116
<i>Situația Apelurilor lansate</i>	118
<i>Prezentare sintetică la nivel de operațiune</i>	123
<i>Indicatori.....</i>	124
4.3 SISTEMULUI DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE	126
<i>Descrierea sistemului</i>	126
<i>Constări generale.....</i>	127
4.4 CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	128
<i>A. Întrebări de evaluare la nivel general.....</i>	129
<i>B. Întrebări privind evaluarea progresului</i>	132
<i>C. Întrebări referitoare la management și implementare</i>	138
AXA PRIORITARĂ 5	140
5.1 PREZENTARE GENERALĂ.....	141
5.2 PROGRESUL REALIZAT PÂNĂ LA DATA DE 30.09.2009	143
5.3 MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE	146
5.4 CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	150
<i>A. Întrebări de evaluare la nivel general.....</i>	150
<i>B. Întrebări privind evaluarea progresului</i>	155
<i>C.Întrebări referitoare la management și implementare</i>	157



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

LISTA DE FIGURI

FIG. 1 ALOCĂRILE AFERENTE APELURILOR LANSATE PÂNĂ ÎN PREZENT ÎN CADRUL AP1	16
FIG. 2 ANALIZA PRIN METODA DECOMPOZIȚIEI, PE OPERAȚIUNI LA 30.09.2009, LA NIVELUL AP1.....	16
FIG. 3 DISTRIBUȚIA PROIECTELOR (ÎN FUNCȚIE DE NUMĂR ȘI VALOARE)	20
FIG. 4 INDICATORII DE OUTPUT SI REZULTAT PENTRU AP1.....	27
FIG. 5 ESTIMAREA PROGRESULUI ÎN ATINGEREA INDICATORILOR DE REALIZARE (OUTPUT) AI AP1.....	30
FIG. 6 STADIUL ABSORBȚIEI LA NIVELUL AP 2, SEPTEMBRIE 2009.....	61
FIG. 7 PROIECTELE DEPUSE ÎN CADRUL AP 2, PE OPERAȚIUNI	61
FIG. 8 PROIECTE DEPUSE ȘI CONTRACTATE, PE REGIUNI, AXA PRIORITARĂ 2.....	62
FIG. 9 DISTRIBUȚIA APLICAȚIILOR PE CATEGORII DE BENEFICIARI ELIGIBILI.....	62
FIG. 10 ANALIZA PRIN METODA DECOMPOZIȚIEI LA NIVELUL AP2	63
FIG. 11 ALOCAREA BUGETULUI PE DMI ȘI OPERAȚIUNI.....	81
FIG. 12 PLANUL FINANCIAR AL AP3	81
FIG. 13 ALOCAREA FINANCIARĂ ȘI DURATA APELURILOR LANSATE ÎN PERIOADA EVALUATĂ	83
FIG. 15 DISTRIBUȚIA PROIECTELOR PE OPERAȚIUNI.....	87
FIG. 16 DISTRIBUȚIA REGIONALĂ A FINANȚĂRILOR CONTRACTATE, LA NIVEL DE AP.....	88
FIG. 17 DISTRIBUȚIA REGIONALĂ A FINANȚĂRILOR NERAMBURSABILE CONTRACTATE, OP. 3.1.1.....	88
FIG. 18 ALOCAREA FINANȚĂRILOR ACORDATE, AP 3	89
FIG. 19 DURATA MEDIE DE DESFĂȘURARE A PROCEDURILOR ÎN CAZUL PROIECTELOR DEPUSE PE OP. 3.1.1	90
FIG. 20 PRIVIRE DE ANSAMBLU ASUPRA PROGRESULUI	96
FIG. 21 SCHEMA DE IMPLEMENTARE A POS CCE ÎN CAZUL AXEI PRIORITARE 3 (TIC).....	98
FIG. 22 SCHEMA DE IMPLEMENTARE A POS CCE, ÎN CAZUL AXEI PRIORITARE 3 (TIC).....	98
FIG. 24 SITUAȚIA APELURILOR LANSATE.....	119
FIG. 25 STADIUL DEPUȘII ȘI APROBĂRII SOLICITĂRIILOR (PÂNĂ LA 30 SEPT. 2009)	119
FIG. 26 DISTRIBUȚIA PROIECTELOR ÎN FUNCȚIE DE TIPUL DE BENEFICIAR.....	120
FIG. 27 DISTRIBUȚIA PROIECTELOR ÎN FUNCȚIE DE TIPUL DE RESURSA	120
FIG. 28 DISTRIBUȚIA REGIONALĂ A ALOCĂRII	121
FIG. 29 NUMĂRUL PROIECTELOR DE RRE PE REGIUNI DE DEZVOLTARE.....	122
FIG. 30 PREVIZIUNE APELURI 2010 PENTRU AP4	123
FIG. 32 ALOCĂRI ANUALE ASISTENȚĂ TEHNICĂ	141
FIG. 33 AXA PRIORITARĂ AT - POS CCE - PROGNOZA ÎNȚIALĂ A INDICATORILOR ȘI ȚINTELOR	142
FIG. 34 NUMĂRUL FIȘELOR DE PROIECTE CONSOLIDATE	143
FIG. 35 PROGRESUL FINANCIAR AL AP3	144
FIG. 36 NUMĂRUL FIȘELOR DE PROIECTE CONSOLIDATE	150



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

ABREVIERI

Abreviere	Denumire extinsă
AA	Autoritatea de Audit
ACIS	Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale
ACP	Autoritatea de Certificare și Plată
ANCS	Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică
AM	Autoritate de Management
AP	Axă (Axe) Prioritare
APL	Administrația Publică Locală
APC	Administrația Publică Centrală
BERD	Cheltuielile sectorului privat cu cercetarea – dezvoltarea (EN: business expenditure on RD)
CCEv	Comitetul de Coordonare a Evaluării POS CCE
CDI	Cercetare-dezvoltare și Inovare
CE	Comisia Europeană
CM	Comitetul de Monitorizare a POS CCE
CSNR	Cadrul Național Strategic de Referință
CV	Curriculum Vitae
DCI	Document Cadru de Implementare
DCA	Dezvoltarea Capacității Administrative
DGEPG	Direcția Generală Energie, Petrol și Gaze
DMI	Domeniu Major de Intervenție
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
GERD	Cheltuieli interne brute cu cercetarea-dezvoltarea (EN: gross domestic expenditure on R&D)
IMA	Instalații mari de ardere
IMM	Întreprinderi mici și mijlocii
JEREMIE	Joint European Resources for Micro to medium Enterprises
MECMA	Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri
MECTS	Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului
MCSI	Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale
OI	Organism Intermediar
PAAP	Plan Anual Achiziții Publice
PND	Planul Național de Dezvoltare



Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

POS	Programul Operațional Sectorial
POS CCE	Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice
RAI	Raport Anual de Implementare
RI	Raportul Inițial
RF	Raportului Final
RSN	Raportul Strategic Național 2009
SEM	Serviciul Evaluare și Monitorizare
SCP	Serviciul Coordonare Program
SGP	Serviciul Gestionare Program
SMFC	Serviciul Management Financiar și Control
ToR	Termeni de Referință
UCE	Unitatea Centrală de Evaluare
UE	Uniunea Europeană



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

AXA PRIORITARĂ 1



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

1.1. PREZENTARE GENERALĂ A AXEI PRIORITARE 1 – INVESTIȚII PRODUCTIVE

Axa Prioritară 1 cuprinde două obiective majore:

- ✓ Consolidarea și dezvoltarea sectorului productiv din România;
- ✓ Crearea unui mediu favorabil dezvoltării întreprinderilor;

Această axă prioritară urmărește sprijinirea întreprinderilor, în special a IMM, în vederea asigurării creșterii competitivității și a capacității antreprenoriale a acestora, prin acordarea de granturi pentru investiții, precum și prin îmbunătățirea accesului la credite și instrumente financiare inovative. Sprijin asemănător este acordat și întreprinderilor mari, pentru care este prevăzută o alocare de aproximativ 20% din totalul bugetului Axei.

Intervenția se concretizează în trei Domenii Majore de Intervenție (DMI):

- 1) Investiții productive și pregătirea pentru concurența de piață a întreprinderilor, în special IMM;
- 2) Accesul IMM la finanțare;
- 3) Dezvoltarea durabilă a antreprenoriatului.

Fiecare DMI cuprinde un anumit număr de Operațiuni. Obiectivele domeniului "Investiții productive și pregătirea pentru concurență pe piață a întreprinderilor, în special IMM vor fi realizate prin:

- ✓ Sprijin pentru consolidarea și modernizarea sectorului productiv prin investiții tangibile și intangibile;
- ✓ Sprijin pentru implementarea standardelor internaționale;
- ✓ Sprijin pentru accesul pe noi piețe și internaționalizare.

Accesul IMM-urilor la finanțare, prin intermediul inițiativei JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises – Resurse Europene Comune pentru Întreprinderile Mici și Medii*), iar Dezvoltarea durabilă a antreprenoriatului se va baza pe:

- ✓ Dezvoltarea unor structuri de sprijin al afacerilor de dimensiune națională și internațională;
- ✓ Sprijin pentru consultanță acordat IMM-urilor;
- ✓ Sprijin pentru integrarea întreprinderilor în lanțuri de furnizori și clustere;

Operațiunile AP 1 sunt prezentate succint în Anexa 1.

ALOCĂRI FINANCIARE AP1

AP 1 deține cea mai importantă alocare - **36%** - dintre toate axele prioritare ale POS CCE, fiind urmată de AP 4 - *Creșterea eficienței energetice* cu 25% din alocarea totală. Alocările pe DMI și Operațiuni ale AP 1 pentru întreaga perioadă de programare 2007-2013 sunt prezentate în Anexa 1, Figura 2. În cadrul AP 1, fondurile sunt concentrate pe DMI 1.1 – Sprijin pentru sectorul productiv (55%) și DMI 1.3 – Dezvoltarea unui antreprenoriat durabil (35%).

Pentru sectorul IMM, POS CCE stabilește o strategie de abordare combinată de tip competitivitate – coeziune economică și socială, care a rezultat în împărțirea regiunilor de dezvoltare pe trei paliere de departajare, în funcție de densitatea de IMM /1.000 de locuitori și PIB pe locuitor¹. Rezultanta strategiei combinate constă în stabilirea de coeficienți regionali pentru cele 3 zone, pentru operațiunile dedicate IMM, în cazul operațiunilor „soft” - Standardizare și Internaționalizare -, coeficienții fiind convertiți în puncte acordate în etapa de evaluare tehnico-financiară.

¹Zona 1 (București – Ilfov), Zona 2 (Sud-Est, Centru, Vest, Nord-Vest), Zona III (Nord-Est, Sud, Sud-Vest)



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

1.2. PROGRESUL REALIZAT PÂNĂ LA DATA DE 30.09.2009

PREGĂTIREA APELURILOR DE PROPUNERI DE PROIECTE ÎN CADRUL AP1

Ghidul solicitantului este principalul document care reunește documentația pentru aplicanți în cadrul operațiunilor lansate destinate IMM și Întreprinderilor mari. Până la 30.09.2009 au fost publicate 12 ghiduri, aferente celor 2 runde de apeluri lansate în 2008 și 2009, pentru fiecare din cele 6 operațiuni². Au fost publicate mai întâi variante pentru consultare ale ghidurilor – principala modalitate de consultare publică asupra conținutului în detaliu al operațiunilor și criteriilor de evaluare și selecție – urmate de variante finale. Informația cuprinsă în ghiduri este cuprinzătoare, intenția autorilor fiind evident aceea de a reuni într-un document unic toate datele de care potențialii solicitanți de finanțare au nevoie pentru a întocmi cereri complete și de calitate. Ghidurile conțin referințe despre documentele strategice și actele normative care guvernează operațiunile vizate.

Atât ghidurile pentru solicitanți cât și documentele strategice și legislația specifică, de tipul schemelor de ajutor de stat sau Ordinelor pentru cheltuieli eligibile, sunt disponibile pe site-urile AM și OI IMM. Acestea reprezintă cea mai populară și completă sursă de informare pentru aplicanți³.

Suplimentar față de ghiduri, documentația disponibilă include instrucțiuni, comunicate, anunțuri din partea AM/OI, care vizează de cele mai multe ori aspecte punctuale ale apelurilor lansate, publicate în diferite momente pe parcursul procesului de selecție, prin intermediul website-urilor. Acestea sunt grupate în secțiuni distincte denumite „Comunicate” și „Precizări”. Unele dintre completările respective au fost introduse în versiuni consolidate ale ghidurilor solicitantului. Site-urile mai conțin secțiuni de întrebări frecvente, un set de instrucțiuni pentru beneficiari publicat în noiembrie 2009 și *Manualul general de identitate vizuală pentru instrumente structurale 2007-2013*.

Din punct de vedere al gradului de acoperire cu informații, ghidurile sunt în ansamblu satisfăcătoare. Principalele constatări generale rezultate din analiza documentației și din consultările realizate pe parcursul evaluării sunt:

- ✓ S-au înregistrat progrese calitative evidente în ceea ce privește ghidurile operațiunilor IMM pentru apelurile din 2009 comparativ cu anul 2008; acestea au constatat în încorporarea în ghiduri a precizărilor rezultate din practica din evaluare și din activitatea de help-desk și în includerea de instrucțiuni detaliate de completare a Cererii de finanțare;
- ✓ Ghidurile pentru IMM-uri au în general o structură de prezentare mai complicată, informația este suficient de completă, însă greu de urmărit, fiind necesară o cunoaștere aprofundată a documentului și o anumită pregătire pentru o bună înțelegere și aplicare; structura de prezentare pentru Întreprinderi mari este superioară calitativ;
- ✓ Principalul punct slab al ghidurilor este lipsa de trasabilitate (precizarea datei emiterii, lipsa de evidențiere în textul ghidului și anexelor acestuia a schimbărilor operate sau a precizărilor comunicate ulterior publicării ghidurilor

Principalele neajunsuri specifice din documentația pentru solicitanți constatate la apelurile din 2008 și 2009, cu repercursiuni directe în calitatea cererilor de finanțare, sunt:

- ✓ Insuficiența detaliere /explicare a modului de notare a criteriilor de evaluare din grila de evaluare tehnică și financiară. Ghidul solicitantului nu prevede, în cele mai multe cazuri, exemple de repere intermediare – o enumerare comprehensivă a subcriteriilor urmărite de evaluatori și a modului de punctare a acestora - care trebuie avute în vedere de către aplicant pentru a primi un anumit punctaj, fie în cuprinsul Grilei de evaluare, fie distinct, într-un capitol explicativ. Acest fapt este pe de o parte generatoare de suspiciuni privind corectitudinea procesului de

²Apelul 2 pentru Întreprinderi Mari și Consultanță, programat inițial pentru ultima parte a anului 2009 a fost reprogramat pentru 2010

³ Site-ul actual, net îmbunătățit calitativ este operațional din luna martie 2010



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

evaluare⁴, iar pe de altă parte o sursă de a genera proiecte neviabile, aplicanții fiind tentați de permisivitatea aparentă a sistemului. Grila pentru Întreprinderi mari este din acest punct de vedere mai bine construită oferind indicații suplimentare asupra criteriilor în cuprinsul grilei;

- ✓ Principiile orizontale (dezvoltarea durabilă și egalitatea de șanse) sunt insuficient tratate în ghiduri în general și aprecierea lor în cadrul grilei de evaluare tehnico-financiară nu este suficient explicitată, în condițiile în care există la nivelul solicitanților (și al consultanților) atât un grad limitat de conștientizare privind aceste teme, cât și cunoștințe limitate;
- ✓ Instrucțiunile privind modul de realizare a analizei financiare pentru investițiile productive sunt insuficiente și de natură să genereze interpretări diferite asupra modului de calcul al principalilor indicatori financiari în etapa de evaluare. Acest fapt a fost relevat de rezultatele evaluărilor tehnico-financiare din ambele apeluri și a generat un număr semnificativ de respingeri.

Includerea în ghiduri a tuturor documentelor necesare pentru contractare și implementare este o măsură foarte eficientă. Există însă secțiuni ale documentelor care pot fi îmbunătățite. În plan general, contractul de finanțare, denumit în ghid „model orientativ”, nu conține toate modificările survenite ulterior publicării ghidului. Modul de abordare a indicatorilor de proiect, atât din punct de vedere conceptual cât și contractual este analizat separat în capitolul dedicat Indicatorilor AP 1.

Ghidurile solicitantului pentru IMM-uri nu indică o procedură clară privind termenele pentru îndeplinirea formalităților de încheiere a contractelor de finanțare cu beneficiarii selectați și decăderea acestora din drepturi, respectiv (în cazul Investițiilor mari) începerea demersurilor de contractare a proiectelor de pe lista de rezervă. În Ghidul pentru Întreprinderi mari această speță este mai bine tratată prin precizarea termenului de 45 de zile⁵.

Există puncte de vedere diferite asupra interdicției de ipotecare/gajare a bunurilor achiziționate în cadrul proiectelor cofinanțate din fonduri structurale. Opinia evaluatorului este că ar trebui permisă gajarea, sub condiția explicării foarte exacte a posibilelor consecințe, respectiv „dubla penalizare” prin pierderea dreptului de proprietate și restituirea finanțării nerambursabile corespunzătoare. În situația actuală însă, în care ghidurile stipulează interdicția, contractele de finanțare nu precizează suficient de clar această interdicție, în condițiile în care se menționează expres dreptul de proprietate deplin al beneficiarului asupra bunurilor achiziționate prin proiect.

Procesul de înregistrare, verificare, evaluare, selecție și contractare este conceput transparent și descris în detaliu în ghidul solicitantului. Toate operațiunile destinate IMM-urilor utilizează procedura de înregistrare on-line a cererilor de finanțare, anterior depunerii efective a dosarelor cu cererea și documentele însoțitoare. Aceasta a generat în multe cazuri închiderea apelurilor cu depunere continuă în conformitate cu regula atingerii dublului bugetului alocat pentru apel, dar depunerea efectivă de cereri de finanțare a fost, în mod constant sub nivelul înregistrărilor electronice. În cazul depunerii la termen (Investiții mari), este dificil de justificat valoarea adăugată a înregistrării electronice.

Grila pentru verificarea administrativă și a eligibilității este de tip „da/nu”, ghidurile solicitantului oferind detalii cuprinzătoare despre grilele utilizate de verificatori, criteriile și pașii urmați în verificare. Există o serie de elemente de verificare a eligibilității, care necesită în continuare clarificări ce trebuie concretizate prin modificarea grilelor de verificare. Acestea sunt legate de limitarea verificării eligibilității la aspecte formale pentru: apartenența activităților și cheltuielilor propuse prin proiect la coduri CAEN eligibile și circumscrierea lor exclusiv proiectului; tratarea temelor orizontale; aprecierea clarității obiectivelor și activităților propuse. Aceste aspecte vor fi analizate mai detaliat în capitolul referitor la sistemul de implementare.

⁴ Există opinia suficient de larg răspândită conform căreia evaluarea tehnico-financiară se bazează pe grile detaliate nedisponibile publicului larg

⁵ și în acest caz însă există nuanțe, întrucât se menționează excepția pentru situații bine justificate



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Există constatări legate de criteriile de eligibilitate, mai ales pentru operațiunile „soft” pentru IMM (Standardizare, Internaționalizare și Consultanță) care reclamă în opinia noastră, aplicarea unor filtre pentru apelurile viitoare, însă în principiu considerăm că astfel de filtre suplimentare, acolo unde este cazul, trebuie aplicate prin criterii de evaluare tehnico-financiară.

Criteriile de evaluare și selecție pentru proiectele AP 1 urmăresc linia generală a POS CCE: *Relevanță* (pentru obiectivele POS /DMI /Op.), *Calitate și coerență*, *Maturitate*, *Durabilitate* și *Capacitate de implementare* din partea beneficiarului. Grilele de evaluare, atât cele în variantă „complexă” (întreprinderi mari, Investiții mari, Investiții mici – max. 100 puncte acordabile), cât și cele simplificate (Standardizare, Internaționalizare și Consultanță – max. 30 puncte) reflectă corect aceste criterii și acordă o pondere corespunzătoare criteriilor cheie Relevanță și Calitate/coerență. În cazul grilelor complexe, ponderea cumulată a acestor criterii pentru apeluri 2008 /2009 este: 76%, respectiv 75% pentru întreprinderi mari și 76%, respectiv 66% pentru Investiții mari și mici pentru IMM.

Sistemul de evaluare și selecție existent este în ansamblu funcțional, neexistând până la momentul evaluării indicii care să demonstreze contrariul. Acest fapt este spre meritul personalului OI și AM, care lucrează în condiții cel puțin dificile, cum se va vedea în capitolul destinat sistemului de implementare. Punctele slabe constatate și trecute în revistă, în continuare sunt semnalate pentru a permite operarea de îmbunătățiri acolo unde este fezabil și a asigura un raport cost/beneficiu superior în utilizarea fondurilor publice disponibile prin program.

Este pozitiv faptul că, la apelurile 2009/2010 față de cele din 2008, s-au operat unele modificări generate de experiența practică, atât la nivelul grilelor de evaluare (de exemplu, eliminarea scorului minim 0 din aprecierea experienței managerului de proiect) cât și la nivel de practică în evaluare, sub formă de instrucțiuni către evaluatori. Este de dorit însă ca acestea din urmă să fie formalizate și prin includerea în grilele de verificare/evaluare, ceea ce potențial ar contribui și la îmbunătățirea calității aplicațiilor.

O constatare generală este că lipsesc criteriile de evaluare legate de capacitatea financiară a solicitanților. Aplicarea unor astfel de criterii ca filtru (eligibilitate) este discutabilă, mai ales în cazul proiectelor de investiții, deoarece vine oarecum în contradicție cu principiul justificării finanțării publice, dar și pentru că poate bloca, în unele cazuri în mod nejustificat, accesul la finanțare pentru proiecte de bună calitate. Experiența din implementare arată însă că principala problemă a beneficiarilor, alături de criza economică care a dus în primul rând la scăderi importante ale vânzărilor, este capacitatea de a cofinanța și prefinanța proiectele.

Principalele constatări specifice pe operațiuni sunt următoarele:

Operațiuni de investiții pentru sectorul productiv

1) *Criteriile de evaluare referitoare la relevanța proiectului pentru obiectivele POS CCE* se bazează, cu mici excepții, exclusiv pe evaluarea proiectului propus. Istoricul firmei și implicit experiența acesteia într-un anumit sector și potențialul de creștere și de generare sau menținere de locuri de muncă sunt însă elemente extrem de relevante. Mai ales în cazul IMM, există tentația, de multe ori justificată de rațiuni economice, de a se implica în activități noi. Includerea de coduri CAEN eligibile și atragerea de echipe de proiect competente sunt posibile, dar aceasta nu reprezintă pentru POS CCE o garanție reală a potențialului de durabilitate a respectivei investiții. Teoretic, evaluarea tehnico-financiară poate elimina astfel de situații de risc potențial, dar aceasta presupune deja o serie de „investiții” de resurse importante în procesul de evaluare și selecție, fără a socoti și eforturile, de bună credință, ale solicitanților de finanțare pentru pregătirea proiectelor. Corectarea acestor deficiențe ale sistemului de selecție este la limita dintre eligibilitate și notare tehnico-financiară.

Excepțiile de abordare, de remarcat, însă nu neapărat suficiente dacă ar fi aplicate ca atare în cazul IMM, aparțin operațiunii Întreprinderi Mari. Acestea sunt:

- ✓ Punctarea conform clasificării sectorului industrial după valoarea adăugată (EUROSTAT)⁶;

⁶ În absența unor strategii naționale de competitivitate care să fundamenteze o prioritizare sectorială în cadrul programului, acest

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ Aplicarea criteriului grant solicitat versus capitalul propriu al solicitantului în evaluarea tehnico-financiară; acesta este un indicator foarte potrivit pentru justificarea intervenției publice (indicator prezent în apelul 2008 și în cazul Investițiilor Mari pentru IMM, a fost mutat la evaluarea eligibilității pentru apelul 2009) și pentru aprecierea capacității financiare.
- ✓ Aplicarea a două criterii importante pentru aprecierea calității proiectului propus, II.3 „Calitatea propunerii tehnico-financiare” și II.4 „Corelarea între obiectivele proiectului și rezultatele obținute”, ambele cu scor minim 0. Pentru IMM Investiții mari, aceste două criterii au fost prezente în apelul 2008, dar eliminate pentru 2009.
- ✓ Schimbarea corectă de abordare privind justificarea intervenției publice prin prisma RIR prin transformarea în criteriu de eligibilitate pentru apelul 2010. Opinia evaluatorului este aceea că (1) mai ales în condiții de criză, justificarea intervenției publice ca și criteriu de selecție își pierde relevanța și (2) aprecierea justificării intervenției publice prin prisma RIR este discutabilă datorită subiectivismului construcției financiare a acestui indicator. Mai ales prin prisma celui de-al doilea argument, schimbarea de abordare este justificată.
- ✓ Formularea mai potrivită a criteriului privind Maturitatea proiectului (explicații despre ce se urmărește în evaluare), cu scor minim 0 și corelat cu prevederile Contractului de finanțare, care stipulează terminarea contractului în cazul nedemarării activității în 6 luni de la semnarea contractului.

2) *Contribuția proiectelor de investiții la obiectivul POS CCE de creare de locuri de muncă* este incorect tratată procentual pentru că nu ține seama de numărul absolut de locuri de muncă și deci de raportul cost/beneficiu pentru grantul acordat. Aceasta face imposibilă cuantificarea, și deci notarea, aportului individual al proiectului la acest obiectiv al programului. Se poate de asemenea argumenta că generează un avantaj competițional nemeritat pentru întreprinderile cu mai puțini salariați.

3) Tratarea principiilor orizontale (egalitatea de șanse, dezvoltare durabilă, protecția mediului) la verificarea eligibilității sub formă de apreciere calitativă este incorectă⁷, aprecierea calitativă ar trebui realizată integral în evaluarea tehnico-financiară, inclusiv prin admiterea scorului minim 0.

Standardizare, Internaționalizare și Consultanță

- 1) Criteriile de evaluare tehnico-economică (la fel ca și cele de eligibilitate, cel puțin pentru apelurile 2008) nu sunt de natură să permită respingerea proiectelor, care în condiții normale nu ar trebui finanțate și sunt doar în mică măsură capabile să permită finanțarea unor proiecte de calitate în detrimentul unor proiecte slabe. Este relevant faptul că din cele 300 de cereri de finanțare care au ajuns în această etapă în apelurile 2008, un singur proiect a fost respins. În cadrul primelor apeluri există exemple de contracte de finanțare și solicitări de finanțare în evaluare care nu respectă în nici un fel cel puțin principiul proporționalității.
- 2) S-au operat unele modificări pozitive privind eligibilitatea în apelurile 2009 față de 2008, de exemplu introducerea cerinței ca activitatea (codul CAEN) pentru care se solicită finanțarea să facă parte din obiectul de activitate al firmei.
- 3) Obiectivul prioritar al DMI 1.1 – dezvoltarea sectorului productiv – nu este promovat prin criteriile de notare pentru Standardizare și Internaționalizare.
- 4) Există cazuri punctuale, spre exemplu operațiunea Consultanță, în care condițiile de eligibilitate ar trebui revizuite drastic, atât pentru înlăturarea unor suspiciuni posibile ulterioare, dar mai ales pentru asigurarea unui impact semnificativ prin „țintirea” acelor beneficiari care pot obține rezultate relevante din aceste scheme de finanțare. În cazul operațiunii Consultanță, modificările propuse pentru apelul 2010 (ghidul publicat spre consultare în 2009) privind dimensiunea grantului acordat (crește de la 10.000 la 40.000 euro) și perioada de implementare (crește de la 6 la 12 luni) sunt corecte, în sensul că pot constitui o justificare plauzibilă pentru lipsa de interes din partea solicitanților din

indicator, utilizat moderat, introduce o corecție obiectivă foarte relevantă

⁷ Formularea din grila eligibilității este : “proiectul respectă legislația privind egalitatea de șanse.....”



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

primul apel. Altă modificare propusă însă, privind renunțarea la scorul 0 pentru „Corelare între obiectivele proiectului, rezultate și buget” este greu de acceptat ca relevantă.

- 5) Lipsa criteriilor explicite privind capacitatea financiară a firmei, precum și evaluarea capacității din perspectiva globală, în cazul întreprinderilor legate, poate permite accesul la finanțare a unor companii insuficient de mature, ceea ce crește gradul de risc al proiectelor contractate, cu implicații asupra succesului proiectelor contractate și, pe termen lung, asupra șanselor de atingere a obiectivelor Programului.
- 6) Pentru operațiunea Consultanță, definirea prestatorilor de servicii eligibili drept firme cu obiect de activitate principal consultanță specifică este neclară și poate constitui un factor restrictiv pentru atractivitatea operațiunii

Activitățile de informare și publicitate derulate în perioada de raportare au cuprins: participarea la elaborarea documentelor specifice (Procedura de lucru pentru activitatea de informare și comunicare, Planul de comunicare, planificări trimestriale, rapoarte), organizarea de evenimente, activitatea de help desk, postarea informațiilor privind lansarea apelurilor și a listelor cu situația proiectelor depuse pe site-ul www.animmc.ro și monitorizarea măsurilor de informare și publicitate realizate de către beneficiari (respectarea elementelor de identitate).

În anul 2008, OI IMM a organizat evenimente în 24 de locații din întreaga țară care au întrunit un număr de 1200 de participanți, iar în 2009 a participat la 14 evenimente de promovare a operațiunilor AP 1.

De asemenea, OI IMM s-a asociat și altor evenimente organizate la nivel local de diverși parteneri precum și evenimentelor de informare și promovare organizate de AM. Conform procedurilor interne, rețeaua de OTIMM din întreaga țară a avut atribuții de informare și publicitate pentru POS CCE. În acest sens a fost creată o rețea de comunicatori formată din responsabili din partea fiecărui oficiu teritorial (grupul de comunicare OI IMM). Din consultările cu reprezentanții AIPPIIMM și ai OTIMM a rezultat faptul că acestora nu au le-au fost alocate fonduri în vederea organizării de acțiuni de informare și publicitate. Cu toate acestea, OTIMM au organizat numeroase evenimente la nivel local, cu resurse proprii, pentru promovarea operațiunilor POS CCE, dar și a altor operațiuni de interes pentru sectorul IMM.

Vehiculele principale de informare privind AP 1 pentru beneficiari și toți cei interesați au fost web site-urile—urile www.animmc.ro și www.mimmctpl.ro și al AM. Recent OI IMM a lansat propriul site (<http://oiimm.mimmcmma.ro>), cu o structură și un conținut adecvat rolului său. Măsurile de promovare a acestui site au fost însă până în prezent limitate.

În 2008, OI IMM a primit un număr de 568 petiții privind operațiunile din cadrul Axei Prioritare 1 a POS CCE, iar în anul 2009 aproximativ 400, majoritatea trimise de consultanți. Potrivit *Rapoartelor de activitate pentru 2008 și 2009* s-au primit telefonic circa 10.500 cereri de informații. Solicitățile de informații au vizat în principal aspecte privind eligibilitatea (coduri CAEN, cheltuieli, activități).

Activitatea de Help Desk a constat în acordarea de informații prin intermediul scrisorilor, faxuri-lor, emailuri-lor, telefoanelor și a unor întâlniri directe. Chiar și în aceste condiții, help desk-ul OI IMM nu putea acoperi toate solicitările, din cauza personalului limitat (2 ofițeri). Conform procedurilor, pentru întrebări specifice este necesară o întâlnire la sediul OI IMM, cu trimiterea întrebării în scris în prealabil, iar apoi se efectuează deplasarea la data programării (solicitanții din țară fiind dezavantajați din acest punct de vedere). Interlocutorii din afara Bucureștiului au susținut necesitatea existenței a cel puțin un birou de asistență la nivel regional sau județean sau preluarea acestei funcții de către OTIMM-uri.

În general, beneficiarii și consultanții contactați au fost de părere că există suficiente surse și informații disponibile despre AP 1 și că activitatea de informare s-a îmbunătățit semnificativ în 2009 față de 2008. Pentru o informare mai eficientă este însă nevoie și de o comunicare interactivă susținută cu solicitanții în legătură cu completarea cererilor de finanțare și procesul de evaluare.

Alte opinii s-au referit la:

- ✓ website-ul www.animmc.ro, perceput ca una dintre principalele surse de informare, dar cu o structură neprietenosă și neactualizat la timp;



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ necesitatea organizării de ateliere de lucru pentru prezentarea principalelor erori înregistrate în completarea cererilor de finanțare pentru a stimula îmbunătățirea calității acestora.

Un aspect particular al activității de informare s-a referit la monitorizarea măsurilor de informare și publicitate realizate de beneficiari. Acest domeniu se dovedește a fi una dintre sursele principale de probleme în implementarea proiectelor. Din consultarea beneficiarilor a rezultat că lipsesc anumite instrucțiuni practice privind cerințele de realizare a acțiunilor și materialelor de vizibilitate, iar uneori acordurile telefonice primite de la OI IMM s-au transformat în respingeri cu ocazia verificărilor cererilor de rambursare de către AM sau chiar de către OI IMM. Prin urmare, este necesară completarea Instrucțiunilor pentru beneficiari cu informații detaliate în ceea ce privește respectarea cerințelor de vizibilitate. Totodată, este necesară o mai bună coordonare atât între diferitele servicii din cadrul OI, cât și între OI IMM și Autoritatea de Management, prin stabilirea unei abordări comune în ceea ce privește verificarea cererilor de rambursare.

SITUAȚIA APELURILOR LANSATE

În cadrul AP 1 au fost lansate, până la data de 30.09.2009, un număr de 11 apeluri de cereri de propuneri de proiecte, din care 10 scheme de tip grant "clasice", precum și un apel cu un caracter specific, în cazul accesului la finanțare a IMM-urilor, ce s-a concretizat prin încheierea unui acord direct de finanțare cu Fondul European de Investiții (FEI) pentru *Op 1.2.1 - Fonduri de garantare* și *Op 1.2.2 - Fonduri de capital de risc*.

Toate operațiunile din cadrul DMI 1.1 au fost lansate în anul 2008, în perioada de raportare fiind lansată și o a doua rundă de apeluri, cu excepția *Op 1.1.1b - Întreprinderi mari*. Figurile 3 și 4 din Anexa 1 ilustrează măsura în care bugetele alocate pentru întreaga perioadă de programare au fost consumate de apelurile din 2008 și 2009. În cadrul DMI 1.3 a fost lansat un singur apel pentru cereri de finanțare în 2008 pentru *Op 1.3.2 - Consultanță*. Situația diferă de la o operațiune la alta, de la o alocare 0 pentru două operațiuni *Op 1.3.1 - Poli de competitivitate* și *Op 1.3.3 - Clustere de întreprinderi*, până la 95% în cazul *Op 1.1.1a1 - Investiții mari IMM*. Media per ansamblu este de 43% buget lansat în primii trei ani⁸ din totalul bugetului disponibil pentru întreaga perioadă de programare 2007-2013.

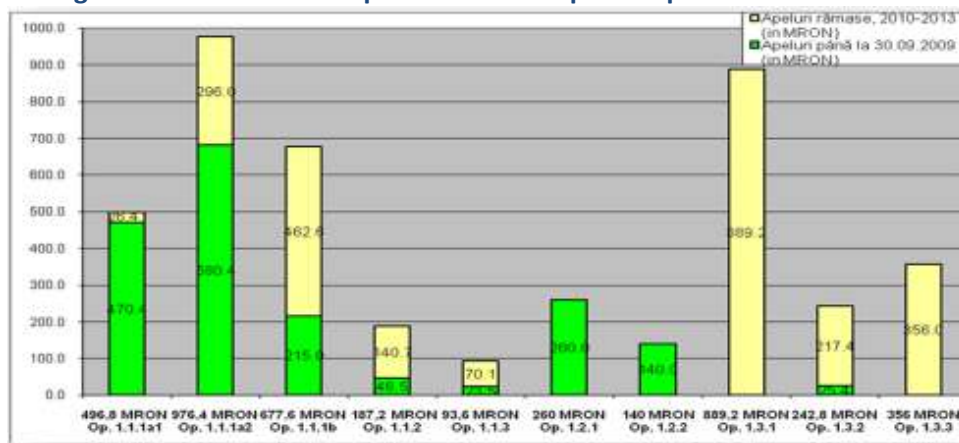
Situația apelurilor lansate până la 30.09.2009 și alocarea rămasă pentru fiecare operațiune este prezentată mai jos. Aceasta are în vedere calendarul lansărilor pentru 2010 pe care AM îl actualizează lunar. Bugetul apelurilor rămase este prezentat fără a lua în considerare "economii" rezultate din apelurile lansate pentru cererile unde contractarea s-a finalizat. Detalii suplimentare privind alocările rămase se regăsesc în secțiunea care conține prezentarea situației pe fiecare operațiune în parte.

⁸ Nu au existat noi lansări în perioada 30.09.2009 – 31.12.2009

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 1 Alocările aferente apelurilor lansate până în prezent în cadrul AP1



Sursa: OI-IMM

În Anexa 1, Figura 5 este prezentat un tablou sintetic privind situația proiectelor depuse, aprobate și contractate până la data de 30.09.2009 la nivelul AP 1, precum și situația rambursărilor efectuate pe fiecare operațiune. Nivelul general al rambursărilor la data de referință este de 9%, factorul determinant fiind plata în proporție de 100% efectuată în cadrul DMI 1.2 către FEI, care deține pondere de 98.7% din totalul rambursărilor. Caracterul specific al aranjamentelor de implementare pentru DMI 1.2 este de natură să distorsioneze imaginea generală a rambursărilor din cadrul AP 1, nivelul real al rambursărilor în perioada de referință fiind foarte redus⁹.

Distribuția cererilor de finanțare depuse în perioada de raportare indică existența unui număr semnificativ de potențiale proiecte. Însă, acest fapt trebuie interpretat diferit de la o operațiune la alta, din perspectiva alocărilor, în sensul că nu toate operațiunile au reușit să consume, prin contractare, bugetele alocate pentru apelurile lansate. Acest aspect urmează să fie tratat mai pe larg în continuare.

De remarcat că pentru operațiunile cu depunere continuă s-a adoptat decizia închiderii apelurilor în momentul în care bugetul cererilor depuse electronic (on-line) atinge de două ori valoarea bugetului alocat, sau – în cazul când depunerea a avut un ritm mai lent – după patru luni de la lansarea apelului. Aceste aspecte sunt tratate în cadrul prezentării situației pentru fiecare operațiune.

Un alt aspect general de evidențiat este acela că ulterior evaluării cererilor de finanțare depuse, până la data de 30.09.2009, a rezultat un număr relativ mic de proiecte aprobate și contractate.

Analiza prin metoda decompoziției realizată la nivel de operațiune oferă o imagine de ansamblu asupra nivelului de interes generat de operațiunile lansate până în prezent și asupra rezultatelor evaluării, selecției și implementării AP 1 până la data de 30.09.2009 (Fig. 3).

Fig. 2 Analiza prin metoda decompoziției, pe operațiuni la 30.09.2009, la nivelul AP1

Operațiunea		Rată popularitate	Rată aprobare	Rată contractare	Rată rambursare	Rată alocare	Rată absorbție
		%	%	%	%	%	%
Op 1.1.1a1	Investiții mari IMM	889	3	59	0	25	0
Op 1.1.1a2	Investiții mici IMM	102	33	51	2	34	0

⁹ FEI nu a realizat în subsidiar nicio plată către intermediarii financiari vizați.

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Op 1.1.1b	Întreprinderi mari	147	0	0	0	0	0
Op 1.1.2	Standardizare	13	30	95	1	4	0
Op 1.1.3	Internaționalizare	31	26	96	11	8	1
Op 1.2.1	Fonduri de garantare	100	100	100	100	100	100
Op 1.2.2	Fonduri de capital de risc	100	100	100	100	100	100
Op 1.3.1	Poli de competitivitate	0	0	0	0	0	0
Op 1.3.2	Consultanță	3	64	87	9	2	0
Op 1.3.3	Clustere de întreprinderi	0	0	0	0	0	0
Total		160	13	75	61	20	9

Sursa: Calcule proprii, în baza datelor SMIS

Principalele constatări imediate sunt:

- ✓ Operațiunile din cadrul DMI 1.1 reflectă o *rată de popularitate* ridicată (ilustrată de numărul mare de proiecte depuse), dar cu variații importante între operațiuni, între 100% și 900%. Rata de popularitate pentru *Op 1.1.2 – Standardizare* și *Op 1.1.3 – Internaționalizare* este mai puțin concludentă la 30.09.2009 deoarece apelul 2 pentru aceste operațiuni nu era închis la acea dată¹⁰.
- ✓ *Rata de aprobare* a fost în general scăzută pentru operațiunile active, cu excepția *Op 1.1.1a1 - Investiții mari IMM*, unde rata era extrem de scăzută (3%) la 30.09.2009.
- ✓ *Rata de contractare* se referă la proiectele contractate din rândul celor aprobate, și a fost similară pentru *Op 1.1.1a1 - Investiții mari IMM* și *Op 1.1.1a2 - Investiții mici IMM*, unde evaluarea a demarat mai devreme. Pentru operațiunile aferente întreprinderilor mari rata de contractare era zero, din cauza întârzierilor înregistrate în demararea evaluării tehnico-financiare în cazul primului apel.
- ✓ *Rata plăților* este foarte scăzută la nivelul tuturor operațiunilor, cu un ușor avans în cazul *Op 1.3.2 - Consultanță* și *Op 1.1.3 - Internaționalizare*.
- ✓ La data de 30.09.2009, *rata de absorbție* la nivelul AP 1 era de 9%, fiind însă influențată major de rambursarea aferentă operațiunilor JEREMIE, în absența acesteia *rata de absorbție* fiind de 0,1%.

PREZENTARE SINTETICĂ LA NIVEL DE OPERAȚIUNE

OP. 1.1.1A1 INVESTITII MARI IMM

Primul apel pentru investiții mari (1.1.1a1.C1) cu termen limită de 3 luni s-a închis la 1 august 2008. Au fost depuse 619 cereri de finanțare dintre care 43 au fost aprobate (6,9%), 38 selectate pentru finanțare și 5 trecute pe lista de așteptare. Până la data de 30.09.2009 au fost semnate 24 de contracte de finanțare, reprezentând 4% din totalul proiectelor depuse și 63% din totalul proiectelor aprobate. Bugetul total contractat la 30.09.2009 a reprezentat 58% din alocarea pentru acest apel. Valoarea medie a grantului solicitat pentru proiectele aprobate a fost de 3,3 MRON, foarte apropiată de valoarea

¹⁰ Cu toate că apelul 2 pentru *Op 1.1.3 – Internaționalizare* era închis din data de 10.08.2009, nu toate proiectele depuse au fost înregistrate în situațiile de progres de referință pentru această evaluare



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

medie pentru proiectele depuse (3,22 MRON) și aproape identică cu valoarea medie admisă a finanțării nerambursabile pentru acest apel, care a fost de 3,24 MRON.

Cel de-al doilea apel (1.1.1a1.C2), deschis în data de 09.06.2009, se afla în faza de verificare administrativă și a eligibilității la data de 30.09.2009, fiind închis în data de 11.09.2009. Au fost depuse 591 de cereri de finanțare, cu o valoare medie a grantului solicitat de 4,18 MRON, în condițiile în care valoarea medie admisă a crescut și ea sub efectul cursului de schimb RON /Euro la 3,76 MRON.

Numărul foarte mare de solicitări de finanțare depuse se datorează în primul rând spectrului larg de sectoare industriale eligibile și absenței unor restricții privind capacitatea financiară a aplicanților¹¹. Între factorii de natură *calitativă* este important de menționat posibilitatea de a solicita finanțare pentru proiecte care nu sunt legate de activitatea principală a societății comerciale. Acest fapt a generat numeroase cereri de finanțare din partea unor societăți comerciale eligibile care doreau să-și diversifice activitatea, de exemplu în domeniul construcțiilor, pentru care existau în acea perioadă circumstanțe foarte favorabile. Din punct de vedere *cantitativ*, mai ales în cazul primului apel, un factor obiectiv a fost reprezentat de bugetul redus disponibil comparativ cu dimensiunea admisă a grantului solicitat, în condițiile în care valoarea unitară medie solicitată s-a situat aproape de valoarea medie admisă. Cu alte cuvinte, era de așteptat ca apelul 1 să poată finanța aproximativ 40 de proiecte la nivel național.

Conform rezultatelor procesului de evaluare, calitatea cererilor de finanțare depuse în cadrul primului apel a fost deficitară: 43% dintre cereri au fost respinse pe parcursul verificării administrative și 45% în etapa de evaluare tehnico-financiară. Nivelul extrem de ridicat de respingere din etapa de verificare administrativă reflectă mai degrabă lipsa de rigoare a solicitanților decât calitatea proiectelor. Este un fapt că numărul documentelor solicitate împreună cu cererea de finanțare a fost mare, ceea ce a constituit o adevărată provocare pentru solicitanți, însă criteriile de selecție, mai ales pentru faza de verificare administrativă, au fost transparente. Procedura de verificare administrativă de la nivelul OI presupune respingerea automată a cererilor de finanțare în situația în care există documente lipsă, documente care nu sunt în termen sau documentele nu sunt depuse în numărul de exemplare solicitat. Numai în anumite cazuri – procedura menționează concret numerotarea, ștampilarea sau semnarea necorespunzătoare – se pot solicita clarificări, prin fax sau email, iar solicitantul este obligat să se prezinte în termen de 5 zile pentru remedierea situației. Procedura de respingere automată pare excesivă¹², iar supraîncărcarea personalului OI IMM combinată cu logistica complet deficitară, care ar trebui să susțină activități de secretariat de anvergură corespunzătoare numărului foarte mare de cereri de finanțare depuse, și deci de potențiale clarificări¹³ etc., reprezintă o posibilă cauză subiectivă pentru numărul foarte mare de respingeri ca urmare a verificării administrative.

Au existat o serie de elemente care au generat întârzieri în verificarea eligibilității și posibil interpretări subiective pe parcursul evaluării tehnico-financiare. Printre acestea eligibilitatea activităților și cheltuielilor propuse prin proiecte (corespondența acestora cu codurile CAEN eligibile și circumscrierea unui singur cod CAEN) și dimensiunea proiectelor, și implicit a granturilor solicitate, comparativ cu capacitatea financiară sau experiența IMM-urilor solicitante.

Pe parcursul tuturor etapelor evaluării au fost solicitate numeroase clarificări, acesta constituind unul dintre motivele pentru care toate etapele de evaluare au depășit perioadele procedurate.

Ulterior verificării administrative și a eligibilității realizată de către Serviciul de Evaluare, Selecție și Contractare (SESC) din cadrul OI IMM, evaluarea tehnico-financiară, realizată de către evaluatori independenți, a demarat în martie 2009, la 6 luni

¹¹ Capitalul propriu prezent numai în cazul primului apel, dar numai ca și criteriu de evaluare tehnico-financiară

¹² Respingerile administrative mult mai puțin numeroase pentru cel de-al doilea apel, în condițiile reducerii numărului de documente solicitate la depunerea cererii de finanțare, confirmă însă o disciplină sporită din partea solicitanților.

¹³ Datorită lipsei consumabilelor și aparaturii, majoritatea corespondenței cu solicitanții de finanțare se realizează prin email, inclusiv solicitările de clarificări, fără să existe posibilitatea reală de confirmare de primire.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

de la închiderea apelului. Cererile de finanțare selectate au intrat în etapa de contractare în luna iulie 2009, la 11 luni de la demararea înscrierilor, lună în care s-au încheiat primele 7 contracte de finanțare.

Absența unei experiențe anterioare relevante a condus la demararea cu întârziere a contractului de AT pentru furnizarea de evaluatori independenți și cel mai probabil la subdimensionarea bugetului acestuia. Pe parcursul evaluării tehnico-financiare au existat o serie de necorelări între procedurile de lucru ale OI IMM și ale furnizorului de servicii¹⁴, dar în ansamblu activitatea AT a fost apreciată pozitiv de către SESC din cadrul OI IMM.

Factorul extern cel mai important pentru etapa de contractare din cadrul primului apel a fost reprezentat de criza economică. Cu toate că, începând cu 31.08.2009 s-a renunțat la garanția bancară de implementare de 20% (până la acea dată încheiaseră contracte de finanțare 11 din cei 38 de solicitanți selectați), etapa de contractare s-a prelungit excesiv. Această situație a fost cauzată, în primul rând, de dificultățile financiare în creștere sau de schimbările conjuncturii de piață de la nivelul potențialilor beneficiari selectați, dar și de reacția întârziată de apelare la solicitanții de pe lista de rezervă.

La 31.03.2010, contractarea pentru primul apel se afla tehnic, încă în desfășurare, fiind încheiate 32 de contracte de finanțare¹⁵. Astfel, bugetul contractat a ajuns să reprezinte 81% din alocarea pentru apel.

Cel de-al doilea apel se afla, la 31.03.2010, în etapa de evaluare tehnico-economică. Contractul de AT pentru furnizarea de evaluatori independenți a demarat în ianuarie 2010. Evaluatorii au finalizat evaluarea pentru un prim lot de 314 cereri de finanțare, se află în lucru un al doilea lot de 119 cereri de finanțare și se estimează că va fi primit un al treilea lot pentru care OI IMM nu a finalizat verificarea administrativă și a eligibilității. Numărul proiectelor respinse în urma verificării administrative și a eligibilității este până în prezent semnificativ redus față de primul apel – 80 de proiecte, ceea ce reprezintă 14%, și cu o probabilitate de creștere până la maxim 20% din cererile depuse. Pe de altă parte, nivelul de respingere pentru etapa de evaluare tehnico-financiară se menține ridicat, iar calitatea proiectelor depuse continuă să rămână deficitară. Principalul motiv de respingere tehnico-financiară a proiectelor îl reprezintă analiza financiară întocmită necorespunzător. Este important de menționat că această deficiență este susceptibilă să a generat respingerea unui număr de aproximativ 50 de proiecte de calitate.

În condițiile menținerii tendințelor actuale și având în vedere un număr rezonabil redus de renunțări din partea solicitanților, se estimează contractarea în proporție de aproximativ 85-90% a bugetului alocat pentru acest apel.

OP. 1.1.1A2 INVESTIȚII MICI IMM

Primul apel a fost lansat în luna mai 2008 și a rămas deschis (în cazul regiunilor de tip 1 și 3) până la sfârșitul lunii februarie 2009 (9 luni de la începerea înscrierilor). S-au depus un număr de 762 de cereri de finanțare care totalizau dublul volumului alocării pentru acest apel.

Distribuția cererilor de finanțare pe cele trei tipuri de regiuni (Fig. 8, Anexa 1) este disproporționată, așa cum se poate observa și din reprezentarea grafică. Regiunea de tip 2 este lider, cu o valoare totală a granturilor solicitate ce depășește de trei ori alocarea regională și reprezintă 54% din totalul solicitărilor din cadrul apelului. La polul opus, regiunea de tip 1 (București Ilfov) a solicitat doar 85% din alocarea regională, ceea ce a reprezentat 7% din bugetul alocat pentru apel.

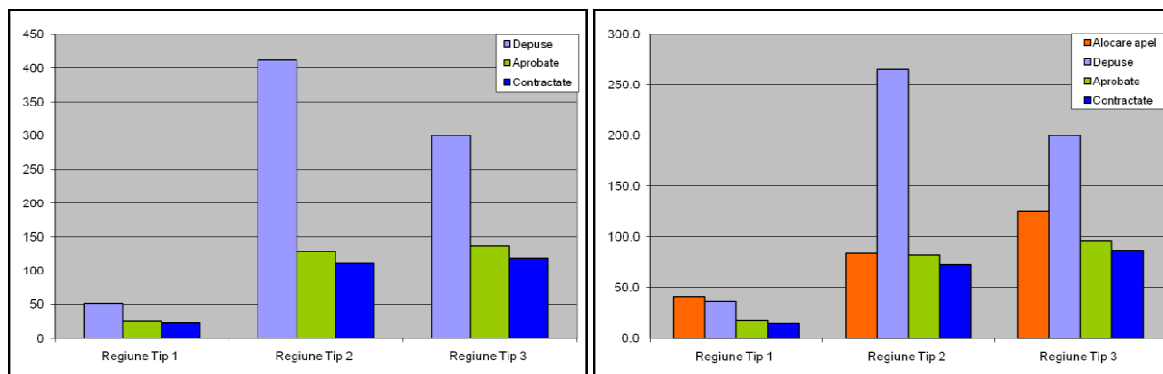
¹⁴ Spre exemplu, grilele de evaluare pentru cererile respinse au fost retransmise de mai multe prestatorului pentru menționarea motivelor respingerii

¹⁵ 3 contracte încheiate în octombrie 2009, 1 în noiembrie 2009 și 4 în februarie 2010

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 3 Distribuția proiectelor (în funcție de număr și valoare)



Sursa: Calcule proprii, în baza datelor SMIS și OI-IMM

În condițiile date de repartizare a bugetului pe regiuni, s-a renunțat la peste 100 de cereri de finanțare din regiunea de tip 2, aflate în diferite stadii ale verificării sau evaluării. OI IMM a decis să oprească evaluarea pentru acest tip de regiune în momentul în care valoarea proiectelor aprobate a atins nivelul alocării regionale. Această decizie a fost adoptată înainte de aplicarea regulii generale privind oprirea înscrierilor online din cadrul unui apel după 4 luni sau când valoarea proiectelor depuse atinge de două ori bugetul apelului¹⁶.

În luna iunie 2009 a fost lansat al doilea apel de cereri de proiecte (Fig.9, Anexa 1), care la data de 30.09.2009 era încă activ (urmând să fie închis pe 10 octombrie 2009, ca urmare a aplicării regulii celor 4 luni de la data deschiderii). Un număr de 615 cereri de finanțare (din totalul de 646 realizat la 10.10.2009) fuseseră deja depuse, iar 149 de cereri erau deja aprobate.

La închiderea celui de-al doilea apel, solicitările totale de finanțare au atins 498,9 MRON față de 430 MRON, bugetul prevăzut pentru acest apel, ceea ce reprezintă 116%.

Rata generală de respingere pentru primul apel al operațiunii a fost ridicată, atingând 49%. Neconformitatea administrativă a fost principalul motiv de respingere – 77% dintre respingeri, adică 287 de cereri de finanțare. În realitate, rata de respingere a fost mai mare dacă se ia în considerare faptul că numărul de cereri care au parcurs întregul proces de evaluare a fost de circa 660, până la decizia de oprire a evaluării pentru proiectele din Zona 2. Din această perspectivă rata de respingere ar crește la 56%, un procent de 43% din cereri fiind respinse ca urmare a neconformității administrative.

Circumstanțele procesului de evaluare și selecție au fost asemănătoare cu operațiunea anterioară în ce privește verificarea administrativă și a eligibilității, dar diferite în ce privește evaluarea tehnico-administrativă efectuată de personalul OI IMM și care s-a soldat cu mai puține respingeri (6%).

În ce privește calitatea cererilor de finanțare, principalele motive de respingere administrativă /eligibilitate au fost:

- ✓ lipsa documentelor referitoare la punctele de lucru;
- ✓ lipsa datelor actualizate din certificatele constatatoare;
- ✓ beneficiari neeligibili (microîntreprinderi);

Între principalele deficiențe identificate în evaluarea tehnico-financiară s-au numărat:

- ✓ active neeligibile propuse pentru achiziționare;
- ✓ creșteri exagerate ale cifrei de afaceri, raportate pentru proiectele ce urmează a fi implementate, în multe situații rezultând din erori de redactare;

¹⁶ Această procedură s-a utilizat în cadrul celui de-al doilea apel - regula de suspendare a apelului se aplică regional



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ flux de numerar previzionat calculat eronat;
- ✓ sume nerambursabile calculate eronat;
- ✓ documentație disproportționată și inadecvată.¹⁷

Contractele de finanțare din cadrul primului apel au fost semnate în intervalul februarie – august 2009 (între 9-15 luni de la data lansării apelului). Dintre cele 762 de proiecte depuse, 291 (38%) au fost aprobate și 251 (33%) contractate. Bugetul total contractat reprezintă 68% din totalul alocării pentru acest apel.

În cazul primului apel, se remarcă numărul mare de renunțări până la 30.09.2009, atât înainte de contractare, dar și după aprobarea proiectelor de către AM – 40 de cereri, precum și în faza de implementare – 3 proiecte. Până la sfârșitul lunii martie 2010 au fost în creștere ajungând la 20.

Efectul combinat al pragului impus privind depunerile de proiecte și numărul semnificativ de cereri respinse a dus la contractarea per ansamblu a doar 68% din alocare, în pofida numărului mare de cereri de finanțare depuse. Cea mai înaltă rată de contractare a fost atinsă în Regiunea de tip 2 – cu 87% din bugetul alocat.

La data de 31 octombrie 2009, la 5 luni de la deschiderea celui de-al doilea apel, erau contractate 109 proiecte în valoare de circa 104,6 MRON. Prin comparație, în cadrul primului apel timpul necesar până când primele contracte de finanțare au fost semnate a fost de 8 luni.

Principala provocare pentru sistemul de selecție în cazul acestei operațiuni a fost generată ca și la operațiunea pentru investiții mari de numărul foarte mare de cereri de finanțare depuse, ceea ce a condus la imposibilitatea respectării duratelor de etapă procedurate și la depășirea semnificativă a volumului de lucru pe persoană. Un factor important pentru eficacitatea evaluării tehnico-financiare l-a reprezentat caracterul tehnic de specialitate al multora dintre proiectele propuse, ceea ce în mod inerent a condus la o durată sporită a acestei etape efectuate cu personal propriu.

Extrapolând rata de contractare de la primul apel la cel de-al doilea, s-ar putea estima contractarea a 175 MRON, reprezentând 41% din bugetul alocat¹⁸. Însă rezultatele evaluării proiectelor indică o creștere calitativă a cererilor depuse în cadrul celui de-al doilea apel. La data de 30 septembrie 2009, 84% dintre cererile evaluate complet au fost aprobate (149 de cereri de finanțare). Evoluțiile ulterioare (până la sfârșitul lunii martie 2010) confirmă această tendință, cu un număr de 252 de cereri aprobate din 333 pentru care evaluarea a fost finalizată (76%). Dacă tendința pozitivă se menține, atunci valoarea finanțării nerambursabile estimată a fi contractată în cadrul celui de-al doilea apel va atinge aproximativ 342 MRON (80% din alocarea pentru apel).

OI IMM intenționează să lanseze un al treilea apel pentru această Operațiune, în iulie 2010, și prevede un buget egal cu diferența rămasă din alocarea pentru întreaga perioadă de programare, estimată în prezent la aproximativ 474 MRON.

OP 1.1.1B ÎNTEPRINDERI MARI

Primul apel din cadrul *Op 1.1.1b - Întreprinderi mari* s-a închis în data de 15 octombrie 2008, după ce fusese deschis timp de 3 luni. Au fost depuse 123 de cereri de finanțare, cu o valoare medie a grantului solicitat de 8,1 MRON. La data de 30.09.2009, evaluarea tehnico-financiară a 99 de cereri de finanțare se afla încă în desfășurare.

Calitatea proiectelor în cazul acestei operațiuni a fost mai bună decât media AP 1. Procentul de respingere a variat între 5%, în cazul verificării administrative, până la 13% pentru eligibilitate. La data de 30.09.2009, 22 (18%) dintre cele 123 proiecte depuse erau respinse, dar procentul a crescut ulterior la 28% după finalizarea evaluării tehnico-financiare. În afara celor 16

¹⁷ Au existat situații în care planurile de afaceri au depășit 300 de pagini.

¹⁸ Situația din data de 29 ianuarie 2010 indică faptul că 175 MRON în granturi (198 proiecte) au fost contractate, suma reflectând creșterea valorii unitare a cererilor acceptate, la 0.9 MRON față de 0.7 MRON în cadrul primului apel.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

proiecte respinse în evaluarea tehnico-financiară, cele 86 proiecte aprobate au primit 60 de puncte și peste, dacă ne referim la momentul anterior aplicării coeficientului regional.

AM a finalizat verificarea administrativă și a eligibilității în noiembrie 2008. Tot atunci, Oficiul de Plăți și Contractare Phare (OPCP) lansa licitația pentru selecția unui furnizor de AT care să efectueze evaluarea tehnico/financiară a cererilor de finanțare depuse. Licitatia nu a avut succes deoarece ambele oferte prezentate au fost declarate neconforme. AM a relansat licitația în data de 17 aprilie 2009, s-au primit 7 oferte de această dată, iar procedura de achiziție - inclusiv rezolvarea contestațiilor depuse – a durat până în septembrie 2009, dată la care a fost atribuit contractul de AT.

Evaluarea tehnico/financiară s-a finalizat într-o lună, conform cerințelor Caietului de Sarcini. Un număr de 86 de proiecte au obținut punctajul minim necesar pentru a deveni finanțabile ca urmare a evaluării, iar 16 proiecte au fost respinse, toate deoarece au primit 0 puncte la cel puțin unul dintre criteriile de evaluare. Dintre cele 86 proiecte aprobate, până în decembrie 2009, 28 proiecte cu punctajul cel mai mare și o valoare a granturilor solicitate de 231.8 MRON au fost selectate pentru finanțare. În acest interval AM a primit și răspuns unui număr de contestații depuse după evaluarea tehnico-financiară, dintre care niciuna nu a fost admisă.

Trei solicitanți s-au retras până la data de 30.09.2009 și lista a fost completată cu un altul după finalizarea evaluării tehnico-financiare, ceea ce a rezultat într-un procent de renunțări de 3%.

Ulterior datei de referință de 30.09.2009, dintre cei 28 de beneficiari selectați, 2 au renunțat la semnarea contractelor din cauza problemelor financiare și 5 dintre aceștia nu au răspuns deloc invitației AM pentru semnarea contractelor. În cazul în care se vor mai retrage și alți beneficiari, AM se va adresa altor firme aflate pe listă în continuare, după cele selectate inițial, până la concurența bugetului alocat pentru apel. Primele 13 contracte de finanțare din cadrul operațiunii au fost semnate în martie 2010. Contractarea proiectelor din cadrul primului apel a înregistrat întârzieri în principal datorită dificultăților solicitanților de finanțare de a face dovada disponibilității cofinanțării.

AM a lansat cel de-al doilea apel pentru această operațiune în martie 2010, cu un buget corespunzător sumei rămase pentru întreaga perioadă de programare, adică aproximativ 465 MRON (supoziția fiind că există suficiente proiecte finanțabile în primul apel la nivelul alocării de 215 MRON).

Estimăm că nivelul de contractare pentru al doilea apel de cereri de finanțare, lansat în martie 2010, poate atinge 100% datorită numărului semnificativ de proiecte de calitate aflate în rezervă de la primul apel și interesului mare din partea solicitanților potențiali. Numărul renunțărilor înainte de contractare este posibil să crească din cauza condițiilor economice nefavorabile și duratei îndelungate a procedurii de evaluare.

OP. 1.1.2 STANDARDIZARE

Primul apel, cu depunere continuă, din cadrul *Op 1.1.2 - Standardizare* s-a închis pe 2 februarie 2009 (6 luni de la demararea înscrierilor). Apelul a rămas deschis mai mult decât permitea regula celor 4 luni de la deschidere. Cu toate acestea, valoarea solicitată aferentă cererilor de finanțare depuse a fost sub așteptări, situându-se la un nivel de 106% din alocarea pentru apel. Al doilea apel din cadrul acestei operațiuni, cu o alocare de 30,1 MRON, a fost deschis în data de 10.08.2009 și era în continuare deschis la data de 30.09.2009¹⁹, când se înregistraseră 32 de depuneri de cereri de finanțare, care reprezentau 26% din bugetul apelului.

Situația finală a depunerilor de proiecte în cadrul celui de-al doilea apel a relevat un interes în creștere din partea solicitanților comparativ cu primul apel – concretizat în depuneri de 145% din bugetul alocat față de 106% la primul apel, în condițiile dublării bugetului alocat. În același timp, nivelul final al depunerilor efective a fost mult diminuat față de înregistrările electronice, care atinseseră nivelul de 200% din bugetul alocat pe apel.

¹⁹ Al doilea apel a fost închis în data de 04.11.2009 conform regulii de înregistrare electronică de proiecte care însumează finanțare solicitată dublă față de bugetul alocat pentru apel, fiind depuse în total 351 de cereri de finanțare totalizând 44,7 MRON grant solicitat.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Dintre cele 105 contracte de finanțare, 13 contracte (12%) au drept obiect înființarea sau modernizarea, și acreditarea de laboratoare de încercări și etalonări²⁰. Valoarea medie a grantului solicitat pentru laboratoare a fost de 341.726 RON (63% din valoarea contractată pe apel a venit acestei categorii), iar pentru restul proiectelor a fost de 28.886 RON.

Cererea pentru această operațiune pare să fie moderată și destul de sensibilă la climatul economic nefavorabil. Acest fapt este reliefat de nivelul renunțării de aproximativ 11% din bugetul total aprobat (în creștere la 31.03.2010), în cadrul primului apel, însă este contrazis de nivelul de interes în creștere din cel de-al doilea apel. Este de remarcat dublarea valorii medii a grantului solicitat pentru apelul 2 (de la 0,063 MRON la 0,124 MRON). Dintre constatările privind cauzele interesului relativ redus, apare drept relevantă limitarea tipurilor de sisteme de standardizare eligibile în cadrul operațiunii.

Calitatea cererilor de finanțare depuse a fost satisfăcătoare, însă respingerile rezultate din verificarea administrativă și a eligibilității (39%+3%) au fost semnificative. Niciun proiect nu a fost respins în evaluarea tehnico-financiară, dar 8% dintre cererile de finanțare au fost retrase de solicitanți. Valoarea medie a cererilor de finanțare depuse/aprobate/contractate a variat semnificativ, respectiv între 82.000/62.000/67.000 RON. Astfel, valoarea medie a finanțării nerambursabile aferente proiectelor aprobate față de cele depuse a înregistrat o diminuare de 25%, ceea ce a contribuit suplimentar la procentul redus de contractare a bugetului alocat pentru primul apel.

În cadrul primului apel, dintre cele 212 proiecte depuse 121 (57%) au fost aprobate. Contractarea proiectelor selectate și aprobate de către AM a început în martie 2009, la 6 luni de la demararea înscrierilor.

Până la data de 30.09.2009 s-au încheiat 105 contracte de finanțare, reprezentând 50% dintre proiectele depuse și 87% dintre cele aprobate. Bugetul total contractat reprezentând finanțare nerambursabilă a fost de 43% din alocarea pentru acest apel.

La data de 31.03.2010, numărul contractelor din primul apel a scăzut la 98 din cauza renunțării, iar suma contractată (finanțare nerambursabilă) a scăzut la 6,2 MRON. Procesul de evaluare pentru apelul 2 progresează lent, la 31.03.2010 nefiind aprobată nicio cerere de finanțare. Pe baza unei supoziții generale privind reducerea ratei de respingere administrative datorate experienței acumulate din primul apel și a reducerii numărului de documente solicitate la depunere, estimăm contractarea a aproximativ 237 de proiecte în cadrul celui de-al doilea apel, cu o valoare corespunzătoare a finanțării nerambursabile solicitate de 29,4 MRON.

Conform ultimului calendar estimat al lansărilor, următorul apel pentru această operațiune este prevăzut pentru august 2010 și va avea un buget de aproximativ 38 MRON. Chiar dacă trendul actual al aprobărilor și contractării se va îmbunătăți, rezerva de fonduri disponibile în continuare va fi consistentă.

Op. 1.1.3 INTERNAȚIONALIZARE

Primul apel din cadrul operațiunii (depunere continuă) s-a închis în data de 28 februarie 2009, la 6 luni de la demararea înscrierilor. Apelul a rămas deschis mai mult decât permitea regula celor 4 luni de la deschidere. Valoarea solicitată aferentă cererilor de finanțare depuse s-a situat la un nivel de 132% din alocarea pentru apel.

Cel de-al doilea apel din cadrul operațiunii a fost lansat în data de 10.08.2009, cu un buget dublu față de primul apel. Particularitatea acestui apel a fost aceea că a fost închis în aceeași zi în care au demarat înscrierile, întrucât din înregistrările online s-a atins dublul bugetului alocat. Totuși, depunerile efective au fost sub așteptările generate de înscrierile electronice, proiectele depuse totalizând un volum al granturilor solicitate de numai 18% față de bugetul alocat la data de 30.09.2009 și de 153% din bugetul alocat în final.

O altă particularitate a primelor două apeluri din cadrul operațiunii a fost aceea că un beneficiar a putut să depună mai multe proiecte în cadrul aceluiași apel.

²⁰ 7 beneficiari, dintre care 2 din categoria laboratoare au renunțat la contracte ulterior datei de 30.09.2009.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Valoarea medie a grantului solicitat în cadrul acestei operațiuni a fost de 0,13 MRON pentru primul apel și de 0,48 MRON pentru apelul 2, în creștere semnificativă. Datorită acestei situații, bugetul solicitat în cadrul apelului 2 este în raport aproximativ egal față de bugetul apelului (152%), în pofida unui număr semnificativ mai mic de proiecte depuse (48 comparativ cu 85).

Activitățile eligibile ale operațiunii sunt destul de diverse, iar sfera de cuprindere a beneficiarilor eligibili este de asemenea largă. Numărul semnificativ mai redus al cererilor de finanțare depuse în cadrul apelului 2 indică însă mai degrabă o îngustare a segmentului potențialilor beneficiari de finanțare cauzat pe de o parte de grantul solicitat în creștere, dar și de preponderența principiului „primul venit, primul servit”, datorat condițiilor minimale impuse solicitanților pentru primele două apeluri.

Potrivit datelor de evaluare a cererilor de finanțare depuse, calitatea acestora a fost satisfăcătoare. Respingerile au rezultat din verificările administrative și ale eligibilității (25%+8%) și au fost totuși semnificative. Un singur proiect a fost respins ca urmare a evaluării tehnico-financiare. Proiectele retrase de către solicitanți (10, dintre care 8 după aprobare) au reprezentat 5% din valoarea proiectelor aprobate. Valoarea medie a proiectelor depuse/ aprobate/ contractate a variat între 131.000/ 142.000/ 159.000 RON, respectiv o creștere de 21% a valorii medii a proiectelor contractate față de cele depuse, ceea ce a contribuit la procentul mai ridicat de contractare a bugetului alocat.

Consultările de la nivelul OI IMM indică o calitate mai slabă a proiectelor depuse în cel de-al doilea apel comparativ cu primul, însă acestea nu pot fi verificate cu datele existente la 30.09.2009 sau chiar la 31.03.2010 datorită progresului limitat înregistrat în evaluare.

Proiectele selectate și aprobate de către AM în primul apel au fost contractate în perioada aprilie – iulie 2009, adică la 7 -10 luni de la demararea înscrierilor. Dintre cele 85 proiecte depuse, 54 (64%) au fost aprobate. Până la 30.09.2009 s-au semnat 46 de contracte de finanțare, reprezentând 54% dintre proiectele depuse și 85% dintre cele aprobate. Finanțarea nerambursabilă solicitată contractată reprezintă 87% din alocarea pentru apel, acesta fiind apelul cu cel mai ridicat nivel de contractare din cadrul primei runde de apeluri ale OI IMM.

Nivelul de contractare pare să indice o cerere stabilă pentru această schemă de finanțare cu renunțări puține, care reflectă o sensibilitate mai redusă la climatul economic nefavorabil.

Conform calendarului lansărilor, cel de-al treilea apel al operațiunii va fi lansat în luna iulie 2010 și va avea un buget de aproximativ 24 MRON. În prezent, propunerile de modificare a ghidului pentru acest apel se află în curs de aprobare. Progresul realizat până la 31.03.2010 în evaluarea celui de-al doilea apel este lent și nu există nicio cerere de finanțare aprobată. Alocarea disponibilă în continuare pare semnificativă, chiar în condițiile contractării (estimate) a întregului buget pentru apelul 2, însă dacă trendul din cel de-al doilea apel se menține, acest buget va conduce la finanțarea unui număr relativ redus de proiecte și, potențial încă și mai redus de beneficiari.

OP. 1.3.2 CONSULTANȚĂ

Primul și singurul apel din cadrul operațiunii a fost lansat în luna mai 2008 și a rămas deschis până în luna februarie 2009, însă volumul cererilor depuse a fost cu mult sub alocarea prevăzută. Au fost depuse în total 178 de cereri de finanțare, din care 114 (64%) au fost aprobate și 109 (61%) contractate. Finanțarea solicitată aferentă proiectelor depuse a reprezentat 24% din alocarea pentru apel. Valoarea inițială contractată a atins 3,8 MRON, ceea ce reprezintă 62% din valoarea proiectelor depuse. Bugetul total contractat a reprezentat 15% din alocarea pentru acest Apel.

Valoarea medie a finanțării corespunzătoare proiectelor contractate este de aproximativ 35.000 RON, asemănătoare cu cea a proiectelor depuse (34.000 RON).

Interesul manifestat pentru această operațiune este cel mai scăzut dintre toate operațiunile AP1. Printre posibilele motive pentru interesul scăzut sunt valoarea limitată a plafonului maxim de finanțare (echivalentul a 10.000 euro). Un contraargument solid pentru valoarea limitată a grantului este însă existența unor plafoane și mai reduse în cazul unor scheme similare finanțate din bugetul național, pentru care a existat interes semnificativ.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Mulți dintre posibili aplicanți au privit această schemă ca pe o oportunitate de a pregăti proiecte pentru schemele de investiții din cadrul programului. Dar pentru acest scop existau în același timp inconveniente, legate de secvențialitate în primul rând, dar și de existența unor linii bugetare dedicate (IMM) pentru finanțarea consultanței pentru proiecte de investiții.

Rata de respingere în cursul verificării administrative a fost ridicată (30%). Criteriile de eligibilitate și cerințele tehnico-financiare mai puțin stricte în comparație cu alte scheme de finanțare au avut ca rezultat respingerea a doar 3 cereri din 178 (2%). Un procent de 7% dintre solicitanți s-au retras înainte de contractare (dintre care 5 după ce AM le-a aprobat cererile de finanțare). Un procent suplimentar de 10% (11 proiecte) dintre beneficiari s-au retras pe parcursul implementării, iar aproximativ 10% din contracte au fost reziliate deoarece s-a considerat că demararea activităților proiectului anterior semnării contractului reprezintă o neregulă. Lipsa de experiență a beneficiarilor pare să fie principala cauză a acestei situații, dar și o oarecare confuzie în comunicare din partea autorităților (inclusiv prin formularea Ordinului de Ministru privind cheltuielile eligibile).

Deși s-a prevăzut finalizarea celor mai multe proiecte până la 30.09.2009²¹, procesul de implementare s-a îngreunat datorită respingerii de către AM a unui număr semnificativ de cereri de rambursare, în baza unor suspiciuni de fraudă. Un număr de 20 de proiecte sunt în prezent în curs de investigare de către Direcția de Luptă Anti-fraudă (DLAF), iar plățile sunt suspendate.

Proiectele selectate au fost contractate în intervalul martie-septembrie 2009, preponderent în perioada martie-mai, când au fost încheiate 96 de contracte. Nici o solicitare de finanțare nu a fost respinsă în etapa de evaluare tehnico-financiară.

OI IMM preconizează lansarea unui al doilea apel în cadrul operațiunii în trimestrul IV 2010, cu o alocare de circa 40 MRON, după ce a fost amânat din 2009. Principalele modificări propuse pentru cel de-al doilea apel (un proiect al ghidul solicitantului este disponibil pe internet pentru consultare din 2009) se referă la creșterea valorii individuale a grantului maxim de la 40.000 RON (10.000 euro) la 172.000 RON și la prelungirea perioadei de implementare a proiectului, de la 6 la 12 luni. OI IMM declară că va avea, de asemenea, în vedere și alte măsuri care să asigure o abordare mai structurată a operațiunii, cum ar fi măsuri pentru prevenirea tentativelor de fraudă și asigurarea unei sinergii sporite cu alte operațiuni din cadrul AP 1.

Rezerva de alocare post 2010 este semnificativă în cazul acestei operațiuni, interesul scăzut manifestat în cadrul primului apel la care se adaugă alți factori subiectivi (suspiciuni de nereguli, dificultatea măsurării impactului) constituind în prezent punctul de pornire pentru discuții privind oportunitatea operării de realocări din bugetul schemei către alte operațiuni cu caracter „tangibil” sporit.

OP. 1.2.1 FONDURI DE GARANTARE ȘI OP. 1.2.2 FONDURI DE CAPITAL DE RISC

România a decis să aloce resurse în cadrul POS CCE pentru un domeniu major de intervenție dedicat îmbunătățirii accesului IMM-urilor la finanțare, utilizând în acest scop inițiativa JEREMIE, implementată prin intermediul Fondului European de Investiții (FEI)²². Strategia JEREMIE pentru România are ca punct de plecare concluziile studiului „SME Financing Gap Assessment” finalizat în mai 2007.

În anul 2008, AM a început demersurile pentru încheierea acordurilor instituționale și financiare necesare în vederea lansării inițiativei JEREMIE. Prin Acordul de finanțare, semnat în februarie 2008 și intrat în vigoare în mai 2008, a fost transferat către

²¹ Durata proiectelor a fost stabilită la maximum 6 luni.

²² JEREMIE este o inițiativă comună a Uniunii Europene (UE)/Băncii Europene de Investiții (BEI)/Fondului European de Investiții (EIF) creată pentru a oferi statelor membre oportunitatea de a utiliza fonduri structurale pentru crearea de instrumente de inginerie financiară pentru îmbunătățirea accesului IMM la finanțare. Conceptul JEREMIE se bazează pe utilizarea de intermediari financiari (bănci comerciale, manageri de fonduri, etc.).



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

FEI dreptul de utilizare a sumei de 100 milioane Euro, alocată în cadrul AP 1 a POS CCE, FEI a fost desemnat unic administrator al programelor JEREMIE în România. În acest sens a fost creat Fondul de participare JEREMIE, FEI a deschis un birou de reprezentare în România și a fost înființat un Comitet de investiții, format din reprezentanți ai Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS), Direcția Trezorerie din cadrul Ministerului Finanțelor Publice (MFP), Asociația Română a Băncilor și doi reprezentanți ai IMM. Prima ședință a Comitetului de investiții a avut loc în octombrie 2008.

În iulie 2008 Ministerul Finanțelor Publice a transferat suma de 100 MEUR în contul FEI, iar în februarie 2009 CE a rambursat această sumă din FEDR. Acest aranjament este important pentru progresul POS CCE în perspectiva aplicării regulii $n+3/n+2$, la data de referință a acestui raport, rambursările aferente JEREMIE reprezentând aproape 99% din sumele rambursate de UE în cadrul POS CCE.

În august 2009, FEI a lansat primul apel pentru expresii de interes în vederea selectării intermediarilor financiari pentru *Op 1.2.1 - Fonduri de garantare*. Obiectivul acestei operațiuni este de a facilita creșterea numărului împrumuturilor acordate de sectorul bancar către IMM prin crearea de instrumente de garantare sau contra-garantare. Apel pentru expresii de interes a avut drept termen octombrie 2009, fiind deschis la data de 30.09.2009. Contribuția maximă propusă în cadrul apelului a fost de 25 MEUR per intermediar financiar din partea Fondului de participare JEREMIE. Au depus expresii de interes două bănci iar la sfârșitul lunii februarie 2010, FEI a finalizat verificarea eligibilității.

Progresul în cadrul *Op 1.2.2 - Fonduri de capital de risc* este limitat. Conceptul este în stadiu de pregătire de către FEI și se intenționează lansarea unui apel pentru expresii de interes în 2010. Se desfășoară în același timp discuții privind pentru clarificarea unor aspecte legate de ajutorul de stat pe care îl implică o astfel de schemă.

Potrivit Acordului de finanțare, FEI întocmește rapoarte de progres trimestriale și anuale către AM. Până în prezent nu au fost înaintate rapoarte de progres trimestriale. Se estimează că Raportul de progres anual aferent anului 2009 va fi înaintat de FEI către AM în cursul lunii aprilie 2010.

OP. 1.3.1 POLI DE COMPETITIVITATE ȘI OP. 1.3.3 CLUSTERE DE ÎNTREPRINDERI

Guvernul României a adoptat la începutul anului 2008 un Memorandum privind dezvoltarea în cadrul POS CCE a unui concept și a unui plan de acțiune pentru o operațiune dedicată unor structuri de sprijin al afacerilor de tipul polilor de competitivitate. Ulterior, în mai 2008 Ministerul Finanțelor Publice a constituit un grup de lucru interministerial cu scopul de a implementa Planul de acțiune al Memorandumului, a elabora Caietul de sarcini (conceptul de detaliu) pentru dezvoltarea polilor de competitivitate și a evalua ofertele depuse.

La 30.09.2009, ambele operațiuni se aflau încă în stadiu de pregătire, situație care se menține și la 31.03.2010. AM a pregătit și a lansat în august 2009 o licitație pentru servicii de AT pentru finalizarea conceptului și lansarea schemei în cadrul *Op 1.3.1 - Poli de competitivitate*, ca demers pentru aplicarea Planului de acțiune aprobat de Guvern. Din cele 7 oferte depuse, 5 au fost evaluate, dar niciuna nu a trecut de verificarea administrativă și a eligibilității. Motivul comun a fost incapacitatea de a mobiliza experți cu experiență relevantă în domeniu, conform solicitărilor Caietului de Sarcini. Ca urmare, AM a revizuit Caietul de sarcini și a relansat licitația în februarie 2010. Principalele schimbări privesc profilele experților, respectiv desemnarea unui singur expert pe fiecare activitate principală în loc de un expert pentru două activități, ceea ce ar permite o mai bună adaptare a ofertelor la cerințe. Termenul limită pentru licitația în curs a fost 24 martie 2010, iar durata preconizată a contractului de AT de 10 luni. Datorită unor deficiențe ale caietului de sarcini constatate de UCEVAP, licitația se va relansa²³.

²³ Deficiențele constatate, din punctul de vedere al UCEVAP sunt de natură orizontală, mai multe proiecte de asistență tehnică fiind în prezent în această situație, iar ACIS este în curs de a promova o soluție de principiu menită să clarifice problemele identificate de UCEVAP la nivelul contractelor de AT din domeniul instrumentelor structurale.

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Asistența tehnică constă în 4 activități principale:

- ✓ Colectarea datelor și studiu comparativ de analiză (identificarea clusterelor de întreprinderi existente și potențiale, identificarea sectoarelor economice cu avantaje competitive, prezentarea celor mai bune practici europene/internaționale), inclusiv pregătirea și implementarea unei campanii de informare și consultare;
- ✓ Dezvoltarea a 3 scenarii de implementare a schemei în cadrul acestei operațiuni, selecția celei mai potrivite dintre acestea împreună cu AM;
- ✓ Elaborarea schemei corespunzătoare de ajutor de stat și a ghidului solicitantului
- ✓ Evaluarea ofertelor depuse după lansarea schemei.

Conform Caietului de sarcini pentru AT, activitatea de colectare de informații și analiză comparativă se va încheia în termen de 1 lună de la demararea proiectului. În ceea ce privește ponderea activităților previzionate, aceasta este orientată către activitățile cu caracter preponderent tehnic de pregătire a ghidului solicitantului, a schemelor de ajutor de stat necesare, a evaluării și selecției cererilor de finanțare depuse.

AM intenționează să pregătească *Op 1.3.3 - Clustere de întreprinderi* în strânsă coordonare cu operațiunea privind polii de competitivitate, după finalizarea conceptului pentru aceasta în cadrul proiectului de AT.

DISTRIBUȚIA REGIONALĂ A CERERILOR DE FINANȚARE

Situația prezentată în Figurile 14 și 15 din Anexa 1 ilustrează distribuția per ansamblu a cererilor de finanțare, reliefând care au fost regiunile cele mai active în cadrul operațiunilor AP 1.

Primele trei regiuni în funcție de *numărul de proiecte* depuse sunt: Centru, Nord Est și Nord Vest. Regiunile care au avut proiecte *depuse* cu *bugetele solicitate cele mai ridicate* sunt: Centru, Nord Vest și București-Ilfov. Cel mai mare număr de proiecte contractate a fost înregistrat în regiunile: Nord Est, Nord Vest și Centru. Valorile cele mai ridicate ale bugetelor contractate s-au înregistrat în regiunile Centru, Nord Vest și Sud Vest.

Regiunile Sud Vest, Centru și Nord Vest au avut cele mai ridicate valori ale bugetelor medii contractate pe proiecte. Regiunea Vest a avut cel mai scăzut număr de proiecte depuse și contractate, precum și cel mai scăzut buget contractat. În regiunea Centru cele mai multe proiecte contractate și bugetele cele mai mari au fost înregistrate în cadrul *Op1.1.1a2 - Investiții mici IMM*, iar *Op1.1.1a1 - Investiții mari IMM* a avut al doilea buget ca mărime, dar la oarecare distanță. În regiunea Nord Vest, *Op1.1.1a1 - Investiții mari IMM* și *Op1.1.1a2 - Investiții mici IMM* au cumulat cele mai multe proiecte, în mod oarecum echilibrat. În regiunea Sud Vest situația a fost asemănătoare cu cea din regiunea Centru.

INDICATORI

Analiza indicatorilor AP 1 a fost efectuată din trei perspective: o privire de ansamblu, concordanța/coerența între indicatorii de proiect și cei ai programului și estimări privind realizarea țintelor propuse.

Indicatorii de realizare imediată (output) și rezultat pentru AP 1 sunt prezentați în continuare:

Fig. 4 Indicatorii de output și rezultat pentru AP1

Indicator	Unitate	Ținte cumulative 2015
Indicatori de output		
Proiecte de sprijinire a investițiilor directe în IMM	număr	2.150
IMM asistate financiar – investiții IMM sector productiv	număr	2.000
IMM asistate financiar – implementare standarde	număr	1.500
IMM asistate financiar – acces la noi piețe	număr	1.200

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Indicator	Unitate	Ținte cumulative 2015
Întreprinderi mari asistate financiar	număr	50
Instrumente financiare (fonduri de garantare, fonduri de capital de risc) dezvoltate	număr	10
Structuri nou create de sprijinire a afacerilor	număr	10
Structuri dezvoltate de sprijinire a afacerilor	număr	5
IMM asistate financiar – achiziție servicii de consultanță	număr	2.000
Indicatori de rezultat		
Locuri de muncă nou create – investiții IMM sector productiv (femei/bărbați)	număr	23.000
Locuri de muncă nou create – investiții întreprinderi mari sector productiv	număr	/
IMM certificate – implementare standarde	număr	1.500
Laboratoare IMM de încercări și etalonări certificate	număr	100
IMM sprijinite prin instrumente financiare	număr	/

Documentul Cadru de Implementare (DCI) al POS CCE este în curs de modificare. Schimbările operate se referă la indicatorii de program în dorința de a reflecta cât mai bine modificările și clarificările operate la nivelul CE și care fac obiectul Documentului de Lucru Nr. 7. Noul set de indicatori propuși pentru AP 1 răspunde necesităților de simplificare și raportare unitară propus de documentul CE. Sunt însă necesare unele observații:

- ✓ constatare generală este aceea că nu există, la nivel de axă prioritară, indicatori care să asigure o legătură directă cu indicatorii principali ai programului – creșterea productivității economiei românești și nici cu indicatorul de context de la nivelul POS CCE - creșterea cu 10% până în 2015 a ponderii sectorului IMM în Produsul Intern Brut (PIB)²⁴.
- ✓ Structura de prezentare indicatori de realizare (output)/indicatori de rezultat a fost menținută, în format unitar (tabel), la nivel de proiect pentru toate cele 6 operațiuni avute în vedere²⁵, indicatorii constituind un capitol distinct al Cererii de finanțare.
- ✓ Între indicatorii de realizare de proiect, așa cum sunt prezentați în Cererea de finanțare, și cei de program, prezentați în DCI, nu se identifică întotdeauna o legătură directă, ceea ce poate conduce la dificultăți în agregarea rezultatelor și monitorizarea rezultatelor la nivel de Program. Dimpotrivă, prezentarea indicatorilor de realizare din Cererea de finanțare prezintă două inconveniente majore: (1) se realizează o dublare inutilă a definirii indicatorilor de realizare, descriși deja în corelație cu activitățile proiectului (tabelul Activități /Rezultate /Indicatori /Resurse), de natură să stârnească confuzie și solicitări de clarificări evitabile; (2) alăturarea indicatorilor astfel definiți poate genera implicații financiare dată fiind condiționarea finanțării de îndeplinirea indicatorilor, menționată în mod repetat în ghidurile pentru solicitanți.

Există cel puțin două aspecte foarte importante privind modul actual de abordare al indicatorilor de rezultat pentru proiecte:

1. Asumarea indicatorilor de către beneficiari/aplicarea de corecții financiare

În primul rând, buna practică internațională și națională recomandă utilizarea unui număr cât mai redus de indicatori, cu corespondență directă cu indicatorii de bază ai programelor operaționale. Este deci de dorit să nu existe indicatori de

²⁴ Procesul de îmbunătățire și rafinare a indicatorilor de program de la nivelul tuturor Programelor Operaționale este continuu, la nivelul CNSR și sub coordonarea ACIS fiind în prezent în implementare un proiect dedicat îmbunătățirii sistemului de indicatori

²⁵ Toate operațiunile lansate, mai puțin operațiunile JEREMIE



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

rezultat de proiect alții decât indicatorii de program, mai ales în situația AP 1, unde există situația ideală în care aceștia din urmă pot fi translați direct la nivel de proiect.

Un aspect important și foarte actual, datorită efectelor crizei economice, este asumarea posibilelor corecții financiare de către beneficiari prin neîndeplinirea indicatorilor²⁶. Acesta constituie un argument puternic pentru reducerea la maximum a numărului de indicatori de rezultat pentru viitoarele contracte de finanțare. Faptul că unii dintre acești indicatori au fost utilizați în evaluarea proiectelor și deci pe baza lor proiectele au fost notate și, în cele din urmă au primit finanțare, nu constituie un argument solid pentru aplicarea de corecții financiare. Mai degrabă neîndeplinirea ȋntelilor ar trebui să genereze reluarea competiției, lucru imposibil.

Argumentele constau pe de o parte în faptul că există și alte criterii care generează avantaje concretizate în puncte la momentul evaluării, de exemplu estimarea momentului începerii activității, pentru a căror neîndeplinire nu se pune problema să se aplice corecții financiare. Dar elementul central rămâne aprecierea indicatorilor în postura de criterii de evaluare de către evaluatorul tehnico-financiar. Proiectul nu primește maximum de puncte, de exemplu, la criteriul legat de creșterea cifrei de afaceri numai pentru că așa declară solicitantul prin cererea de finanțare, ci mai ales pentru că evaluatorul consideră, după analiza tuturor elementelor de care dispune, că o astfel de ipoteză este realistă. Este discutabil dacă actualul sistem de notare în evaluarea tehnico-financiară permite în totalitate această abordare, însă este cu atât mai nedreaptă penalizarea beneficiarilor care au planificat și implementat de bună credință proiecte și care acționează în condiții economice în schimbare, după cum este cu atât mai puțin de dorit arbitriul în aprecierea „cazurilor temeinic justificate” pentru care nu se impune aplicarea de corecții financiare în situații de nerealizare a indicatorilor, după cum menționează ghidurile și contractele de finanțare în vigoare.

Având în vedere aceste aspecte, pentru contractele de finanțare în implementare care se finalizează cu realizarea indicatorilor asumați pentru sfârșitul perioadei de implementare, ar trebui concepută o procedură de act adițional care să modifice indicatorii de rezultat, iar pentru contractele în implementare care semnalează formal imposibilitatea îndeplinirii indicatorilor asumați pentru finalul perioadei de implementare datorită crizei economice trebuie adoptate decizii de la caz la caz, pe parcursul implementării asupra oportunității continuării proiectului (situația uzuală dezvoltarea de noi capacități de producție) sau modificării indicatorului locuri de muncă nou create (situația re tehnologizării /diversificării producției, dar cu scădere număr de locuri de muncă după depunerea cererii de finanțare datorită crizei economice)

În prezent există circumstanțe favorabile pentru simplificarea sistemului de indicatori de proiect. La nivel de program s-a renunțat la indicatorul privind creșterea cifrei de afaceri și există argumente, prezentate în continuare, pentru o abordare diferită a indicatorului crearea/menținerea de locuri de muncă pentru operațiunile vizate, respectiv numai cele pentru investiții IMM și Întreprinderi mari în sectorul productiv.

Pentru operațiunea Standardizare, este de dorit ca indicatorii de rezultat de la nivel de program să fie translați în format identic în secțiunea Indicatori de rezultat din cererea de finanțare. Pentru operațiunile Internaționalizare²⁷ și Consultanță este lipsită de sens utilizarea indicatorilor de rezultat la nivel de proiect.

2. Definirea/interpretarea indicatorului locuri de muncă nou create/menținute

Interpretarea CE privind locurile de muncă nou create este în sensul de locuri de muncă permanente. În majoritatea ghidurilor pentru solicitanți din cadrul AP 1, prin grila de evaluare tehnico-financiară există o interpretare diferită, introducându-se intervale de timp pentru păstrarea locurilor de muncă nou create, oferind astfel o conotație discutabilă indicatorului Locuri de muncă menținute. Se poate ajunge teoretic la situația finanțării de proiecte care crează locuri de muncă numai pe perioada implementării proiectului. Excepția o constituie operațiunea Standardizare.

²⁶ Rezolvarea situațiilor de neîndeplinire a indicatorilor de rezultat asumați în condițiile crizei economice este probabil să devină un subiect de maximă importanță pentru AM/OI în viitorul apropiat. Capitolul de concluzii și recomandări prezintă posibile soluții pentru aceste probleme.

²⁷ Această operațiune prezintă cel mai mare număr de indicatori de rezultat (7) în Cererea de finanțare

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Interpretarea corectă a noțiunii de locuri de muncă menținute, în acord cu obiectivul Lisabona de salvagardare a locurilor de muncă este de evitare, datorită proiectului, a trimiterii de salariați în șomaj. Mai ales în condiții de criză economică, acordarea de finanțare nerambursabilă în această ipoteză poate deveni cu atât mai relevantă.

Pentru indicatorul locuri de muncă nou create permanente este foarte utilă introducerea de precizări în instrucțiunile de completare a cererii de finanțare în sensul de a include obligatoriu, acolo unde este cazul, între activitățile proiectului acele activități legate de recrutarea personalului care va ocupa noile locuri de muncă.

PERSPECTIVELE DE REALIZARE A ȚINTELOR PROPUSE PENTRU INDICATORI

Prezentăm în continuare o estimare a perspectivelor de realizare a indicatorilor de output pentru AP 1 pentru întreaga durată a perioadei de programare, realizată conform datelor existente la 31.03.2010. Detalii privind ipotezele de lucru și modul de calcul efectiv al valorilor estimate sunt prezentate în Figurile 16 și 17 din Anexa 1. Ipotezele de bază utilizate sunt legate de numărul de cereri de finanțare depuse, rata de contractare și valoarea medie a grantului solicitat și contractat, pentru apelurile lansate, respectiv prezumția că toate fondurile alocate în prezent respectivelor operațiuni vor fi contractate și cheltuite pe durata de implementare a POS CCE²⁸.

Fig. 5 Estimarea progresului în atingerea indicatorilor de realizare (output) ai AP1

Indicator	Unitate	Ținte cumulative 2015	Previziuni 31.03.2010
Proiecte de sprijinire a investițiilor directe în IMM*	număr	2.150	1.451
IMM asistate financiar – investiții IMM sector productiv	număr	2.000	1.451
IMM asistate financiar – implementare standarde	număr	1.500	2.019
IMM asistate financiar – acces la noi piețe	număr	1.200	307
Întreprinderi mari asistate financiar	număr	50	85
Instrumente financiare (fonduri de garantare, fonduri de capital de risc) dezvoltate	număr	10	n/a
Structuri nou create de sprijinire a afacerilor	număr	10	n/a
Structuri dezvoltate de sprijinire a afacerilor	număr	5	n/a
IMM asistate financiar – achiziție servicii de consultanță	număr	2.000	1.682

*estimarea nu are în vedere și contribuțiile potențiale ale operațiunilor 1.3.1 și 1.3.3

Potrivit acestor estimări țintele stabilite vor fi atinse și poate chiar depășite numai în cazul *Op 1.1.1b – Întreprinderi mari și Op 1.1.2 – Standardizare*. Pentru operațiunile nelansate și pentru operațiunile JEREMIE nu există suficiente informații care să permită o evaluare pertinentă a perspectivelor de îndeplinire a indicatorilor, atât de output cât și de rezultat.

Perspectivile de realizare a indicatorului de rezultat Locuri de muncă nou create datorate investițiilor în sectorul productiv sunt dificil de estimat din cauza modului de definire a indicatorului prin combinarea noțiunilor locuri de muncă nou create /menținute²⁹.

²⁸ Excepția este operațiunea Consultanță, pentru care s-a avut în vedere a probabilă realocare

²⁹ O estimare bazată pe asumarea de creare de locuri de muncă aferentă contractelor de finanțare semnate este teoretic posibilă, ca urmare a finalizării recente a introducerii datelor aferente contractelor semnate în SMIS.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Perspectivile de realizare ale indicatorilor de rezultat în cazul operațiunii Standardizare sunt suplimentar față de realizarea indicatorului de output condiționate de distribuția pe tipuri de activități propuse (laboratoare de testare/etalonare versus alte activități permise), insuficient cunoscută în prezent.

1.3. SISTEMUL DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE

DESCRIEREA SISTEMULUI

Direcția Generală Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (AMPOSCCE) din cadrul Ministerului Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri (MECMA) este Autoritate de Management (AM) pentru program dar îndeplinește, de asemenea, și funcția de Organism Intermediar (OI) pentru anumite Operațiuni (1.1.1b, 1.2.1, 1.2.2,) din cadrul AP 1. Această situație este unică la nivelul programului. Pentru aceste operațiuni, atribuțiile specifice din cadrul AM sunt îndeplinite de:

- ✓ Serviciul Gestionare Program – cu atribuții în programare, evaluare și selecție
- ✓ Serviciul Evaluare și Monitorizare – cu atribuții în monitorizare
- ✓ Serviciul de Management Financiar și Control – verificarea cererilor de rambursare
- ✓ Biroul Comunicare și Resurse Umane – comunicare

Direcția pentru Gestionarea Fondurilor Europene pentru IMM-uri, în prezent în cadrul MECMA, dar care a funcționat în perioada 2007-2009 în cadrul Ministerului pentru IMM, Comerț și Mediul de Afaceri, este desemnată OI responsabil pentru un număr de operațiuni (1.1.1a1, 1.1.1a2, 1.1.2, 1.1.3, 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3) care vizează IMM-urile. Regulamentul de Organizare și Funcționare (ROF) al MECMA stabilește atribuțiile AM privind administrarea fondurilor structurale, iar Acordul de Delegare 414/OS/20.02.2008 stabilește specificul activităților și responsabilităților transferate de AM către OI-ului pentru "Operațiunile pentru IMM-uri". Conform reglementărilor europene și a cadrului legislativ național privind fondurile structurale, AM și OI IMM își desfășoară activitatea în baza procedurilor aprobate pentru fiecare dintre atribuțiile principale desemnate.

În conformitate cu Acordul de Delegare, OI IMM îndeplinește următoarele atribuții principale:

- ✓ Informare și Publicitate
- ✓ Programarea / Elaborarea Ghidurilor Solicitanților
- ✓ Activitatea de evaluare și selecție
- ✓ Activitatea de Contractare
- ✓ Monitorizare
- ✓ Management Financiar și Control
- ✓ Identificarea eventualelor nereguli.

În perioada 2007-2009, OI IMM a avut următoarea structură organizatorică:

- 1) Serviciul de Programare, Asistență Tehnică (AT), Comunicare și Informare, care a cuprins: Compartimentul Programare și Asistență Tehnică, Compartimentul pentru Comunicare și Informare;
- 2) Serviciul pentru Evaluare, Selecție și Contractare;
- 3) Serviciul de Monitorizare și SMIS;
- 4) Serviciul de Management Financiar și Control, care a cuprins compartimentele: Management Financiar, Control, Ofițer nereguli.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Autoritatea de Management a elaborat, pentru AP 1, cinci scheme de ajutor de stat: 2 scheme de ajutor de stat de tip ajutor național regional pentru investiții și 3 scheme de ajutor de stat de tip *de minimis*.

CONSTATĂRI GENERALE

Implementarea AP 1 se direcționează pe patru categorii principale de operațiuni: pentru IMM-uri, pentru întreprinderi mari, operațiunile Jeremie (Fonduri de garantare și fonduri de capital de risc), operațiunile polii de competitivitate și clustere de întreprinderi. Pentru Jeremie funcția de implementare a fost delegată FEI, AM păstrând doar funcția de monitorizare.

OI IMM este conform Acordului de delegare responsabil pentru Operațiunile IMM inclusiv polii de competitivitate și clustere, dar instituția nu a fost implicată până în prezent în activitățile pregătitoare pentru acestea din urmă. Acestea au revenit Serviciului Coordonare Program din cadrul AM. Serviciul Gestionare Program din cadrul AM a implementat *Op 1.1.1b - Întreprinderi mari*.

Consultările de la nivelul OI IMM au evidențiat tipuri variate de probleme cu care sistemul de implementare s-a confruntat, atât de natură obiectivă, cât și subiectivă. Aspectele obiective se referă în primul rând la caracterul de pionierat al exercițiului de implementare a unui program privind fondurile structurale de către o structură organizațională nou înființată și cu aplicarea de proceduri în premieră. Cu toate că activitățile pregătitoare s-au desfășurat începând cu anul 2006, aplicarea efectivă a sistemului de implementare și a procedurilor au dezvăluit lacune în corelarea procedurilor, aspecte definite insuficient, contradicții, greșeli și insuficientă capacitate instituțională.

Cele mai evidente dificultăți la nivelul diferitelor servicii ale OI IMM au fost cele legate de supraîncărcarea sistemului de implementare datorită numărului foarte mare de cereri de finanțare depuse.

Suplimentar față de supraîncărcarea sistemului, atât la nivelul OI IMM cât și la nivelul AM, OI IMM s-a confruntat în perioadă de referință și se confruntă în continuare, cu neajunsuri logistice și deficit major de personal, precum și insuficientă instruire specifică pe anumite tipuri de activități (achiziții publice, SMIS etc.), de natură să pună sub semnul întrebării capacitatea instituției de a implementa atribuțiile delegate.

SERVICIUL PROGRAMARE, ASISTENȚĂ TEHNICĂ, COMUNICARE ȘI INFORMARE (STRUCTURĂ POSTURI 7+1)

Principalele activități derulate de acest serviciu au fost: programare (criterii de eligibilitate, ghiduri și lansări apeluri), asistență tehnică, informare și comunicare, secretariat OI IMM. Structura Serviciului Programare, Asistență Tehnică, Comunicare și Informare (SPATIC) a cuprins 7 posturi plus șeful de serviciu. În timpul perioadei de raportare nu au fost ocupate toate posturile în mod permanent.

Încărcarea per persoană în acest serviciu este dificil de estimat, dar analiza responsabilităților relevă tipuri de activități foarte diferite, cele mai multe intens consumatoare de timp iar schema restrânsă de personal și lipsa de echipamente nu au permis derularea activității de secretariat. Celelalte servicii OI IMM au trebuit să acopere cu resurse proprii activitățile de secretariat.

Dat fiind caracterul de sinteză al activităților departamentului, o caracteristică specifică este necesitatea de a se afla în permanent contact cu celelalte compartimente ale OI IMM. Serviciul a întâmpinat dificultăți în colectarea datelor din celelalte servicii și din alte instituții, comunicarea cu prima categorie fiind îngreunată din cauza supraîncărcării sistemului în cursul primului exercițiu de implementare.

Pentru activitatea de programare, în afara comunicării cu alte departamente și alte organizații, SPATIC a dialogat cu asociații de afaceri și profesionale și cu potențiali beneficiari pentru dezbaterile documentelor de programare și a ghidurilor pentru solicitanți.

Conform documentelor de programare, OI IMM beneficiază de un buget de 13 MEURO din AP 5 – Asistență Tehnică, disponibil pentru a fi cheltuit până în 2015. Acest buget ar trebui să fie suficient pentru a acoperi majoritatea necesităților de



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

sprijin – asistență tehnică și logistică – ale instituției. Până în aprilie 2010 nu au fost efectuate plăți din acest buget, iar valoarea corespunzătoare proiectelor finalizate sau în desfășurare este de numai aproximativ 0,2 MEURO (cele două contracte pentru evaluatori externi pentru investiții mari).

Din informațiile culese reiese că lipsa de proiecte de AT în perioada 2007-2008 s-a datorat pe de o parte calității nesatisfăcătoare a proiectelor (fișelor) de AT propuse, iar pe de altă parte procedurii de aprobare. Aceasta nu a fost foarte clar explicată/înțeleasă astfel că au fost situații când fișele au trebuit refăcute (de exemplu s-au cerut fișe consolidate pe operațiuni, după ce fuseseră întocmite pe tipuri de activități). Contractele de AT care au existat au făcut obiectul colaborării cu Direcția de Achiziții publice din cadrul fostului minister (MIMMCTPL/ MIMMCMA). Problemele privind domeniul AT identificate de evaluatori au fost semnalate și de Rapoartele Autorității de Audit din 2009.

Majoritatea angajaților serviciului au fost mobilizați pentru activitatea de comunicare ori de câte ori a fost necesar (help desk/comunicare cu solicitanții, evenimente și promovare). În noua structură organizatorică s-a creat un birou de Informare și comunicare în directă subordine a Directorului General – ceea ce este rezonabil - dar compartimentul are doar 2 posturi, dintre care unul ocupat de o persoană aflată în concediu de maternitate. Între rezultatele concrete ale AT se înscrie noul website al OI IMM. Un alt proiect aprobat de AT pentru activități generale de informare-comunicare, nu a demarat încă iar implementarea se amână unul dintre motive fiind lipsa de personal necesar pentru participarea la implementare.

SERVICIUL EVALUARE, SELECȚIE ȘI CONTRACTARE (19+1)

Acest serviciu este responsabil în primul rând cu verificarea administrativă și a eligibilității pentru toate operațiunile dedicate IMM. Evaluarea tehnico-financiară se realizează atât cu personal propriu (Investiții mici, Standardizare, Internaționalizare, Consultanță) cât și cu evaluatori externi (Investiții mari).

Între atribuțiile serviciului mai figurează pregătirea și semnarea contractelor, după aprobarea de către AM. În practică, serviciul a avut nevoie de ajutor în acest domeniu (care a venit în principal de la serviciul de Monitorizare, ce dispunea de personal calificat în domeniul juridic). O persoană din serviciu s-a ocupat de actele adiționale la contracte.

În perioada de raportare Serviciul Evaluare, Selecție și Contractare a fost prevăzut cu 19 posturi plus șeful de serviciu. Acestea nu au fost ocupate în totalitate în practică, întrucât au existat o suspendare și 2 concedii de maternitate. Numărul real de personal implicat în activitatea de evaluare a fost de 10 persoane, care au mai desfășurat și activitatea de comunicare cu beneficiarii pe probleme specifice și cu alte departamente, precum și activități de raportare. Spațiul de birou și echiparea TIC a serviciului este total inadecvată față de numărul mare de cereri de finanțare primite.

Pentru primele apeluri de proiecte din 2008, activitatea de evaluare a fost organizată după cum urmează:

- ✓ 1 coordonator și 2-3 echipe de evaluare (fiecare formată din 2 evaluatori) pentru Op. 1.1.1a1 Investiții mari pentru IMM;
- ✓ 1 coordonator și 1-2 echipe de evaluare pentru Op. 1.1.1a2 Investiții mici pentru IMM;
- ✓ 1 coordonator și 1 echipă de evaluare pentru fiecare dintre operațiunile Standardizare, Internaționalizare, Consultanță.

Pentru a face față volumului mare al muncii de evaluare, unii dintre coordonatori au efectuat și evaluări, iar unele echipe au lucrat pe mai multe operațiuni simultan. Din discuțiile cu OI IMM a rezultat că încărcarea per angajat în timpul primei perioade de evaluare a fost de 3-5 proiecte pe zi pentru verificarea administrativă și a eligibilității și până la 3 proiecte pe zi pentru evaluarea tehnică și financiară. Totuși proiectele au fost destul de diferite din punct de vedere al dimensiunilor și complexității. Dat fiind numărul semnificativ de proiecte, pentru apelurile următoare s-a considerat că 5 proiecte pe zi ar fi volumul optim de muncă din partea evaluatorilor.

Trebuie precizat că verificarea eligibilității presupune o cantitate considerabilă de corespondență pentru clarificări, datorate în măsură semnificativă abordării exhaustive a procesului. De asemenea, semnarea actelor adiționale la contracte a durat mult mai mult decât semnarea contractelor. Timpul îndelungat necesar pentru semnarea actelor adiționale s-a dovedit o



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

problemă în faza de efectuare a plăților, deoarece au existat cazuri în care acestea nu au fost semnate în perioada de validitate a contractului.

La primul apel pentru investiții mari, 614 proiecte au fost verificate administrativ și sub aspectul eligibilității. Dintre acestea au fost selectate 361 pentru evaluarea tehnico-financiară care a fost efectuată de evaluatori externi. Dificultățile legate de contractul de AT pentru evaluatori externi au dus la prelungirea perioadei de evaluare. Se poate deduce că o cauză principală a deficiențelor contractului a fost insuficienta comunicare între departamentele implicate în încheierea/derularea lui. Perioada de timp de la depunerea proiectului și până la finalizarea evaluării a fost de 11 luni. După această etapă a mai urmat o perioadă de 9 luni pentru pregătirea și realizarea contractării. Principalele motive care au stat la baza prelungirii perioadei de contractare au fost legate de deteriorarea climatului economic general și de dificultățile întâmpinate de IMM-uri în angajarea de credite pentru cofinanțare și obținerea garanțiilor bancare.

În primul apel pentru investiții mici s-au verificat administrativ și sub aspectul eligibilității 762 proiecte dintre care o treime au fost contractate (254). Serviciul a efectuat și evaluarea tehnico-financiară. Durata perioadei între depunerea proiectului și contractare a fost între 9 și 15 luni.

Serviciul Evaluare, Selecție și Contractare a fost probabil confruntat în perioada de raportare cu cel mai mare volum de muncă în comparație cu celelalte servicii ale OI IMM. Activitatea a fost cu atât mai dificilă cu cât au lipsit logistica și echipamentele necesare.

Principalele probleme identificate în funcționarea acestui departament sunt:

- ✓ Logistica inadecvată (dimensiuni birouri, lipsă de echipamente TIC, lipsă consumabile birou, lipsă spațiu arhivare, lipsă sisteme de securitate a documentelor, lipsă fonduri pentru servicii curierat – angajații plătesc din buzunarul propriu pentru serviciile poștale când este absolut necesar să expedize documente pe hartie, în rest se lucrează cu documente scanate transmise prin e-mail);
- ✓ SMIS nu a fost bine adaptat și nu a funcționat corespunzător în perioada de început, și încă nu funcționa la capacitate maximă la începutul acestui an³⁰; web benef ("micul SMIS") de asemenea nu a funcționat corespunzător, ceea ce a îngreunat nejustificat activitatea evaluatorilor (grilele de evaluare s-au introdus cuvânt cu cuvânt);
- ✓ Numărul redus de personal și construcția instituțională complexă care a cauzat necorelarea dintre implementarea contractului de AT pentru evaluatori independenți și lansarea apelului (investiții mari);
- ✓ Numărul mare de acte adiționale ale contractelor (2-3 per contract), referitoare în majoritate la prelungirea perioadei de implementare, modificări privind echipamentele de achiziționat, reducerea costurilor neeligibile;
- ✓ Numărul mare de rapoarte privind activitatea departamentului solicitate în absența unor baze de date funcționale a făcut dificilă/imposibilă respectarea termenelor procedurate;
- ✓ Comunicarea deficitară cu alte servicii.

Procedurile întocmite au fost inaplicabile în anumite situații din cauza numărului mare de proiecte depuse. În unele privințe, evaluatorii interni au resimțit nevoia de instrucțiuni suplimentare (de ex. instrucțiuni privind modificări privind indicatorii din contracte). Pentru Investițiile mari, coordonatorul operațiunii a considerat necesar să ceară solicitanților să prezinte lista de corespondență a codurilor CAEN menționate în cererea de finanțare cu echipamentele de achiziționat. Această abordare poate ridica problema definirii mai exacte a verificării administrative și a eligibilității, în sensul că acest gen de date sunt mai degrabă de domeniul evaluării tehnico-financiare.

Nici în a doua rundă de apeluri, când ghidurile au fost revizuite, situația nu s-a îmbunătățit semnificativ. Deși spre exemplu, prin solicitarea anumitor documente numai la contractare s-a dorit o simplificare în favoarea solicitanților, în fapt aceasta a

³⁰ Problema s-a rezolvat în Martie 2010 când au fost introduse toate datele proiectelor contractate.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Însemnat un volum suplimentar de muncă pentru evaluatori care au trebuit să reia respectivele dosare, ceea ce a însemnat și un timp suplimentar pentru această fază.

Timpul disponibil pentru revizuirea ghidurilor (din cauza volumului de muncă) a fost insuficient și nu au putut fi analizate toate aspectele în detaliu.

Evaluatorii au constatat că serviciul a fost practic depășit de volumul de muncă în condițiile date, că moralul angajaților era foarte scăzut, iar personalul nu era motivat decât de propria conștiință. În timpul primei perioade de evaluare derulată în condițiile menționate, o perioadă de timp salariile au fost diminuate cu 75% (nu au mai primit bonusul de 75% acordat funcționarilor care desfășoară activități legate de implementarea fondurilor europene) și au fost nevoiți să dea ministerul în judecată pentru a recăpăta acest drept. În afară de aceasta, din cauza unor deficiențe ale departamentului de resurse umane care au dus la suspiciuni ale ANI, angajații au trebuit din nou să se prezinte în instanță.

Procedurile privind implementarea AP 1 prevăd externalizarea către evaluatori independenți a evaluării tehnico-financiare a proiectelor depuse în cadrul *Op 1.1.1a1 - Investiții mari IMM* și *Op 1.1.1b - Întreprinderi mari*. Serviciile de AT sunt finanțate din AP 5 - *Asistență Tehnică*, iar achizițiile de servicii se desfășoară conform legislației în vigoare privind achizițiile publice.

Experiența de până acum în cazul externalizării evaluării tehnico-financiare este pozitivă, cu toate criticile aduse calității activității evaluatorilor independenți în cazuri punctuale. Principalul punct slab pentru utilizarea de personal propriu în evaluare a fost legat de insuficiența resurselor - numărul extrem de mare de proiecte depuse comparativ cu personalul disponibil, accentuat de suprapunerea apelurilor, dar și de complexitatea sporită a unor proiecte. Este însă de remarcat în cazul IMM diferența semnificativă dintre nivelul ridicat al respingerilor în cazul evaluatorilor independenți și în cazul personalului propriu, în a doua situație și datorită concursului larg al grilelor de evaluare simplificate la maximum pentru operațiunile „soft”.

Cu ocazia ultimei reorganizări a OI IMM, funcția de contractare a fost repartizată unui nou compartiment (Juridic și contractare) înființat în ianuarie 2010, ceea ce corespunde nevoii de a degreva evaluatorii de alte activități și de a acorda contractării toată atenția necesară, nu numai sub aspect formal, ci și din punct de vedere al conținutului (asigurând o mai bună corelare între proiect și contract).

SERVICIUL MONITORIZARE ȘI SMIS (6+1)

Principalele atribuții ale serviciului au constat în monitorizarea la nivel de axă prioritară, monitorizarea la nivel de proiect, monitorizarea ajutorului de stat și coordonarea încărcării de date în SMIS. Monitorizarea la nivel de Axă prioritară s-a materializat în Rapoartele de progres către AM, întocmite la 3 luni. Până în martie 2010, ultimul astfel de raport depus era cel de la 30 iunie 2009³¹.

Serviciul Monitorizare a fost implicat și în pregătirea procedurilor aplicabile domeniului, dezvoltate pe baza unui model furnizat în cadrul proiectului de Asistență tehnică contractat de AM, și în definirea indicatorilor la nivel de program. Activitatea de monitorizare include și efectuarea de vizite de monitorizare la beneficiarii de finanțare.

Dat fiind volumul mare de muncă al Serviciului de Evaluare în perioada de evaluare a cererilor de finanțare depuse Serviciul Monitorizare a furnizat sprijin pentru întocmirea contractelor și actelor adiționale.

În timpul perioadei de raportare Serviciul Monitorizare și SMIS a avut o structură formată din 6 persoane plus șeful de serviciu, doi dintre angajați fiind coordonatori SMIS. Și acest serviciu s-a confruntat cu subdimensionarea personalului.

Volumul de muncă pe angajat a fost ridicat:

³¹ RTI depuse conțin foarte puține informații de natură calitativă privind activitatea OI IMM, menite să semnaleze formal problemele întâmpinate și să provoace rezolvarea acestora. Pe de o parte există convingerea inutilității unor astfel de raportări – „problemele sunt cunoscute”, pe de altă parte motivația principală este lipsa timpului necesar unei documentări mai atente.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ Pentru primul apel: 56 - 90 dosare de monitorizare, 1-2 repoarte de progres, 1 vizită de monitorizare, date de introdus în SMIS;
- ✓ Pentru al doilea apel: 15- 32 dosare, dar evaluarea nu este finalizată.

Volumul de muncă a crescut pe măsură ce au fost lansate noi apeluri: 200-250 proiecte pe persoană, și vor atinge probabil 300 când se vor finaliza toate evaluările celei de-a doua runde de apeluri. Pe lângă aceasta au mai existat și alte responsabilități (raportare, analiza procedurilor și propuneri de îmbunătățire, completarea dosarelor cu documente lipsă, definirea nevoilor de AT etc). Conform aprecierilor reprezentanților OI IMM, fiecare angajat ar trebui să acorde o zi fiecărui dosar de monitorizare, dar aceasta nu este fezabil în practică.

Monitorizarea la nivel de AP a rezultat în Rapoarte trimestriale de implementare (RTI) și Rapoarte anuale de implementare (RAI). RTI-urile au fost în general întârziate din cauză că:

- ✓ SMIS nu a funcționat o anumită perioadă la început (2008) având o funcționalitate limitată și ulterior (de ex. la capitolul de Management al proiectului nu s-au putut introduce tipurile de cheltuieli; grilele de evaluare au fost introduse cuvânt cu cuvânt pentru fiecare proiect);
- ✓ Au existat întâzieri generalizate, la nivelul tuturor departamentelor cu atribuții în furnizarea de input-uri pentru RTI datorate numărului foarte mare de proiecte

Monitorizarea la nivel de proiect a fost dificilă dat fiind numărul mare de proiecte (542 proiecte în primul apel și 181 proiecte în al doilea apel). De asemenea, cultura de comunicare a beneficiarilor este scăzută la fel ca și calitatea rapoartelor de progres prezentate. OI IMM nu a procedat automat la respingerea rapoartelor de progres cu deficiențe, pentru a nu crea probleme privind plățile. Abordarea OI IMM a fost să identifice riscurile potențiale ale proiectelor și să găsească soluții de contracarare împreună cu beneficiarii, însă un impediment major pentru această abordare l-a constituit gradul foarte mare de încărcare pentru personal.

Ca urmare a crizei economice, implementarea proiectelor s-a încetinit și au fost solicitate acte adiționale, în principal pentru extinderea perioadelor de implementare, astfel încât beneficiarii să poată face față noilor condiții.

S-a întocmit un plan al vizitelor de monitorizare pentru proiectele din primul apel care nu a putut fi implementat, a fost actualizat și este încă în așteptare. În perioada de raportare s-au realizat numai două vizite de monitorizare (un proiect de investiții în București și o participare la un târg, tot în București). Până în februarie 2010 zece proiecte fuseseră deja finalizate, sustenabilitatea lor devenind principal obiect al monitorizării.

În prezent, calculând numărului de vizite de efectuat pe baza numărului de dosare în lucru, conform procedurilor se ajunge la următoarele cifre: 251 (investiții mici) + 32 (investiții mari) + 104 (standarde) = 387, adică peste 50 per angajat.

Monitorizarea ajutorului de stat se concretizează în rapoarte privind schemele de minimis cu termen de finalizare 31 martie al fiecărui an.

Asistența tehnică face și ea obiectul monitorizării din partea serviciului. Progresul înregistrat a fost foarte redus. Planurile de asistență tehnică au fost reluate în fiecare an din 2008 cu mici modificări. Principalele proiecte propuse au fost: un sistem electronic integrat ușor de utilizat care să permită informatizarea activității de motorizare și suport tehnic pentru monitorizare (echipe mixte, spații depozitare și arhivare).

Principalele probleme ale activității de monitorizare au fost:

- ✓ Problemele tehnice ale SMIS la nivelul ACIS și AM au împietat asupra procesului de monitorizare ducând la dublarea volumului de muncă;
- ✓ Cele două baze de date utilizate nu erau compatibile/legate;
- ✓ Formatul de raport de progres pentru beneficiarii de finanțare este prea complicat, aceleași date se solicită în mod repetat, în timp ce accentul ar trebui pus pe aspectele calitative;



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ Beneficiarii (și consultanții care întocmesc proiecte și asistă beneficiarii în implementare) au nevoie de asistență în faza de implementare/ finalizare a proiectelor/ contractelor, conlucrarea cu consultanți ar trebui să vizeze și acest domeniu;

În discuțiile cu beneficiarii și consultanții a reieșit că beneficiarii de finanțare întâmpină dificultăți în derularea proiectelor și obținerea de asistență pe parcursul implementării. De obicei sunt nevoiți să discute cu mai multe persoane din OI IMM și uneori primesc răspunsuri sau informații diferite. Cele mai frecvente probleme de implementare semnalate sunt cele privind aspecte de identitate vizuală și achiziții. Spre exemplu, monitorizarea măsurilor de informare și publicitate realizate de beneficiarii proiectelor revenea Compartimentului Comunicare din cadrul SPATIC ceea ce a dus în practică la situații în care aplicarea recomandărilor primite nu a fost agreată și de ofițerii financiari.

Din ianuarie 2010 s-a implementat o nouă structură organizatorică pentru funcția de monitorizare care a fost inclusă în serviciul Management Financiar, Control și Monitorizare. Funcțiunea privind SMIS revine acum noului Serviciu Înregistrare și SMIS.

SERVICIUL MANAGEMENT FINANCIAR ȘI CONTROL (10+1)

Principalele atribuții ale serviciului au fost verificarea administrativă a cererilor de finanțare, estimarea contractărilor și plăților lunare, verificările la fața locului, menținerea pistei de audit la nivelul OI IMM și al beneficiarilor și, detectarea neregulilor la nivelul beneficiarilor.

Structura Serviciului Management Financiar și Control a cuprins 10 posturi plus șeful de serviciu. În practică, ca și în cazul altor servicii, nu au fost ocupate constant toate posturile pe durata perioadei de raportare.

Potrivit estimărilor serviciului, un ofițer financiar poate procesa satisfăcător aproximativ 6 cereri de rambursare pe lună, luând în considerare și alte activități pe care trebuie să le presteze. Acest volum de muncă este considerat prea scăzut de către factorii de decizie din OI IMM. De la primirea primelor cereri de rambursare în mai 2009, serviciul a procesat aproximativ 200 cereri de rambursare și avea în lucru în luna februarie alte 100.

Procedurile pentru management financiar și control au rezultat dintr-un proiect de AT contractat de AM. În procesul de implementare s-au confruntat ulterior cu o serie de dificultăți provenite din interpretarea diferită a documentelor de către OI IMM și AM. Un exemplu și poate cel mai important a fost legat de înțelesul acordat conceptului de verificare administrativă: OI IMM a înțeles să verifice dacă documentele cerute prin Ghiduri erau prezente în dosar (cuvânt cheie „administrativ”), în timp ce AM aștepta un control al fondului documentelor (abordare tip audit). Un alt exemplu este legat de numărul de exemplare al listei de verificare. Prin procedură se specifica o copie, dar în realitate 1 exemplar trebuia să meargă la AM și unul să rămână la OI IMM, ceea ce în practică a generat solicitări inconsecvente către beneficiari.

Soluționarea diferențelor de interpretare a fost rezolvată prin emiterea de instrucțiuni ale AM cu precizările necesare, dar procesul nu a fost întotdeauna simplu și a dus la consum de timp. Au fost și cazuri în care se cerea aplicarea unor instrucțiuni documentelor deja procesate. Un exemplu ar fi codurile conturilor din contabilitatea beneficiarilor: s-au primit instrucțiuni după 2 luni de procesare, dar AM a solicitat conformare pentru toate cererile depuse, astfel că a trebuit reluată procesarea celor deja analizate. Există de asemenea o neclaritate privind diferența între respingerea și suspendarea cererilor de rambursare. În mod formal suspendarea cererii de finanțare nu se penalizează decât prin întârzierea plății, astfel că în cele mai multe cazuri plățile au fost suspendate, nu respinse, iar odată rezolvate problemele identificate, ele s-au putut efectua.

Cele mai multe suspendări ale plăților au rezultat din neconformitatea cu Manualul de vizibilitate, erori de redactare a cererii de rambursare, lipsa codurilor de pe documentele financiare. În ianuarie 2010 existau 30 de cereri de rambursare plătite, iar în martie 2010 erau 80. Trebuie spus că sunt în medie 3-5 cereri de rambursare per contract. Conform ultimelor reglementări există și cereri de prefinanțare care sunt aprobate foarte operativ (în circa o lună banii sunt în contul solicitantului).

În timpul perioadei de raportare, AM a estimat gradul de eroare al verificărilor administrative efectuate de OI IMM la 98%, a apreciat ca nesatisfăcătoare calitatea verificărilor și a decis să dubleze 100% verificarea efectuată de OI IMM cu personalul



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

propriu. Conform discuțiilor cu OI IMM, în 2010 listele cu proiecte propuse spre finanțare s-au îmbunătățit, iar rata de aprobare de către AM este în creștere.

Verificarea cererilor de rambursare este un moment cheie în economia procedurilor de lucru și a proiectelor, când pot deveni vizibile o serie de erori, inadvertențe sau nereguli. Analiza acestora ar trebui să permită o îmbunătățire atât a procedurilor, cât și a implementării proiectelor, însă astfel de analize au fost în mod constant limitate de volumul de lucru.

Au fost dificultăți și în estimarea nevoilor de flux de numerar, din cauza numeroaselor acte adiționale la contracte și a duratei de semnare a acestora (beneficiarii nu puteau ține pasul cu cerințele contractelor, nu depuneau documente necesare la timp și în formă corectă). Semnarea actelor adiționale a durat în practică și 3 luni, iar uneori nu a fost foarte clar dacă ele puteau fi acceptate sau nu.

Estimarea fluxului de numerar – o activitate foarte importantă a OI IMM realizată la nivelul acestui serviciu - a fost întocmită în colaborare de un angajat din serviciul SPATIC și un angajat de la serviciul management financiar. Activitatea a fost un timp întreruptă, fiind reluată după ultima reorganizare a OI IMM.

Conform procedurilor, vizitele de control la fața locului se efectuează pe bază de eșantionare. Aceasta se operează la fiecare trei luni, pe baza analizei de risc. Cererile de finanțare depuse la OI IMM au fost apreciate ca având risc mediu, ceea ce implică aplicarea unui procent de 20% la calcularea eșantionului. Potrivit ultimei revizui a procedurilor (aprilie 2009), OI IMM controlează prin sondaj proiectele pentru care rambursările au fost deja aprobate și în mod normal numai după efectuarea plății. Potrivit procedurilor proiectele cu durată sub 6 luni din schemele de Consultanță, Standardizare și Internaționalizare nu sunt vizitate.

Din planul de vizite de control pentru 2009 (60-70 vizite) numai 20% au fost efectuate. Realizarea programului de vizite a făcut obiectul unor constrângeri financiare. Planul de vizite întocmit trimestrial este urmat de un referat de necesitate pentru obținerea fondurilor necesare efectuării vizitelor. Aprobarea acestor referate durează de obicei foarte mult. Serviciul a efectuat 23 de vizite în trimestrul III 2009 și câteva în trimestru IV 2009 (în limita fondurilor disponibile). Planul pentru 2010 prevede 150 de vizite, aproximativ 13-14 vizite în primul trimestru. Până în ultima decadă a lunii martie se efectuase o singură vizită în București, deoarece bugetul solicitat pentru 2010 nu era aprobat încă. AM a fost informată în mod regulat despre motivele întârzierii sau neefectuării vizitelor: aprobarea cu întârziere a fondurilor necesare, disfuncționalități inerente, probleme legate de vreme etc. Vizitele de efectuat au fost amânate și unele au fost anulate.

Activitatea privind neregulile a fost redusă. Potrivit verificărilor efectuate de AM, 2 beneficiari ar trebui să restituie fondurile primite și 15 firme au fost interogate de DLAF (operațiunea de consultanță). Rezultatul investigațiilor nu a fost încă comunicat.

Problemele logistice au avut impact și asupra activității acestui serviciu. Consumabilele și birotica (hartie, echipamente) au reprezentat o resursă importantă în condițiile în care conținutul fiecărui dosar este considerabil și a fost necesar să se predea AM copii complete. OI IMM a trebuit să ceară beneficiarilor să furnizeze aceste copii. De asemenea, serviciul a resimțit lipsa unui secretariat al OI IMM.

Serviciul nu a beneficiat de asistență tehnică în activitatea sa, întrucât fișele tehnice întocmite nu au fost aprobate. Problemele au fost comunicate atât conducerii OI IMM cât și AM, însă cu puține rezultate. Spre exemplu, între soluțiile propuse pentru a câștiga timp a fost utilizarea de echipe mixte de control și monitorizare, precum și utilizarea personalului OTIMM în monitorizare, ambele respinse. În procesul de implementare, comunicarea cu echipa AM la nivel personal a fost foarte bună, în timp ce la nivel instituțional se pare că lucrurile nu au funcționat la fel de bine de la început. Comunicarea cu AM s-a îmbunătățit semnificativ în ultimul timp.

Acest serviciu a fost reorganizat recent (management financiar – control – monitorizare/3+3+3+1 posturi). Se așteaptă ca noua structură organizatorică să producă roade, când va fi complet implementată, însă numărul foarte redus de personal rămâne o problemă majoră. Este probabil ca o parte a suportului necesar pentru derularea în condiții satisfăcătoare a activității să fie acoperită prin proiecte de AT ale căror fișe se află pe circuitul de aprobare (de ex. servicii pentru vizite mixte de monitorizare și control). Există totuși îngrijorare în legătură cu identificarea unor furnizori de servicii de calitate pe piață.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Se află în lucru noi propuneri de modificare/îmbunătățire a procedurilor și ghidurilor pentru AP 1. Spre exemplu, o propunere a serviciului este solicitarea unui opis al documentelor care însoțesc cererea de rambursare (similar cu cel de la cererea de finanțare). De asemenea, se propune adaptarea contractelor conform tipurilor de operațiuni, întrucât formularul general de contract nu răspunde foarte bine diverselor operațiuni.

OTIMM

Oficiile Teritoriale pentru IMM dispun de resurse umane calificate și locații în toată țara care le recomandă pentru o implicare mai consistentă în activitățile de implementare a Axei 1 a POS CCE. Conform procedurilor în vigoare, OTIMM derulează activități de informare și publicitate la nivel regional și au responsabilități legate de înregistrarea cererilor de finanțare. În timp au existat mai multe tentative de implicare a OTIMM-urilor și în alte faze ale procesului de implementare, cărora din diverse motive nu li s-a dat curs. Printre acestea, statutul personalului, care este de personal contractual și nu de funcționar public, ar genera anumite incompatibilități. Pe de altă parte, odată cu trecerea timpului, există un decalaj de experiență în defavoarea OTIMM greu de surmontat, care restrânge aria activităților în care acestea ar putea fi implicate.

Implicarea OTIMM ar trebui realizată în contextul aplicării ajustărilor instituționale necesare pentru a evita potențiale conflicte de interes și incompatibilități în raport cu legislația națională și europeană (de exemplu, se poate lucra similar cu POR-ADR pe baza de contract care să conțină clauze privind evitarea conflictului de interese);

1.4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

A. ÎNTREBĂRI DE EVALUARE LA NIVEL GENERAL

A1. CARE ESTE PROGRESUL REALIZAT ÎN IMPLEMENTAREA PROGRAMULUI COMPARATIV CU OBIECTIVELE/ȚINTELE FINALE STABILITE ÎN ÎNCEPUT ȘI CARE ESTE RATA DE PROGRES ANUAL PREVIZIONATĂ?

Potrivit estimărilor evaluatorilor, țintele stabilite pentru indicatorii AP 1 vor fi atinse și poate chiar depășite numai în cazul Op 1.1.1b – Întreprinderi mari și Op 1.1.2 – Standardizare. Pentru operațiunile nelansate nu există suficiente informații care să permită o evaluare pertinentă a perspectivelor de îndeplinire a indicatorilor.

Progresul realizat în implementarea AP1 se circumscrie obiectivelor stabilite.

Pentru cuantificarea cât mai realistă a progresului realizat ar fi necesară o analiză de impact, care va fi oportună în momentul când rata de absorbție a fondurilor va fi semnificativă.

*Pe baza datelor de la 31.03.2010, unele estimări privind atingerea țintelor pentru indicatorii propuși sunt relativ neconcludente, iar altele nu se pot realiza. Perspectivile de realizare a indicatorului de rezultat **Locuri de muncă nou create datorate investițiilor în sectorul productiv** sunt dificil de estimat din cauza modului de definire a indicatorului, prin combinarea noțiunilor locuri de muncă nou create /menținute (recomandări Întrebarea II/Generale).*

A2. ESTE PROGRAMUL PE DIRECȚIA CEA BUNĂ ÎN CEEA CE PRIVESTE REALIZAREA INDICATORILOR ȘI OBIECTIVELOR SPECIFICE ALE POS CCE (PERSPECTIVELE DE REALIZARE A ACESTORA ÎN SCOPUL ATINGERII OBIECTIVELOR POS)?

În implementarea AP 1, o parte dintre operațiunile din cadrul DMI 1.1 evoluează în direcția atingerii obiectivelor propuse și a țintelor stabilite, în timp ce pentru alte operațiuni sunt necesare măsuri de ajustare, accelerare și intensificare a activităților.

O constatare generală este aceea că nu există, la nivel de axă prioritară, indicatori care să asigure o legătură directă cu indicatorii principali ai programului (creșterea productivității economiei românești și indicatorul de context de la nivelul POS



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

CCE creșterea cu 10% a ponderii IMM în PIB). De asemenea, indicatorii de proiect nu sunt corelați corespunzător cu cei ai AP1, iar abordarea „punitivă” a indicatorilor de rezultat pentru proiecte este foarte probabil să devină contraproductivă în condiții economice defavorabile.

Dintre cele două obiective specifice ale POS CCE cu care AP1 se află în relație directă, Consolidarea și dezvoltarea sectorului productiv românesc este în contextul evoluțiilor actuale fezabilă și probabilă. În ceea ce privește Constituirea unui mediu favorabil pentru o dezvoltare durabilă a întreprinderilor, dat fiind stadiul operațiunilor din DMI 1.2 și DMI 1.3 situația este incertă (Recomandări Întrebarea III /Generale).

Recomandări

- ✓ Tabelul activități /rezultate /indicatori /resurse din Cererea de finanțare ar trebui modificat, prin înlocuirea sintagmei „indicatori de evaluare” cu „indicatori de realizare”, întrucât scopul urmărit este acela de a se asigura corelarea între activități – rezultate – indicatori – resurse și nu evidențierea unor indicatori separați, care să asigure un punctaj mai mare în evaluare; indicatorii de realizare din secțiunea Indicatori ar trebui eliminați.
- ✓ Pentru apelurile nelansate, în secțiunea indicatori de rezultat de proiect ar trebui menținuți numai acei indicatori care se regăsesc la nivel de program în scopul facilitării agregării celor din urmă;
- ✓ Pentru operațiunea Standardizare, indicatorii de rezultat de la nivel de program trebuie translați în format identic în secțiunea Indicatori de rezultat din Cererea de finanțare;
- ✓ Grilele de evaluare ar trebui să conțină sintagma „locuri de muncă nou create permanente”, iar criteriile legate de menținerea locurilor de muncă ar trebui înlocuite cu o singură sintagmă „proiectul contribuie/are un aport esențial la menținerea locurilor de muncă existente”;
- ✓ Ar trebui incluse precizări suplimentare în instrucțiunile de completare a Cererii de finanțare privind cuprinderea în programul de activități a acelor activități specifice legate de recrutarea și angajarea personalului care va ocupa locurile de muncă permanente nou create și care trebuie finalizate până la sfârșitul perioadei de implementare a proiectului;
- ✓ Pentru contractele de finanțare în implementare care se finalizează cu realizarea indicatorilor asumați pentru sfârșitul perioadei de implementare, ar trebui concepută o procedură de act adițional care să modifice indicatorii de rezultat în concordanță cu indicatorii de program;
- ✓ Pentru contractele în implementare care semnaleză formal imposibilitatea îndeplinirii indicatorilor asumați pentru finalul perioadei de implementare datorită crizei economice trebuie adoptate decizii de la caz la caz, pe parcursul implementării asupra oportunității continuării proiectului (situația uzuală dezvoltarea de noi capacități de producție) sau modificării indicatorului locuri de muncă nou create permanente nou create (situația re tehnologizării /diversificării producției, dar cu scăderea numărului de locuri de muncă după depunerea cererii de finanțare datorită crizei economice).

A3.CARE SUNT FACTORII, EXTERNI ȘI INTERNI, CARE AU INFLUENȚA ÎN PROGRESUL IMPLEMENTĂRII PROGRAMULUI LA NIVELUL FIECĂRUI DOMENIU MAJOR DE INTERVENȚIE (CU MENȚIONAREA SPECIFICITĂȚILOR PE FIECARE REGIUNE ÎN PARTE)?

Există o serie de factori interni procesului de selecție și sistemului de management ale căror efecte nefavorabile pot fi ameliorate prin amendarea corespunzătoare a procedurilor de selecție și management al sistemului. Principalii factori externi: accesul dificil la finanțare și criza economică pot fi adresați numai prin inițiative complexe, în principal exterioare sistemului de implementare a AP1, dar și printr-o posibilă ajustare a operațiunilor JEREMIE.

În cazul DMI 1.1 Investiții productive și pregătirea pentru competiția pe piață a întreprinderilor, în special a IMM, principalii factori interni ai sistemului care au influențat progresul implementării au fost prezentați în capitolele 5.2 Progresul realizat și



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

5.3 Management și Implementare. Recomandările corespunzătoare sunt incluse la întrebările 8 /Progres și 3 /Sistemul de implementare. Din punct de vedere al factorilor externi, principalul factor este accesul dificil la finanțare, accentuat de criza economică generală.

Pentru DMI 1.3, principalii factori interni cu influență negativă sunt acumularea întârzierilor în definirea operațiunilor Poli de competitivitate și Clustere de întreprinderi și resursele limitate de la nivelul OI IMM. Recuperarea întârzierilor nu trebuie realizată însă în detrimentul analizelor și consultărilor complexe necesare în continuare pentru definitivarea conceptelor anterior lansării schemelor. Factorii externi sunt în principal interesul scăzut pentru operațiunea Consultanță, coroborat cu efectele crizei economice care a generat un interes general în scădere pentru dezvoltarea și diversificarea activității.

Recomandări

- ✓ Pentru rezolvarea blocajelor financiare întâmpinate de numeroși beneficiari de finanțare nerambursabilă din cadrul AP1 ar trebui adoptate una dintre următoarele măsuri:
 - eliminarea garanției bancare pentru obținerea prefinanțării de 35% din partea Statului, după modelul din Ungaria;
 - crearea unui instrument de garantare 100% dedicat pentru creditele de tip punte adresate beneficiarilor de finanțări nerambursabile, similar celor gestionate de FNGCIMM, eventual prin regândirea operațiunii JEREMIE privind fondurile de garantare;
- ✓ Evaluarea JEREMIE prevăzută în planul multianual de evaluare pentru 2011 ar trebui programată și realizată în 2010 pentru a permite eventuale adaptări necesare ale schemelor de finanțare JEREMIE în raport cu situația economică generală, necesitățile prioritare de finanțare ale programului și prevederile Acordului de finanțare (prima dată a încetării comune);
- ✓ Pentru operațiunea Poli de competitivitate este necesară extinderea activității 1 - Analiza situației existente din cadrul proiectului de AT, de la 1 lună la minimum 3 luni;
- ✓ Serviciul Evaluare și Monitorizare al AM ar trebui să realizeze cât mai urgent o evaluare ad-hoc privind capacitatea OI IMM de îndeplinire a funcțiilor delegate privind Op. 1.3.1 și 1.3.3 în vederea fie a modificării Acordului de delegare, fie a definirii concrete a necesităților de personal și/sau asistență tehnică pentru OI IMM în vederea îndeplinirii sarcinilor delegate, anterior definitivării conceptului schemei în cadrul proiectului de AT dedicat.

A4. ESTE SISTEMUL DE MANAGEMENT AL POS CCE FUNCȚIONAL ȘI EFICIENT ?

Sistemul de management al AP 1 din cadrul POS CCE este funcțional, dar eficiența sa în perioada de raportare a fost redusă.

A5. CARE SUNT MĂSURILE PE CARE TREBUIE SĂ LE IA AM ȘI CM PENTRU ÎMBUNĂTĂȚIREA ABSORBȚIEI FONDURILOR COMUNITARE ?

Toate recomandările evaluatorului privind progresul și sistemul de management/implementare al AP 1 au în vedere mai buna funcționare a sistemului de selecție și management în ansamblu, în vederea îmbunătățirii absorbției fondurilor în cursul actualei perioade de programare. Acestea se pot selecta și prioritiza la nivel de program.

A6. ÎN CE MĂSURĂ DIFICULTĂȚILE ACTUALE ALE SITUAȚIEI FINANCIARE/ECONOMICE GLOBALE POT AFECTA IMPLEMENTAREA POS CCE ȘI DACĂ, ÎN ACEST CONTEXT, CONCLUZIILE EVALUĂRII EX-ANTE A POS CCE RĂMÂN VALABILE?



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Datele disponibile până în prezent privind implementarea POS CCE nu permit cuantificarea impactului crizei globale asupra implementării programului.

Datele privind perioada de raportare nu relevă un efect semnificativ asupra proiectelor contractate în AP 1, în sensul că OI IMM a perceput în primul rând o încetinire a ritmului implementării proiectelor (solicitări de extinderea perioadelor de implementare din contractele de finanțare), dar nu renunțări masive la contracte.

Cu toate acestea, efectul situației economice generale este vizibil și în faza de precontractare, când firmele invitate să semneze contractele de finanțare nu se prezintă sau se prezintă cu întârziere, și în faza de implementare, când se poate vorbi de efectul combinat al problemelor de acces la finanțare accentuate în contextul crizei economice.

B. ÎNTREBĂRI PRIVIND EVALUAREA PROGRESULUI

B1. ESTE ECHILIBRATĂ DISTRIBUȚIA CERERILOR DE FINANȚARE PE OPERAȚIUNI ȘI PE REGIUNI?

Cererile de finanțare s-au concentrat pe operațiunile care privesc investiții productive comparativ cu operațiunile orientate spre investiții de natură intangibilă, operațiunea cea mai populară fiind Op 1.1.1a - Investiții mari pentru IMM.

Din perspectiva interesului pentru operațiuni, există un dezechilibru în favoarea operațiunilor care privesc investițiile productive comparativ cu operațiunile orientate spre investiții de natură intangibilă (standardizare, internaționalizare, consultanță). Cererile de finanțare pentru operațiunile dedicate investițiilor (1.1.1a1, a2, b) au reprezentat 85% din numărul de cereri depuse și 93% din finanțarea nerambursabilă totală solicitată până la date de referință de 30.09.2009.

Operațiunea care s-a bucurat de cea mai mare popularitate a fost Op 1.1.1a1 – Investiții mari IMM, unde bugetul solicitat a depășit de 16 ori valoarea bugetului alocat în cazul primului apel și de 7 ori în cazul celui de-al doilea apel (pentru care bugetul alocat a fost suplimentat de aproape 3 ori comparativ cu primul apel). Situația este similară și în cazul Op 1.1.1b - Întreprinderi mari, unde solicitările de finanțare din cadrul primului apel au depășit de aproape 5 ori bugetul alocat.

Operațiunea pentru care solicitanții au manifestat cel mai puțin interes a fost Op 1.3.2 – Consultanță, unde cererile de finanțare au reprezentat echivalentul a numai 24% din alocarea aferentă primului apel. Argumentul lipsei de popularitate nu este în momentul de față suficient pentru a justifica o realocare a fondurilor către alte operațiuni, dar schema de finanțare trebuie modificată substanțial pentru următorul apel. Propunerile concrete de îmbunătățire a criteriilor de selecție pentru toate operațiunile de natură intangibilă sunt prezentate la Întrebarea nr. 8/Progres.

Pentru operațiunea 1.1.2 Standardizare, o analiză suplimentară în legătură cu cele două tipuri de proiecte finanțate, respectiv a solicitărilor de finanțare primite (număr, buget) pentru laboratoare de etalonări și pentru restul de activități ar permite fundamentarea unei eventuale alocări specifice stimulativ pe cele două tipuri principale de activități și aprecierea obiectivă a perspectivelor de realizare a țințelor stabilite prin program.

În ce privește distribuția regională a cererilor de finanțare, a existat un dezechilibru în favoarea a trei regiuni, Centru, Nord Est și Nord Vest, care au cumulat cele mai multe proiecte (40%).

În distribuția regională a cererilor de finanțare (pe cele 8 regiuni de dezvoltare) există un relativ dezechilibru în favoarea a patru regiuni care au cumulat cele mai multe proiecte și bugetele totale și bugetele medii cele mai mari în comparație cu celelalte regiuni. Distribuția numărului cererilor de finanțare pe cele 8 regiuni de dezvoltare a variat între 6% și 15%.

În principiu, valoarea coeficienților regionali stabiliți pentru corectarea punctajelor obținute în evaluarea tehnico-financiară în cadrul apelurilor cu termen fix – Întreprinderi mari și Investiții mari – pare justificată, și ar trebui să constituie un nivel de referință pentru toate operațiunile. În cazul Op 1.1.1a2 – Investiții mici IMM, pentru care alocarea regională a fost predefinită, interesul solicitanților de finanțare a fost considerabil în regiunea de tip 2, comparativ cu celelalte 2 tipuri de regiuni, în cadrul ambelor apeluri lansate. Logica alocărilor regionale pentru primul apel a fost în contradicție cu strategia aplicată pentru celelalte operațiuni, concretizată în coeficienți/puncte acordate zonelor defavorizate în detrimentul celorlalte. În cazul apelului 2009 s-a procedat corect la modificarea alocărilor regionale – de la 33% la 40% - pentru regiunea



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

de tip 2, ca urmare a popularității regionale a operațiunii, dar și în sensul reducerii contradicției din alocarea regională din primul apel (bugetul supradimensionat pentru București-Ilfov).

Recomandări

- ✓ Efectuarea unei analize a solicitărilor de finanțare din primele două apeluri pentru laboratoare de etalonări și pentru restul de activități după finalizarea evaluării apelului 2, pentru a fundamenta o eventuală alocare stimulativă pe cele două tipuri principale de activități în cadrul operațiunii;
- ✓ O parte din fondurile alocate operațiunii consultanță (20 MEUR) ar trebui realocate pentru investiții mari IMM sector productiv, cea mai populară dintre operațiunile axei și pentru care fondurile rămase sunt foarte probabil insuficiente, cu ocazia lansării apelului 3 de proiecte pentru această operațiune;
- ✓ Modul de aplicare a coeficienților regionali pentru operațiunile cu depunere continuă ar trebui extinși și pentru celelalte operațiuni, pentru a genera o abordare consecventă din partea programului pentru întreg sectorul IMM

B2. AU FOST PRIMITE SUFICIENTE CERERI DE FINANȚARE LA APELURILE LANSATE? DACĂ NU, DE CE?

Cererele de finanțare primite nu au fost suficiente prin prisma nivelului de contractare a bugetelor alocate pentru apelurile lansate în perioada de raportare ca urmare a numărului mare de respingeri, interesului scăzut pentru unele operațiuni și închiderii inoportune a apelurilor cu depunere continuă.

Rata de contractare față de bugetul alocat pe apel a variat între 15% - Op 1.3.2 - Consultanță și 87% - Op 1.1.3 - Internaționalizare, situându-se în medie la 54%. În cazul operațiunilor Standardizare și Consultanță, cauze probabile pentru interesul redus comparativ cu bugetele alocate sunt limitarea activităților eligibile și respectiv durata de implementare și nivelul redus a grantului.

Înregistrarea electronică a cererilor de finanțare este menită să asigure prioritizarea transparentă în procesul de evaluare pentru depunerea continuă. Însă sistemul prezintă neajunsuri legate de închiderea apelurilor, deoarece a existat o diferență semnificativă între numărul de cereri înscrise electronic și numărul de cereri depuse efectiv. De asemenea, sistemul complica procesul pentru depunerea la termen.

La data de 30 septembrie 2009, nivelul renunțărilor înainte de contractare și pe parcursul implementării nu era semnificativ în ansamblu, dar tendința în continuare este de creștere a numărului de renunțări sub efectele crizei economice.

Propuneri concrete menite să conducă la îmbunătățirea calității cererilor de finanțare pentru toate operațiunile sunt prezentate la Întrebările nr. 5 - 8/Progres.

Recomandări

- ✓ Sistemul de înregistrare electronică în cazul IMM ar trebui modificat utilizând una din următoarele opțiuni: (1) păstrarea actualului sistem cu reducerea la maximum 10 zile a duratei dintre înregistrarea cererii și programarea depunerii efective, programarea depunerii pentru o singură zi și mărirea plafonului de înregistrare la de 2,5 ori bugetul alocat pe apel; (2) renunțarea la interfața sistemului cu solicitanții de finanțare și păstrarea doar a funcției de prioritizare a cererilor prin înregistrarea în sistem a cererilor depuse fizic la OTIMM sau OI IMM de către ofițerul care primește cererile de finanțare;
- ✓ Intervalul de 4 luni pentru deschiderea apelurilor cu depunere continuă ar trebui mărit la cel puțin 6 luni, pentru a realiza o diferențiere mai clară față de termenele uzuale de 3 luni din cazul apelurilor cu depunere la termen;
- ✓ Sistemul de înregistrare electronică ar trebui abandonat pentru apelurile cu depunere la termen;
- ✓ Pentru operațiunea Standardizare, definirea activităților eligibile ar trebui revizuită în consultare cu ASRO și RENAR pentru mai multă claritate și pentru a permite finanțarea unui spectru cât mai cuprinzător și relevant de activități pentru competitivitatea economică în domeniul standardizării: achiziționarea de standarde de produs, servicii, sistem, activități de documentare și instruire în vederea certificării, implementarea de standarde specifice pe domenii de activitate.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

B3 CARE SUNT PRINCIPALELE MOTIVE PENTRU RESPINGEREA PROIECTELOR?

Principalele motive de respingere a cererilor de finanțare au fost neconformitatea administrativă și din punct de vedere al eligibilității, iar în cazul operațiunii Investiții Mari pentru IMM, calitatea tehnico-financiară scăzută a proiectelor.

Neconformitatea administrativă a fost responsabilă pentru respingerea a 36% din cererile depuse la nivelul AP 1 în cadrul primelor apeluri. Conform datelor disponibile, situația s-a îmbunătățit considerabil pentru al doilea apel, un rol important avându-l reducerea semnificativă a numărului de documente care trebuie depuse odată cu cererea de finanțare.

În cadrul apelurilor 2008, clasamentul motivelor de respingere a cererilor de finanțare se prezintă astfel:

- ✓ Neconformitate administrativă (excepție operațiunea Întreprinderi mari) - rata de respingere între 23% și 43% atât în ceea ce privește numărul de proiecte depuse cât și valoarea finanțării nerambursabile solicitate;
- ✓ Incapacitatea de a răspunde cerințelor de eligibilitate – rata de respingere între 2 și 12%;
- ✓ Evaluarea tehnico-financiară – între 0 și 6% - cu excepția Op 1.1.1a1 – Investiții mari IMM, respingerile au atins 45% pentru apelul 2008 și conform estimărilor se menține foarte ridicat și pentru apelul 2009.

Măsurile de remediere aflate la dispoziția AM /OI IMM privesc în principal intensificarea acțiunilor de informare și comunicare pentru diseminarea cât mai largă a principalelor deficiențe de ordin administrativ și tehnic ale cererilor de finanțare (Recomandări Întrebarea nr. 5/Progres) și de îmbunătățirea unor secțiuni specifice din documentația disponibilă pentru solicitanții de finanțare (Recomandări Întrebarea nr. 7/Progres).

B4. CE FACTORI AU INFLUENȚAT CALITATEA PROIECTELOR?

Calitatea proiectelor a fost influențată de lipsa de experiență a beneficiarilor și consultanților precum și tentația acestora de a face compromisuri în privința calității proiectelor, dar și de coerența, claritatea și gradul de detaliere a criteriilor de evaluare din documentația disponibilă.

Caracterul de noutate al exercițiului de implementare a reprezentat factorul obiectiv principal care a influențat negativ calitatea cererilor de finanțare în cadrul primelor apeluri din anul 2008.

Un capitol aparte îl reprezintă gradul de conformare administrativă/eligibilitate, puternic deficitar în cadrul primelor apeluri, dar care nu are neapărat legătură cu calitatea proiectelor propuse, ci cu factori obiectivi. Aceștia sunt: lipsa de disciplină a solicitanților, numărul foarte mare de documente solicitate și procedura foarte strictă privind respingerea proiectelor de la nivelul OI IMM. Acest din urmă factor trebuie apreciat în contextul numărului foarte mare de proiecte depuse comparativ cu resursele și logistica disponibilă la nivelul OI IMM.

Un factor subiectiv l-a constituit tendința naturală a unor solicitanți de a minimaliza criteriile de eligibilitate și de a „risca” pentru etapa de evaluare tehnico-financiară cu proiecte de calitate slabă, tendință acceptată sau încurajată în practică de unele firme de consultanță.

Calitatea proiectelor în sine (proiectele care au ajuns în etapa de evaluare) trebuie apreciată diferențiat, pentru operațiunile de investiții directe și operațiunile „soft”. Conform rezultatelor evaluării primelor apeluri, pentru această din urmă categorie, rata de aprobare a fost de aproape 100% (aceste aspecte sunt comentate în continuare la Întrebarea nr. 8).

Calitatea proiectelor de investiții directe depinde de: (1) calitatea activității firmei de consultanță (în marea majoritate proiectele au fost întocmite de firme de consultanță); (2) coerența, claritatea și gradul de detaliere al criteriilor de evaluare din documentația disponibilă; (3) factorul subiectiv descris anterior.

Primul factor este unul aleator, în egală măsură cu orice alt domeniu de activitate. Factorul al treilea este de natură culturală, greu de evitat pe termen scurt și mediu. Eventuale corecții calitative pot fi operate de către AM și OI IMM la nivelul factorului 2 (Recomandări Întrebările 7 și 8/Progres).



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

B5. AU FOST RELEVANTE ȘI UTILE ACTIVITĂȚILE ȘI DOCUMENTAȚIA REALIZATE DE AM ȘI OI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE NEVOILE APLICANȚILOR PENTRU REDACTAREA PROIECTELOR?

Activitățile și documentația realizate de AM și OI IMM au fost relevante și utile pentru nevoile aplicanților legate de redactarea proiectelor, dar au fost insuficiente.

Conform consultărilor și după cum demonstrează popularitatea majorității operațiunilor, activitățile de informare au fost numeroase și au avut un grad de acoperire suficient de ridicat în ceea ce privește nivelul de conștientizare privind POS CCE în general și conținutul specific al operațiunilor AP 1 în particular. Există percepția că activitatea de informare s-a îmbunătățit semnificativ în 2009 față de 2008, mai ales în privința disponibilității și amabilității personalului OI IMM și AM.

Activitatea de help desk pentru probleme specifice a fost și este percepută ca fiind subdimensionată, iar procedura pentru întrebări specifice pune în dezavantaj solicitanții din afara Bucureștiului. De asemenea sunt necesare soluții pentru o informare și comunicare interactivă mai susținută cu solicitanții pentru completarea corectă a cererilor de finanțare și pentru explicarea procesului și criteriilor de evaluare. Principalele domenii pentru care este nevoie de comunicare și consultare permanentă în implementare sunt achizițiile și elementele de identitate vizuală.

Recomandări

- ✓ **OI IMM ar trebui să organizeze pentru apelurile următoare acțiuni de consultare la nivel regional (după modelul info days pentru întreprinderi mari) anterior adoptării formei finale a ghidurilor pentru solicitanți. Date fiind resursele de personal limitate, astfel de acțiuni ar trebui organizate fie în colaborare cu OTIMM, fie cu sprijin extern, în cazul în care contractul de AT pentru informare și comunicare va demara în timp util, însă în mod obligatoriu ar trebui să beneficieze de prezența nemijlocită a reprezentanților OI IMM implicați în conceperea ghidurilor și /sau în evaluare și selecție;**
- ✓ **AM și OI IMM ar trebui să organizeze ateliere de lucru la nivel regional cu potențiali beneficiari și firme de consultanță pentru a explica modalitățile de pregătire corectă a cererilor de finanțare, prin diseminarea celor mai frecvente omisiuni, erori, neînțelegeri, constatate până în prezent.**

B6. A FOST RELEVANTĂ ȘI SUFICIENTĂ DOCUMENTAȚIA OFERITĂ ÎN CADRUL APELURILOR DE PROIECTE?

Documentația oferită în cadrul apelurilor de proiecte a fost relevantă și suficientă sub aspect cantitativ, dar perfectibilă din punct de vedere calitativ.

Analiza documentației și consultările cu beneficiarii și consultanții au relevat faptul că materialele disponibile pentru solicitanții potențiali de finanțare din cadrul AP 1, în principal ghidurile solicitanților și anexele acestora, au fost cuprinzătoare și relevante și au acoperit în mare măsură necesitățile de informare în vederea pregătirii cererilor de finanțare. Principalele surse de informare pentru aplicanți și modalități de diseminare a informației sunt site-urile de internet ale OI IMM și AM, în cazul OI site-ul fiind abia recent îmbunătățit semnificativ ca formă. Structura ghidurilor este perfectibilă, mai ales în cazul operațiunilor IMM.

Un aspect deficitar al ghidurilor este reprezentat de lipsa de trasabilitate a documentelor, în condițiile în care pentru apelurile din 2008 și 2009 au fost operate schimbări, sub formă de instrucțiuni și precizări, ulterioare lansării apelurilor.

Recomandări

- ✓ **Toate versiunile ghidurilor postate pe site trebuie datate pe prima pagină, iar modificările operate față de versiunile precedente trebuie marcate vizibil în text cu culori diferite;**
- ✓ **Toate precizările, instrucțiunile, exemplele de prezentare sau calcul comunicate ulterior publicării ghidurilor trebuie postate pe site-uri în mod grupat, în imediata vecinătate a ghidurilor aferente apelurilor la care acestea fac referire;**
- ✓ **Departamentele de comunicare ale OI IMM /AM trebuie să actualizeze permanent ghidurile și anexele acestuia postate pe internet , inclusiv Contractul de finanțare.**



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

B7. CE PĂRȚI ALE DOCUMENTELOR POT FI ÎMBUNĂTĂȚITE ȘI CUM?

Explicarea criteriilor de evaluare tehnico-financiare, a grilelor de evaluare și a modului de realizare a analizei financiare precum și conținutul modelului de contract de finanțare sunt principalele componente ale documentației care pot fi îmbunătățite.

După derularea procesului de evaluare și selecție pentru primele apeluri de proiecte s-au conturat unele deficiențe în modul de tratat al unor capitole din documentația pentru solicitanți. Acestea se referă în principal la: explicarea insuficientă a criteriilor de evaluare tehnico-financiare din grilele de evaluare, informații insuficiente despre modul de evaluare a criteriilor orizontale și absența unui model de realizare a analizei financiare.

În ceea ce privește etapele contractării și conținutul contractului de finanțare, abordarea acestora este foarte bună, în sensul descrierii cuprinzătoare la nivelul ghidurilor. Etapa de implementare a relevat însă unele puncte slabe, legate de prelungirea excesivă a etapelor de contractare pentru unele operațiuni și interpretări neclare ale obligațiilor contractuale, aspecte care ar trebui remediate din faza de publicare a documentației pentru solicitanți (recomandările sunt prezentate la Întrebarea 8/Progres).

Recomandări

- ✓ Grilele de evaluare tehnico-financiară trebuie dezvoltate în colaborare cu evaluatorii, prin includerea în Ghiduri de explicații suplimentare privind toate aspectele vizate pentru fiecare criteriu și logica punctării acestora de către evaluatori (exemplu Maturitatea proiectului – Investiții Mari/Mici IMM);
- ✓ Descrierea modului în care cererile de finanțare trebuie să trateze temele orizontale trebuie dezvoltată prin trimiteri suplimentare la studii de caz, acte normative și alte materiale relevante, iar modul de punctare în cadrul evaluării tehnico-financiare trebuie detaliat prin enumerarea tuturor aspectelor avute în vedere de evaluatori, eventual prin exemple;
- ✓ Ghidurile pentru solicitanți trebuie să conțină formate predefinite în Excel pentru realizarea analizei financiare, care să permită calcularea automată a indicatorilor financiar, similar cu modelele utilizate în cadrul POR sau PNDP. Expertiza consultanților evaluatori de proiecte contractați în cadrul AT constituie un capital de care AM /OI IMM ar trebui să beneficieze în demersul de realizare a formatelor predefinite pentru analiza financiară.
- ✓ Pentru a răspunde necesităților de apreciere cât mai obiectivă a costurilor de implementare a activităților propuse în proiectele operațiunii Standardizare, OI IMM ar trebui să realizeze în colaborare cu ASRO o grilă de costuri orientative pe categorii de solicitanți/sectoare industriale și număr de personal și să realizeze evaluarea tehnico-financiară a cererilor de finanțare cu prioritate pentru această operațiune cu evaluatori independenți specializați în domeniu (a se vedea și recomandările pentru Întrebarea nr. 8/Progres).

B8. ESTE SISTEMUL DE SELECȚIE EFICACE?

Sistemul de evaluare și selecție este conceput pentru a asigura echitatea, transparența și rapiditatea selecției proiectelor în cadrul operațiunilor, dar este perfectibil sub aspectul eficacității în general și în mod diferențiat pe diversele operațiuni.

Aplicarea în practică a procedurilor de evaluare și selecție a întâmpinat provocări majore – în primul rând numărul foarte mare de proiecte depuse și suprapunerea apelurilor - și deficiențe importante, rămase nerezolvate în timp, în ceea ce privește resursele – umane și materiale – disponibile pentru a face față acestor provocări. Unele neclarități care persistă în etapa de verificare a eligibilității cu privire la gradul de detaliere a verificării și care aparțin în mod normal etapei de evaluare tehnico-financiară sunt susceptibile de a genera întârzieri pentru acest stadiu³².

³² Sunt formulate recomandări în acest sens în capitolul dedicat sistemului de implementare



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Criteriile de evaluare și selecție sunt perfectibile pentru toate operațiunile, iar aplicarea de „filtre” suplimentare care să genereze proiecte de calitate și mai ales să țină seama cu precădere societăți comerciale cu potențial de creștere trebuie realizată în etapa de evaluare tehnico-financiară. O excepție sunt operațiunile „soft” pentru IMM, unde considerăm că sunt necesare filtre încă din etapa verificării eligibilității.

Grilele de evaluare tehnico-financiară reflectă în mod corect ponderea criteriilor principale – Relevanța și Calitatea proiectului – în sistemul de punctare pentru toate operațiunile. Implementarea primelor apeluri a generat unele modificări ale grilelor, dar mai ales o experiență practică relevantă la nivelul evaluatorilor, care trebuie capitalizată prin îmbunătățiri formale ale grilelor de evaluare.

Modul de tratare a capacității financiare a beneficiarilor prin intermediul sistemului de evaluare și selecție este diferit în condiții de criză, principala problemă în implementare fiind în prezent accesul beneficiarilor la finanțare. Impunerea sau nu de filtre privind capacitatea financiară este o decizie mai complicată și care ar trebui aplicată numai de la caz la caz pentru fiecare operațiune. Însușirea accesului la resursele financiare ale programului însă este o problemă foarte actuală și care poate fi tratată prin modificări ale sistemului de implementare.

Recomandări

- ✓ Grila de verificare a eligibilității pentru operațiunile de investiții pentru IMM-uri ar trebui restructurată, astfel:

1) Criteriile care tratează activitățile proiectului și apartenența pe coduri CAEN ar trebui să se limiteze la:

- Activitatea economică (codul/codurile CAEN) pentru care se solicită finanțare este eligibilă;
- Activitatea economică (codul/codurile CAEN) pentru care se solicită finanțare se regăsește în Certificatul constatator;
- Celelalte verificări care privesc convergența către codul principal, respectiv apartenența cheltuielilor și activităților pe coduri CAEN eligibile trebuie efectuate în faza de evaluare tehnico-financiară, iar criteriile corespunzătoare din grila de verificare a eligibilității eliminate;

2) următoarele criterii ar trebui eliminate din grila de verificare administrativă și a eligibilității, iar pentru criteriile orizontale ar trebui adăugat scorul minim 0 în grila de evaluare tehnico-financiară:

- Proiectul respectă legislația națională și comunitară în domeniul egalității de șanse;
- Proiectul respectă legislația națională și comunitară în domeniul protecției mediului;
- Capacitatea de a asigura contribuția proprie la valoarea totală eligibilă a proiectului;
- Rezultatele clar definite și măsurabile/cuantificabile și indicatorii conform cu cei evidențiați în Cererea de finanțare – acest criteriu calitativ este inclus în grilele de evaluare tehnico-financiară.

- ✓ Investiții sector productiv

- Proiectele eligibile ar trebui să fie exclusiv legate de activitatea de bază, verificabilă, a solicitantului, inclusiv activități noi aflate imediat în aval sau în amonte față de obiectul de bază al activității, în adevăratul sens al obiectivului de „diversificare a activității”. Un astfel de criteriu ar trebui verificat la nivel declarativ prin grila eligibilității și evaluat în detaliu în etapa de evaluare tehnico-financiară, cu posibilitate de eliminare (scor minim 0).
- Criteriul legat de justificarea intervenției publice (RIR) ar trebui să devină criteriu de eligibilitate, similar apelului 2010 Investiții întreprinderi mari.
- Ar trebui punctate în evaluarea tehnico-financiară experiența firmei în sectorul de activitate (istoric) și potențialul de creștere (sursă: situații financiare 2, 3 ani anteriori bilanț prescurtat sau chiar site mfinante.ro).
- În situația neadoptării recomandării privind prioritizarea sectorială (a se vedea Întrebarea de evaluare generală I), punctarea conform apartenenței la sectorul industrial după valoarea adăugată (similar Op Investiții întreprinderi mari) ar trebui generalizată.

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- Criteriile II.1, II.2 și II.3 din grila Investiții Întreprinderi mari/apel 2010 ar trebui generalizate.
- Criteriul „Crearea de locuri de muncă” ar trebui punctat în funcție de aportul de locuri de muncă permanente nou create pentru unitatea de finanțare nerambursabilă de referință.
- Punctarea criteriilor orizontale în evaluarea tehnico-financiară ar trebui să includă scor minim 0
- ✓ **Standardizare, Internaționalizare și Consultanță**
 - Punctarea tehnico-financiară ar trebui să acorde prioritate sectorului productiv, așa cum este acesta definit în operațiunile relevante din cadrul programului
 - Precizările suplimentare privind codurile CAEN aferente activităților care se promovează, introduse în apelurile 2009, ar trebui întărite prin referire la activitatea de bază a solicitantului.
 - Pentru Standardizare și Internaționalizare trebuie introduse criterii de eligibilitate legate de indicatorii financiari ai solicitantului pentru respectarea principiului proporționalității. În definirea acestora ar fi foarte bine să fie consultați experți financiari cu experiență practică, cel mai probabil ar trebui conceput un mix între cifra de afaceri și capitalul propriu.
 - Criteriul „Relevanța proiectului pentru activitatea firmei” este corect enunțat, dar incomplet definit pentru Standardizare și Internaționalizare – trebuie incluse subcriterii suplimentare pentru punctul I.1 din grilă și scorul minim 0.
 - Pentru operațiunea Consultanță, scorul minim 0 ar trebui reintrodus pentru criteriul „Corelare între obiectivele proiectului, rezultate și buget”.
 - Pentru operațiunea Consultanță: (1) dimensiunea grantului ar trebui să se raporteze exclusiv la capitalul propriu al solicitantului, (2) definirea noțiunii de start-up ar trebui revăzută (societate comercială înființată în anul în care se înregistrează cererea de finanțare), (3) firmele de consultanță cu obiect principal de activitate conform CAEN 7022 ar trebui excluse dintre beneficiarii eligibili, (4) definirea prestatorilor eligibili de servicii de consultanță ar trebui revizuită în concordanță cu activitățile eligibile pentru a include în mod expres de exemplu institute de cercetare sau institute de sondare a pieței, (5) maturitatea proiectului ar trebui notată în funcție de elementele pregătitoare existente și gradul de detaliere al serviciilor de consultanță pentru care se solicită finanțarea, (6) în vederea asigurării unei abordări consecvente, ar trebui să se aplice coeficienți regionali.

C. ÎNTREBĂRI REFERITOARE LA MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE

C1. CARE SUNT PRINCIPALELE PROBLEME, CONSTRÂNGERI ȘI PUNCTE SLABE ALE SISTEMULUI?

În perioada de raportare sistemul de implementare a AP1 s-a confruntat cu următoarele:

Probleme: volumul de muncă excesiv rezultat din numărul mare de cereri de finanțare depuse și ca urmare nerespectarea unor termene/activități procedurate și lipsa de motivare a personalului

Constrângeri: numărul insuficient de personal (30 persoane deficit estimat la nivelul OI IMM), logistica foarte deficitară, procedurile interne de bugetare a unor activități

Puncte slabe: comunicarea și conlucrarea interdepartamentală deficientă, comunicarea insuficientă cu beneficiarii pe parcursul implementării proiectelor, incapacitatea de a folosi AT pentru adresarea dificultăților întâmpinate, absența de structuri în teritoriu.

În pofida deficitului de personal manifestat în gestiunea primului apel din cadrul operațiunii Întreprinderi mari, AM pare în prezent în poziția de a fi depășit în cea mai mare măsură constrângerile din gestiunea pre-implementare a acestei operațiuni. Experiența OI IMM indică însă necesitatea evaluării riguroase a capacității de gestionare pe parcursul



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

implementării, concluzia neputând să conducă decât spre o definiție mai precisă și activare din timp a asistenței tehnice necesare.

Stadiul incipient, deci și implicarea limitată a AM și OI IMM în operațiunile legate de polii de competitivitate și clustere de întreprinderi nu este de natură să ofere garanții asupra capacității ambelor instituții pentru faza de implementare. Tehnic, implementarea ambelor operațiuni este delegată OI IMM, însă pe termen scurt și mediu organizația nu pare să aibă resursele necesare unei asemenea sarcini.

De asemenea, aranjamentele instituționale, dar și resursele proprii limitate disponibile par să ofere capacitate de implicare limitată pentru AM în ceea ce privește gestiunea eficientă a operațiunilor JEREMIE. Rapoartele anuale de implementare depuse de FEI nu sunt suficiente, iar procedura de comunicare este complicată, astfel încât AM nu dispune de suficiente instrumente pentru monitorizarea progresului, cu atât mai puțin pentru promovarea unor măsuri corective în implementare în acord cu evoluția programului sau mediului economic și financiar.

Structura instituțională a OI IMM a făcut obiectul mai multor reorganizări în perioada scursă de la înființarea sa. OI IMM s-a aflat pe rând în structura MIMMC, MIMMCTPL, MIMMCMA, iar în prezent MECMA. Aceste multiple transformări instituționale au avut fără îndoială un impact asupra funcționării sistemului în ansamblul său și au complicat modul de derulare a multora dintre activitățile principale. Funcțiile suport (achiziții publice și juridic) se află atât la AM cât și la OI IMM în afara structurilor proprii, ceea ce face ca acestea să depindă de departamentele de resort ale organizațiilor din care fac parte.

În continuare sunt prezentate principalele constatări privind problemele și constrângerile care au afectat serviciile din componența OI IMM, iar recomandările sunt formulate la Întrebarea nr. 3/Sistem.

Programare Asistență Tehnică Informare și Comunicare

- ✓ Asistența Tehnică necesară bunei desfășurări a activității OI IMM nu a putut fi activată din diverse motive: lipsa de capacitate, întârzierea deciziilor AM, mecanism complicat de colaborare cu alte departamente (Achiziții publice);
- ✓ Principalele deficiențe care s-au manifestat și persistă sunt: numărul insuficient de personal pentru acoperirea tuturor responsabilităților și colaborarea redusă cu alte departamente în principal din cauza supraîncărcării;
- ✓ Calitatea fișelor de AT s-a îmbunătățit în ultimul timp, s-au identificat mai bine problemele și nevoile în corelare cu ghidurile solicitanților pentru următoarele apeluri de proiecte;
- ✓ Biroul de Informare și Comunicare nou creat este în continuare subdimensionat față de nevoi.

Evaluare, Selecție și Contractare

- ✓ Durata prea îndelungată a procesului de evaluare și selecție în diversele operațiuni, dar mai ales în cele mai populare de investiții productive;
- ✓ Principalele probleme sunt legate de: Logistica insuficientă, proceduri, abordarea criteriilor de verificare și evaluare, motivarea insuficientă a personalului;
- ✓ Presiunea lansării celei de a doua runde de apeluri de proiecte combinată cu volumul de muncă ridicat a contribuit la neadoptarea măsurilor necesare, cu puține excepții cum a fost de exemplu comasarea verificării administrative și a eligibilității;
- ✓ Volumul de muncă excesiv a dus la imposibilitatea respectării termenelor procedurate (de exemplu transmiterea cu întârziere a notificărilor).

Management Financiar și Control

- ✓ Din cauza subdimensionării personalului, verificarea administrativă avansează foarte încet, chiar dacă în ultimul timp s-a îmbunătățit, de exemplu cererile de rambursare depuse în octombrie 2009 au început să fie procesate în martie 2010;



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ Împreună cu dublarea 100% a verificării de către AM, întârzierile ies din cadrul procedural, respectiv clauza contractuală de plată la 90 zile nu poate fi respectată, cu efecte nefaste/dramatice asupra fluxurilor de numerar ale beneficiarilor, estimările serviciului sunt din aceste motive aproximative;
- ✓ Procedura privind efectuarea de vizite la fața locului a fost încălcată în mod constant, din lipsă de fonduri și personal.

Monitorizare și SMIS

- ✓ Monitorizarea la nivel de AP este neglijată, iar rapoartele de progres existente au un conținut calitativ modest în ce privește descrierea deficiențelor sistemului la care se face referire în mod uzual prin formula „binecunoscute de către toate părțile”;
- ✓ Logistica neadecvată a cauzat și continuă să cauzeze încălcarea procedurilor de monitorizare la nivel de proiect;
- ✓ Numărul prea mare de proiecte per ofițer de monitorizare face principala funcțiune de asistență a beneficiarilor și vizitele la fața locului aproape imposibile;
- ✓ Soluția echipelor mixte pentru vizitele în teren poate rezolva problema numai parțial dată fiind distribuția teritorială a proiectelor și pare inefficientă sub aspectul costurilor pe care le implică;
- ✓ Unii dintre angajații cei mai experimentați în monitorizare au părăsit organizația.

În funcție de modul de soluționare a unor aspecte ținând de statutul OTIMM, personalul acestora ar putea fi utilizat în diverse faze ale procesului de evaluare, selecție și implementare a proiectelor, cum sunt activitatea de help desk, verificarea administrativă și a eligibilității cererilor primite, monitorizare (realizarea de vizite în teren), control (realizarea de vizite în teren).

2. TOATE INSTITUȚIILE IMPLICATE ÎN MANAGEMENTUL POS CCE ÎȘI ÎNDEPLINESC ATRIBUȚIILE ÎN CONFORMITATE CU REGLEMENTARILE CE PENTRU FEDR?

Autoritatea de Audit a efectuat două acțiuni de auditare de conformitate în iulie și noiembrie 2008. Conform acestora sistemul și procedurile de lucru respectă reglementările CE pentru FEDR.

În cursul anului 2009 s-au desfășurat două acțiuni ale Autorității de audit privind evaluarea modului de funcționare a sistemului de management și control stabilit pentru POS CCE în iulie, respectiv decembrie 2009. Concluziile rapoartelor de audit au fost:

Iulie 2009: *Sistemul funcționează, dar sunt necesare anumite îmbunătățiri.*

Decembrie 2009: *Sistemul de management și control funcționează parțial, sunt necesare îmbunătățiri substanțiale*

În prezent sunt în desfășurare o serie de măsuri de îmbunătățire a activității, în special la nivelul OI IMM, iar prezentul raport conține o serie de recomandări în aceeași direcție. În ceea ce privește procedura de control la fața locului, unde au existat până acum importante constrângeri financiare, de resurse umane și logistică, având în vedere lansarea unor fișe tehnice de AT, există premisele îmbunătățirii activității de verificare în teren a cererilor de rambursare în sensul efectuării vizitelor de control la fața locului înaintea efectuării plăților. Deși Regulamentul CE 1828/2006 nu menționează o astfel de cerință, această abordare ar fi consecventă cu spiritul exhaustiv al verificărilor administrative impus de AM.

Recomandări

- ✓ **Procedura privind vizitele la fața locului ar trebui să prevadă efectuarea acestora în perioada dintre depunerea cererii de rambursare și efectuarea plății.**

3. CUM POATE FI ÎMBUNĂTĂȚITĂ CALITATEA ȘI EFICIENȚA SISTEMUL DE MANAGEMENT, AVÂND ÎN VEDERE ATÂT PROBLEMELE ȘI PUNCTELE SLABE ALE ACESTUIA, CÂT ȘI CELE MAI BUNE PRACTICI IDENTIFICATE ÎN CELELALTE ȚĂRI ALE UE?



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Calitatea și eficiența sistemul de management se pot îmbunătăți prin aplicarea de soluții adecvate problemelor, constrângerilor și punctelor sale slabe identificate în cadrul acestei evaluări, însă există mai ales în contextul crizei economice, factori externi importanți care influențează sistemul instituțiilor publice din România.

Îmbunătățirea sistemului de management al AP 1 este un proces complex dată fiind interdependența numeroaselor planuri și factori care trebuie considerați într-un astfel de demers.

În plan organizațional au fost operate modificări recente care au început să producă deja rezultate, fiind puțin probabile alte modificări substanțiale pe termen scurt. În planul resurselor umane au avut loc schimbări în sensul reducerii numărului de personal activ față de 30.12.2009, dar sunt posibile unele soluții de ameliorare a situației în următoarea perioadă. În ceea ce privește mecanismele de funcționare și procedurale există o anumită flexibilitate în limitele cadrului strategic definit, astfel încât în acest domeniu se plasează principalele oportunități de îmbunătățire a sistemului.

Bunele practici internaționale indică folosirea AT pentru suplinirea lipsei de resurse proprii în implementarea fondurilor structurale. În acest sens utilizarea evaluatorilor independenți este una dintre soluțiile cel mai frecvent utilizate. Chiar dacă există opinii diferite privind eficacitatea acestor servicii versus personalul propriu pentru etapa de evaluare tehnico-financiară, opinia evaluatorului este că utilizarea de evaluatori independenți este în continuare soluția oportună care trebuie extinsă, acordând atenție modalităților de selectare a acestora și fără a neglija experiența practică valoroasă dobândită de personalul propriu implicat în evaluare până în prezent (Întrebarea nr. 8/Progres).

Numărul foarte mare de proiecte depuse cu care s-a confruntat sistemul, și în primul rând OI IMM este și consecința lipsei unei strategii naționale de concentrare pe priorități industriale sectoriale pe care POS CCE să o utilizeze în fundamentarea intervențiilor.

Recomandări:

- ✓ **AM /OI IMM ar trebui să reflecteze asupra posibilității de a introduce, pentru apelurile rămase în cadrul operațiunilor de investiții, o restrângere a sectoarelor industriale eligibile pentru a ajunge la o ponderare mai rezonabilă a cererilor de finanțare depuse și prioritiza dezvoltarea economică prin concentrare de resurse. Prioritizarea se poate realiza plecând de la elementele actualizate de politică industrială ce pot sugera sectoarele cu valoare adăugată înaltă, dar și pe baza Strategiei Naționale de Export;**
- ✓ **OTIMM ar trebui implicate fie în activitatea de verificare administrativă și a eligibilității, fie în activitatea de monitorizare sau de vizite de precontractare în teren, dacă acestea vor fi considerate oportune. Implicarea OTIMM ar trebui realizată în contextul aplicării ajustărilor instituționale necesare pentru a evita potențiale conflicte de interes și incompatibilități în raport cu legislația națională și europeană (de exemplu, se poate lucra similar cu POR-ADR pe baza de contract care să conțină clauze privind evitarea conflictului de interese);**
- ✓ **Obligațiile OI IMM de a acorda asistență tehnică beneficiarilor ar trebui să fie menționate explicit în contractul de finanțare:**
 - **OI IMM are obligația de a sprijini Beneficiarul prin furnizarea informațiilor sau clarificărilor pe care acesta le consideră necesare pentru implementarea Proiectului;**
 - **OI IMM are obligația de a răspunde la orice solicitare scrisă a Beneficiarului, privind implementarea Proiectului, în termen de maxim 10 (zece) zile lucrătoare de la primirea acesteia.**
- ✓ **Contractul de finanțare trebuie să precizeze clar interdicția pentru beneficiari de a ipoteca/gaja bunurile achiziționate prin proiectele cofinanțate din POS CCE;**
- ✓ **Calendarul procedurii privind încheierea contractelor de finanțare trebuie precizat explicit, cu menționarea expresă a termenului la care se produce, mai ales privind decăderea din drepturi a beneficiarilor selectați pentru finanțare și se apelează listele de rezervă și inclus în ghidul solicitantului;**



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ În sprijinul îndeplinirii obligațiilor de acordare de informare și asistență beneficiarilor OI IMM ar trebui să conceapă și implementeze un proiect de asistență tehnică care să furnizeze servicii de tip help desk pentru implementare;
- ✓ Asistența tehnică, care reprezintă cea mai realistă soluție pe termen scurt de îmbunătățire a capacității administrative a OI IMM trebuie activată de urgență. În condițiile în care numărul de personal este extrem de redus și există dependență de departamentul specializat al MECMA, ar trebui contractate servicii de consultanță destinate pregătirii și lansării de proiecte de asistență tehnică;
- ✓ Achiziționarea de servicii de asistență tehnică pentru contractarea de evaluatori independenți ar trebui astfel programată încât să asigure corelarea cu calendarul apelurilor de proiecte. Soluția fără compromis este programarea lansării apelurilor în funcție de existența unui contract/acord cadru pentru furnizarea de servicii de evaluare de proiecte;
- ✓ Utilizarea evaluatorilor independenți pentru etapa de evaluare tehnico-financiară ar trebui generalizată pentru toate operațiunile. Capitalizarea experienței personalului propriu în evaluare ar trebui utilizată în continuare în recrutare, instruire și verificare/mediere a activității evaluatorilor independenți;
- ✓ Sistemul de selecție a evaluatorilor independenți ar trebui extins prin recrutarea de evaluatori persoane fizice prin acord cadru (există modele funcționale și formate de caiete de sarcini disponibile în cadrul altor programe operaționale).



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

AXA PRIORITARĂ 2



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

2.1. PREZENTAREA GENERALĂ A AXEI PRIORITARE 2

Axa Prioritară 2 – Cercetare este împărțită în 3 domenii majore de intervenție, având un total de nouă operațiuni. Programarea inițială a vizat o acțiune sinergică, pe mai multe paliere, pentru promovarea cercetării-dezvoltării și inovării în sprijinul competitivității.

Domeniul major de intervenție 2.1 (DMI 2.1) – Cercetare-dezvoltare în parteneriat între universități/institute de cercetare-dezvoltare și întreprinderi în vederea obținerii de rezultate aplicabile în economie urmărește în principal intensificarea activităților de C-D în sprijinul întreprinderilor, prin încurajarea parteneriatelor, stimularea transferului rezultatelor cercetării și cunoștințelor științifice în mediul economic, ridicarea nivelului dezvoltării tehnologice în întreprinderi. Operațiunile subsecvente DMI 2.1. urmăresc:

- ✓ 2.1.1 Proiecte de cercetare în parteneriat între universități/institute de cercetare-dezvoltare și întreprinderi
- ✓ 2.1.2 Proiecte C-D de înalt nivel științific la care vor participa specialiști din străinătate³³

Domeniul major de intervenție 2.2 (DMI 2.2) - Investiții în infrastructura de CDI și dezvoltarea capacității administrative oferă sprijin pentru dezvoltarea infrastructurii de C-D a celor mai performante universități și instituții de C-D publice, în scopul creșterii calității și eficienței activității de C-D, dezvoltării de poli de excelență, promovării parteneriatelor la nivel internațional și creșterii capacității administrative a universităților și instituțiilor de CD publice. Operațiunile din cadrul acestui DMI urmăresc:

- ✓ 2.2.1: Dezvoltarea infrastructurii C-D existente și crearea de noi infrastructuri C-D (laboratoare, centre de cercetare)
- ✓ 2.2.2 Dezvoltarea de poli de excelență
- ✓ 2.2.3 Dezvoltarea unor rețele de centre C-D, coordonate la nivel național și racordate la rețele europene și internaționale de profil (GRID, GEANT)
- ✓ 2.2.4 Întărirea capacității administrative

Domeniul major de intervenție 2.3 (DMI 2.3) – Accesul întreprinderilor la activități de cercetare-dezvoltare și inovare sprijină creșterea capacității de cercetare a întreprinderilor, pentru întărirea transferului tehnologic și aplicarea în producție a rezultatelor C-D. În cadrul acestui domeniu pot participa, între altele, întreprinderile ce au derulat proiecte în cadrul DMI 2.1., pentru a transforma rezultatele cercetărilor în produse/tehnologii/servicii pe piață. Cele trei operațiuni aferente DMI 2.3 urmăresc:

- ✓ 2.3.1: Sprijin pentru start-up-urile și spin-off-urile inovative
- ✓ 2.3.2: Dezvoltarea infrastructurii de CD a întreprinderilor, cu crearea de noi locuri de muncă pentru CD
- ✓ 2.3.3: Promovarea inovării în cadrul întreprinderilor

Obiectivul Axei Prioritare 2 este "creșterea capacității de C-D, stimularea cooperării dintre instituțiile de CDI și întreprinderi și creșterea accesului întreprinderilor la CDI", cu scopul creșterii competitivității economiei românești³⁴.

³³ Sursa: Documentul Cadru de Implementare POS CCE, versiunea noiembrie 2008

<http://www.mct.ro/index.php?action=view&idcat=543>; Notă: Versiunea DCI pentru AP2 publicată pe site-ul ANCS nu a fost încă aprobată de CM POS CCE.

³⁴ Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Motivația introducerii unei axe dedicate cercetării într-un program dedicat creșterii competitivității economice a provenit din nevoia de a îmbunătăți, pe de o parte, performanța globală a sectorului de cercetare – dezvoltare și pe de altă parte, de a spori productivitatea întreprinderilor prin creșterea ratei inovării și transpunerea rezultatelor cercetării în economie. Se creează astfel baza pentru un salt calitativ în ceea ce privește competitivitatea României, prin trecerea spre competitivitatea bazată pe inovare și prin convergența treptată către agenda Uniunii Europene în domeniu (Strategia Lisabona, creșterea cheltuielilor cu CDI, implicarea întreprinderilor în CDI etc.).

Elementele cheie ale acestei axe sunt finanțarea proiectelor de C&D, care vor genera rezultate aplicabile direct în economie, modernizarea și dezvoltarea capacității și infrastructurii CDI, creșterea calității și diversificarea gamei ofertei de servicii inovative, stimularea cererii potențiale de inovare venite din partea întreprinderilor. Axa Prioritară 2 își propune să contribuie la realizarea obiectivului României de creștere a cheltuielilor interne brute de C&D (GERD³⁵) până la 2% din PIB în 2015. Subsecvent acestui obiectiv, POS CCE menționează ca țintă atingerea unui nivel de 1% din PIB, până în 2010, pentru cheltuielile private cu C&D (BERD³⁶).

În conformitate cu obiectivele Strategiei Naționale în domeniul CDI, operațiunile din Axa Prioritară 2 referitoare la activitatea de cercetare-dezvoltare și de dezvoltare a infrastructurii publice de CD se concentrează pe cinci arii tematice prioritare: (1) Sănătate; (2) Agricultură, Siguranță și Securitate alimentară; (3) Energie; (4) Mediu; (5) Materiale, produse și procese inovative, care pot avea un impact semnificativ în creșterea productivității economice.

Un element definitoriu pentru această Axă Prioritară este dat tocmai de specificul domeniului căruia se adresează: procesul de programare, stabilirea obiectivelor și țăintelor, definirea ariilor tematice și întreaga abordare a procesului de implementare au fost construite în baza experienței acumulate prin programele naționale și europene din domeniul CDI. De altfel, acesta este și motivul pentru care implementarea Axei Prioritare 2 per ansamblu a întâmpinat mai puține dificultăți față de celelalte axe prioritare ale programului.

ALOCĂRI FINANCIARE ÎN CADRUL AP2

Alocarea financiară pentru Axa Prioritară 2 este de aproximativ 21% din totalul programului, fiind a treia ca mărime. În cadrul axei, Operațiunea 2.2.1 Dezvoltarea infrastructurii CD existente și crearea de noi infrastructuri CD (laboratoare, centre de excelență) are alocarea cea mai consistentă – 42,2% din total – urmată la mare distanță de Operațiunea 2.1.1. Proiecte de cercetare în parteneriat între universități/institute de cercetare-dezvoltare și întreprinderi, cu 14%. Alocări importante au și operațiunile 2.3.2 și 2.3.3, Dezvoltarea infrastructurii de CD a întreprinderilor și crearea de noi locuri de muncă pentru CD și respectiv Promovarea inovării în cadrul întreprinderilor, fiecare cu câte 12,7% din totalul alocărilor.

Distribuția la nivelul domeniilor majore de intervenție și operațiunilor este prezentată în Anexa 5.2.

Distribuția alocărilor financiare în funcție de tipurile de beneficiari eligibili – organizații de cercetare și întreprinderi³⁷ - arată că cel puțin jumătate din Axa Prioritară 2 este dedicată sectorului public³⁸, în timp ce numai 28,2% este destinată exclusiv sectorului privat. 21,3% din AP2 este împărțită între cele două mari categorii de beneficiari. Luând în considerare faptul că în cadrul Op. 2.1.2., în cadrul apelului din 2009, majoritatea proiectelor au fost depuse de institute de cercetare și universități de stat (148 dintr-un total de 195 de proiecte depuse), și că, **până la data de 30 septembrie 2009** în cadrul Op. 2.1.1 bugetul

³⁵ GERD = Gross domestic R&D (EN) – suma cheltuielilor cu cercetarea-dezvoltarea din următoarele patru sectoare economice: sectorul privat, universități, sectorul public și sectorul non-profit.

³⁶ BERD = Business expenditure on R&D (EN)

³⁷ Acestea reprezintă cele două mari categorii de beneficiari eligibili; Documentul Cadru de Implementare și Ghidurile Solicitantului detaliază diferite sub-categorii, de ex.: universități, institute de cercetare, întreprinderi, *start-up-uri* și *spin-off-uri* etc.

³⁸ Prin sector public înțelegând orice beneficiar eligibil înafara întreprinderilor



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

solicitat a fost o treime din bugetul alocat, se poate aprecia că Axa Prioritară 2 a fost accesată cu predilecție de către sectorul public, mai exact către entitățile din cadrul sistemului de cercetare – dezvoltare din România. Astfel, se confirmă previziunile inițiale conform cărora în primii ani de implementare a POS CCE ponderea beneficiarilor din sectorul public va fi mai mare decât cea din sectorul privat. Pe de altă parte, ținând seama de faptul că efectele crizei financiare se vor prelungi și în 2010-2011, se conturează posibilitatea ca această situație să se mențină și în a doua parte a implementării POS CCE, ceea ce pune sub semnul întrebării impactul real al AP2 asupra îmbunătățirii competitivității întreprinderilor și transpunerii cercetării în rezultate economice.

În cadrul Axei Prioritare 2 nu s-au realizat alocări speciale, în funcție de criterii regionale, distribuția în plan teritorial a investițiilor în cercetare fiind determinată de localizarea centrelor universitare și de cercetare.

2.2. PROGRESUL REALIZAT PÂNĂ LA DATA DE 30.09.2009

La fel ca și în cazul celorlalte axe prioritare, progresul Axei Prioritare 2 a fost determinat de o serie de factori de natură internă și externă, care s-au manifestat cu amplitudine mai ridicată sau mai scăzută.

Orientarea AP2 către activități din domeniul CDI a determinat implicit o concentrare a beneficiarilor potențiali în zona sistemului național de cercetare – dezvoltare, care s-a putut observa mai apoi în implementare, prin numărul semnificativ mai mare de proiecte depuse de către organizații de C-D, decât de firme private. **Această concluzie se referă exclusiv la situația înregistrată la data 30 septembrie 2009, când apelurile pentru Op 2.3.1 și Op.2.3.3., cu exclusivitate pentru întreprinderi, și apelurile pentru Op. 2.1.1. și Op. 2.1.2 la care pot aplica și întreprinderi nu erau finalizate.** Până la încheierea perioadei de implementare a POS CCE, este evident că situația este posibil să se modifice; cu toate acestea, progresul de până la 30.09.2009 confirmă asumțiile inițiale conform cărora într-o primă etapă beneficiarii din sistemul public sunt mai activi în accesarea fondurilor prin AP 2 a POS CCE.

Totodată, direcționarea către entitățile din sistemul național de CDI a avut un impact pozitiv asupra progresului axei, întrucât acestea sunt deja familiarizate cu procedurile programelor naționale de cercetare derulate prin competiții și cu gestionarea proiectelor. Astfel, numărul cererilor de finanțare respinse pe criterii administrative a fost relativ mai mic decât în cazul altor axe.

Din punct de vedere al distribuției regionale, proiectele depuse în cadrul AP 2 se concentrează cu precădere în zonele o activitate intensă de CDI (Cluj-Napoca, București, Iași, Timișoara). La fel ca și în cazul anterior, aceasta este o concluzie bazată pe exclusiv pe rezultatele de la data de 30.09.2009 și pe măsură ce programul avansează situația ar putea să se modifice. Având în vedere specificul domeniului axei prioritare 2 și ținând cont de experiența altor state membre, este mai puțin probabil ca distribuția regională să se modifice dramatic față de momentul analizei.

Așa cum era de așteptat, efectele crizei financiare s-au făcut simțite și asupra proiectelor AP 2: la nivelul instituțiilor finanțate din bugetul de stat, restricțiile bugetare au determinat, pe de o parte, diminuarea finanțărilor din alte surse, și prin urmare dificultăți în asigurarea cofinanțării sau probleme de *cash-flow*, iar pe de altă parte, au creat, **cel puțin pe termen scurt**, dificultăți în respectarea obligațiilor asumate (de ex. îndeplinirea unor indicatori, cum ar fi numărul de locuri de muncă nou create în C-D poate fi pusă sub semnul întrebării, în contextul blocării angajărilor în sistemul public). Având în vedere profunzimea efectelor crizei economice dar și timpul estimat pentru redresare, proiectele aflate în prezent în implementare prezintă un risc ridicat de eșec, întrucât actualele restricții nu se vor diminua nici pe parcursul anului 2010.

La nivelul mediului privat, cererea pentru proiecte de investiții în cercetare – dezvoltare și inovare a fost diminuată, firmele fiind nevoite să adopte strategii de supraviețuire. Pe de altă parte, proiectele aflate în implementare întâmpină aceleași dificultăți, legate de imposibilitatea accesului la credite, lipsa lichidităților, reducerea dimensiunii activității derulate.

Din punct de vedere cantitativ și calitativ, progresul Axei Prioritare 2 este prezentat în secțiunile următoare.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Apelurile de propuneri de proiecte lansate în cadrul Axei Prioritare 2 au fost pregătite și au început în cadrul programului național IMPACT.

Programul IMPACT, derulat între 2006-2009, a funcționat într-o manieră similară cu implementarea POS CCE, lansând apeluri pentru cereri de finanțare, pentru a sprijini dezvoltarea unor propuneri de proiecte care vor putea fi propuse la competițiile POS - Creșterea Competitivității Economice, componenta de CDI, adresate ofertanților de proiecte din comunitatea științifică și din mediul economic. Sprijinul din partea programului IMPACT a constat în oferirea unor servicii de consultanță pentru realizarea documentelor anexate aplicației pentru fondurile structurale și a unor servicii de asistență tehnică specializată pentru completarea profesională a formularului de aplicație pentru POS - Creșterea Competitivității Economice, componenta de CDI. Cererea de finanțare IMPACT pentru beneficiarii de proiecte conținea secțiuni ce s-au regăsit mai apoi în pachetul de documente POS CCE, Axa Prioritară 2.

Derularea programului IMPACT a constituit un exercițiu util atât pentru beneficiarii potențiali ai POS CCE, cât și pentru Organismul Intermediar, asigurând condițiile necesare pentru implementarea ulterioară. Din acest punct de vedere, activitățile de pregătire derulate de către OI - Cercetare pot constitui un exemplu de bună practică atât la nivelul POS CCE, cât și pentru celelalte programe operaționale. Programul IMPACT nu a facilitat doar înțelegerea procedurilor și cerințelor impuse de accesarea fondurilor structurale, ci a constituit și un mecanism de promovare a acestora în rândul beneficiarilor potențiali.

Ghidurile Solicitantului elaborate în cadrul Axei Prioritare 2 au fost inspirate din documentațiile aferente competițiilor naționale din domeniul cercetării și din programele europene PC7, fiind însă adaptate rigorilor agreeate la nivelul POS CCE. Pe parcursul implementării, documentele au fost îmbunătățite și îmbogățite cu noi informații, în cazul operațiunilor mai dificile: de ex. Modelul de Acord/Contract de Parteneriat între Părți, Metoda de calcul cheltuieli generale administrație, Indicatori financiari ai Planului de afaceri.

Din punct de vedere al conținutului, Ghidurile Solicitantului sunt relativ similare pentru toate apelurile derulate, având următoarele secțiuni principale:

- 1) Secțiunea I - Informații generale despre POS CCE
- 2) Secțiunea II – Reguli privind competiția de proiecte din anul 2009
- 3) Secțiunea III - Contractarea și finanțarea proiectelor prin POS CCE
- 4) Secțiunea IV - Monitorizare și control
- 5) Secțiunea V – Anexe (Cererea de finanțare, Lista documentelor însoțitoare la cererea de finanțare, Norme interne elaborate de Autoritatea de Management „Instrucțiuni de achiziții pentru beneficiarii operatori economici privați ai Programului Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice”, Măsuri de informare și publicitate, Declarație privind încadrarea întreprinderii în categoria întreprinderilor mici și mijlocii, Declarație privind încadrarea în definiția organizației de cercetare, Model de Plan de afaceri).³⁹

În plus, fiecare apel are o serie de documente conexe, respectiv, **Cererea (apelul) de propuneri de proiecte pentru asistență financiară nerambursabilă acordată din FEDR, cu anexele sale:** Fișa pentru verificarea formală (Anexa A), Fișa pentru verificarea eligibilității administrative (Anexa B), Fișa de evaluare (Anexa C).

Având în vedere asemănarea cu documentațiile aferente competițiilor naționale, înțelegerea cerințelor formale de conformitate administrativă și eligibilitate a fost în general bine înțeleasă de către aplicanții din sectorul public: de ex. în cadrul competițiilor POSCCE-A2-O2.2.4-2008-2, POSCCE-A2-O2.2.3-2008-3 toate proiectele depuse au îndeplinit criteriile administrative și de eligibilitate. Și în cadrul operațiunii 2.1.2, din 195 de proiecte depuse, doar 8 au fost respinse în faza de evaluare administrativă/eligibilitate.

³⁹ Structura prezentată este preluată din documentația apelului POSCCE-A2-O2.1.1-2009- 1



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

În cazul proiectelor depuse de firme, numărul respingerilor a fost ceva mai ridicat (24 din 81, în cazul Op. 2.3.3.), ceea ce denotă faptul că experiența beneficiarilor a fost un factor important în înțelegerea și respectarea cerințelor formale.

În ceea ce privește instrucțiunile de completare a cererii de finanțare, acestea sunt în general explicate într-o manieră accesibilă, existând însă și zone care pot fi îmbunătățite: de ex. nu există limitări în ceea ce privește dimensiunea diferitelor secțiuni ce trebuie completate în Cererea de Finanțare, ceea ce poate da impresia că sunt apreciate mai bine textele cât mai detaliate și mai elaborate. Fără a nega faptul că unele proiecte au teme complexe, greu de explicat și sintetizat, unele secțiuni, de ex. Obiectivul, Contextul, Justificarea etc. pot fi limitate ca întindere.

EVALUAREA ȘI SELECȚIA PROIECTELOR

În ceea ce privește criteriile de evaluare și selecție, ca de altfel întreaga procedură, sunt transparente și accesibile, putând fi consultate de către aplicanți pe parcursul întocmirii cererii de finanțare. Până în prezent, nu s-au primit solicitări de clarificări sau întrebări cu privire la grila de evaluare sau la proceduri. La fel ca și în cazul celorlalte capitole cuprinse în Ghidul Solicitantului, experiența beneficiarilor potențiali în programele naționale de cercetare a facilitat înțelegerea modului de evaluare și selecție utilizat în cadrul Axei Prioritare 2.

Din punct de vedere al conținutului, criteriile de evaluare sunt similare pentru toate operațiunile, urmărind:

- ✓ Relevanța - științifică și economică;
- ✓ Calitatea și maturitatea proiectului – Coerența și fezabilitatea și Capacitatea de implementare a proiectului;
- ✓ Sustenabilitate și capacitatea de operare.

Subcriteriile din fiecare categorie urmăresc elemente specifice competiției de proiecte, cum ar fi, de ex. *Gradul de noutate a rezultatului/soluției științifice propuse sau Apartenența întreprinderii la un cluster de inovare sau amplasarea într-un parc științific sau tehnologic sau într-o zonă tehnologică de interes*⁴⁰.

Principalele motive de respingere a proiectelor a proiectelor sunt legate de:

Administrativ:

- ✓ Cererea de finanțare NU are toate câmpurile obligatorii completate și NU respectă modelul standard
- ✓ Neprezentarea la timp a actelor solicitate prin clarificări;

Eligibilitate:

- ✓ Proiectul nu îndeplinește obiectivele și scopul operațiunii/competiției;
- ✓ Propunerea de proiect nu conține activități de introducere în producție a rezultatelor cercetării (pt. Op2.3.3);
- ✓ Domeniul de cercetare nu se încadrează în nicio arie tematică prioritară eligibilă;

Tehnic – economic

- ✓ Bugetele nerealiste sau necorelate cu proiectul propus
- ✓ Prezentarea unor obiective ale proiectelor mult prea generale și nerealiste, nerelevante, lipsite de coerență;
- ✓ Lipsa unei corelări între nevoie, plan de activități și buget;
- ✓ Lipsa unei legături între investițiile propuse și obiectivul proiectului;
- ✓ Studiile tehnico-economice nu susțin viabilitatea planului de investiții sau conțin informații irelevante.

O problemă apărută în cadrul procesului de evaluare este aceea a solicitărilor de clarificări venite din partea beneficiarilor, care consumă o parte semnificativă a timpului de lucru: de ex., pentru Operațiunea 2.1.2 (experți internaționali) s-au primit

⁴⁰ Criterii extrase din Ghidul Solicitantului aferent competiției POSCCE-A2-O2.1.1-2009- 1



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

100 de scrisori de clarificări. O altă operațiune dificilă a fost aceea referitoare la întreprinderile inovative (2.3.1.) deoarece este greu de demonstrat că sunt eligibile și că se încadrează în obiective.

În ceea ce privește evaluarea administrativă, se poate spune că motivele de respingere țin mai mult de neatenția beneficiarilor și mai puțin de neînțelegerea cerințelor privind completarea și prezentarea documentelor.

Criteriile de evaluare și modul de acordare a punctajului sunt prezentate pe scurt, ceea ce poate lăsa impresia unei simplități aparente a procesului de evaluare. În general, criteriile privind relevanța și calitatea științifică a ideii prezentate în cerere sunt egale sau depășesc ca pondere criteriile referitoare la maturitatea și sustenabilitatea proiectului, astfel încât sunt favorizate proiectele valoroase științific, chiar dacă modalitatea de implementare este deficitară. Acest aspect, deși corect în teorie, are implicații asupra etapelor ulterioare, întrucât în perioada de contractare este nevoie de corelări suplimentare ale cererilor de finanțare, pentru a face proiectele "implementabile". Totodată, din constatările OI-Cercetare rezultă că unele proiecte primesc punctaj mare la criteriile legate de modalitatea de implementare a proiectului, deși există deficiențe clare. **Având în vedere aceste aspecte, considerăm necesară, pe de o parte, introducerea unor instrucțiuni suplimentare cu privire la modul de acordare a punctajului, pentru toate criteriile, astfel încât să se asigure selectarea unor proiecte viabile din punct de vedere științific dar care să poată fi implementate. Totodată, este recomandabilă organizarea unor "instrucțiuni" pentru evaluatori, pentru a evita eventualele abordări diferențiate ale grilei și modului de evaluare.**

În același timp, recomandăm introducerea unei etape suplimentare în procedura de evaluare, în cazul proiectelor aprobate dar pentru care se identifică necorelări semnificative în etapa de contractare. Astfel se va înlocui actuala practică de "corelare" a elementelor cererii de finanțare. În mod practic, proiectele respective ar fi retransmise spre evaluare; în cazul în care se constată că noul punctaj este sub pragul minim de trecere, proiectul este respins. Dacă însă, în urma reevaluării punctajul depășește pragul de trecere (chiar dacă este diminuat față de prima evaluare), proiectul se consideră admis și nu se mai operează modificări în cererea de finanțare.

Un alt aspect problematic legat de Ghidurile solicitantului dar și de Criteriile de evaluare, cu implicații asupra implementării proiectului, este legat de explicarea modului de completare a indicatorilor. Concret, Secțiunea Indicatori din Cererea de finanțare se prezintă sub forma unui tabel, având unele câmpuri necompletate. Totodată, Ghidul Solicitantului (Secțiunea II.2.7. Indicatori) menționează faptul că *"Este recomandat să se formuleze și alți indicatori relevanți pentru proiect, unde este cazul."* (pag. 27⁴¹). Aceste informații, corelate cu Grila și criteriile de evaluare, în care se specifică faptul că indicatorii asumați vor fi luați în considerare în procesul de selecție a proiectelor, determină solicitanții să introducă un număr mare de indicatori de proiect, adesea dificil de cuantificat și de respectat pe parcursul implementării, din dorința de a lua un punctaj cât mai mare în evaluare. Simpla menționare a faptului că *"Realizarea indicatorilor este monitorizată pe parcursul proiectului și atingerea valorilor indicatorilor este obligatorie. În contractul de finanțare se prevede că, în raport cu obligația asumată de către Beneficiar, în situația în care proiectul nu realizează integral indicatorii asumați prin contract, finanțarea nerambursabilă acordată va fi redusă proporțional, cu excepția cazurilor temeinic justificate"*. (pag. 27), fără o atenționare specială (casetă, chenar, text subliniat etc.) a solicitanților asupra acestui aspect și fără clarificări suplimentare (de tipul celor furnizate în cadrul evenimentelor de informare), nu este suficientă pentru înțelegerea rolului și importanței indicatorilor asumați de către beneficiarii potențiali. Limitarea numărului de indicatori introduși sau solicitarea unor explicații clare cu privire la modul de calcul a acestora pot, de asemenea, limita dificultățile din perioada de contractare și implementare.

O componentă importantă a pregătirii lansărilor apelurilor de proiecte este constituită de acțiunile de publicitate și promovare: din acest punct de vedere, activitatea OI – Cercetare a fost deosebit de intensă pe parcursul anului 2009, în acest sens achiziționându-se servicii specializate⁴² în partea a doua a anului. Birourile regionale au de asemenea un rol

⁴¹ Competiția POSCCE-A2-O2.2.1-2009-4

⁴² Contract nr. 16/16.06.2009 pentru servicii de campanie de publicitate în vederea informării și promovării oportunităților



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

important – de ex., în luna martie 2009, prin intermediul lor s-au derulat 17 evenimente de promovare pentru lansarea operațiunilor 2.1.1. și 2.1.2. Participarea la aceste evenimente este apreciată ca fiind foarte utilă de către potențialii beneficiari, deoarece așa pot fi clarificate în mod direct neînțelegerile legate de completarea și depunerea cererilor de finanțare. Interacțiunea directă cu beneficiarii este totodată și o modalitate de a evita procedurile birocratice aferente solicitărilor de clarificări.

În ceea ce privește gestionarea biroului de *help-desk*, aceasta este gestionată de către o singură persoană, care deține și alte atribuții în cadrul OI - Cercetare. În aceste condiții, se asigură răspunsul la solicitările primite dar este imposibilă derularea unor alte activități-suport, de ex. centralizarea și sistematizarea tipurilor de solicitări, întrebări frecvente, probleme specifice sau îndrumare pentru solicitanți. Pe parcursul anului 2008 a existat un demers de centralizare a întrebărilor frecvente și de publicare a acestora pe site-ul OI dar încărcarea din 2009 nu a mai permis repetarea exercițiului.

Cel mai utilizat mijloc de informare este însă website-ul ANCS, atât de către beneficiarii din sectorul public, cât și de către cei din sectorul privat, în parte și datorită faptului că acesta centralizează toate oportunitățile de finanțare în domeniul CDI, naționale sau internaționale. Informațiile privind operațiunile deschise și documentele asociate apelurilor de proiecte sunt prezentate accesibil și sunt ușor de identificat. Totuși, există elemente minore, ce pot fi îmbunătățite: de ex, în secțiunea Legislație UE, unele regulamentele sunt disponibile numai în limba engleză, ordinele privind cheltuielile eligibile sunt în continuare la secțiunea "Documente recent aprobate" deși sunt aplicabile din 2008, ultimul newsletter disponibil datează din luna aprilie 2009.

În prezent, OI Cercetare are în vedere derularea unui proiect pentru îmbunătățirea site-ului web, care va răspunde și cerințelor beneficiarilor, care și-au exprimat opțiunea ca informațiile disponibile să fie prezentat într-o formă sintetică.⁴³

SITUAȚIA APELURILOR LANSATE

Primul apel de proiecte lansat în cadrul AP2 – Cercetare a demarat la 10.12.2007 și s-a închis la 14.03.2008. Din punct de vedere al succesiunii în timp a lansărilor de cereri de proiecte, perioadele cele mai active au fost iunie-iulie 2008 și iunie 2009, în fiecare lună având loc două lansări. În ceea ce privește închiderea apelurilor, august-septembrie 2008 și iunie-iulie 2009 au fost perioadele "de vârf", mai ales din perspectiva beneficiarilor. De exemplu, în cadrul Apelului POSCCE-A2-O2.1.2-2009-2, lansat în martie 2009 cu termen limită la 11.06.2009, din cele 195 de proiecte depuse, numai 14 s-au depus înainte de 10 iunie, 131 fiind înregistrate chiar în ultima zi a apelului. Situația este similară și în cazul celorlalte apeluri.

Această concentrare a depunerilor are implicații asupra etapelor ulterioare de procesare a cererilor de finanțare, ducând la "vârfuri" de încărcare a personalului responsabil, iar dacă apar suprapunerii, cum au existat în luna august 2008 când s-au încheiat două apeluri, atunci activitatea Organismului Intermediar este semnificativ afectată.

Singurul apel cu depunere continuă este POSCCE-A2-O2.3.1-2008-1, Sprijin pentru *start-up-urile* și *spin-off-urile* inovative, care va rămâne deschis până la epuizarea bugetului. În ceea ce privește celelalte operațiuni, patru au epuizat bugetul alocat pentru întreaga perioadă 2007-2013: este vorba despre Op.2.1.2., 2.2.1⁴⁴, 2.2.3. și 2.2.4. Valoarea totală a bugetului rămas nealocat este de aproximativ 60 milioane euro, incluzând și cele 21 milioane aferente Op.2.2.2, nelansată încă. În afara acestei operațiuni, pentru toate celelalte s-a derulat deja cel puțin un apel de propuneri de proiecte.

Situația detaliată a apelurilor este prezentată în **Anexa 5.3**.

de finanțare prin Axa prioritară 2 a POS-CCE în cadrul proiectului de Asistentă Tehnică - Axa 5 a POS-CCE

⁴³ Întâlnirea cu beneficiarii din 15.04.2010

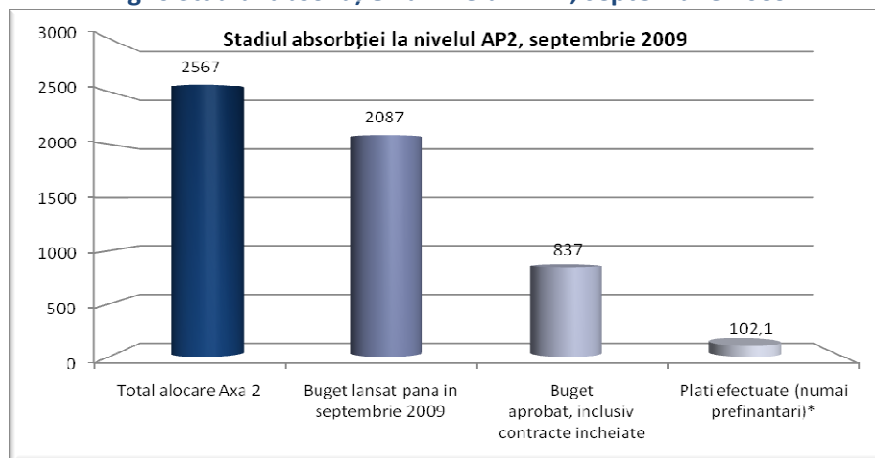
⁴⁴ Bugetul acestei operațiuni a fost epuizat după cel de-al doilea apel

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

După aproximativ un an și 9 luni de la lansarea primului apel de proiecte (decembrie 2007 – septembrie 2009), a fost lansat mai bine de 80% din bugetul alocat pentru întreaga perioadă de programare, iar în urma derulării competițiilor și evaluării proiectelor depuse, s-a aprobat spre finanțare aproximativ 32% din bugetul total. Având în vedere timpul relativ scurt dintre momentul încheierii contractelor de finanțare și data limită a analizei (30 sept. 2009), nu existau înregistrate plăți către beneficiari, ci numai pre-finanțări acordate la începutul proiectelor, pentru operațiunile 2.2.1., 2.2.3., 2.2.4. și 2.3.1.

Fig. 6 Stadiul absorbției la nivelul AP 2, septembrie 2009

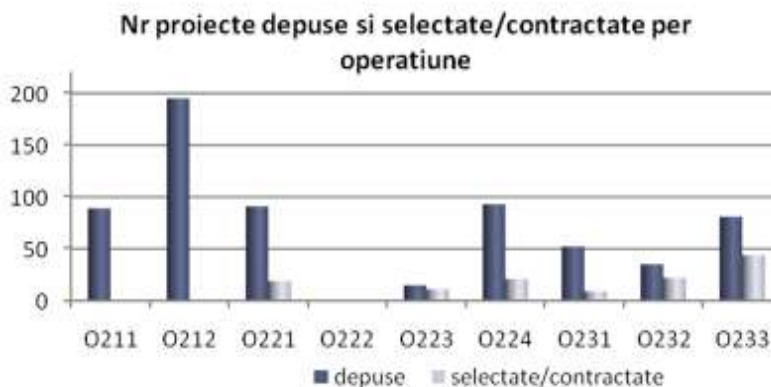


*Notă: Datele privind pre-finanțările se referă la 30 iunie 2009. Considerăm însă utilă prezentarea lor, pentru evidențierea nivelului general și tendințelor în ceea ce privește diferențele dintre bugetul alocat și plățile efectuate.

Până la 30 septembrie 2009, în cadrul Axei Prioritare 2 – Cercetare au fost depuse 646 proiecte, în cadrul a 10 apeluri. Dintre acestea, 79 au fost contractate, 49 se aflau în contractare iar 273 în evaluare.

Pe operațiuni, situația se prezintă după cum urmează:

Fig. 7 Proiectele depuse în cadrul AP 2, pe operațiuni



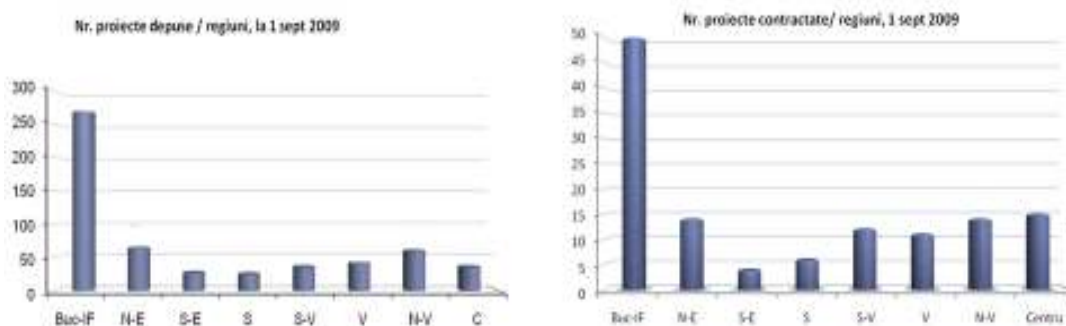
Operațiunea cu cele mai multe proiecte depuse este Op.2.1.2. Proiecte CD de înalt nivel științific la care vor participa specialiști din străinătate, pentru care bugetul a fost deja epuizat. Operațiunea 2.2.2 nu a fost încă lansată, fiind programată pentru sfârșitul anului 2010. Cele mai puține aplicații au fost depuse în cadrul operațiunilor dedicate întreprinderilor (exclusiv sau în parteneriate), mai ales din cauza crizei financiare, dar și din cauza unui sector privat mai puțin implicat în activități de CDI, cum este cel din România.

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

La nivel regional, așa cum era de așteptat, cele mai multe proiecte s-au depus în regiunile București – Ilfov (264), unde se află cele mai multe dintre institutele CD, în Nord – Est și în Nord – Vest. Cele mai puțin proiecte s-au depus în Regiunea Sud (25 de proiecte). Solicitanții provin în general din marile centre urbane cu tradiție în activitatea de CDI și universitară din România: București, Iași, Cluj – Napoca sau în parcuri tehnologice (de ex. Măgurele). Analizând distribuția în plan regional se poate vedea că toate celelalte 7 regiuni de dezvoltare au mai puțin de un sfert din numărul depus în București – Ilfov. Mai mult, diferența dintre următoarea clasată (NE – 64 proiecte) și cea mai puțin performantă regiune (Sud – 25 de proiecte) este semnificativă, ceea ce arată o distribuție neuniformă a proiectelor în plan teritorial.

Fig. 8 Proiecte depuse și contractate, pe regiuni, Axa Prioritară 2

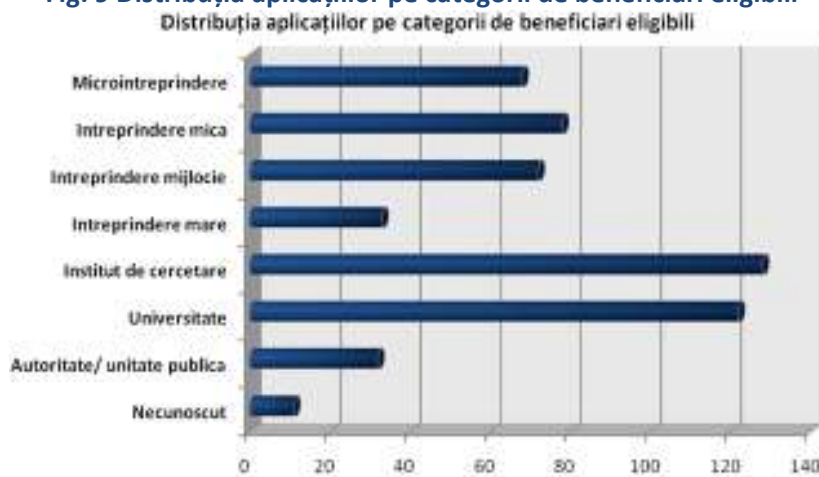


Sursa: OI-Cercetare

În ceea ce privește distribuția aplicațiilor în funcție de categoriile de beneficiari, nu există o bază de date centralizată și actualizată la nivelul datei de 30 septembrie 2009. Analiza s-a efectuat la nivel de operațiuni, pe datele introduse în SMIS 30 iunie 2009, urmând ca Raportul Final să includă datele actualizate. Cu toate acestea, analiza de față rămâne valabilă în termeni de tendințe și ca apreciere a situației generale.

Cele mai multe proiecte au fost depuse de către institute de cercetare și universități publice (aproape jumătate) și mai mult decât toate IMM-urile la un loc.

Fig. 9 Distribuția aplicațiilor pe categorii de beneficiari eligibili



Sursa: SMIS

Note: 1) Aplicațiile din categoria "necunoscut" nu aveau menționată categoria beneficiarului în SMIS.

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Rezultatele analizei prin metoda decompoziției, relevă aceleași concluzii expuse mai sus, și din punct de vedere al valorii agregate a proiectelor depuse / evaluate / contractate.

Fig. 10 Analiza prin metoda decompoziției la nivelul AP2

Operațiune	Rata de popularitate	Rata de aprobare	Rata de contractare	Nivelul plăților	Nivelul absorbției
2.1.1	30%	0%			
2.1.2	824%	0%			
2.2.1	195%	100%	100%	14%	7%
2.2.2	-	-	-	-	-
2.2.3	117%	100%	100%	0%	07%
2.2.4	138%	100%	100%	19%	13%
2.3.1	33%	11%	11%	0%	0%
2.3.2	45%	77%	77%	0%	0%
2.3.3	59%	0%	0%	0%	0%

Sursa: Calcule proprii, în baza datelor SMIS

Din punct de vedere al ratei popularității, există diferențe notabile între operațiunile Axei prioritare 2: de ex. bugetul solicitat în cazul Op. 2.1.2 a depășit cu mult valoarea alocării pentru 2007-2013, în timp ce pentru Op. 2.1.1, cererea a fost de numai 30% din alocare. În general se poate observa că valorile mai scăzute sunt asociate operațiunilor care au ca beneficiari potențiali firmele, așadar popularitatea scăzută poate fi o consecință a crizei financiare, existând premisele pentru o revitalizare a situației în a doua parte a perioadei de implementare. Această explicație nu este însă suficientă pentru a justifica rata foarte mică de popularitate a Op. 2.1.1, în acest caz motivele fiind mai complexe, și ținând mai ales de lipsa unei culturi a parteneriatului între firmele și instituțiile de cercetare sau universitățile din România.

În ceea ce privește rata de aprobare a proiectelor, aceasta variază mult între operațiuni, deoarece la data limită pentru efectuarea analizei (30.09.2009) unele apeluri se aflau în diferite etape de procesare a aplicațiilor. Un aspect operațional ce trebuie evidențiat este faptul că, pentru operațiunile foarte populare (de ex. op.2.1.2), unde au fost depuse foarte multe aplicații, a fost nevoie de o prelungire a timpului necesar procesării acestora din punct de vedere administrativ/ eligibilitate. Din discuțiile purtate cu stakeholderii, atunci când s-au suprapus apeluri, capacitatea instituțională a organismului intermediar a fost pusă la încercare. Așa cum arată secțiunea următoare, nu se înregistrează probleme pe parcursul evaluării tehnico-economice, procedura folosită de OI - Cercetare fiind una foarte eficientă.

Este încă prematură interpretarea ratei de contractare, datorită faptului că la momentul 30.09.2009 această activitate nu era încheiată. Totuși, se observă o diferență între operațiunile având ca beneficiari organizații de cercetare, cu o rată mai mare și operațiunile dedicate întreprinderilor, cu o rată mai mică. O parte a explicației rezidă în faptul că situația economică dificilă a determinat o serie de întreprinderi să renunțe la semnarea contractului de finanțare, dar situația reală va putea fi apreciată la finalizarea contractării.

Data fiind perioada de timp scurtă dintre lansarea Axei Prioritare 2 și data limită a analizei, nivelul plăților și implicit nivelul absorbției este scăzut.

Un aspect interesant evidențiat în discuțiile avute cu reprezentanții OI-Cercetare a fost acela că proiectele de cercetare sunt prin natura lor de o complexitate deosebită, cu activități și cheltuieli specifice, care trebuie foarte bine delimitate, corelate și că **marea dificultate a procesului de contractare constă în necesitatea efectuării corelărilor în cererea de finanțare (activități – calendar – buget – cheltuieli eligibile).** Până acum nu au existat cereri de finanțare care să nu aibă nevoie de



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

corelări și, în ciuda eforturilor din contractare, multe proiecte întâmpină greutăți în implementare, ceea ce poate pune sub semnul întrebării capacitatea sistemului de a selecta proiecte „implementabile”. Durata medie de contractare este de 5-6 luni.

Principalele probleme legate de etapa de monitorizare a proiectelor sunt legate de lipsa de experiență a beneficiarilor (aceștia nu înțeleg limitările unui proiect finanțat din POS CCE și nici nu sunt obișnuiți să consulte documentele publice pe care le au la dispoziție, de la legislația în domeniu și până la contractul de finanțare). Alte dificultăți sunt legate de lipsa personalului specializat în diferite domenii specifice proiectelor monitorizate dar, mai ales, tendinței beneficiarilor de a transforma monitorii în „co-manageri de proiect”.

Per total, procesul de monitorizare a proiectelor este mult mai dificil decât s-a anticipat, în mare parte din cauza lipsei de disciplină a beneficiarilor, care nu sunt obișnuiți cu cerințele de raportare și strictețea impusă de gestionarea acestui tip de proiecte (comparativ cu proiectele finanțate din fonduri naționale, de ex.). Această situație este comună beneficiarilor publici și privați. Nu există proiect aflat în implementare care să decurgă fără niciun fel de probleme, iar aproximativ 25% dintre proiecte au dificultăți importante.

Un obstacol semnificativ cu care se confruntă beneficiarii din sectorul public în perioada de implementare este dificultatea derulării procedurilor de achiziții publice: din observațiile monitorilor, majoritatea covârșitoare a proiectelor înregistrează întârzieri și nu pot respecta calendarul prevăzut din cauza frecvențelor contestații și anulări de licitații. Din păcate, acesta este un factor extern de influență asupra căruia AM POS CCE, OI-Cercetare sau beneficiarii nu pot acționa direct, fiind mai degrabă o problemă sistemică a administrației publice din România. Soluția ar fi, desigur, modificarea cadrului legislativ și a normelor de aplicare a legislației în domeniul achizițiilor publice. Remediul imediat îl poate constitui o planificare „pesimistă” a calendarului, care să ia în calcul toate eventualele întârzieri.

Alte dificultăți sunt legate de criza financiară, care a avut un impact negativ atât asupra companiilor private, cât și asupra organismelor publice: accesul la finanțare și în special posibilitatea de a contracta credite bancare sunt văzute ca elemente de risc major care împiedică derularea în bune condiții a proiectelor. O situație specială este cea a întreprinderilor de tip *start-up* care nu pot lua credite sub nicio formă, deoarece nu pot demonstra activitate anterioară.

Acordurile de parteneriat încheiate între ANCS și EXIMBANK, respectiv FNGCMM rezolvă într-o măsură foarte mică problema accesului la creditare; obținerea garanțiilor bancare durează foarte mult (în medie 9-12 luni) și este un proces la fel de complex și birocratic ca și aprobarea cererii de finanțare.

În ceea ce privește rambursarea cheltuielilor, progresele înregistrate până la data de 30.09.2009 sunt relativ mici. Principalele probleme semnalate se referă la întârzierile în procesarea cererilor de rambursare, datorate verificării de 100% din partea Autorității de management⁴⁵.

În opinia noastră, întârzierile în efectuarea plăților reprezintă un element de risc major pentru evoluția viitoare a proiectelor contractate, în condițiile în care numeroși beneficiari depind de fondurile UE pentru a-și putea continua activitatea în cadrul proiectelor. Totodată, întârzierile fac imposibilă întocmirea și respectarea unei planificări financiare și aduc mari prejudicii beneficiarilor, atât publici, cât și privați.

Pe de altă parte, decizia AM POS CCE de a verifica cererile de rambursare în procent de 100%, după procesarea acestora de către OI, ridică semne de întrebare cu privire la capacitatea instituțională actuală a organismului intermediar. **În opinia stakeholderilor dar și a evaluatorilor, OI-Cercetare are capacitatea instituțională necesară pentru a-și îndeplini funcțiile delegate în aceste condiții, considerăm oportună delegarea bunului de plată către Organismul Intermediar Cercetare.**

PREZENTARE SINTETICĂ LA NIVEL DE OPERAȚIUNE

⁴⁵ AM POS CCE realizează verificări de 100% a cererilor de rambursare după ce, pe parcursul verificării prin eșantion, s-a constatat că toate cererile analizate, provenind de la toate Organismele Intermediare, conțineau erori.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Operațiunea 2.1.1 *Proiecte de cercetare în parteneriat între universități/instituții de cercetare și întreprinderi* nu a avut o rată de popularitate foarte mare, la fel ca și celelalte operațiuni având ca beneficiari întreprinderile. Pe de o parte acest fapt se datorează probabil în mare măsură contextului economic nefavorabil dar situația poate avea cauze mai complexe, legate de interesul scăzut al companiilor de a derula proiecte în parteneriat cu instituțiile de cercetare, contribuția proprie ridicată (până la 75%, neincluzând cheltuielile neeligibile) sau de unele restricții în ceea ce privește cheltuielile eligibile (de ex, dacă instrumentele și echipamentele au o durată de funcționare mai mare decât durata proiectului de cercetare, sunt eligibile doar costurile de amortizare pe durata proiectului, calculate pe baza bunelor practici contabile).

Pe de altă parte, o altă cauză posibilă pentru popularitatea scăzută este o insuficientă promovare a oportunităților de finanțare în rândul companiilor. Aceasta este însă o ipoteză prematură, având în vedere aspectele enumerate mai sus.

O altă particularitate a Op. 2.1.1, evidențiată pe parcursul evaluării, este aceea că majoritatea proiectelor sunt generate nu de către firmele beneficiare, ci de către institutele de cercetare partenere, care au un interes major, prin decontarea salariilor personalului implicat în proiect. Deși această stare de fapt nu este în sine un aspect negativ, totuși se pot semnală elemente de risc cu privire la impactul acestei operațiuni dacă întreprinderea nu are cu adevărat un interes economic concret.

Operațiunea 2.1.2 *Proiecte CD de înalt nivel științific la care vor participa specialiști din străinătate* este una dintre operațiunile cele mai populare din întreg programul operațional. La fel ca Op. 2.1.1, institutele de cercetare și universitățile au manifestat un interes mult mai mare decât companiile, raportul cererilor de finanțare depuse fiind de aproximativ 3:1. Motivul evident pentru această situație este constituit de colaborările mult mai numeroase și mai îndelungate dintre instituțiile de cercetare din România și experții internaționali. Popularitatea operațiunii a fost favorizată și de ușurința procedurilor și criteriilor de accesare a fondurilor.

Operațiunea 2.2.1 *Dezvoltarea infrastructurii C-D existente și crearea de noi infrastructuri C-D* este o altă operațiune populară, a cărei succes s-a datorat atât nevoii acute de refacere și extindere a infrastructurii publice de cercetare, cât și diminuării fondurilor publice pentru cercetare. Totodată, lista generoasă de cheltuieli eligibile a fost un alt factor de motivație pentru aplicanți. Datorită numărului mare de proiecte depuse, bugetul operațiunii a fost suplimentat de la 400 la 537 milioane lei.

Operațiunea 2.2.2 *Dezvoltarea de poli de excelență* este singura operațiune nelansată din cadrul AP2. Motivele sunt dincolo de competența organismului intermediar sau chiar a Autorității de Management dar situația este recunoscută ca fiind de maximă urgență și s-au depus eforturi pentru rezolvarea acesteia. Calendarul pentru anul 2010 prevede lansarea apelului în a doua jumătate a anului.

Operațiunea 2.2.3 *Dezvoltarea unor rețele de centre C-D* are o situație similară cu Op. 221, bugetul acesteia fiind de asemenea epuizat.

Operațiunea 2.2.4 *Întărirea capacității administrative* este o altă operațiune „de succes” în rândul beneficiarilor, bugetul acesteia epuizându-se în competiția din 2009. Specificul acestei operațiuni „soft”, cu o paletă largă de activități eligibile, destul de generos definite (de ex. consultanță pentru îmbunătățirea managementului instituțional) implică un anumit grad de incertitudine în ceea ce privește impactul finanțărilor acordate, mai ales în condițiile în care o mare parte dintre rezultate vor fi studii și strategii a căror evaluare este subiectivă.

Operațiunea 2.3.1 *Sprijin pentru start-up-urile și spin-off-urile inovative*, la fel ca următoarele două operațiuni dedicate firmelor, a avut un progres mai puțin spectaculos decât operațiunile destinate instituțiilor de cercetare. Motivele sunt în parte similare operațiunii 2.1.1. și țin în special de dificultățile financiare datorate crizei și, posibil, de o inadecvare a canalelor de comunicare, direcționate mai ales către entități publice. O problemă specifică acestei operațiuni este lipsa instrumentelor de finanțare destinate firmelor nou-înființate, care nu pot accesa credite bancare și nu au nicio altă alternativă.

Operațiunile 2.3.2 *Dezvoltarea infrastructurii de CD a întreprinderilor, cu crearea de noi locuri de muncă pentru CD* și **2.3.3** *Promovarea inovării în cadrul firmelor* se estimează că vor o rată de popularitate mai mare la viitoarele apeluri, pe măsură ce efectele crizei se vor atenua. Totodată, pentru stimularea interesului firmelor este de dorit o promovare mai agresivă a acestora în rândul beneficiarilor potențiali.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

INDICATORI

În ceea ce privește perspectivele de atingere a țăintelor propuse inițial, progresul de până acum la nivelul Axei Prioritare 2 permite doar unele estimări preliminare.

Cele mai mari probleme sunt legate de țăintele asumate pentru "numărul de locuri de muncă nou create în CD", în condițiile în care toți beneficiarii din sectorul public se supun restricțiilor bugetare generate de criza economică.

La nivelul domeniilor de intervenție, estimările sunt următoarele⁴⁶:

DMI2.1

- ✓ Total proiecte C-D asistate – probabilitate scăzută de realizare;
- ✓ Cheltuieli publice în proiectele de CDI asistate – probabilitate medie de realizare;
- ✓ Număr de specialiști din străinătate angajați – probabilitate ridicată de realizare;
- ✓ Număr articole în publicații științifice – probabilitate scăzută de realizare;
- ✓ Cereri de brevete rezultate din proiectele asistate – probabilitate ridicată de realizare;
- ✓ Total cheltuieli private directe, eligibile și neeligibile – probabilitate ridicată de realizare.

DMI2.2

- ✓ Locuri de muncă create/menținute la beneficiarii asistați – realizarea acestui indicator este problematică, deoarece majoritatea aplicanților aparțin sectorului public, fiind afectați de restricții bugetare;
- ✓ Laboratoare de cercetare nou create - probabilitate scăzută de realizare;
- ✓ Laboratoare de cercetare modernizate - probabilitate scăzută de realizare;
- ✓ Număr de centre C-D racordate la structuri GRID – probabilitate ridicată de realizare.

DMI 2.3

- ✓ Start-up-uri inovative și spin-off-uri dezvoltate – probabilitate medie de realizare – contextul economic a fost deosebit de nefavorabil pentru această operațiune;
- ✓ Cereri de brevete rezultate din proiectele asistate – probabilitate scăzută de realizare;
- ✓ Laboratoare de cercetare nou create - probabilitate scăzută de realizare;
- ✓ Laboratoare de cercetare modernizate - probabilitate scăzută de realizare ;
- ✓ Total cheltuieli private – eligibile și neeligibile – în proiectele asistate - probabilitate scăzută de realizare.

2.3 SISTEMUL DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE

DESCRIEREA SISTEMULUI

În contextul gestionării POS CCE, Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică îndeplinește rolul de Organism Intermediar responsabil cu implementarea Axei Prioritare 2 – Cercetare, în baza Acordului de Delegare cu Autoritatea de Management.

⁴⁶ Estimările s-au realizat de către reprezentanții OI - Cercetare, în cadrul unui interviu de grup realizat în data de 26.02.2010



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Autoritatea de Management este singura responsabilă pentru îndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor delegate către OI - Cercetare, precum și a operațiunilor finanțate din instrumentele structurale.

În baza Acordului de delegare, OI – Cercetare exercită în relația cu beneficiarul și în numele Autorității de Management următoarele atribuții specifice gestionării Axei Prioritare 2 – Cercetare:

- ✓ Informare și publicitate
- ✓ Pregătirea lansării cererilor de propuneri de proiecte și evaluarea proiectelor
- ✓ Contractare
- ✓ Monitorizare
- ✓ Management financiar și control
- ✓ Nereguli

OI Cercetare a fost prevăzut și înființat cu 60 de posturi, conform documentului de poziție încheiat de România și UE pentru Capitolul 21 al dosarului de aderare. În urma Ordonanței nr 329/2009 numărul posturilor ANCS a fost redus, în acest moment OI - Cercetare având alocate 54 de posturi, inclusiv un director general, din care sunt ocupate 53 (dintre acestea 2 sunt suspendate și 3 sunt în îngrijire copil):

- ✓ Funcții de execuție – 49 posturi alocate/ 49 posturi ocupate;
- ✓ Șef serviciu - 3 posturi alocate / 3 posturi ocupate;
- ✓ Director general - 1 post alocat / 1 post ocupat

Posturile din regiuni sunt organizate în birouri regionale la **Timișoara** (Regiunea Vest) - 4, **Craiova** (Regiunea Sud-Vest) - 3, **Iași** (Regiunea Nord-Est) -3, **Constanța** (Regiunea Sud-Est) -3, **Cluj-Napoca** (Regiunea Nord-Vest) -3, **Alba-Iulia** (Regiunea Centru) -3 și **Târgoviște** (Regiunea Sud) -3.

OI-Cercetare este direcție generală în cadrul Autorității Naționale de Cercetare Științifică și are în componență 4 servicii:

1. Serviciul Programare și Publicitate (SPP) – cu 8 posturi, toate posturile fiind în București.

Conform atribuțiilor, SPP "participă la elaborarea și actualizarea componentelor referitoare la domeniul CDI, cuprinse ca parte integrantă în Strategia Națională de Dezvoltare, instrumentată prin Planul Național de Dezvoltare al României"; totodată, același serviciu are ca responsabilitate "colaborarea, împreună cu direcțiile specializate, la realizarea altor documente de strategie și programare în domeniul CDI, asigurarea colaborării cu instituțiile UE pe probleme de politică regională în domeniul CDI" (Sursa: Descrierea Sistemelor de Management și Control pentru POS CCE, pag. 92-93). Aceste atribuții depășesc sfera imediată a gestionării Axei Prioritare 2 și asigură premisele pentru corelarea dintre acțiunile sprijinite prin POS CCE și celelalte inițiative naționale sau europene. Măsura în care aceste lucruri se întâmplă în realitate este discutabilă, existând opinii fundamental diferite în această privință în cadrul OI-Cercetare.

Ținând seama de rezultatele analizei prin metoda decompoziției dar și de aprecierile beneficiarilor și aplicanților, putem trage concluzia că activitatea de pregătire și lansare a apelurilor a fost una corect implementată și eficientă, din moment ce calitatea aplicațiilor depuse a fost în general ridicată.

În ceea ce privește activitatea de informare, aceasta se remarcă prin acțiuni susținute de comunicare cu solicitanții potențiali: doar pe parcursul anului 2009 au fost organizate peste o sută de evenimente de promovare a apelurilor din cadrul AP2, pe întreg teritoriul țării. Acțiunile SPP a fost apreciate și de către beneficiarii AP2, atât în cadrul consultărilor derulate cât și prin sondajul online, aceștia evidențiind mai ales calitatea evenimentelor și activitatea *Help-desk-ului*. Având în vedere faptul că activitățile de informare se derulează în colaborare cu celelalte servicii din cadrul OI-Cercetare, aprecierile sunt comune și pentru acestea.

SPP se remarcă și prin utilizarea peste medie a asistenței tehnice, ceea ce a facilitat derularea activității.

2. Serviciul Implementare (SI)– cu 14 posturi, dintre care 8 posturi în regiuni (câte un post în fiecare regiune)



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

După lansarea apelurilor din cadrul POS CCE Serviciul Implementare a avut rolul de a organiza și gestiona procesele de evaluare și selecție a cererilor de finanțare, contractarea și informarea potențialilor beneficiari.

Unele componente ale evaluării și selecției propunerilor de proiecte pot constitui un alt exemplu de bună practică: cea de-a treia etapă, evaluarea tehnico-financiară, se realizează de către evaluatori independenți (3 specialiști, oameni de știință în domeniul proiectului, cu experiență în cercetare⁴⁷), în două faze – evaluare individuală și în panel, ceea ce conferă transparență, imparțialitate și credibilitate întregului proces.

Activitatea de evaluare și selecție, de la încheierea perioadei de depunere a propunerilor și până la anunțarea listei finale a proiectelor acceptate, durează în medie, aproximativ 4 luni. După aceasta urmează perioada de pregătire a cererii de finanțare pentru contractare, pe parcursul căreia este analizată eligibilitatea activităților și cheltuielilor din Cererea de finanțare, având în vedere regulile de eligibilitate și propunerile evaluatorilor, în vederea stabilirii valorii asistenței financiare nerambursabile acordate (aprobat). Toate observațiile se transmit solicitantului și se solicită operarea acestora în cererea de finanțare, după care responsabilii regionali cu întocmirea contractului de finanțare, verifică corectitudinea modificărilor operate de către solicitant iar cererile de finanțare aprobate, în format electronic și pe suport hârtie sunt transmise la biroul central al DG-OI pentru avizare de către responsabilul cu contractarea. Tot în această perioadă, elementele din cererea de finanțare sunt corelate, astfel încât să se faciliteze implementarea proiectului.

Din discuțiile avute cu diferiți *stakeholderi*, a reieșit faptul că pregătirea cererii de finanțare pentru contractare este un proces laborios și consumator de timp, necesitând o comunicare și colaborare strânsă cu beneficiarii, în condițiile în care personalul serviciului, nu foarte numeros, trebuie să gestioneze mai multe proiecte în paralel, să organizeze și să deruleze evaluarea și selecția pentru apelurile lansate ulterior și să contribuie la activitățile de informare și publicitate. Acest lucru face ca **perioada de la depunerea propunerii de proiect și până la semnarea efectivă a contractului să dureze de la câteva luni la un an de zile (cum a fost cazul O221, prima competiție)**, ceea ce demotivează beneficiarii și ridică riscuri privind menținerea oportunității proiectului (mai ales în contextul crizei).

3. Serviciul Monitorizare (SM)– cu 17 posturi, dintre care 7 posturi la nivelul regiunilor de dezvoltare

Pe măsură ce implementarea proiectelor contractate avansează, activitatea Serviciul Monitorizare va fi din ce în ce mai încărcată, în condițiile în care gestionarea și monitorizarea acestora s-a dovedit mult mai dificilă decât se anticipase la începutul programării POS CCE. Din discuțiile purtate cu beneficiarii și cu reprezentanții OI-Cercetare, a reieșit foarte clar faptul că fără o colaborare strânsă între monitor și managerul de proiect este aproape imposibilă derularea activităților în bune condiții și întocmirea unor documentații de rambursare corecte.

Complexitatea și noutatea regulilor și procedurilor ce trebuie respectate de către beneficiari, precum și strictețea verificărilor, generează un volum foarte mare de întrebări pentru monitori, care, de cele mai multe ori, sprijină beneficiarii în implementare mult peste îndatoririle ce le revin. De altfel, pe tot parcursul derulării evaluării, a devenit evidentă colaborarea deosebit de strânsă dintre beneficiari și monitori.

La fel ca și în cazul Serviciului Implementare, personalul actual este subdimensionat față de nevoile existente. Mai mult, resursele materiale sunt insuficiente, OI-Cercetare neavând mijloace de transport pentru a se deplasa la vizitele de monitorizare. În condițiile în care unele proiecte sunt situate, de ex., pe platforme de cercetare sau în diverse comune sau în zone cu accesibilitate redusă, utilizarea mijloacelor de transport în comun iese din discuție, iar derularea vizitelor este dificilă.

⁴⁷ Evaluatorii sunt înregistrați în *Registrul de experți evaluatori independenți* înființat și administrat de A.N.C.S, conform Hotărârii Guvernului nr.475/2007 privind aprobarea Planului Național de Cercetare Dezvoltare și Inovare II, pentru perioada 2007-2013, pe bază de CV, fiind selectați evaluatori cu pregătire științifică și cunoștințe de specialitate de înalt nivel în domeniile științifice și sectoarele economice la care se adresează propunerile de proiecte.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

4. Serviciul Management Financiar și Control (SMFC) – cu 14 posturi, dintre care 8 posturi în regiuni (câte un post în fiecare regiune, exceptând Regiunea de Vest cu 2 posturi)

SMFC este responsabil, între altele, cu verificarea 100% a cererilor de rambursare/prefinanțare depuse de către beneficiari, precum și cu furnizarea de asistență pentru beneficiari, în vederea pregătirii cererilor de rambursare. Alături de Serviciul Monitorizare, SMFC are un rol substanțial în procesul de implementare a proiectelor din cadrul AP2 și în definitiv, în absorbția fondurilor comunitare. Dacă până la data limită a analizei (30.09.2009) numărul cererilor de prefinanțare și rambursare procesate era relativ scăzut, pe măsură ce implementarea proiectelor avansează serviciul se va confrunta cu aceleași probleme de supraîncărcare evidente în cazul Serviciilor de Implementare și Monitorizare.

În afara atribuțiilor specifice, fiecare serviciu are responsabilități orizontale, de colectare și centralizare de date și informații, elaborarea de rapoarte privind progresul AP2, arhivarea documentelor, gestionarea proiectelor de asistență tehnică etc.

CONSTATĂRI GENERALE

Rezumând, gestionarea Axei Prioritare 2 la nivelul Organismului Intermediar Cercetare are o serie de particularități, cu implicații importante asupra modului de derulare a activității și asupra progresului AP2.

- ✓ OI Cercetare face parte din Autoritatea Națională pentru cercetare Științifică, "organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului, prin care acesta, în calitate de autoritate de stat pentru cercetare-dezvoltare, își realizează atribuțiile în acest domeniu" (Art.1 Hotărârea Nr. 1449 din 17 noiembrie 2005 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Cercetare Științifică, actualizată⁴⁸). **OI Cercetare este astfel singurul Organism Intermediar care nu este organizat ca direcție în cadrul unui minister, ci în cadrul unei structuri specializate de dimensiuni mai mici.** Acest fapt asigură o înțelegere comună a nevoilor și specificului activității între direcțiile administrative și cele de specialitate și un circuit decizional mai scurt.
- ✓ OI Cercetare este direcție generală în cadrul Autorității Naționale pentru Cercetare Științifică, autoritate responsabilă cu gestionarea programelor naționale de cercetare; experiența acumulată în cadrul programelor naționale, similaritatea proceselor și procedurilor de derulare a competițiilor de proiecte și grupul țintă de beneficiari relativ constant și compact (organizații din sistemul național de CDI) au constituit tot atâtea avantaje față de organisme intermediare nou înființate;
- ✓ Activitatea OI Cercetare poate fi considerată un exemplu de bună practică în gestionarea POS CCE, din mai multe privințe:
 - pregătirea lansării competițiilor prin intermediul programului IMPACT;
 - utilizarea asistenței tehnice pentru diferite activități, între care publicitate și promovare, evaluare, asistență juridică etc.
 - evaluarea proiectelor de către evaluatori independenți, specialiști recunoscuți în domeniu, selectați în mod transparent;
 - sprijinul acordat beneficiarilor, de la lansarea apelurilor de propuneri de proiecte și până la efectuarea plăților.

⁴⁸ <http://www.mct.ro/index.php?action=view&idcat=15>



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

2.4 CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PRELIMINARE PRIVIND PROGRESUL AP2

A. ÎNTREBĂRI DE EVALUARE LA NIVEL GENERAL

A1. CARE ESTE PROGRESUL REALIZAT ÎN IMPLEMENTAREA PROGRAMULUI COMPARATIV CU OBIECTIVELE /ȚINTELE FINALE STABILITE ÎN ÎNCEPUT ȘI CARE ESTE RATA DE PROGRES ANUALĂ PREVIZIONATĂ?

Progresul de până acum la nivelul Axei Prioritare 2 tinde să confirme estimările inițiale legate de faptul că investițiile private în CDI se manifestă cu o întârziere de 2-3 ani de la acordarea sprijinului public și că, după o perioadă mai lentă de început, sectorul privat va recupera decalajul în ceea ce privește cheltuielile cu cercetarea – dezvoltarea. Din păcate, ceea ce nu s-a putut prevedea în perioada de programare a fost, pe de o parte, lansarea cu o întârziere de un an a apelurilor de proiecte și, pe de altă parte, suprapunerea primilor doi ani de implementare cu o situație economico-financiară globală total defavorabilă investițiilor în CDI.

A2. ESTE PROGRAMUL PE DIRECȚIA CEA BUNĂ ÎN CEEA CE PRIVEȘTE REALIZAREA INDICATORILOR ȘI OBIECTIVELOR SPECIFICE ALE POS CCE (PERSPECTIVELE DE REALIZARE A ACESTORA ÎN SCOPUL ATINGERII OBIECTIVELOR POS) ?

Așadar, cel puțin din punct de vedere cantitativ, calculele inițiale conform cărora "în 2010 cheltuielile private cu C-D vor avea o rată sporită de creștere și vor atinge 0,5% din PIB", urmând să se dubleze până în 2015, au mai puține șanse de a se materializa în circumstanțele actuale.

A3. CARE SUNT FACTORII, EXTERNI ȘI INTERNI, CARE AU INFLUENȚĂ ÎN PROGRESUL IMPLEMENTĂRII PROGRAMULUI LA NIVELUL FIECĂRUI DOMENIU MAJOR DE INTERVENȚIE (CU MENȚIONAREA SPECIFICITĂȚILOR PE FIECARE REGIUNE ÎN PARTE)?

Reducerea finanțării acordate sectorului de cercetare-dezvoltare din România, în condițiile crizei financiare globale, a fost principalul element care a influențat în sens negativ progresul AP2, iar efectele restricțiilor bugetare se vor resimți și în perioada următoare. La nivelul domeniilor majore de intervenție, operațiunile având firmele private ca beneficiari eligibili sunt printre cele mai afectate, datorită imposibilității accesului la finanțare. Operațiunile dedicate sectorului public au avut un progres remarcabil.

Atitudinea reținută a sistemului bancar vizavi de sprijinirea proiectelor europene este un alt factor extern care a afectat negativ progresul până la această dată. O situație specială este aceea a start-up-urilor și spin-off-urilor inovative, pentru care nu există nici un instrument de finanțare.

Distribuția regională a cererilor de finanțare depuse în cadrul AP2 este predictibilă, în sensul concentrării în marile centre de cercetare (București, Iași, Cluj).

În ceea ce privește factorii interni de influență, de departe aspectul cel mai grav este reprezentat de întârzierile majore în procesarea în procent cererilor de rambursare, verificate în procent de 100% atât nivelul Organismului Intermediar, cât și de către Autoritatea de Management.

Un alt factor de influență, mai ales pentru proiectele gestionate de beneficiarii din sistemul public, este reprezentat de procedurile de derulare a achizițiilor publice, considerate foarte birocratice și dificil de estimat ca durată, din cauza contestațiilor.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

A4. ESTE SISTEMUL DE MANAGEMENT AL POS CCE FUNCȚIONAL ȘI EFICIENT?

Sistemul de management este funcțional, activitatea OI – Cercetare putând fi considerată un exemplu de bună practică în gestionarea fondurilor europene. Experiența acumulată în programele naționale de cercetare, contractarea de servicii specializate și personalul bine pregătit sunt factorii care au contribuit la rezultatele bune obținute până în prezent. Cu toate acestea, din punct de vedere al eficienței, există aspecte ce pot fi îmbunătățite. Recomandările privind îmbunătățirea sistemului de management se regăsesc în secțiunea de întrebări specifice.

A5. CARE SUNT MĂSURILE PE CARE TREBUIE SĂ LE IA AM ȘI CM PENTRU ÎMBUNĂȚĂȚIREA ABSORBȚIEI FONDURILOR COMUNITARE?

Având în vedere nivelul foarte scăzut al plăților către beneficiari, în perioada următoare principala preocupare pentru Organismul Intermediar și Autoritatea de Management cu privire la absorbția fondurilor trebuie să fie creșterea rapidității procesării cererilor de rambursare și efectuarea plăților.

La nivelul Comitetului de Monitorizare al POS CCE este necesară o implicare mai mare în soluționarea, prin obținerea unui consens la nivel înalt de decizie, asupra acelor aspecte care depășesc aria de competență a AM POS CCE, cum sunt de ex., accesul la finanțare sau simplificarea procedurilor de achiziții publice.

A6. ÎN CE MĂSURĂ DIFICULTĂȚILE ACTUALE ALE SITUAȚIEI FINANCIARE/ECONOMICE GLOBALE POT AFECTA IMPLEMENTAREA POS CCE ȘI DACĂ, ÎN ACEST CONTEXT, CONCLUZIILE EVALUĂRII EX-ANTE A POS CCE RĂMÂN VALABILE?

Axa Prioritară 2 este un exemplu elocvent în ceea ce privește schimbarea premiselor inițiale ale POS CCE, conform căreia se avea în vedere o creștere substanțială a bugetului național de cercetare-dezvoltare - care s-a materializat în 2007 și mai ales 2008 - după care a avut loc o reducere severă în 2009 și chiar 2010. În acest context, restrângerea activității economice și scăderea veniturilor populației au dus la o presiune majoră pe bugetul de stat, fiind necesare constrângeri bugetare tari și implicit reduceri masive de cheltuieli. Acest fapt a dus la diminuarea considerabilă a resurselor publice naționale de stimulare a competitivității și pune în pericol asigurarea principiului complementarității între instrumentele structurale și fondurile naționale.

A7. ÎN CE MĂSURĂ CRIZA ECONOMICĂ GLOBALĂ AFECTEAZĂ SECTOARELE RELEVANTE PENTRU POS CCE?

A8. ÎN CE MĂSURĂ/CUM AFECTEAZĂ CRIZA ECONOMICĂ GLOBALĂ OBIECTIVELE ȘI IMPLEMENTAREA POS CCE?

Având în vedere restricțiile bugetare, beneficiarii din sistemul public de cercetare-dezvoltare întâmpină dificultăți majore în asigurarea cofinanțării în proiectele contractate și în îndeplinirea indicatorilor asumați.

Alături de dificultățile resimțite de sistemul public, firmele s-au văzut nevoite să renunțe la investiții în cercetare-dezvoltare și să adopte strategii de supraviețuire, lucru vizibil în progresul mai lent al operațiunilor dedicate beneficiarilor privați.

În aceste condiții, menținerea climatului economic "de criză" poate pune în pericol obiectivele asumate în ceea ce privește domeniul CDI în România; totodată, în plan operațional, implementarea multor proiecte poate fi compromisă, dacă nu se ajunge la un consens între toți actorii relevanți, pentru soluționarea problemelor privind accesul la finanțare.

A9. CARE SUNT MĂSURILE DE POLITICĂ/MANAGEMENT PENTRU DIMINUAREA/EVITAREA EFECTELOR NEGATIVE ALE CRIZEI?

Măsurile privind diminuarea impactului negativ al crizei economice asupra implementării AP2 depășesc aria de competență a Organismului Intermediar Cercetare și necesită o acțiune concertată, la nivel de program operațional, prin implicarea tuturor actorilor relevanți.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Recomandări

- ✓ **Problema accesului la finanțare a devenit acută și este nevoie de scheme inovative de sprijin – de ex: lansarea de vouchere pentru cercetare. O descriere a modului de aplicare a schemelor de vouchere a fost realizată în cadrul Capitolului Analiza Mediului extern (vol I).** În linii mari, voucherele se caracterizează printr-o mai mare flexibilitate, rapiditate și accesibilitate, atât în ceea ce privește procesul de solicitare, cât și în implementare. De obicei, schemele de vouchere sunt deschise până la epuizarea fondurilor și funcționează pe principiul „primul venit, primul servit”. Plata serviciilor se face fie direct de la finanțator (AM/OI) către furnizor (instituție de cercetare, de ex.), fie prin rambursare către solicitant (atunci când valoarea grantului acordat este mai mare). În ceea ce privește procesul de accesare, este esențială elaborarea unor cereri de mici dimensiuni, care să primească rapid răspunsul: una dintre cele mai rapide proceduri se regăsește în regiunea flamandă, care constă într-o cerere de o pagină, aprobată în aceeași zi, în condițiile în care grantul acordat se ridică la 10.000 euro⁴⁹ destinat activităților de cercetare. Un alt exemplu este voucherul pentru servicii de consultanță⁵⁰ din Slovenia, cu o cerere de finanțare de 5 pagini, aprobată în două zile. Experiența europeană arată însă că, în general, procesul de aplicare constă într-o cerere de 4-5 pagini, procesată în 2-3 săptămâni. Cerințele de raportare sunt similare, iar verificarea se face de regulă ex-post. Ca metode de managementul riscului, în Austria furnizorul de servicii trebuie să întocmească termenii de referință ai lucrării și este responsabil în cazul nelivrării corespunzătoare. În Flandra, pe lângă returnarea finanțării, furnizorul de servicii riscă să își piardă acreditarea în cazul neîndeplinirii sarcinilor asumate. În majoritatea cazurilor, furnizorul de servicii și nu IMM-ul are responsabilitatea proiectului.
- ✓ **În același timp, programul Jeremie ar trebui accelerat și extins pentru a își îndeplini rolul de corector al eșecului de piață în finanțarea start-up-urilor și spin-off-urilor inovative, care nu beneficiază de posibilitatea accesării creditelor bancare.**
- ✓ **Totodată, trebuie luată în considerare (re)definirea sau extinderea sectoarelor și a temelor eligibile pentru finanțare în cadrul AP2, astfel încât să se asigure o concentrare a fondurilor în acele direcții sau către acele domenii cu potențial competitiv cert;**
- ✓ **Date fiind categoriile de beneficiari ai POSCCE, teoria bunurilor publice și importanța sectorului guvernamental în stimularea economiei pentru ieșirea din criză, ar trebui realizată o evaluare ad-hoc a relațiilor existente în realitate între investițiile în infrastructura publică făcute din POSCCE și utilizarea acestei infrastructuri și servicii de către sectorul comercial (exemplu – infrastructura de cercetare-dezvoltare pentru instituții publice de CDI și efectele de antrenare pe care le poate avea asupra sectorului privat);**

B. ÎNTREBĂRI PRIVIND EVALUAREA PROGRESULUI

B1. ESTE ECHILIBRATĂ DISTRIBUȚIA CERERILOR DE FINANȚARE PE OPERAȚIUNI ȘI REGIUNI?

Din punct de vedere al ratei popularității, există diferențe notabile: de ex. bugetul solicitat în cazul Op. 2.1.2 a depășit cu mult valoarea alocării pentru 2007-2013, în timp ce pentru Op. 2.1.1, cererea a fost de mai puțin de jumătate din alocare. În general se poate observa că valorile mai scăzute sunt asociate operațiunilor care au ca beneficiari potențiali firmele, așadar popularitatea scăzută poate fi o consecință a crizei financiare, existând premisele pentru o revitalizare a situației în a doua parte a perioadei de implementare. Această explicație nu este însă suficientă pentru a justifica rata foarte mică de

⁴⁹ Idem

⁵⁰ În România nu există un sistem de acreditare pentru furnizorii de consultanță, ci doar pentru cercetare. O alternativă ar putea fi condiționarea contractării furnizorilor de deținerea codului CAEN relevant și de experiență dovedită în domeniu, similar procedurilor de achiziții publice.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

popularitate a Op. 2.1.1, în acest caz motivele fiind mai complexe, și ținând mai ales de lipsa unei culturi a parteneriatului între firmele și instituțiile de cercetare sau universitățile din România.

Așa cum s-a observat din analiză, distribuția regională a proiectelor depuse este dezechilibrată, aproape jumătate fiind localizate în București, urmat la mare distanță de N-E și N-V. Explicația o constituie localizarea solicitanților în centre urbane cu tradiție în activitatea de CDI – București, Iași, Cluj – prin urmare, **distribuția la nivel regional este firească** și până la sfârșitul perioadei de implementare este puțin probabil ca aceasta să se modifice semnificativ. De altfel, distribuția regională în cadrul acestei axe este mai puțin relevantă, întrucât concentrarea se realizează natural și urmează „nucleele” din sistemul național de cercetare.

Recomandări:

- ✓ Derularea de activități de informare și conștientizare asupra avantajelor proiectelor în parteneriat, în rândul firmelor; în termeni generali, este indicată contractarea unor servicii specializate de promovare, pentru derularea unor campanii direcționate către beneficiarii din mediul privat;
- ✓ Aplicarea unor scheme de finanțare de tipul voucherelor, care ar permite o mai mare flexibilitate pentru firme și ar încuraja investițiile în CDI;
- ✓ Evitarea oricăror întârzieri suplimentare și lansarea Op.2.2.2 conform calendarului stabilit sau luarea unei decizii cu privire la o eventuală realocare a fondurilor către alte operațiuni, în cazul în care Op. 2.2.2 nu mai este considerată oportună.

B2. AU FOST PRIMITE SUFICIENTE CERERI DE FINANȚARE LA APELURILE LANSATE? DACĂ NU, DE CE?

După aproximativ un an și 9 luni de la lansarea primului apel de proiecte (decembrie 2007 – septembrie 2009), a fost lansat mai bine de 80% din bugetul alocat pentru întreaga perioadă de programare. În urma celor 10 apeluri de proiecte derulate, a fost epuizat bugetul pe mai multe operațiuni.

Din punct de vedere al tipurilor de solicitanți, până la data de 30.09.2009, institutele de cercetare și universitățile de stat au depus mai multe proiecte decât toate IMM-urile la un loc. Această situație a fost determinată mai ales de condițiile economice dificile din 2008-2009, care au determinat firmele să adopte strategii de supraviețuire și să renunțe la investiții în cercetare – dezvoltare. **Având în vedere faptul că la momentul respectiv apelurile care au ca beneficiari întreprinderile (Op. 2.3.1., Op.2.3.2 și Op.2.1.1. și Op.2.1.2) nu erau încheiate, până la finalul perioadei de programare echilibrul între tipurile de beneficiari este posibil să se schimbe.**

O categorie specială o constituie firmele de tip start-up sau spin-off, care nu pot avea acces la finanțare indiferent de condițiile pieței.

Recomandări:

- ✓ Crearea unui instrument de garantare destinat firmelor de tip start-up sau spin-off care să le permită accesul la credite sau crearea unor instrumente de creditare speciale. Este evident că pentru realizarea acestuia este nevoie de implicare la un nivel decizional înalt, respectiv Guvernul României, prin Ministerul Finanțelor.

B3. CARE SUNT PRINCIPALELE MOTIVE PENTRU RESPINGEREA PROIECTELOR?

Având în vedere asemănarea cu documentațiile aferente competițiilor naționale, cerințele formale de conformitate administrativă și eligibilitate au fost în general bine înțelese de către aplicanții din sectorul public. Astfel, pentru unele operațiuni, toate proiectele au fost admise după verificarea administrativă de eligibilitate.

În ceea ce privește evaluarea administrativă, se poate spune că motivele de respingere țin mai mult de neatenția beneficiarilor și mai puțin de neînțelegerea cerințelor privind completarea și prezentarea documentelor.

Motivele de respingere în evaluarea eligibilității țin de neîndeplinirea obiectivelor operațiunii sau nerespectarea unor condiții obligatorii menționate în ghidul solicitantului.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

În etapa de evaluare tehnico-economică sunt respinse cele mai multe proiecte, în special din următoarele motive:

- ✓ Bugetele nerealiste sau necorelate cu proiectul propus;
- ✓ Prezentarea unor obiective ale proiectelor mult prea generale și nerealiste, nerelevante, lipsite de coerență;
- ✓ Lipsa unei corelări între nevoie, plan de activități și buget;
- ✓ Lipsa unei legături între investițiile propuse și obiectivul proiectului;
- ✓ Studiile tehnico-economice nu susțin viabilitatea planului de investiții sau conțin informații irelevante.

Recomandări:

- ✓ Clarificarea și completarea secțiunii referitoare la Obiectivele operațiunii din Ghidul Solicitantului, prin introducerea unor detalii suplimentare asupra acestora;
- ✓ Introducerea unor explicații suplimentare în secțiunea Obiectivul proiectului din Cererea de finanțare, de tipul "vă rugăm corelați cu Obiectivele Operațiunii, secțiunea ... din Ghidul Solicitantului";
- ✓ Introducerea unor explicații suplimentare în secțiunile Cererii de finanțare, de tipul "Vă rugăm corelați cu secțiunea" sau "Obiectivele prezentate trebuie să fie specifice, măsurabile, abordabile, realiste, încadrate în timp și să se refere strict la proiectul avut în vedere";
- ✓ Derularea periodică a unor sesiuni de instruire cu beneficiarii potențiali, nu numai pe tema completării cererii de finanțare ci și pe teme legate de managementul ciclului de proiect;
- ✓ Publicarea și actualizarea periodică, pe site-ul OI - Cercetare a unor materiale de informare: Manualul ciclului de proiect, Listă cu greșeli frecvente, Întrebări frecvente.

B4. CE FACTORI AU INFLUENȚAT CALITATEA PROIECTELOR?

În general, cererile de finanțare depuse în cadrul apelurilor Axei Prioritare 2 sunt de o bună calitate, dovadă rata mare de succes pentru unele operațiuni. Motivele sunt legate mai ales de experiența aplicanților din sistemul de cercetare – institute de cercetare, universități - în participarea la competiții de proiecte și familiarizarea cu cerințele formale și administrative.

Experiența recentă în contractarea și monitorizarea proiectelor demonstrează însă că o cerere de finanțare "bine scrisă" nu garantează neapărat un proiect de calitate, cel mai la îndemână exemplu fiind acela al imposibilității respectării indicatorilor asumați. De altfel, marea dificultate a procesului de contractare constă în necesitatea efectuării ajustărilor între activități – calendar – buget – cheltuieli eligibile, astfel încât proiectul să poată fi implementat. Până acum nu au existat proiecte care să nu aibă nevoie de astfel de corelări.

Cauza care determină această situație este pe de o parte, tendința naturală a solicitanților de a-și încerca să obțină un punctaj cât mai ridicat în evaluare, iar pe de altă parte, lipsa de experiență în gestionarea proiectelor finanțate din fonduri europene, cu cerințe și rigori mult mai ridicate decât cele din cadrul programelor naționale. Timpul foarte lung de contractare (5-6 luni), dar numeroasele ajustări pe parcursul implementării (în general realizate prin notificări) demonstrează că beneficiarii nu sunt încă familiarizați cu implementarea și nu reușesc să anticipeze probleme de tipul întârzierilor în derularea achizițiilor publice, complexitatea procedurilor administrative etc.

Recomandări:

- ✓ Introducerea unor explicații suplimentare în Cererea de finanțare și în Ghidul Solicitantului cu privire la necesitatea corelării diferitelor secțiuni și atenționarea solicitanților în legătură cu unele aspecte observate frecvent în implementare, de ex, pentru Duratele activităților: "Vă rugăm luați în calcul întreaga perioadă necesară derulării achizițiilor publice, inclusiv întocmirea documentațiilor de atribuire și soluționarea eventualelor contestații". Alternativ, poate fi introdusă mențiunea "Activitățile de management de proiect, monitorizarea activității, derularea achizițiilor publice, se vor considera activități permanente, pe toată durata proiectului"



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ Derularea unor sesiuni de instruire cu beneficiarii, imediat după semnarea contractului de finanțare, pe tema managementului de proiect, pentru explicarea elementelor specifice privind implementarea proiectelor finanțate prin AP2, cerințele de raportare, respectarea regulilor de identitate vizuală, păstrarea documentelor, etc.

B5. AU FOST RELEVANTE ȘI UTILE ACTIVITĂȚILE ȘI DOCUMENTAȚIA REALIZATE DE AM ȘI OI-URI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE NEVOILE APLICANȚILOR PENTRU REDACTAREA PROIECTELOR?

Având în vedere popularitatea unor operațiuni dar și calitatea în general ridicată a cererilor de finanțare depuse, se poate aprecia faptul că aplicații au avut la informațiile necesare și au înțeles cerințele administrative, de eligibilitate și de evaluare tehnico-economică, putând să elaboreze proiecte viabile.

Pe de altă parte, necesitatea corelării diferitelor secțiuni ale cererii de finanțare în perioada de contractare poate însemna faptul că grila de evaluare are o aparentă simplitate, iar aplicații nu acordă suficientă importanță elementelor legate de managementul de proiect, orientându-se mai degrabă asupra calității științifice a ideii prezentate.

Recomandare:

- ✓ Având în vedere aceste aspecte, se recomandă introducerea unor instrucțiuni suplimentare cu privire la modalitatea corectă de întocmire a proiectului și cererii de finanțare, astfel încât să se asigure o calitate mai bună a aplicațiilor.

Numeroasele evenimente derulate de către Organismul Intermediar pentru informarea potențialilor beneficiari au fost deosebit de utile pentru redactarea corectă a proiectelor și pot fi considerate un exemplu de bună practică în această privință.

B6. A FOST RELEVANTĂ ȘI SUFICIENTĂ DOCUMENTAȚIA OFERITĂ ÎN CADRUL APELURILOR DE PROIECTE?

Activitatea OI – Cercetare în vederea informării și sprijinirii solicitanților a fost deosebit de intensă, în special în ceea ce privește derularea de evenimente de informare, la nivel regional/local. Acestea au fost bine apreciate de către participanți, datorită posibilității de a obține răspunsuri directe la întrebări punctuale.

Documentația oferită în cadrul apelurilor de proiecte conține informațiile necesare întocmirii unor cereri de finanțare corecte și complete din punct de vedere formal, iar rezultatele din cadrul unor apeluri de proiecte cu rata de evaluare pozitivă de 100% permit aprecierea că documentele furnizate sunt relevante și suficiente.

Exemple de bună practică:

- ✓ Derularea de întâlniri cu potențialii beneficiari permite accesul nemijlocit la informații și constituie un mijloc de identificare rapidă și corectă a nevoilor și problemelor acestora
- ✓ Derularea programului IMPACT a constituit un exercițiu util atât pentru beneficiarii potențiali ai POS CCE, cât și pentru Organismul Intermediar, asigurând condițiile necesare pentru implementarea ulterioară. Programul IMPACT nu a facilitat doar înțelegerea procedurilor și cerințelor impuse de accesarea fondurilor structurale, ci a constituit și un mecanism de promovare a acestora în rândul beneficiarilor potențiali.

B7. CE PĂRȚI ALE DOCUMENTELOR POT FI ÎMBUNĂTĂȚITE ȘI CUM?

Deși documentația existentă permite întocmirea unor cereri de finanțare corecte, există unele aspecte care pot fi îmbunătățite. O serie de recomandări au fost oferite în paginile anterioare, altele în cadrul analizei.

Recomandări:

- ✓ Limitarea numărului de indicatori suplimentari ce pot fi completați de către solicitanți, atenționarea mai clară a implicațiilor asumării indicatorilor, introducerea unor clarificări suplimentare cu privire la scopul urmărit prin



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

solicitarea indicatorilor, pentru a evita introducerea, de către solicitanți, a unor indicatori nerelevanți sau dificili de cuantificat;

- ✓ **Recomandare:** Introducerea unor limitări în ceea ce privește dimensiunile secțiunilor din cererea de finanțare;
- ✓ **Recomandări punctuale** cu privire la conținutul documentelor se regăsesc în secțiunea Pregătirea apelurilor de propuneri de proiecte.

B8. ESTE SISTEMUL DE SELECȚIE EFICACE?

Per ansamblu, sistemul de selecție a proiectelor și-a demonstrat eficacitatea și funcționalitatea. Principalele probleme întâmpinate sunt legate de volumul mare de cereri de finanțare ce trebuie procesate din punct de vedere al conformității administrative și al eligibilității într-un timp scurt, de un număr redus de persoane. Chiar dacă numărul documentelor solicitate a fost redus la minim, în cazul apelurilor cu termen limită de depunere se produc întârzieri.

Recomandări:

- ✓ **Lansarea apelurilor și stabilirea termenelor limită astfel încât să nu se producă suprapuneri; lansarea de apeluri cu depunere continuă pentru operațiunile mai puțin populare;**

Exemple de bună practică:

- ✓ **Sistemul utilizat pentru etapa de evaluare tehnico-economică este deosebit de eficient, permițând realizarea evaluării într-un timp foarte scurt, de ordinul zilelor. Evaluatorii independenți sunt specializați pe diferite domenii și asignați automat, în deplină transparență, cu ajutorul unui sistem informatic.**

Criteriile de evaluare și modul de acordare a punctajului sunt prezentate pe scurt, ceea ce poate lăsa impresia unei simplități aparente a procesului de evaluare. În general, criteriile privind relevanța și calitatea științifică a ideii prezentate în cerere sunt egale sau depășesc ca pondere criteriile referitoare la maturitatea și sustenabilitatea proiectului, astfel încât sunt favorizate proiectele valoroase științific, chiar dacă modalitatea de implementare este deficitară. Acest aspect, deși corect în teorie, are implicații asupra etapelor ulterioare, întrucât în perioada de contractare este nevoie de corelări suplimentare ale cererilor de finanțare, pentru a face proiectele "implementabile". Totodată, din constatările OI-Cercetare rezultă că unele proiecte primesc punctaj mare la criteriile legate de modalitatea de implementare a proiectului, deși există deficiențe clare. **Având în vedere aceste aspecte, considerăm necesară, pe de o parte, introducerea unor instrucțiuni suplimentare cu privire la modul de acordare a punctajului, pentru toate criteriile, astfel încât să se asigure selectarea unor proiecte viabile din punct de vedere științific dar care să poată fi implementate. Totodată, este recomandabilă organizarea unor "instrucțiuni" pentru evaluatori, pentru a evita eventualele abordări diferențiate ale grilei și modului de evaluare.**

- ✓ **În același timp, recomandăm introducerea unei etape suplimentare în procedura de evaluare, în cazul proiectelor aprobate dar pentru care se identifică necorelări semnificative în etapa de contractare. Astfel se va înlocui actuala practică de "corelare" a elementelor cererii de finanțare. În mod practic, proiectele respective ar fi retransmise spre evaluare; în cazul în care se constată că noul punctaj este sub pragul minim de trecere, proiectul este respins. Dacă însă, în urma reevaluării, punctajul depășește pragul de trecere (chiar dacă este diminuat față de prima evaluare), proiectul se consideră admis și nu se mai operează modificări în cererea de finanțare.**

C. ÎNTREBĂRI REFERITOARE LA MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE

Având în vedere faptul că, până în prezent a fost lansat peste 80% din bugetul alocat, iar pentru unele operațiuni acesta a fost chiar epuizat, perioada rămasă până în 2013 se va concentra mai ales pe monitorizarea implementării proiectelor și sprijinirea beneficiarilor.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

C1. CARE SUNT PRINCIPALELE PROBLEME, CONSTRÂNGERI ȘI PUNCTELE SLABE ALE SISTEMULUI?

Modul de funcționare și activitatea derulată de OI-Cercetare pot fi considerate exemple de bună practică, nu numai la nivelul POS CCE, ci și pentru celelalte programe operaționale. Există totuși o serie de aspecte care afectează în mod negativ progresul AP2:

O problemă majoră este reprezentată de capacitatea instituțională insuficientă pentru a acoperi nevoile actuale, atât din punct de vedere al resurselor umane, cât și materiale; aceasta conduce la întârzieri în procesarea cererilor de finanțare și rambursare, afectând derularea proiectelor și activitatea beneficiarilor.

O altă problemă identificată provine din dublarea activității OI și AM (verificarea cererilor de rambursare) și păstrarea de către AM a deciziei de aprobare a plăților pentru toate organismele intermediare.

Recomandări:

- ✓ Ținând seama că „vârfurile” de activitate coincid cu etapele de evaluare și selecție a proiectelor și de verificare a cererilor de rambursare, nu suntem în favoarea mării permanente a numărului de personal, decât cu unele excepții notabile, cum este Serviciul Monitorizare. Celelalte procese pot fi acoperite prin contractarea de servicii specializate de sprijin (juridic, economic, tehnic etc.), prin asistență tehnică, pentru îndeplinirea sarcinilor administrative consumatoare de timp.
- ✓ De asemenea, suntem de părere că este necesară o îmbunătățire continuă a nivelului de expertiză a personalului, prin cursuri de specializare pe teme specifice: proprietate intelectuală, achiziții publice, control financiar, alte domenii asociate activității de monitorizare a proiectelor, egalitate de șanse și dezvoltare durabilă;
- ✓ Creșterea capacității și transferul de know-how și de informații este esențială, iar metoda cea mai simplă pentru începerea acestui proces este colectarea, centralizarea și transmiterea consecventă a cât mai multor informații – cantitative și calitative – cu privire la toate aspectele activității derulate. De exemplu, elaborarea Rapoartelor Consolidate de evaluare poate fi îmbunătățită prin includerea unor informații suplimentare de tip calitativ, cum ar fi: principalele probleme întâmpinate de beneficiari/evaluatori, greșeli frecvente sau documente incorect prezentate, cele mai frecvente solicitări de clarificări etc. De asemenea, procesele derulate trebuie să aibă trasabilitate în cadrul instituției, pentru a se permite o monitorizare precisă a activității și evidenția mult mai ușor eventualele puncte slabe. De ex., nu se cunoaște cu precizie timpul necesar procesării fiecărei cereri de evaluare, în fiecare dintre etape, ci doar generic, la nivelul apelului, și astfel este dificilă identificarea unor soluții cu adevărat eficiente.
- ✓ În măsura în care următoarele evaluări instituționale la nivelul OI vor demonstra capacitate instituțională corespunzătoare, se recomandă renunțarea la dubla verificare și delegarea ”bunului de plată” către Organismul Intermediar.

C2. TOATE INSTITUȚIILE IMPLICATE ÎN MANAGEMENTUL POS CCE ÎȘI ÎNDEPLINESC ATRIBUȚIILE ÎN CONFORMITATE CU REGLEMENTĂRILE CE PENTRU FEDR?

Pe parcursul evaluării nu au fost identificate aspecte de natură să sugereze contrariul. În opinia stakeholderilor dar și a evaluatorilor, OI-Cercetare are capacitatea instituțională necesară pentru a-și îndeplini funcțiile delegate. Situația este valabilă și în cazul aprobării plăților către beneficiari, care în prezent sunt prerogativa exclusivă a Autorității de management. În aceste condiții, considerăm oportună delegarea bunului de plată către Organismul Intermediar Cercetare.

C3. CUM POATE FI ÎMBUNĂTĂȚITĂ CALITATEA ȘI EFICIENȚA SISTEMUL DE MANAGEMENT, AVÂND ÎN VEDERE ATÂT PROBLEMELE ȘI PUNCTELE SLABE ALE ACESTUIA, CÂT ȘI CELE MAI BUNE PRACTICI IDENTIFICATE ÎN CELELALTE ȚĂRI ALE UE?



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Bunele practici internaționale indică folosirea AT pentru suplinirea lipsei de resurse proprii în implementarea fondurilor structurale. Chiar dacă există opinii diferite privind eficacitatea acestor servicii versus personalul propriu, considerăm că, în condițiile actuale de încărcare a personalului, chiar și externalizarea unor operațiuni administrative, cum este verificarea formală a documentelor solicitate prin Scrisoarea de Acceptare sau redactarea efectivă a Contractului de finanțare (completarea câmpurilor referitoare la beneficiar și proiect) ar fi de un real ajutor.

Totodată, având în vedere faptul că implementarea proiectelor este un proces mai dificil și mai complex decât s-a anticipat inițial.

Recomandări:

- ✓ **Elaborarea unor materiale suport pentru beneficiari (completarea și îmbunătățirea instrucțiunilor existente), derularea unor sesiuni de instruire obligatorii cu beneficiarii după semnarea cererilor de finanțare, derularea unor evenimente de informare dedicate beneficiarilor;**
- ✓ **Contractarea unor servicii de sprijin, prin asistență tehnică, pentru derularea unor activități cum este, de exemplu, centralizarea și verificarea documentelor în vederea contractelor de finanțare sau rambursării plăților;**
- ✓ **Îmbunătățirea capacității instituționale și instruirea personalului pe teme legate de: proprietate intelectuală, achiziții publice, control financiar, alte domenii asociate activității de monitorizare a proiectelor, egalitate de șanse și dezvoltare durabilă;**
- ✓ **Având în vedere numărul insuficient de personal dar și complexitatea proiectelor, se recomandă atragerea unor experți din diferite domenii, pentru monitorizare;**
- ✓ **În ceea ce privește capacitatea sistemului de monitoriza și sprijini în implementare proiectele selectate spre finanțare, se recomandă instituirea unui mecanism de evaluare inițială a nivelului de risc asociat fiecărui contract, în funcție de o serie de criterii, cum ar fi de ex.: tipul beneficiarului, valoarea finanțării acordate, dimensiunea proiectului în raport de activitatea beneficiarului, numărul de proiecte pe care beneficiarul le are în implementare etc. În funcție de nivelul inițial de risc se pot stabili un număr mai mare sau mai mic de vizite de monitorizare sau un număr mai mare sau mai mic de documente cerute pe parcursul implementării proiectului.**



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

AXA PRIORITARĂ 3



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

3.1. PREZENTAREA GENERALĂ A AXEI PRIORITARE 3

Această secțiune conține principalele constatări, concluzii și recomandări ale evaluării AP3. În secțiunea de Anexe poate fi regăsit tabelul care conține principalele constatări și concluzii, recomandările corespunzătoare și modalitățile pentru punerea în aplicare a recomandărilor (unde este aplicabil), în funcție de întrebările de evaluare.

Obiectivul global al AP3 (TIC pentru sectoarele public și privat) este de a "sprijini competitivitatea economică prin intensificarea interacțiunii dintre sectorul public și întreprinderi/ cetățeni prin exploatarea la maxim a potențialului TIC". Obiectivul este în conformitate cu prevederile strategiei Lisabona revizuite și cu inițiativele europene de înființare a unui "Spațiu Informațional Unic" care au drept scop facilitarea utilizării TIC ca factor cheie de creștere a dezvoltării sociale și economice. Obiectivul AP3 reflectă de asemenea prioritățile strategice din PND (2007-2013) și CSNR (2007-2013) referitoare la creșterea pe termen lung a competitivității economiei românești printr-un acces mai bun la TIC și dezvoltarea societății informaționale.

Pentru atingerea obiectivelor AP3, au fost elaborate trei DMI care să răspundă nevoii de dezvoltare a infrastructurii de broadband în România, să mărească gradul de utilizare a serviciilor publice electronice și să încurajeze adoptarea de către societățile comerciale a aplicațiilor și soluțiilor integrate TIC:

- ✓ Sprijinirea utilizării TIC (DMI 3.1);
- ✓ Dezvoltarea și creșterea eficienței serviciilor publice electronice moderne (DMI 3.2);
- ✓ Sprijinirea e-economiei (DMI 3.3).

În urma consultării beneficiarilor de finanțare din cadrul AP3 (atelierul de lucru) a reieșit că structurarea AP3 în cele 3 DMI este percepută ca fiind încă viabilă, deși posibilitatea unei reconsiderări a importanței investițiilor în echipamente IT față de investițiile în soluții IT ar putea fi avută în vedere întrucât tehnologia avansează într-un ritm rapid, iar perioada până la momentul efectiv de implementare a unui proiect este destul de lungă.

ALOCĂRI FINANCIARE AP 3

AP3 dispune de un buget total de 1.978 mRON⁵¹ pentru întreaga perioadă 2007-13. Din această sumă totală, 34% (685 mRON) este destinată pentru sprijinirea utilizării TIC, 41% (808 mRON) pentru dezvoltarea și creșterea eficienței serviciilor publice electronice moderne și 25% (484 mRON) sunt destinați susținerii e-economiei.

Concentrarea resurselor financiare la nivelul DMI este relativ scăzută, evidențiind o ușoară preferință pentru dezvoltarea serviciilor e-publice. Totuși, dacă analizăm concentrarea alocărilor inițiale la nivel de program operațional, se constată că există trei intervenții majore (cu alocări de aproximativ 300mRON fiecare) care însumează aproape jumătate din bugetul întregii AP.

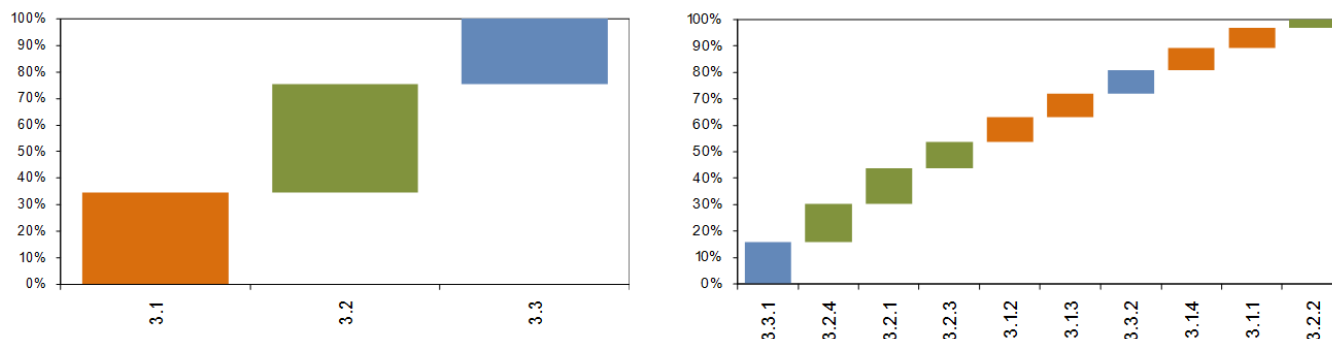
Operațiunea cu cel mai mic buget este operațiunea 3.2.2, Sprijinirea soluțiilor TIC pentru creșterea interoperabilității sistemelor informaționale, cu un buget total de 63 mRON.

⁵¹ Sumele au fost calculate la cursul de schimb EUR/RON de 4,2135

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 11 Alocarea bugetului pe DMI și operațiuni



Sursa: Documentul Cadru de Implementare POS CCE

În secțiunea de Anexe este prezentat un tabel care sintetizează defalcarea alocărilor inițiale, atât în ceea ce privește structura internă PA3, dar și la nivel de DMI/operațiune, în valoare absolută și procente.

De remarcat este faptul că 32% din totalul alocării bugetare este destinat proiectelor de dezvoltare a sectorului privat, în vreme ce restul de 68% vizează proiectele din sectorul public. Această distincție este importantă, întrucât implică diferențe majore în managementul operațiunilor incluse.

Tabelul următor prezintă sintetic planul financiar al AP3 pe DMI și ani. Sumele alocate la nivelul AP3 evidențiază o încărcare mai mare în perioada de mijloc în ceea ce privește disponibilitatea resurselor financiare.

Fig. 12 Planul financiar al AP3

	UE		National		UE		National		UE		National		
2007	3 580 868	745 882	3 550 450	1 673 636	3 056 279	-			12 607 115				
2008	10 272 616	2 139 749	10 185 352	4 512 125	8 767 700	-			35 877 542				
2009	20 587 464	4 288 293	20 412 577	8 887 451	17 571 446	-			71 747 231				
2010	26 719 075	5 565 487	26 492 100	11 488 342	22 804 789	-			93 069 793				
2011	27 859 089	5 802 947	27 622 429	11 971 910	23 777 793	-			97 034 168				
2012	24 092 055	5 018 287	23 887 396	10 374 019	20 562 622	-			83 934 379				
2013	21 570 420	4 493 041	21 387 182	9 304 398	18 410 402	-			75 165 443				
Total	134 681 587	28 053 686	133 537 486	58 211 881	114 951 031	-			469 435 671				

Sursa: Documentul Cadru de Implementare POS CCE

3.2. PROGRESUL REALIZAT PÂNĂ LA DATA DE 30.09.2009

În general, situația curentă a progreselor înregistrate la nivelul AP3 este conformă cu valorile de referință stabilite. Totuși, trebuie remarcată lipsa absorbției (având în vedere că nu s-a efectuat nicio plată a pre-finanțării sau vreo rambursare până la data de referință) ceea ce s-ar putea constitui un risc în ceea ce privește conformitatea cu regulile N+2 și N+3.

În urma analizei prin metoda decompoziției, prezentată în secțiunile următoare, comparativ cu alocarea bugetară aferentă perioadei 2007-2013, 21% din totalitatea fondurilor disponibile și 40% din totalitatea finanțărilor nerambursabile solicitate au fost aprobate pentru finanțare. Din volumul finanțărilor nerambursabile aprobate, 57% au fost contractate, iar până la data limită nu s-a făcut nicio plată către beneficiari.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Capacitatea de absorbție la nivelul AP3 nu pare să reprezinte o problemă având în vedere că rata de popularitate (raportul dintre alocarea bugetară și valoarea finanțărilor nerambursabile solicitate) este de 66%, ceea ce constituie o valoare satisfăcătoare raportată la perioada analizată. De asemenea, durata relativ scăzută dintre aprobarea proiectelor și contractarea acestora creează premisele unei demarări rapide a procesului de efectuare a plăților.

Progresul înregistrat din perspectivă temporală (având în vedere alocarea bugetară aferentă perioadei 2007-09) este și mai promițător. În acest context, 82% din fondurile alocate inițial pentru perioada 2007-09 au fost aprobate până la 30.09.2009, în timp ce ponderea valorii finanțărilor nerambursabile contractate în totalul alocării inițiale a fost de 61%. Aceste evoluții evidențiază clar că procesul de pregătire a absorbției se desfășoară conform așteptărilor.

Un alt aspect ce trebuie evidențiat constă în faptul că după 2 ani de la lansarea Programului Operațional nu s-a inițiat încă nici o plată către beneficiarii finali. Având în vedere faptul că numai banii efectiv cheltuiți pot avea impact socio-economic, este importantă înlăturarea barierelor de natură a limita finanțarea, impunându-se demararea procesului de efectuare a plăților (pre-finanțare/ rambursare).

PREGĂTIREA APELURILOR DE PROPUNERI DE PROIECTE

Documentația realizată de către OI prezintă informații importante referitoare la aspectele privind eligibilitatea atât a solicitantului, cât și a proiectului: cerințele de eligibilitate pentru solicitanți; domenii de activitate neeligibile; eligibilitatea proiectului; activități eligibile; cheltuieli eligibile și neeligibile.

Structura cererii de finanțare cuprinde explicații detaliate despre cum să se completeze câmpurile obligatorii și tipul de informații solicitate, inclusiv conținutul cadru al Studiului de fezabilitate sau al Planului de afaceri, acolo unde e cazul, conturând structura Analizei necesităților pentru implementarea proiectului (în unele Ghiduri ale Solicitantului se stipulează obligația de a completa un astfel de document, în cazul în care nivelul de finanțare solicitat nu depășește un anumit prag), incluzând diverse formulare de declarații pe care trebuie să le depună solicitantul, matricea logică a proiectului, indicații despre cum să fie întocmit bugetul proiectului, calculul asistenței nerambursabile pentru proiectele generatoare de venit, măsuri de informare și publicitate.

În urma atelierului de lucru desfășurat împreună cu beneficiarii de finanțare pe AP3 a reieșit că documentația disponibilă (Ghidurile Solicitantului) sunt bine structurate și accesibile, ceea ce facilitează elaborarea unor cereri de finanțare de înaltă calitate. Cu toate acestea, metodele de detaliere în ceea ce privește punctarea proiectelor nu au fost percepute ca fiind foarte potrivite, impunându-se o rafinare a grilelor de evaluare tehnico-economică.

Măsurile luate până în prezent referitoare la activitățile de informare și publicitate efectuate de OIPSI au constatat în elaborarea de materiale promoționale adresate asociațiilor, camerelor de comerț, consiliilor județene (acestea fiind de regulă autoritățile relevante, care pot pleda în favoarea oportunităților de finanțare prin intermediul AP3), participarea la evenimente organizate de AM/caravane, colaborare cu BancPost în diverse amplasamente, discuții cu primăriile sau consiliile orașenești.

Activitățile viitoare au în vedere organizarea de evenimente pentru beneficiarii prezenți și găsirea de modalități pentru a mări interesul IMM-urilor de a solicita finanțare în cadrul AP3, ceea ce este considerat a fi de maximă importanță.

SITUAȚIA APELURILOR LANSATE

Între data de 1 ianuarie 2007 și data de referință (30 septembrie 2009) au fost lansate zece apeluri de proiecte. În cazul operațiunii 3.2.1 (Susținerea implementării de soluții de e-guvernare și asigurarea conexiunii la broadband, acolo unde este necesar) 2 apeluri de proiecte au fost lansate în perioada de referință, în timp ce în cazul operațiunilor 3.1.2 și 3.1.3 (rețele broadband și PAPI pentru autoritățile locale și IMM-uri) n-a fost lansat nici un apel de proiecte până la sfârșitul lunii septembrie 2009.

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

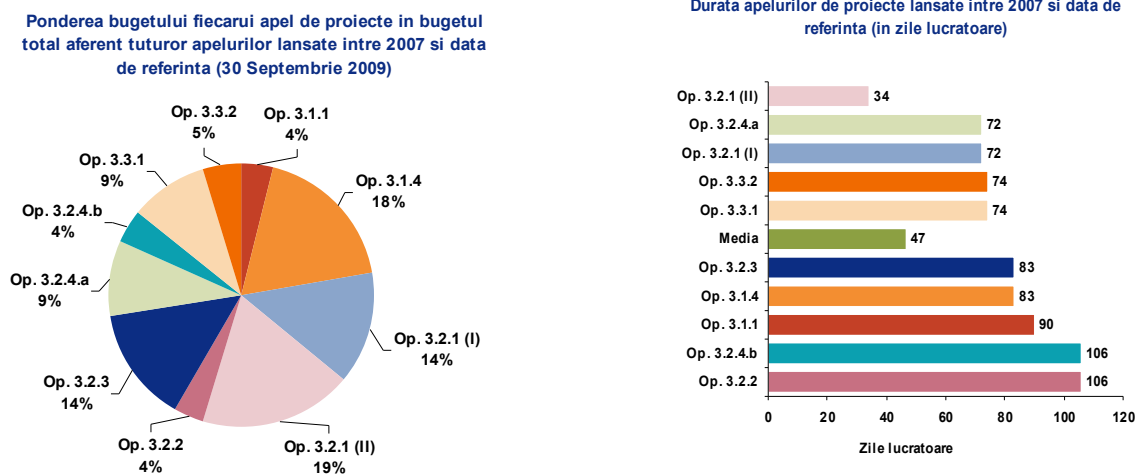
Principalul motiv pentru amânarea datei de lansare pentru aceste operațiuni a constat în adoptarea cu întârziere a Strategiei Naționale pentru Broadband și în nevoia de a se găsi un model de implementare pentru proiectele legate de dezvoltarea rețelelor broadband. Potrivit discuțiilor cu reprezentanții Organismului Intermediar, operațiunile 3.1.2 și 3.1.3 (rețele broadband și PAPI pentru autoritățile locale și IMM) ar putea fi comasate în viitorul apropiat într-o singură operațiune. În opinia Asocierii aceasta decizie ar fi binevenită, având în vedere că noua operațiune ar conduce la o distribuție regională echilibrată și în același timp la eficientizarea costurilor legate de lansarea viitoarelor apeluri de proiecte. De asemenea, în sprijinul comasării celor două operațiuni ar fi și perioada de timp relativ scurtă rămasă până la sfârșitul actualei perioade de programare.

În ceea ce privește caracteristicile apelurilor de proiecte, cele care sunt destinate sectorului privat (operațiunile 3.1.1, 3.3.1 și 3.3.2) au fost lansate cu depunere continuă, pentru a încuraja participarea acestor entități, în timp ce apelurile de proiecte cu termen de depunere au fost considerate drept soluția optimă pentru autoritățile publice.

Valoarea totală a apelurilor de proiecte lansate în perioada de referință a fost de 762 mRON, ponderile cele mai mari fiind deținute de cel de-al doilea apel pentru soluțiile de e-guvernare (19%), apelul privind conectarea broadband pentru școli (18%), primul apel de proiecte pentru soluții de e-guvernare (14%) și apelul pentru e-educație (14%).

Distribuția bugetelor pe apeluri reflectă alocarea inițială a fondurilor între DMI-uri (mai mare în cazul DMI 3.2), precum și complexitatea soluțiilor tehnice avute în vedere în cadrul fiecărei operațiuni, cifrele cele mai mici fiind specifice IMM-urilor (DMI 3.1 și DMI 3.3). Există totuși diferențe majore între anumite operațiuni: în această perioadă nu s-au alocat fonduri pentru rețelele de broadband (din motivele menționate anterior), în timp ce în cazul conectărilor la broadband pentru școli, bugetul primului apel acoperea întreaga alocare pentru această operațiune.

Fig. 13 Alocarea financiară și durata apelurilor lansate în perioada evaluată



Sursa: Ghidurile solicitantului pentru apelurile de proiecte lansate între 2007 și data limită

În medie, apelurile de proiecte lansate între 2007 și data de referință au permis depunerea proiectelor pe o perioadă de 79 zile lucrătoare, respectiv de peste 100 de zile în cazul proiectelor de interoperabilitate și soluțiilor de e-sănătate locale. Prolungirea perioadei de depunere a proiectelor pentru interoperabilitate și e-sănătate local a fost determinată de numărul redus de proiecte înregistrate până la termenul limită. Astfel, pentru a avea o bază mai mare de selecție și pentru a crește calitatea proiectelor selectate, s-a luat decizia prelungirii termenelor prin corrigendum-uri.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Durata celui de-al doilea apel de proiecte pentru e-guvernare a fost redusă semnificativ, ceea ce confirmă intensificarea competiției dintre potențialii beneficiari. În același timp, aceasta reflectă și un nivel satisfăcător de înțelegere a criteriilor de eligibilitate și selecție din partea solicitanților, ca urmare a experienței dobândite în urma apelului anterior de proiecte.

Faptul că aproape toate apelurile de proiecte au fost lansate simultan a avut efecte asupra capacității OI de a face față sarcinilor obișnuite legate de lansarea apelurilor. Pentru a evita supraîncărcarea personalului OI, viitoarele apeluri de proiecte ar trebui să fie programate eșalonat, astfel încât să se evite lansarea mai multor apeluri în același timp, evitându-se supraîncărcarea personalului însărcinat cu evaluarea. În plus, și potențialii solicitanți ar trebui să beneficieze de eșalonarea apelurilor de proiecte pe toată durata anului, întrucât ar avea ocazia de a depune mai multe proiecte în cadrul diferitelor apeluri de proiecte.

Lista completă privind apelurile de proiecte și caracteristicile lor principale poate fi regăsită în secțiunea de Anexe.

Analiza calității aplicațiilor depuse în cadrul AP3 s-a axat pe motivele de respingere a unei părți a cererilor de finanțare și în special pe criteriile tehnice care au dus la respingerea lor în faza de evaluare tehnico-economică.

Din cele 674 de proiecte evaluate înainte de data limită, 283 au fost deja respinse (42%) și alte 194 (29%) se aflau în diferite stadii de evaluare. Distribuția proiectelor respinse arată că 92 de proiecte au fost respinse din motive administrative, 90 de proiecte nu au reușit să se încadreze în criteriile de eligibilitate, în timp ce 102 proiecte nu au fost aprobate ca urmare a evaluării tehnice și economice.

Au fost selectate o serie de proiecte respinse reprezentând un procent minim de 20% din totalul cererilor de finanțare respinse în cadrul fiecărei operațiuni și etape de evaluare (administrativă, de eligibilitate și tehnico-economică). Ca rezultat, a fost selectat un număr de 68 proiecte, reprezentând un procent de 24% din cele 284 de proiecte respinse.

Principalele motive de respingere a aplicațiilor în funcție de fiecare etapă de evaluare au fost următoarele:

- ✓ Principalele motive pentru respingerea proiectelor în urma evaluării administrative constau în nerespectarea cerințelor de bază privind transmiterea, formatul standard al cererii de finanțare ori termenele prestabilite (clarificări). Cele mai multe proiecte care au fost respinse din motive administrative aparțin potențialilor solicitanți din mediul privat.
- ✓ Majoritatea cazurilor de respingere în urma evaluării de eligibilitate derivă din neînțelegerea suficientă/ nerespectarea criteriilor de eligibilitate de bază (lipsa de resurse financiare sau a sustenabilității, lipsa statutului IMM, furnizarea de informații false). De asemenea, o parte însemnată a proiectelor au fost respinse din motive tehnice și de respectare a criteriilor de eligibilitate (activități neeligibile, neîndeplinirea cerințelor de neutralitate tehnologică, a reglementărilor relevante naționale și ale UE sau includerea unor activități similare finanțate anterior prin intermediul instrumentelor structurale). Solicitanții din sectorul public s-au confruntat cu mai puține probleme în ceea ce privește respectarea criteriilor de eligibilitate.
- ✓ Motivele de respingere din punct de vedere al evaluării tehnico-economice au fost analizate pe un număr de 23 de proiecte din 102. Singurele operațiuni care au presupus proiecte respinse în urma evaluării tehnico-economice au fost intervențiile 3.1.1, 3.2.1 și 3.2.3. În cazul operațiunii 3.1.1, punctajele mici au fost în principal generate de insuficienta conformare cu criteriul „Calitatea și coerența proiectului”, în principal ca urmare a prezentării unor bugete nerealiste. În cazul operațiunii 3.2.1, mai multe proiecte au reflectat un nivel insuficient de elaborare și lipsă de coerență. Alte motive valide au fost reprezentate de documentația de o calitate slabă, înțelegerea insuficientă a ghidurilor solicitanților, și de incapacitatea de a asigura operarea și sustenabilitatea investiției. Ca aspecte pozitive, majoritatea proiectelor au arătat un nivel ridicat de maturitate și un nivel ridicat de complexitate. În ceea ce privește operațiunea 3.2.3, lipsa de justificare a impactului proiectului și capacitatea insuficientă de management de proiect au fost principalii factori de respingere, în timp ce punctaje satisfăcătoare au fost obținute pentru gradul de maturitate al proiectului, asigurarea resurselor umane din punct de vedere tehnic și al expertizei tehnice, capacitatea financiară, calitatea proiectului și coerența cu obiectivele de dezvoltare ale entității aplicante.

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

PREZENTARE SINTETICĂ LA NIVEL DE OPERAȚIUNE

Tabelul de mai jos prezintă progresul la nivel de fiecare operațiune, conform informațiilor utilizate în cadrul Raportului de Evaluare, disponibile la data de referință de 30 septembrie 2009.

Fig. 14 De-compoziția progresului la nivel de operațiune

Cod	Rata de popularitate ⁵²	Rata de aprobare ⁵³	Rata de contractare ⁵⁴	Rata de plată ⁵⁵	Rata de absorbție ⁵⁶
Op. 3.1.1	10%	83%	91%	0%	0%
Op. 3.1.2	0%	0%	0%	0%	0%
Op. 3.1.3	0%	0%	0%	0%	0%
Op. 3.1.4	82%	100%	0%	0%	0%
Op. 3.2.1	156%	31%	98%	0%	0%
Op. 3.2.2	105%	0%	0%	0%	0%
Op. 3.2.3	89%	57%	52%	0%	0%
Op. 3.2.4	67%	100%	100%	0%	0%
Op. 3.3.1	16%	0%	0%	0%	0%
Op. 3.3.2	6%	0%	0%	0%	0%
	53,2%	40,2%	57,0%	0,0%	0,0%

Operațiunea 3.1.1 vizează IMM-urile și are drept scop sprijinirea dezvoltării IT la scară mică, dar și susținerea accesului la broadband. Popularitatea intervenției se situează încă sub așteptări (10%), în parte ca efect al dificultăților de asigurare a contribuției private, agravate de actuala criză economică. Totuși, 83% din volumul finanțărilor nerambursabile solicitate au fost aprobate și procesul de contractare înregistrează un progres notabil (91%). În consonanță cu situația generală a axei prioritare, nu a fost inițiată încă nicio plată către beneficiari. Această operațiune este singura pentru care evaluarea tehnică și financiară se efectuează intern, de către personalul OI.

Operațiunile 3.1.2 și 3.1.3 nu au fost încă lansate. Totuși, conform ultimelor informații, conceptul intervenției este pe cale să sufere modificări. Ultimele consultări cu reprezentanții OI indică faptul că se are în vedere ca intervenția să fie gestionată de

⁵² Rata de popularitate reprezintă raportul dintre valoarea cererilor de finanțare depuse (contribuție națională și comunitară) și alocarea inițială 2007-13;

⁵³ Rata de aprobare reprezintă raportul dintre valoarea cererilor de finanțare aprobate (contribuție națională și comunitară) și valoarea cererilor de finanțare depuse;

⁵⁴ Rata de contractare reprezintă raportul dintre valoarea cererilor de finanțare contractate (contribuție națională și comunitară) și valoarea cererilor de finanțare aprobate;

⁵⁵ Rata de plată reprezintă raportul dintre valoarea sumelor rambursate (contribuție națională și comunitară) și valoarea cererilor de finanțare contractate;

⁵⁶ Rata de absorbție reprezintă raportul dintre valoarea sumelor rambursate (contribuție națională și comunitară) și alocarea inițială 2007-13. Rata de absorbție se poate obține prin înmulțirea succesivă a ratelor de popularitate, de aprobare, de contractare, respectiv de plată.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

operatori din sectorul public, în locul planului inițial, care prevedea ca proiectul să fie fragmentat în proiecte de scară mai mică. Acest concept prevede și unificarea celor două operațiuni.

Operațiunea 3.1.4 s-a dovedit a fi deosebit de populară, deși aceasta se datorează în special faptului că proiectele sunt gestionate central. Prin această operațiune, instituții de învățământ din fiecare din cele 7 regiuni au primit sprijin pentru dezvoltarea lor. Scopul celor 7 proiecte selectate este în principal de a conecta 2.302 școli la internet prin conexiune broadband, printr-un sprijin total de aproximativ 135 mRON.

Operațiunea 3.2.1 este singura intervenție din AP3 care a avut două apeluri de proiecte lansate până la data de referință de 30 septembrie 2009. Operațiunea are cea mai ridicată rată de popularitate (156%), față de media AP3. Rata de aprobare este relativ scăzută (31%) și se datorează valorii mari a cererilor de finanțare depuse comparativ cu bugetul apelului de proiecte, în timp ce valoric rata de contractare este de 98% (suma contractată în cadrul unui număr total de 15 contracte), ceea ce înseamnă că procesul administrativ de contractare se derulează fără probleme. Desfășurarea cu succes a acestei operațiuni se datorează în principal faptului că toate proiectele sunt destinate sectorului public, fiind de mari dimensiuni și având o bună calitate.

Operațiunea 3.2.2 a fost lansată în același timp cu majoritatea celorlalte operațiuni ale AP3 (20 august 2008 – data prevăzută inițial; ulterior perioada de depunere a fost prelungită până la data de 22 ianuarie 2009). Totuși, finanțarea nerambursabilă solicitată nu a fost încă procesată sau aprobată până la data de 30 septembrie 2009. Grupul țintă pentru intervenție îl reprezintă administrația publică, atât la nivel central cât și local, pentru sprijinirea investițiilor IT și a dezvoltării conexe broadband și achiziția de servicii IT.

Operațiunea 3.2.3 (e-educație) vizează sprijinirea în principal a universităților pentru realizarea investițiilor legate de IT. Acestea sunt proiecte de mari dimensiuni, pentru dezvoltarea materialelor de instruire e-educație și întreținerea acestor sisteme. Există intervenții înrudite și în POS DRU, existând astfel posibilitatea de a completa aceste proiecte cu finanțare FSE prin instruire legată de IT. Popularitatea intervenției se situează la un nivel de 89%, aproximativ 57% din totalul proiectelor depuse fiind aprobate, iar dintre acestea din urmă 52% fiind contractate.

Operațiunea 3.2.4 (e-sănătate) este axată pe două componente:

- ✓ componentă centrală, reprezentată de proiectul de prescripție electronică (valoarea totală a proiectului este de 88 mRON, din care 71 mRON reprezintă volumul finanțării nerambursabile) și de proiectul privind fișa electronică a pacientului;
- ✓ componentă locală, în cazul căreia beneficiarii sunt reprezentați de unitățile publice sanitare.

Sistemul de prescripție electronică vizează ameliorarea calității îngrijirii sănătății și optimizarea costurilor aferente. Beneficiarii proiectului vor fi cele 44 de agenții de asigurări de sănătate, 30.000 doctori și 5.350 farmacii care au contracte cu agențiile de asigurări de sănătate din țară.

În cazul acestei operațiuni (componenta centrală și locală), rata de popularitate este destul de mare (67%), iar rata de contractare este de 100%.

Operațiunea 3.3.1 vizează IMM-urile și din acest motiv criza financiară a avut un impact negativ major asupra popularității sale (intervenția prezintă o rată de popularitate situată sub așteptări, de aproximativ 16%, în timp ce ratele de aprobare și contractare la data de referință erau de 0%). Pe lângă interesul relativ scăzut pentru această operațiune, evaluarea a demarat cu întârziere, din cauza problemelor neașteptate apărute în procesul de selectare și contractare a evaluatorilor externi. Această problemă a fost rezolvată recent pentru toate operațiunile, prin desemnarea institutului de cercetări ICI prin ordin al Ministrului pentru efectuarea evaluărilor tehnico-financiare ale proiectelor din cadrul acestei axe.

Operațiunea 3.3.2. Progresul înregistrat reflectă o rată a popularității relativ scăzută, aceasta datorându-se parțial crizei financiare și unei diferențe evidente între intențiile strategice și nevoile de dezvoltare și capacitatea grupului țintă. Dintre toate operațiunile incluse în axa prioritară 3, aceasta prezintă cea mai scăzută rată de popularitate (6%), acest aspect evidențiind nevoia de a regândi intervenția, cu posibila implicare a actorilor vizați (în special reprezentanții grupului țintă) prin consultări. Prin urmare, în condițiile actualei crize economice, se impune reevaluarea oportunității dezvoltării sistemelor

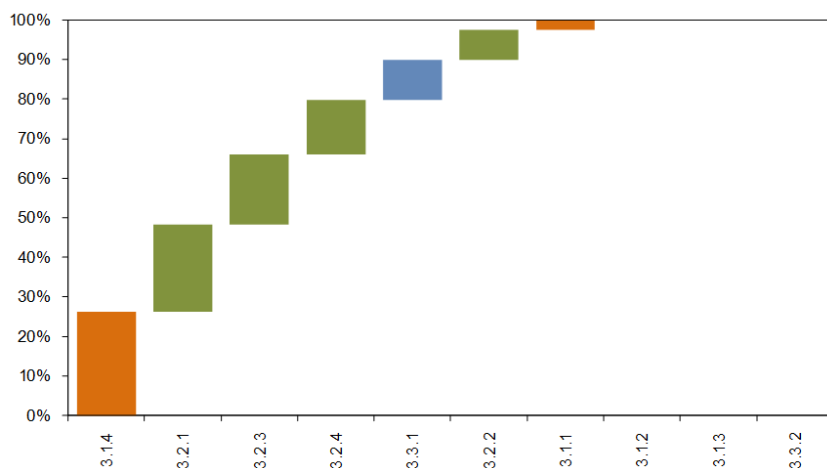
Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

de comerț electronic și a altor soluții on-line pentru sectorul IMM, decizia modificării operațiunii, fie în sensul introducerii unor noi tipuri de activități eligibile, care să răspundă mai bine cerințelor pieței în condițiile date, fie în direcția realocării unor fonduri spre alte intervenții urmând a fi precedată de o analiză fundamentată a nevoilor și priorităților sectorului vizat.

Comparativ cu analiza domeniilor majore de intervenție 1 și 2, analiza DMI3 este mai puțin detaliată. Aceasta întrucât, în conformitate cu datele puse la dispoziție de AM, nu s-au aprobat aplicații până la data de referință a acestui raport (30.09.2010). Cu toate acestea, figura 4 rămâne relevantă, aceasta oferind informații cu privire la potențialele dificultăți în funcționarea sistemului de evaluare și selecție care se pot anticipa conform imaginii obținute la data de referință. Cu privire la DMI3, figura 4 indică faptul că principalul obstacol în calea absorbției rezidă în prezent în rata foarte scăzută a popularității, datorată în principal momentului foarte apropiat de lansarea operațiunilor 3.3.1 și 3.3.2, corelat cu lipsa de cerere din partea grupului țintă potențial. Ultimul factor se datorează în parte efectelor crizei financiare asupra grupului țintă potențial, conform descrierii dintr-o secțiune ulterioară a acestui raport.

Fig. 15 Distribuția proiectelor pe Operațiuni



Sursa: Calcule proprii, în baza datelor SMIS și OIPSI

Gradul de concentrare a finanțărilor aprobate

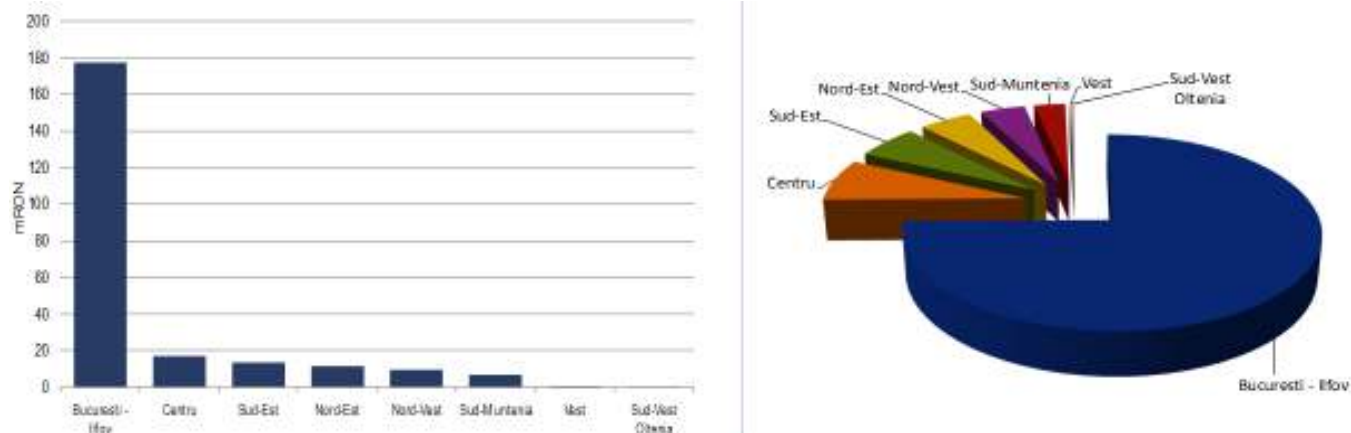
Din totalul celor 11 operațiuni din cadrul AP3, primele 3 intervenții (din punct de vedere al progresului înregistrat cu privire la volumul finanțărilor aprobate) cumulează aproximativ 70% din totalul finanțărilor aprobate la sfârșitul lui septembrie 2009. Acest grafic ilustrează suma finanțărilor aprobate pe fiecare operațiune. Acest aspect este în strânsă legătură cu rata de popularitate a intervențiilor (operațiunile 3.1.4, 3.2.1 și 3.2.3 au cele mai ridicate rate de popularitate), ceea ce confirmă interesul sporit al sectorului public în ceea ce privește obținerea de finanțare comparativ cu sectorul privat.

Distribuție regională

Pe baza adresei solicitantului, în cazul AP3 intervențiile au o orientare clară spre Regiunea București-Ilfov, iar în interiorul acesteia, spre București. Întrucât administrația publică centrală (în principal ministerele) este situată în București, majoritatea finanțărilor nerambursabile au fost orientate din punct de vedere geografic spre capitală - totuși serviciile dezvoltate sunt de regulă relevante la nivelul întregii țări, susținând implicit majoritatea populației. Există așadar o limitare în cadrul sistemului actual de evaluare a distribuției regionale, fiind necesare informații la nivelul beneficiarului final în vederea unei adresări mai bune a acestui aspect.

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 16 Distribuția regională a finanțărilor contractate, la nivel de AP

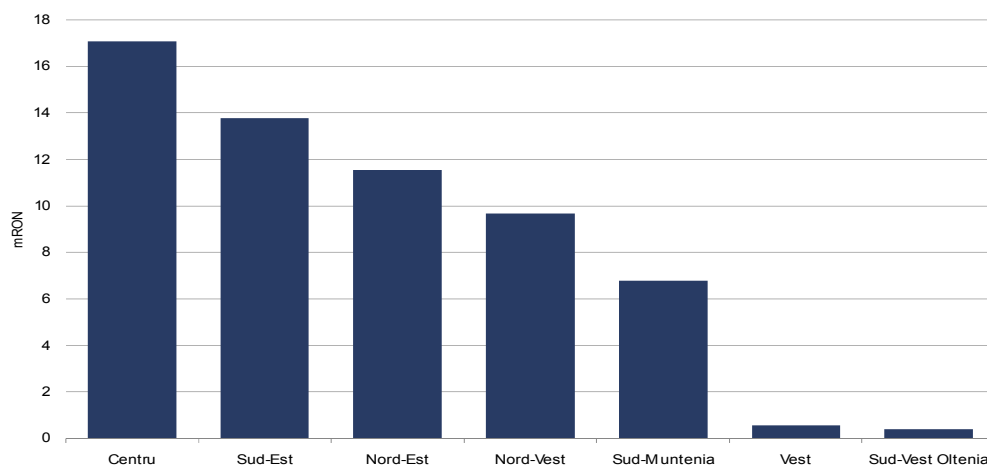


Sursa: Calcule proprii, în baza datelor SMIS și OIPSI

Se constată o distribuție relativ echilibrată în ceea ce privește finanțările nerambursabile pentru alte regiuni, întrucât toate celelalte regiuni cu excepția București-Ilfov prezintă valori contractate similare. Trebuie totuși menționat faptul că regiunea Vest a beneficiat de o proporție foarte mică din finanțare până la momentul evaluării intermediare, în timp ce beneficiarii din regiunea Sud-Vest nu au primit finanțare până la data de referință.

Intervențiile AP3 pot fi împărțite în două categorii majore: o categorie are în vedere strict entitățile din sectorul public, în timp ce cealaltă vizează organizațiile din sectorul privat. Din acest motiv, este important să subliniem că tranșele cele mai mari care converg către București se datorează doar amplasării entităților administrației centrale.

Fig. 17 Distribuția regională a finanțărilor nerambursabile contractate, Op. 3.1.1



Sursa: Calcule proprii, în baza datelor SMIS și OIPSI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

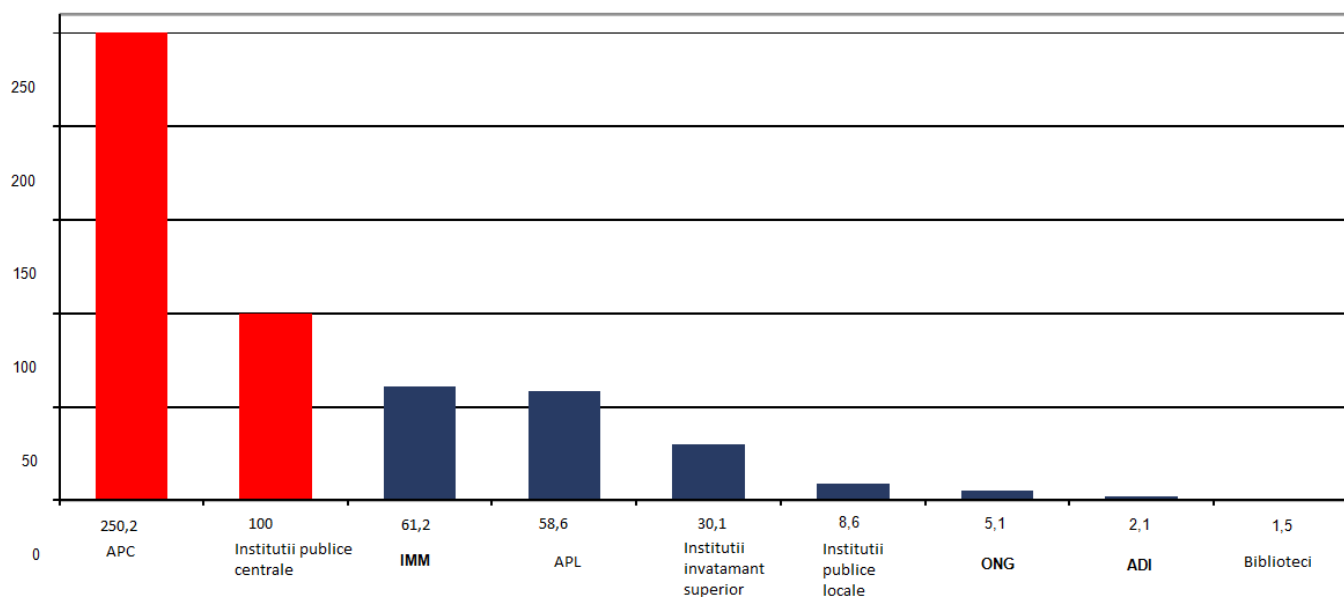
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Pentru a elimina această distorsiune de la analiza regională, mai jos se poate consulta distribuția regională a finanțărilor nerambursabile pentru operațiunea 3.1.1. Celelalte operațiuni destinate sectorului privat (3.3.1 și 3.3.2), nu posedă datele necesare pentru a face analiza la momentul depunerii prezentului raport intermediar.

Operațiunea 3.1.1 reprezintă un bun exemplu de apel de proiecte destinat IMM-urilor prin sprijinirea dezvoltării acestora prin investiții simple în TIC. Graficul de mai sus evidențiază diferențe semnificative între diversele regiuni de dezvoltare. Cea mai avansată regiune este Centru, în care valoarea finanțărilor contractate ajunge la 17mRON, iar cea mai puțin avansată este Sud-Vest Oltenia, cu 0.4mRON, reprezentând 1/40 din suma proiectelor aprobate pentru regiunea Centru. Extrapolând la nivelul întregului sector privat (inclusiv la nivelul operațiunilor 3.3.1 și 3.3.2, pentru care nu s-a putut realiza distribuția regională), rezultatele obținute la nivelul operațiunii 3.1.1 pe baza analizei integrale a populației care a depus cereri de finanțare aprobate, prezintă un dezechilibru regional, dar nu într-o măsură atât de mare precum în cazul întregii AP3.

Distribuția la nivel de beneficiari

Fig. 18 Alocarea finanțărilor acordate, AP 3



Sursa: Calcule proprii, în baza datelor SMIS și OIPSI

Este important de subliniat faptul că majoritatea (85%) finanțărilor nerambursabile aprobate de AM este deținută de proiectele implementate de entități publice, în special de instituțiile administrației publice centrale. Având în vedere că proiectele ai căror beneficiari sunt entități publice vizează intensificarea interacțiunii dintre sectorul public și întreprinderi/cetățeni, în opinia evaluatorului, portofoliul de proiecte aprobate reflectă obiectivul AP3 "Susținerea competitivității economice prin intensificarea interacțiunii dintre sectorul public și întreprinderi/cetățeni prin exploatarea la maxim a potențialului TIC". Pe de altă parte, având în vedere obiectivul general al PO (creșterea productivității întreprinderilor românești, cu asigurarea principiilor dezvoltării durabile și reducerea decalajelor față de productivitatea la nivelul Uniunii Europene, astfel încât România să atingă, până în anul 2015, un nivel de aproximativ 55% din valoarea medie a productivității), se poate formula întrebarea cu privire la măsura în care portofoliul de proiecte rezultat ca urmare a implementării programului până în prezent a contribuit la realizarea acestui obiectiv.

În opinia evaluatorului, este atipică alocarea, în cadrul unui PO care vizează Competitivitatea, a unui volum atât de mare de resurse financiare pentru dezvoltarea sectorului public (58%) față de cel privat (42%).

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

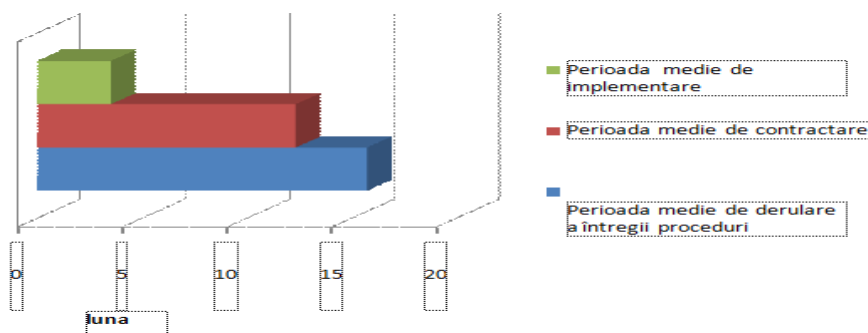
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Ponderea finanțărilor nerambursabile destinate sectorului privat (atât din punct de vedere al fondurilor disponibile cât și al rezultatelor obținute până la data de referință prin aplicarea procedurilor de selecție) este relativ redusă. Acest lucru se explică în parte prin actualul declin financiar, cât și prin accesul dificil la finanțare cu care se confruntă întreprinderile din România, ceea ce limitează posibilitățile acestora de a asigura contribuția privată în cazul proiectelor co-finanțate de UE.

Nu a fost inițiată nicio plată (pre-finanțare sau rambursare) către beneficiari până la data de referință. Acest aspect reprezintă unul dintre cele mai mari obstacole în calea absorbției.

Atât factori interni, cât și externi exercită o influență semnificativă asupra progresului programului în general. Factorii cei mai importanți care în opinia evaluatorului influențează progresul AP3 sunt prezentați în cele ce urmează.

Fig. 19 Durata medie de desfășurare a procedurilor în cazul proiectelor depuse pe Op. 3.1.1



Sursa: Calcule proprii, în baza datelor OIPSI

Principalii factori interni care afectează progresul AP3 sunt următorii:

✓ Durata de desfășurare a procedurilor de selecție

Durata proceselor de selecție a fost relativ mare (majoritatea apelurilor de propuneri de proiecte au fost lansate aproape în același timp, în cel de-al treilea sau al patrulea trimestru al anului 2008, rezultatele fiind făcute publice la sfârșitul lui 2009).

Acest aspect ar putea fi explicat prin numărul mare de proiecte aflate în evaluare (din cauza lansării aproape simultană a apelurilor deschise de propuneri), prin întârzierile ca urmare a depunerii unor dosare de finanțare incomplete (timpul petrecut de către solicitanți pentru furnizarea de detalii suplimentare la numeroasele solicitări de clarificare) sau prin dificultățile în contractarea de evaluatori externi pentru evaluarea tehnico-economică a proiectelor.

Cu toate acestea, au fost luate o serie de măsuri de îmbunătățire, pentru a reduce durata procesului de contractare prin unificarea etapelor de evaluare administrativă și de eligibilitate, precum și scurtarea timpilor de răspuns a solicitanților la solicitările de clarificări de la 10 zile la 5 zile.

În ciuda acestor simplificări succesive, procesul de evaluare a fost îndelungat, potrivit percepției solicitanților de finanțare care au obținut sprijin din AP3. În opinia beneficiarilor de proiecte, în faza de evaluare administrativă, au existat prea multe cereri pentru obținerea de clarificări, în locul unei singure solicitări de informații suplimentare pe baza unei analize inițiale exhaustive a ceea ce era necesar de obținut de la beneficiar. În plus, beneficiarii au evidențiat necesitatea detalierii motivelor de respingere a cererilor de finanțare, precum și nevoia oferirii de indicații clare privind elementele care nu au fost abordate în mod corect sau care ar putea fi îmbunătățite.

✓ Capacitate și competență instituțională limitată

Capacitatea instituțională a OIPSI este limitată, datorită faptului că aproape jumătate din posturile de lucru incluse în organigramă sunt vacante, suspendate sau neocupate (ex.: concediu de maternitate).



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Necesarul de resurse umane este estimat pe baza volumului de muncă prognozat de către OI în funcție de calendarul apelurilor de proiecte viitoare și în funcție de estimarea numărului de proiecte care urmează a fi depuse și evaluate. Întrucât apelurile de propuneri de proiecte au fost lansate aproape simultan, a fost plasată o povară suplimentară asupra personalului existent.

Personalul OIPSI nu deține suficientă expertiză tehnică, ceea ce conduce la supraîncărcare și problemele de capacitate instituțională.

✓ Corrigenda la Ghidurile Solicitantului

În cazul primului apel deschis de propuneri, toate Ghidurile Solicitantului au fost modificate, în scopul de a clarifica anumite aspecte / corecta erori posibile. Acest aspect tinde să mărească volumul de muncă al personalului din cadrul OI, să creeze întârzieri și dificultăți în îndeplinirea sarcinilor lor de zi cu zi, și să genereze confuzie în rândul potențialilor beneficiari.

✓ Proceduri care depășesc cerințele UE

Atât în procesul de evaluare al proiectelor depuse, cât și în faza de implementare, o serie de proceduri locale tind să depășească cerințele impuse prin reglementările CE: este de menționat cerința de semnături multiple pe fiecare pagină în dosarul de finanțare sau dublarea controalelor între AM și OIPSI în cazul cererilor de rambursare.

Aceste norme suplimentare îngreunează procesele și generează întârzieri doar din nevoia de a asigura certitudinea că nu se comit greșeli.

MEDIUL ECONOMIC EXTERN

✓ Criza financiară și economică

Criza financiară și economică a condus la creșterea ratelor dobânzii și a comisioanelor percepute de băncile comerciale, astfel ridicând costul creditării. Prin urmare, a scăzut dramatic capacitatea potențialilor beneficiari de a obține fonduri pentru cofinanțarea proprie.

Pe de altă parte, turbulențele financiare au provocat dificultăți suplimentare în obținerea pre-finanțării, suma primită a necesitând garanții suplimentare ca urmare a deprecierei activelor. Potrivit opiniei beneficiarilor privați de finanțare ai AP3, consultați în cadrul atelierului de lucru, o soluție pentru diminuarea impactului crizei economice asupra capacității de cofinanțare ar putea fi asigurarea unei eventuale garantări a împrumuturilor de către stat, prin Eximbank sau CEC Bank.

Deprecierea monedei naționale a generat dificultăți suplimentare pentru beneficiari, aceștia trebuind să identifice surse suplimentare de finanțare pentru a acoperi diferența dintre costul cu investiția estimat inițial și suma real necesară. Pe fondul crizei financiare, deprecierea substanțială a valorii monedei naționale în raport cu Euro (de exemplu, în perioada septembrie 2008 – ianuarie 2009, deprecierea valorii Leului a fost de peste 20%) a afectat în special beneficiarii privați care au depus, în cadrul apelurilor lansate în prima jumătate a anului 2008, proiecte care necesitau cheltuieli în valută într-o proporție însemnată și al căror buget a fost estimat de beneficiarii respectivi în lei, la cursul valutar în vigoare la data respectivă. Urmare a deprecierei Leului, precum și a întârzierilor înregistrate în procesul de evaluare și selecție a proiectelor, echivalentul în Euro al bugetelor proiectelor selectate s-a redus uneori substanțial în raport cu necesarul estimat inițial de beneficiari, ceea ce i-a determinat pe unii solicitanți de finanțare să renunțe la implementarea proiectului sau a condus la dificultăți ulterioare în realizarea integrală a obiectivelor acestuia.

Acest factor a avut o influență majoră asupra potențialilor beneficiari din sectorului privat, ceea ce a avut impact asupra numărului de proiecte depuse și a indus o rată de retragere considerabilă.

✓ Dificultăți intervenite în recuperarea TVA-ului

Pe lângă acoperirea co-finanțării necesare în procesul de implementare al proiectului, potențialii beneficiari trebuie să acopere contravaloarea TVA (suma ar putea fi semnificativă, în funcție de dimensiunea proiectului), care este o cheltuială neeligibilă.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Dificultățile intervenite în procesul de recuperare a TVA-ului pot avea un impact semnificativ asupra fluxurilor de trezorerie ale beneficiarilor și pot diminua astfel capacitatea beneficiarilor de a asigura resursele financiare adecvate pentru implementarea corespunzătoare a proiectului.

ALȚI FACTORI EXTERNI

✓ Legislația achizițiilor publice

Orice abatere de la reglementările privind achizițiile publice conduce la neeligibilitatea cheltuielilor pentru achiziției de servicii și produse în cadrul proiectelor.

O aplicare imprecisă și inconsecventă a reglementărilor privind achizițiile publice sau înțelegerea greșită a acestor legi ar putea declanșa întârzieri în procesul de implementare a proiectelor, din cauza erorilor din timpul procedurilor derulate de beneficiari sau ca urmare a posibilelor contestații. Pe de altă parte, posibilitățile insuficiente sau ineficiente din punct de vedere juridic de a limita contestațiile nefondate specifice proiectelor de asistență tehnică împiedică funcționarea corespunzătoare a OI și implementarea proiectelor finanțate din fonduri UE.

✓ Competențele beneficiarilor

Respingerea proiectelor din motive administrative, de eligibilitate și tehnico-economice ar putea fi explicată prin experiența insuficientă a potențialilor beneficiari în ceea ce privește elaborarea de aplicații corespunzătoare și, de asemenea, în ceea ce privește respectarea cerințelor de elaborare a proiectelor finanțate de UE.

✓ Politici naționale

Unul din factorii externi care au avut un impact major asupra progresului AP3 a fost adoptarea cu întârziere a Strategiei Naționale de broadband. Aceasta a dus la amânarea lansării a două operațiuni importante din cadrul AP3, operațiuni legate de înființarea unei rețele de broadband și Puncte de Acces Public la Internet (PAPI) în zonele de eșec ale pieței (zone rurale sub-deservite și zone mici urbane).

INDICATORI

Există două tipuri de indicatorii menționați în PO cu privire la AP 3: indicatori de realizare și indicatori de rezultat. Aceste tipuri de indicatori corespund indicatorilor la nivel de DMI, clasificarea lor fiind aceeași.

Indicatorii de realizare la nivel de PO sunt după cum urmează:

- ✓ Numărul de proiecte de rețele broadband finanțate în zone de eșec al pieței - acest indicator corespunde indicatorului de realizare pentru DMI 3.1;
- ✓ Numărul de servicii publice electronice finanțate - acest indicator corespunde indicatorului de realizare pentru DMI 3.2;
- ✓ Numărul de proiecte de E-economiei finanțate - acest indicator corespunde indicatorului de realizare pentru DMI 3.3.

Indicatorii de realizare la nivel de PO nu prezintă ținte orientative (valori agregate) pentru perioada 2007 - 2014, singurele ținte fiind disponibile numai pentru anul 2015 (ultimul an pentru implementarea proiectelor). Acest lucru nu este valabil și în cazul indicatorilor la nivel de DMI. Pentru DMI 3.1, prima țintă orientativă pentru indicatorul de realizare este prezentată în anul 2011, rata de creștere până în anul 2015 fiind relativ constantă și realizabilă. Pentru DMI 3.2 și 3.3, anul 2010 este primul an pentru care sunt menționate ținte orientative. Există o creștere progresivă până în anul 2013, în timp ce țintele pentru anii 2014 și 2015 rămân constante.

Indicatorii de rezultat la nivel de PO sunt împărțiți în patru categorii:

- ✓ Numărul de companii conectate la rețelele broadband în zonele de eșec ale pieței



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Acest indicator de rezultat la nivel de PO prezintă o țintă indicativă: în anul 2015 de 5.000 de companii, nefiind menționată nicio valoare de bază sau vreun an de referință.

Indicatorul la nivel de PO corespunde unuia dintre indicatorii de rezultat pentru DMI 3.1. Prima țintă orientativă este prezentat în anul 2011, fiind estimat să ajungă la valoarea de 5.000 în anul 2014 și să rămână constantă în 2015.

- ✓ Numărul de utilizatori ai aplicațiilor de E-guvernare finanțate (utilizatori înregistrați)

Indicatorul la nivel de PO este cuantificat numai în anul 2015 printr-un număr de 1.000.000 de utilizatori înregistrați ai aplicațiilor de E-guvernare finanțate.

Acest indicator la nivel de PO corespunde indicatorului de rezultat pentru DMI 3.2. Prima țintă orientativă este cuantificată în anul 2010 printr-un număr de 300.000 de utilizatori înregistrați, acest număr crescând progresiv până în 2013, când ar trebui să ajungă la 1.000.000, valoare care este menținută constantă pentru anii 2014 și 2015.

- ✓ Numărul IMM-urilor care utilizează aplicațiile de E-economie finanțate

Acest indicator corespunde indicatorului de rezultat la nivel de DMI 3.3. Anul 2009 este primul an pentru care o țintă orientativă este prevăzută. În 2015, indicatorul la nivel de DMI ajunge la aceeași valoare ca indicatorul de rezultat la nivel de PO.

- ✓ Numărul de conexiuni broadband/100 de locuitori (creșterea penetrării rețelelor de broadband în România)

Pentru acest indicator la nivel de PO, valoarea de referință este de 5 conexiuni broadband/100 de locuitori, anul de referință fiind 2005. În anul 2015, ținta orientativă este de 40 de conexiuni/100 de locuitori.

Acest indicator la nivel de PO corespunde unuia dintre indicatorii de rezultat pentru DMI 3.1. Există o diferență majoră între indicatorul de nivel de PO și indicatorul la nivel de DMI. Acesta din urmă este cuantificat printr-o creștere procentuală a ratei de penetrare broadband în România, în timp ce primul este cuantificat printr-un număr de conexiuni; cu toate acestea, valorile sunt identice. Nu există nicio mențiune referitoare la o valoare de referință sau un an de referință pentru acest indicator pentru DMI 3.1, prima țintă orientativă fiind cuantificată în 2009 printr-o creștere de 12 procente, atingând, după o creștere progresivă, ținta de creștere cu 40% a ratei de penetrare broadband în anul 2014. Această valoare se estimează că va fi menținută și în 2015.

Pentru fiecare DMI din cadrul AP3 sunt menționați de asemenea indicatori suplimentari, specifici pentru natura fiecărui DMI și împărțiți în indicatorii de realizare și indicatori de rezultat.

Indicatorii suplimentari pentru DMI 3.1 sunt după cum urmează:

Indicatori de realizare

- ✓ Numărul de rețele de broadband construite de autoritățile locale, finanțate din FEDR
- ✓ Numărul de rețele de broadband construite de IMM-uri finanțate din FEDR

Țintele orientative pentru aceste două tipuri de indicatori de realizare sunt furnizate începând cu anul 2011 (având o valoare identică), atingând valoarea maximă estimată în 2014, estimându-se menținerea acestei valori și pentru anul 2015.

Indicatori de rezultat

- Numărul instituțiilor publice conectate la infrastructura publică de broadband finanțată

Acest indicator suplimentar de rezultat este cuantificat începând cu anul 2011 printr-un număr de 90 de instituții publice conectate la infrastructura publică de broadband (țintă orientativă). Tinta estimată pentru anii 2014 și 2015 este de 300 de instituții publice.

- Numărul IMM-urilor cu acces la Internet prin conexiuni broadband

2009 este primul an pentru care este prevăzută o țintă orientativă pentru acest tip de indicator suplimentar de rezultat. Există o creștere progresivă până în anul 2015, atunci când ținta orientativă este estimată a fi de 800 de IMM-uri.

Pentru DMI 3.2 sunt menționați următorii indicatori suplimentari:

Indicatori de realizare



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- Numărul de proiecte de E-guvernare finanțate;
- Numărul de proiecte de interoperabilitate finanțate;
- Numărul de proiecte de E-educație finanțate;
- Număr de proiecte de E-sănătate finanțate.

Primele ținte orientative pentru acești indicatori de realizare suplimentari ar trebui să poată fi cuantificați începând cu anul 2010, neavând nicio valoare de referință sau an de referință. Valorile maxime estimate vizate ar trebui să poată fi atinse în anul 2014 și se estimează că vor rămâne constante în 2015.

Indicatorii de rezultat

- Numărul de utilizatori ai aplicațiilor de E-educație (utilizatori înregistrați)
- Numărul de utilizatori ai aplicațiilor de E-sănătate (utilizatori înregistrați)

Acești indicatori suplimentari de rezultat ar trebui să poată fi cuantificați începând cu anul 2010 și, la fel ca și în cazul indicatorilor de realizare de mai sus, valorile maxime estimate se presupune că pot fi atinse în anul 2014 și menținute până în 2015.

Indicatori suplimentari de realizare pentru DMI 3.3 sunt, după cum urmează:

- Numărul de proiecte finanțate pentru adoptarea soluțiilor de management integrat
- Numărul de proiecte de E-comerț finanțate

Indicatorii suplimentari de rezultat pentru DMI 3.3 sunt reprezentați de:

- Numărul IMM-urilor care implementează soluții de management integrat
- Numărul IMM-urilor care utilizează sisteme de E-comerț

Primele ținte orientative pentru acești indicatori suplimentari de realizare și de rezultat pentru DMI 3.3 sunt prevăzute începând cu anul 2009, atingând valoarea maximă estimată vizată în anul 2014, urmând a fi menținute și în anul 2015.

Lista indicatorilor AP3 menționați în PO și DCI este prezentată în secțiunea de Anexe.

Obiectivul la nivel de PO este de a crește rata de penetrare broadband în România (numărul de conexiuni în bandă largă per 100 de locuitori) de la 5% în 2005 până la 40% în 2015, ceea ce înseamnă că acest indicator va fi atins prin intervenții POS CCE. Pe de altă parte, același obiectiv specific este menționat la nivel de DMI 3.1 ca indicator de rezultat, ceea ce sugerează că același indicator urmează să fie atins doar ca urmare a intervențiilor la nivel de DMI 3.1.

Cu toate acestea, intervențiile incluse în DMI 3.2 (Dezvoltarea și creșterea eficienței serviciilor publice electronice) pot include, de asemenea, înființarea de conexiuni în bandă largă în cazul în care acestea sunt necesare. Prin urmare, există o insuficiență coerență între indicatorii la nivel de OP și cei la nivel de DMI. Același neconcordanțe pot fi identificate între obiectivele la nivel de OP și indicatori la nivel de proiect, deoarece nu toate proiectele legate de conectivitate broadband includ indicatori privind numărul conexiuni broadband nou-înființate și populația țintă/utilizatorii, permițând astfel calculul ratei de penetrare broadband.

În ceea ce privește celelalte obiective prevăzute la nivel de DMI, există o coerență satisfăcătoare cu cele stabilite la nivel de proiect. Aceasta se explică prin faptul că obiectivele la nivel de DMI (cu excepția celui privind rata de penetrare broadband) pot fi ușor deduse din indicatorii la nivel de proiect, acestea fiind legate în special de numărul de proiecte sprijinite, numărul de societăți/instituții care beneficiază de sprijin sau numărul de utilizatori.

Procesul de monitorizare a valorilor indicatorilor ar fi trebuit să înceapă în 2009. Totuși, având în vedere că etapa de implementare a început în ultima parte a anului 2009, până la data de referință nu au existat indicatori care să fie monitorizați. În consecință, procesul de raportare a început abia în ultimul trimestru din 2009 (și numai pentru proiectele depuse pentru Operațiunea 3.1.1, care sunt proiecte de mici dimensiuni, cu perioade scurte de implementare). Acest aspect ar putea afecta țintele orientative intermediare, luând în considerare și faptul că durata medie de implementare a unui proiect este de aproximativ 2 ani.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

În ultima versiune actualizată a DCI au fost operate câteva schimbări ale indicatorilor. Aceste schimbări au survenit ca urmare a introducerii indicatorilor în SMIS, din cauza încercării de a reduce numărul indicatorilor introduși în sistem. Totuși, chiar dacă indicatorii sunt prezentați într-o formă diferită, au la bază același tip de informație, fiind numai reformulați din cauza SMIS. Având în vedere că indicatorii AP3 sunt în principal indicatori de realizare, valoarea de referință este în general 0. Totuși, în viitorul apropiat sunt așteptate anumite dificultăți referitoare la colectarea și monitorizarea indicatorilor, când proiectele depuse în cadrul DMI 2 și 3 vor intra în faza de implementare.

PRIVIRE DE ANSAMBLU

Proгноza viitoarelor alocări bugetare ia în considerare proiecția ritmurilor actuale de progres, principiile avute în vedere la stabilirea alocărilor bugetare inițiale, dar și factorii din mediul intern și extern.

AP3 este o axă prioritară cu caracter mixt: ea vizează în principal entități din sectorul public prin intermediul unor proiecte de mari dimensiuni, iar aproape jumătate din alocarea bugetară este destinată dezvoltării IMM-urilor. Această dualitate are implicații diferite asupra capacității de absorbție.

În ceea ce privește **operațiunile care vizează sectorul public** (DMI 3.1 cu excepția O3.1.1 și DMI 3.2) procesul de elaborare, depunere, evaluare și management se desfășoară în bune condiții. De asemenea, potențialul de dezvoltare al sectorului public este considerabil. Pe baza acestor factori previzionăm că operațiunile DMI 3.1 (cu excepția O3.1.1) și DMI 3.2 au un potențial foarte bun de absorbție a resurselor financiare în perioada de programare.

În cazul **operațiunilor care vizează sectorul privat** (operațiunile 3.1.1, 3.3.1 și 3.3.2) situația e diferită. În cazul acestui sector, efectele declinului financiar se manifestă cu severitate. În cazul IMM-urilor sau ONG-urilor accesul la resursele financiare (contribuții private pentru co-finanțarea proiectelor finanțate de UE) este foarte dificil. Totuși, trebuie remarcat faptul că valoarea finanțării nerambursabile, precum și intensitatea sprijinului financiar sunt mai mult decât atrăgătoare în majoritatea cazurilor. Ritmul progreselor în cazul acestor operațiuni este considerabil mai lent decât în cazul intervențiilor din sectorul public. Această situație se poate datora și faptului că entitățile din sectorul privat consideră că este dificil să facă față cerințelor administrative din procesul de licitație-contractare, având în vedere faptul că dimensiunile finanțării nerambursabile nu sunt de obicei corelate cu povara administrativă necesară pentru gestionarea cu succes a procesului de depunere, evaluare și contractare a proiectelor. **Concluzionând asupra potențialului de absorbție** al AP3, se remarcă următoarele elemente definitorii:

- procesul îndelungat de evaluare a proiectelor depuse;
- concentrarea cu preponderență asupra nivelului de contractare, ceea ce este reflectat de faptul că bugetul alocat pentru multe operațiuni a fost epuizat în întregime sau este pe cale să se epuizeze în cursul următoarelor apeluri de proiecte;
- implicațiile actualei crize financiare în cazul intervențiilor destinate sectorului privat;
- cu toate că au fost organizate numeroase consultări la nivelul potențialului grup țintă înainte de lansarea apelurilor, acesta fiind de asemenea implicat și în pregătirea Ghidurilor Solicitantului există încă un decalaj între necesitățile de dezvoltare și prioritățile sectorului IMM și obiectivele strategice inițiale; acest fapt pare a fi susținut de rata scăzută de popularitate în cazul intervențiilor destinate sectorului IMM (în special în cazul operațiunii 3.3.2), ceea ce presupune o reanalizare a nevoilor existente la nivelul grupului țintă.

În cazul a două operațiuni (conectarea unităților școlare la Internet prin conexiuni broadband și soluțiile de e-guvernare), bugetul disponibil a fost contractat integral, ceea ce demonstrează interesul mare al potențialilor aplicanți pentru aceste domenii specifice. Pe de altă parte, este de așteptat ca operațiunile 3.1.2 și 3.1.3 (rețele broadband și PAPI pentru autoritățile locale și IMM-uri) să fie comasate într-o singură operațiune. Conform estimărilor AM, data aproximativă a viitorului anunț de propuneri de proiecte ar trebui să fie decembrie 2010.

Bugetul alocat operațiunilor adresate autorităților publice va fi integral utilizat până la sfârșitul lui 2010, în timp ce noi anunțuri de propuneri de proiecte vor trebui planificate în perioada 2011-2013 pentru a permite absorbția integrală a

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

fondurilor destinate inițial IMM-urilor. Acest aspect particular reflectă atât interesul relativ scăzut al IMM-urilor față de Fondurile Structurale disponibile în cadrul PA3 cât și capacitatea lor scăzută de a depune proiecte care să răspundă criteriilor prestabilite.

Fig. 20 Privire de ansamblu asupra progresului

Operațiune		Apeluri de propuneri de proiecte (buget total)	Apeluri de propuneri de proiecte 2010	de propuneri de planificate pentru	Restul apelurilor de propuneri de proiecte (2011-2013)
Cod	Buget	Buget	Buget ⁵⁷	Data estimativă	Buget ⁵⁸
Op. 3.1.1	120,0	29,5 ⁵⁹	38,1 ⁶⁰	Iunie 2010	109,9
Op. 3.1.2	149,0	-	149,0 ⁶¹	Decembrie 2010	-
Op. 3.1.3	140,0	-	140,0	Decembrie 2010	-
Op. 3.1.4	131,0	140,0 ⁶²	-	Buget epuizat	-
Op. 3.2.1	210,0	247,0 ⁶³	-	Buget epuizat	-
Op. 3.2.2	50,0	27,5	23,7 ⁶⁴	Mai 2010	-
Op. 3.2.3	153,0	108,0	80,3 ⁸	Aprilie-Iunie 2010	-
Op. 3.2.4	227,0	103,0	169,1 ⁸	Mai 2010	-
Op. 3.3.1	247,0	71,0	84,6 ⁸	Iulie 2010	190,3
Op. 3.3.2	137,0	36,0	42,3 ⁸	Mai 2010	126,8

Sursa: Alocările inițiale din POS CCE pentru fiecare operațiune din cadrul AP3 transformate în lei la cursul de schimb din data aprobării programului de către Comisia Europeană și ultima versiune disponibilă a calendarului orientativ al lansării operațiunilor din cadrul POS CCE, elaborat de AM (30 aprilie 2010)

⁵⁷ Bugetul aferent apelurilor de propuneri de proiecte planificate pentru 2010 a fost preluat din ultima versiune disponibilă a calendarului orientativ al lansării operațiunilor din cadrul POS CCE, elaborat de AM (1 Martie, 2010)

⁵⁸ Bugetul aferent apelurilor de propuneri de proiecte planificate pentru perioada 2011-2013 a fost preluat din ultima versiune disponibilă a calendarului orientativ al lansării operațiunilor din cadrul POS CCE, elaborat de AM (1 Martie, 2010)

⁵⁹ Bugetul aferent primului apel de proiecte nu a fost utilizat integral.

⁶⁰ Datele au fost transformate în monedă națională folosindu-se rata de schimb disponibilă la sfârșitul anului 2009: 1 Euro = 4.2282 RON (Banca Națională a României)

⁶¹ Calendarul orientativ al lansării operațiunilor din cadrul POS CCE menționează că în prezent bugetul nu este finalizat (data de lansare este așteptată să fie anunțată după stabilirea detaliilor de implementare și pe baza răspunsului UE referitor la schema de ajutor de stat). Cu toate acestea, data provizorie este menționată: decembrie 2010. Având în vedere că cel mai probabil vor fi lansate doar 7 proiecte, presupunerea noastră este că întregul buget va fi alocat pentru anul 2010.

⁶² Bugetul alocat primului apel de proiecte a fost suplimentat prin act adițional (corrigendum).

⁶³ Suma reprezintă valoarea bugetelor aferente celor două apeluri de propuneri de proiecte lansate între 2007 și perioada de referință. Bugetul a fost suplimentat față de alocarea inițială pentru a permite finanțarea proiectelor care au obținut punctaje identice în etapa de evaluare tehnico-financiară.

⁶⁴ Întregul buget rămas disponibil în urma contractării proiectelor depuse în cadrul primului apel de proiecte.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

În general, în opinia evaluatorului, progresul la nivelul PA3 este satisfăcător, în special în ceea ce privește ratele de aprobare și contractare aferente intervențiilor publice. Acest fapt este susținut de utilizarea în totalitate a sumelor alocate pentru două operațiuni (intervențiile 3.1.4 și 3.2.1), precum și de faptul că pentru alte trei operațiuni destinate sectorului public este de așteptat epuizarea bugetului pe durata anului 2010 (intervențiile 3.2.2, 3.2.3 și 3.2.4). Cu toate acestea, progresul operațiunilor dedicate sectorului privat este modest, acest fapt datorându-se unui nivel scăzut de interes din partea potențialilor solicitanți până la momentul datei de referință (rată de popularitate scăzută). În plus, două dintre operațiunile din cadrul AP3 nu au înregistrat nici un fel de progres, întârzierile înregistrate în lansarea acestora fiind cauzate de adoptarea strategiei naționale de broadband, precum și de dificultățile de conceptualizare a modelului de implementare. De asemenea, trebuie remarcată lipsa absorbției (având în vedere că nu s-a efectuat nicio plată a pre-finanțării sau rambursare până la data de referință), ceea ce ar putea constitui un risc în ceea ce privește conformitatea cu regulile N+2 și N+3.

SUMAR AL CONSTATĂRILOR REFERITOARE LA PROGRESUL ÎNREGISTRAT LA NIVELUL AP3

- Progresul înregistrat la nivelul AP3 la data de referință poate fi sintetizat astfel: ponderea finanțării nerambursabile aprobate în totalul alocării inițiale aferente perioadei 2007-13 a fost de 21%; ponderea finanțării nerambursabile contractate a fost de 12%, iar rata de absorbție până la data de referință se poate considera ca fiind 0%.
- În comparație cu cifrele privind alocarea pentru 2007-09, raportul dintre finanțările nerambursabile aprobate și alocarea pentru 2007-09 este de 82%. Procentajul sumelor totale contractate față de suma alocării inițiale aferentă perioadei 2007-09 este 42%.
- În legătură cu DMI 3.1 (cu excepția operațiunii 3.1.1) și DMI 3.2, progresul cel mai important se datorează proiectelor implementate la nivel central, ceea ce și distorsionează puțin imaginea rezultatelor implementării în favoarea Bucureștiului (distribuția regională a finanțărilor nerambursabile aprobate) și a administrației publice (ca tip de beneficiar). Totuși, trebuie remarcat că beneficiarii finali reali ai programului nu sunt concentrați numai în București, întrucât administrația publică centrală acționează doar ca "beneficiar intermediar" în acest context în serviciul potențialilor beneficiari finali din toată România.
- Progresul actual derivă în principal din performanța relativ bună a intervențiilor care vizează sectorul public, în timp ce intervențiile care se adresează sectorului privat au înregistrat un progres mai lent.

3.3. SISTEMUL DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE

DESCRIEREA SISTEMULUI

Organismul Intermediar pentru Promovarea Societății Informaționale (OI PSI) gestionează proiectele finanțate în domeniul TIC, asigurând implementarea operațiunilor din cadrul Axei 3 a POS CCE. Schema de mai jos prezintă conexiunile dintre cele mai relevante organisme implicate în gestionarea fondurilor aferente AP3.

Organismul Intermediar pentru AP3, OIPSI funcționează ca o direcție generală, în cadrul Ministerului Comunicațiilor și Societății Informaționale.

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 21 Schema de implementare a POS CCE în cazul Axei Prioritare 3 (TIC)

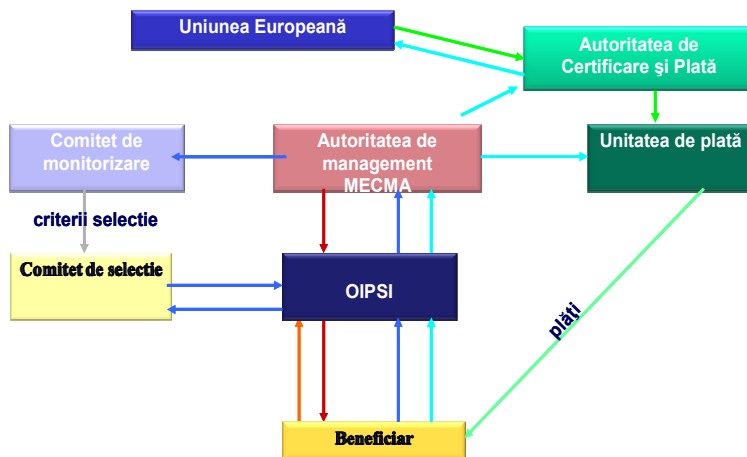


Fig. 22 Schema de implementare a POS CCE, în cazul Axei Prioritare 3 (TIC)



OIPSI este structurat în trei direcții: Direcția Evaluare, Selecție și Contractare, Direcția Management Financiar și Control și Direcția Monitorizare. Organigrama cuprinde 60 de posturi, dar în realitate numai 42 posturi sunt active. Inițial, în perioadele aglomerate personalul Direcției de Evaluare, a fost sprijinit de către personalul din cadrul Direcțiilor de Management și de Monitorizare.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

În baza acordului de delegare de către AM, OIPSI exercită următoarele sarcini specifice pentru gestionarea AP3 în relația cu beneficiarul și în numele AM.

Pe perioada pentru care se desfășoară evaluarea intermediară POS CCE, OIPSI a funcționat cu doar jumătate din posturi ocupate. Din totalul de 60 posturi, 41 sunt ocupate în prezent, dintre care aproximativ 33 fiind active, restul personalului aflându-se în concedii de maternitate, etc.

În cadrul organigramei OIPSI, patru posturi sunt dedicate personalului responsabil cu asigurarea managementului general. Majoritatea personalului este implicat în procesul de selecție a proiectelor și în activitățile de monitorizare și evaluare. Există o

singură persoană desemnată cu privire la procedurile de control a neregulilor, ceea ce este suficient în condițiile actuale. Un procentaj de aproximativ 15% din numărul total de posturi active în prezent este alocat pentru management financiar, în timp ce un procentaj de aproximativ 18% este alocat pentru controale la fața locului.

OIPSI se confruntă cu o evidentă lipsă de calificare în rândul personalului (de ex. ingineri în domeniul IT), care nu poate fi recrutat din rândul funcționarilor publici, din cauza salariilor neatractive.

Personalul implicat în management general deține o experiență medie de 7 ani, relevantă pentru natura sarcinilor efectuate, în timp ce personalul executiv deține o experiență de aproximativ doi ani în ceea ce privește activitățile specifice atribuite în cadrul OIPSI.

Responsabilități OIPSI

- ✓ Informare și publicitate;
- ✓ Pregătirea apelurilor de proiecte și selecția proiectelor;
- ✓ Contractare;
- ✓ Monitorizare;
- ✓ Management financiar și control;
- ✓ Managementul neregulilor;
- ✓ Comunicare.

CONSTATĂRI GENERALE

- ✓ Lansarea mai multor apeluri de propuneri de proiecte în același timp a contribuit la supraîncărcarea sistemului instituțional;
- ✓ Principalul motiv pentru respingerea din motive administrative, este relativ simplu și evident: solicitanții nu au reușit să respecte cerințele de bază privind transmiterea, cerințele de formatare (cererea de finanțare), precum și termenele de depunere;
- ✓ Majoritatea cazurilor de respingere pe motive de eligibilitate derivă din neînțelegerea pe deplin / nerespectarea criteriilor de eligibilitate de bază (lipsa de resurse financiare sau a sustenabilității, lipsa statutului de IMM-uri, furnizarea de informații false), stabilite în documentațiile de finanțare;
- ✓ Respingerea proiectelor din motive tehnico-economice a fost în principal rezultatul unei slabe înțelegeri a ghidului, a întocmirii unor bugete nerealiste și a incapacității financiare a solicitantului;
- ✓ Evaluarea sistemului de management și implementare al AP3 nu evidențiat nicio dovadă de non-conformitate cu reglementările relevante ale UE;
- ✓ În ceea ce privește eficiența, se identifică necesitatea de a se concepe, aproba și pune în practică un mecanism de măsurare sistematică a performanțelor resurselor umane (de ex. om-zile), precum și a cheltuielilor per post sau per cerere de finanțare.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

3.4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Această secțiune conține principalele constatări, concluzii și recomandări ale evaluării AP3. În ceea ce privește suprapunerile unora dintre întrebările de evaluare și, de asemenea, concluziile obținute în legătură cu aceste subiecte, este posibil ca recomandările să se repete, pentru scop exclusiv de a răspunde pe deplin la fiecare întrebare de evaluare avută în discuție.

A. ÎNTREBĂRI DE EVALUARE LA NIVEL GENERAL

A1. CARE ESTE PROGRESUL REALIZAT ÎN IMPLEMENTAREA PROGRAMULUI COMPARATIV CU OBIECTIVELE/ȚINTELE FINALE STABILITE ÎN ÎNȚĂLĂȘI ȘI CARE ESTE RATA DE PROGRES ANUALĂ PREVIZIONATĂ?

Având în vedere alocarea la nivelul AP3, progresele înregistrate până în prezent evidențiază faptul că bugetele alocate intervențiilor ar putea fi integral absorbite, cu condiția ca procesele de efectuare a plăților să fie accelerate.

Din punct de vedere al ratelor de aprobare și contractare, progresul înregistrat până la data de referință la nivelul AP3 este substanțial. Cu toate acestea, există diferențe majore între progresul realizat în cazul operațiunilor dedicate sectorului public și cel aferent intervențiilor care vizează sectorul privat. Ratele scăzute de aprobare și contractare în cazul operațiunilor destinate sectorului privat se datorează efectelor crizei economice și dificultăților implicite de asigurare a cofinanțării, interesului redus în rândul IMM în ceea ce privește obținerea de finanțare din cadrul AP3 (fapt reflectat de ratele scăzute de popularitate) și capacității limitate a acestora de a dezvolta proiecte finanțabile (fapt evidențiat de analiza calității proiectelor depuse de sectorul IMM).

Lipsa absorbției în cazul AP3 la data de referință se datorează lansării cu întârziere a apelurilor de proiecte (a doua jumătate a anului 2008), precum și duratei mari a procesului de evaluare (în medie aproximativ 1 an de la lansarea apelurilor de propuneri până la publicarea listei proiectelor finanțabile).

Până la data redactării acestui raport nu a fost definit și aprobat conceptul operațiunilor 3.1.2 și 3.1.3. În opțiunea inițială, acesta prevedea lansarea a două operațiuni distincte, dedicate rețelelor de broadband. Ulterior s-a pus în discuție unificarea celor două intervenții, pentru a fi gestionate de operatori din sectorul public, în locul planului inițial, care prevedea dezvoltarea rețelelor de broadband prin proiecte de scară mai mică, implementate de către IMM-uri și autorități publice locale. Amânarea lansării acestor operațiuni poate fi considerată un obstacol în calea înregistrării progresului.

Recomandări

- ✓ Se recomandă reducerea duratei de evaluare a proiectelor depuse în cadrul AP3, prin stabilirea unei perioade maxime pentru desfășurarea acestei activități (3-4 luni de la momentul închiderii apelului de proiecte), avându-se în vedere atât complexitatea proiectelor din cadrul fiecărei intervenții, precum și numărul potențial de solicitanți (pe baza experienței acumulate în urma derulării apelurilor de proiecte anterioare);
- ✓ Se recomandă organizarea unor sesiuni de instruire a beneficiarilor dedicate exclusiv întocmirii cererilor de rambursare în vederea accelerării procesului de efectuare a plăților;
- ✓ Se recomandă reconsiderarea operațiunilor dedicate sectorului privat, pe baza unei analize preliminare aprofundate a nevoilor și priorităților la nivelul grupului țintă, ca urmare a schimbărilor macroeconomice provocate de criza financiară. Acest studiu ar putea fi finanțat din AT. Pornindu-se de la reevaluarea necesităților la nivelul sectorului privat se pot avea în vedere următoarele opțiuni:
 - extinderea activităților eligibile la nivelul operațiunilor (prin eliminarea, de exemplu, a restricțiilor privind numărul maxim de echipamente ce pot fi achiziționate în cadrul proiectelor ori finanțarea serviciilor de consultanță pentru pregătirea cererii de finanțare ce se adresează intervenției 3.1.1);
 - prelungirea duratei apelurilor de proiecte (minim 4 luni) pentru a permite elaborarea și depunerea de către sectorul privat (IMM) a unui număr suficient de mare de proiecte de o calitate satisfăcătoare;



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- realocarea de fonduri spre alte operațiuni din cadrul AP3 care s-au dovedit a avea o popularitate ridicată (bugetul inițial fiind integral utilizat), în cazul în care analiza aprofundată a nevoilor existente la nivelul sectorului privat fundamentează luarea unei astfel de decizii (investițiile mediului privat în sectorul TIC nu mai constituie o prioritate în cazul adâncirii crizei financiare).
- ✓ Având în vedere că IMM-urile care solicită finanțare trebuie să posede resurse financiare pentru a susține o rată a cofinanțării cuprinsă între 20% și 60% din valoarea totală eligibilă a proiectelor și ținând cont de contracția pieței creditării, este necesară înființarea unui mecanism funcțional de garantare integrală a creditelor acordate pentru asigurarea contribuției proprii și a fluxului de numerar aferent implementării proiectelor ce aparțin beneficiarilor privați. În plus, un rol important în vederea îmbunătățirii accesului IMM la finanțare constă în accelerarea implementării operațiunii Jeremie privind fondurile de garantare;
- ✓ Se recomandă finalizarea conceptuală și lansarea operațiunilor 3.1.2 și 3.1.3, avându-se în vedere consecvența între intervențiile privind conexiunile broadband din cadrul POS CCE și contextul strategiei de broadband la nivel național. Astfel, dacă în cazul POS CCE ținta constă în sporirea numărului de conexiuni broadband la 100 locuitori (rata de penetrare a comunicațiilor în bandă largă) de la 5% în 2005 la 40% în 2015, în cazul Strategiei Naționale de Broadband, obiectivul principal constă în creșterea ratei de penetrare a conexiunilor în bandă largă în cadrul gospodăriilor la 40% până în 2010, respectiv 80% în 2015. Deși Strategia de Broadband ia în considerare și alte resurse financiare pentru a permite atingerea țintelor naționale în ceea ce privește rata de penetrare a conexiunilor în bandă largă, având în vedere termenii de comparație diferiți (adică rata de penetrare a conexiunilor în bandă largă la 100 locuitori și rata de penetrare a conexiunilor broadband în gospodării), se recomandă utilizarea unor metode de măsurare consecvente, pentru a permite realizarea unor comparații relevante. O altă diferență între POS CCE și Strategia Națională de Broadband, care de asemenea trebuie reconciliată, se referă la conceptul utilizat în legătură cu serviciile de comunicare broadband. Astfel, în conformitate cu definiția utilizată în Strategia Națională, comunicațiile în bandă largă reprezintă tipul de comunicații electronice care oferă acces permanent la Internet cu o viteză minimă de transfer de 1Mbps pentru segmentul rezidențial și de cel puțin 4Mbps pentru instituții/ companii private. În cazul POS CCE, capacitatea minimă necesară pentru a beneficia de sprijinul UE (inclusiv pentru conexiuni la rețeaua broadband) este de 2Mbps, indiferent de tipul de solicitant (public sau privat) sau operațiune (conexiune broadband la Internet pentru IMM, conectivitate broadband pentru școli, e-guvernare, interoperabilitate, e-educație sau e-sănătate);
- ✓ Disponibilitatea datelor validate la nivel de proiect ceea ce ar contribui nemijlocit la evaluarea progresului înregistrat la nivel PO, sporind astfel potențialul pentru o creștere generală a calității procesului de monitorizare și oferind astfel posibilitatea adoptării unor decizii fundamentate la nivelul intervențiilor în sensul sprijinirii progresului. Din acest punct de vedere, se recomandă introducerea în sistem a informațiilor cu privire la „beneficiarii finali” în cazul operațiunilor în care solicitanții sunt reprezentați de autorități publice centrale (cum ar fi de exemplu Ministerul Educației și Ministerul Sănătății), precum și date exacte cu privire la stadiile procesului de evaluare (verificare administrativă, verificarea eligibilității etc.). Cu toate acestea, având în vedere deficitul de personal, precum și multitudinea de locații ce trebuie înregistrate în SMIS, introducerea în sistem a informațiilor privind „beneficiarii finali” și „locația proiectului” se va putea realiza numai în urma dezvoltării interoperabilității SMIS, astfel încât să se permită preluarea/ importul de date din alte baze de date/ documente, fără a fi necesară introducerea „manuală” a acestora.
- ✓

A2. ESTE PROGRAMUL PE DIRECȚIA CEA BUNĂ ÎN CEEA CE PRIVESTE REALIZAREA INDICATORILOR SI OBIECTIVELOR SPECIFICE ALE POS CCE (PERSPECTIVELE DE REALIZARE A ACESTORA ÎN SCOPUL ATINGERII OBIECTIVELOR POS)?



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Colectarea indicatorilor a început abia în trimestrul trei al anului 2009 (după data de referință). Prin urmare, cu excepția indicatorilor fizici ai proiectelor depuse și contractate, nu există alți indicatori disponibili pentru evaluarea progresului fizic.

Acești ultimi indicatori la nivel de operațiune arată un progres susținut în implementarea AP3.

Setul de date disponibil la data de referință de 30 septembrie 2009 nu permite evaluarea corectă a progresului AP3 prin valorile concrete ale indicatorilor fizici.

Recomandări:

- ✓ Se recomandă demararea colectării indicatorilor la nivel de proiect pentru toate operațiunile din cadrul AP3 în care proiectele se află în stadiu de implementare. În același timp, se recomandă introducerea datelor în SMIS, pentru a permite compararea progresului fizic cu cel valoric;
- ✓ Pe baza constatărilor preliminare privind colectarea, procesarea, monitorizarea și raportarea indicatorilor se recomandă îmbunătățirea/actualizarea sistemului de indicatori stabiliți la nivelul AP3, prin luarea în calcul a nevoilor beneficiarilor. Aceasta ar oferi posibilitatea monitorizării progresului fizic și agregării indicatorilor de proiect la nivelul fiecărui domeniu de intervenție sau la nivelul axei prioritare. Actualizarea sistemului de indicatori și introducerea acestora în SMIS ar permite factorilor de decizie ai sistemului de management și implementare să obțină o imagine clară cu privire la bunele practici și aspectele care necesită îmbunătățiri suplimentare.
- ✓ Se recomandă clarificarea contribuției pe care o deține POS CCE (prin intermediul AP3) la realizarea obiectivului general privind creșterea ratei de penetrare broadband de la 5% în 2005 la 40% în 2015, ca o primă măsură de îmbunătățire a indicatorilor. Modul în care este enunțat obiectivul în PO sugerează că această țintă națională va fi atinsă prin POS CCE și alte surse naționale⁶⁵. Pe de altă parte, aceeași țintă specifică este prezentată în POS CCE drept indicator de program (indicator de rezultat), ceea ce sugerează că acest obiectiv trebuie atins până la sfârșitul lui 2015 ca rezultat exclusiv al intervenției POS CCE. De observat că sursa indicată pentru măsurarea progresului înregistrat la nivelul acestui indicator este Institutul Național de Statistică, ale cărui baze de date reflectă, în mod evident, și aportul altor surse decât POS CCE la creșterea ratei de penetrare a comunicațiilor în bandă largă. În acest context, în opinia evaluatorului, o primă modificare a indicatorilor ar trebui să vizeze cuantificarea exactă a aportului POS CCE la creșterea ratei de penetrare broadband și plasarea intervențiilor AP3 în contextul Strategiei Naționale de Broadband.
- ✓ În al doilea rând, pentru a se asigura măsurarea corespunzătoare a acestui obiectiv specific (rata de penetrare a comunicațiilor în bandă largă), se recomandă ca fiecare proiect care conține o componentă de broadband⁶⁶ să conțină indicatori obligatorii cu privire la numărul de linii de acces la broadband nou înființate și populația țintă, deservită prin proiect. În lipsa acestor informații la nivel de proiect, rata de penetrare a comunicațiilor în bandă largă nu va putea fi determinată.⁶⁷

⁶⁵ Versiunea aprobată a POS CCE specifică faptul că ținta pentru anul 2015 a fost fixată luându-se în considerare prevederile proiectului de Strategie Națională privind Broadband (pagina 76 a versiunii aprobate a POS CCE). Aceasta înseamnă că valoarea de 40% aferentă anului 2015 a fost stabilită avându-se în vedere și alte surse decât cele disponibile din cadrul POS CCE.

⁶⁶ Potrivit DCI, versiunea noiembrie 2008, rata de penetrare broadband apare ca indicator de rezultat în cadrul DMI 3.1, deși intervențiile din DMI 3.2 permit de asemenea realizarea de conexiuni la rețelele broadband.

⁶⁷ Rata de penetrare a broadband se exprimă procentual și se calculează ca raport între numărul de linii de acces la broadband și numărul de locuitori (populația totală), multiplicat cu 100.

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

3. CARE SUNT FACTORII, EXTERNI SI INTERNI, CARE AU INFLUENȚĂ ÎN PROGRESUL IMPLEMENTĂRII PROGRAMULUI LA NIVELUL FIECĂRUI DOMENIU MAJOR DE INTERVENȚIE (CU MENȚIONAREA SPECIFICITĂȚILOR PE FIECARE REGIUNE ÎN PARTE)?

În cazul operațiunilor care vizează sectorul privat (3.1.1, 3.3.1 și 3.3.2), principalul factor extern a constat în contracția pieței creditării, cu efecte asupra restrângerii accesului la finanțare din punct de vedere al asigurării contribuției private și fluxului de numerar aferent implementării proiectelor. De asemenea, progresul relativ modest în cazul intervențiilor destinate sectorului privat se explică și prin interesul scăzut al potențialilor solicitanți, dar și de capacitatea scăzută a acestora de a dezvolta proiecte viabile (fapt reflectat de rata ridicată de respingere a acestor proiecte). În cazul operațiunilor 3.1.2 și 3.1.3, necesitatea definirii unui model de implementare, precum și adoptarea cu întârziere a Strategiei naționale de broadband au împiedicat lansarea acestor intervenții.

În ceea ce privește factorii interni, durata relativ îndelungată a proceselor de selecție (o perioadă mai mare de un an până la momentul contractării), dificultatea obținerii de pre-finanțare și povara administrativă sunt printre cei mai importanți factori care au afectat progresul AP3.

În ceea ce privește dimensiunea regională, situația actuală a progresului înregistrat la nivelul AP3 arată o concentrare a finanțărilor nerambursabile în zona București, ca urmare a operațiunilor care vizează sectorul public central, însă trebuie evidențiat faptul că impactul acestor proiecte este național. În cazul operațiunilor care se adresează sectorului privat, distribuția regională a finanțărilor nerambursabile este mai echilibrată.

Recomandări:

- ✓ Se recomandă lansarea echilibrată a apelurilor de propuneri de proiecte, pe toată durata anului, pentru a se evita supraîncărcarea sistemului instituțional al OIPSI și pentru a permite solicitanților interesați să depună mai multe proiecte în cadrul unor operațiuni diferite;
- ✓ Se recomandă restrângerea numărului de acte adiționale la ghidurile solicitantului (corrigenda). Aceasta ar limita numărul de cereri de clarificări ulterioare, rezultate din ignorarea acestora de către potențialii solicitanți. Amendarea ghidurilor solicitantului pe durata apelurilor de proiecte în sensul modificării ratei maxime de cofinanțare (intervențiile din cadrul DMI 3.2) ori a tipurilor de solicitanți eligibili (operațiunea 3.2.4) poate genera confuzii în rândul potențialilor solicitanți, costuri suplimentare pentru aceștia ca urmare a revizuirii proiectelor ori prelungirea duratei de evaluare din cauza clarificărilor ulterioare. Având în vedere aceste aspecte, se recomandă un control mai riguros al ghidurilor solicitantului înainte de lansarea acestora.
- ✓ În condițiile restricțiilor privind ocuparea posturilor vacante, accentul trebuie pus pe creșterea calității resurselor umane disponibile și prin organizarea și încurajarea participării acestora la programe de instruire, organizarea de sesiuni având ca obiectiv schimbul de experiență sau organizarea de vizite de studiu la organisme similare din alte state membre.
- ✓ Având în vedere aceleași restricții privind ocuparea posturilor vacante, se recomandă suplimentarea pe termen scurt a personalului OIPSI prin contractarea din AT de experți independenți pentru a sprijini personalul existent în gestionarea activităților necesare (evaluare, management și implementare de fonduri).
- ✓ Se recomandă, drept soluție pe termen mediu și lung, deblocarea restricțiilor privind ocuparea posturilor vacante pentru a permite funcționarea instituțională la întreaga capacitate a OIPSI (60 posturi). Trebuie subliniat că menținerea unui număr insuficient de angajați în cadrul OIPSI poate afecta nivelul absorbției la nivelul AP3,;
- ✓ Având în vedere că IMM-urile care solicită finanțare trebuie să posede resurse financiare pentru a susține o rată a cofinanțării cuprinsă între 20% și 60% din valoarea totală eligibilă a proiectelor și ținând cont de contracția pieței creditării, se recomandă înființarea unui mecanism funcțional de garantare integrală a creditelor acordate pentru asigurarea contribuției proprii și a fluxului numerar aferent implementării proiectelor ce aparțin beneficiarilor privați. Un rol important în vederea îmbunătățirii accesului IMM la finanțare îl poate avea accelerarea implementării operațiunii Jeremie privind fondurile de garantare;



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ Beneficiarii din sectorul public și angajații acestora implicați în managementul proiectelor finanțate din fonduri structurale ar trebui să fie încurajați să conștientizeze importanța acestora în dezvoltarea lor instituțională, asumându-și proprietatea deplină asupra implementării proiectelor și putând astfel solicita plata în cel mai scurt timp posibil. Gradul de implicare a beneficiarilor din sectorul public ar putea fi stimulat prin elaborarea unor materiale informative care să prezinte „proiecte de succes” destinate exclusiv acestui sector, punându-se accent pe beneficiile obținute în urma unei implementări rapide și eficiente a proiectelor.

4. ESTE SISTEMUL DE MANAGEMENT AL POS CCE FUNCȚIONAL ȘI EFICIENT?

În general, sistemul de management al AP3 funcționează corespunzător. Se identifică totuși anumite probleme, în principal legate de capacitatea resurselor umane (numărul de personal activ față de cel al personalului angajat).

Lansările mai multor apeluri de proiecte în același timp a plasat o povară semnificativă asupra sistemului instituțional. În primă fază, a fost afectat personalul implicat în activitățile de verificare administrativă și eligibilității, încărcarea maximă afectând în final întregul sistem și fiind resimțită inclusiv în cazul personalului implicat în management financiar, control, etc.

Lipsa datelor disponibile privind costurile operaționale și a celor referitoare la numărul mediu de zile-om necesare pentru îndeplinirea fiecărui tip de activitate/ funcțiune sau numărul mediu de zile-om necesare pentru procesarea unei aplicații standard (de exemplu în cazul proiectelor în valoare de 100.000 RON) nu permite calculul eficienței sau comparația indicatorilor standard între diferite OI-uri.

Recomandări:

- ✓ În privința capacității resurselor umane din cadrul OI, se recomandă micșorarea diferenței dintre numărul nominal de personal și numărul de personal activ. Situația actuală poate fi deocamdată gestionată prin reorganizarea internă a resurselor umane, fiind totuși evident că pe termen mediu și lung numărul actual al personalului activ trebuie mărit, pentru a permite funcționarea instituțională la întreaga capacitate a OIPSI. Pe măsura procesării cererilor de finanțare, volumul de muncă aferent etapei de implementare și monitorizare va crește substanțial. Trebuie menționat că creșterea gradului de încărcare în ultimele etape ale procesului nu presupune în mod automat că: a) volumul de muncă va scădea în primele etape ale procesului (noi apeluri lansate, noi aplicații depuse) și b) personalul care trebuie să asiste în perioadele de vârf în cadrul altor etape deține competențele și aptitudinile necesare. De aceea, soluția pe termen mediu și lung constă în suplimentarea personalului OIPSI pentru a asigura desfășurarea optimă a activităților aflate în responsabilitatea sa.
- ✓ Se recomandă programarea apelurilor în conformitate cu planificarea capacității OI. Lansările simultane de apeluri de proiecte pot avea ca rezultat perioade aglomerate de înregistrare a proiectelor depuse, care pot supraîncărca întreaga organizație ca urmare a volumului mare de proiecte depuse (verificări, contractare, management, monitorizare, control, etc.). Pentru a raționaliza încărcarea personalului, se recomandă eșalonarea cu atenție a apelurilor de proiecte pe întreaga durată a anului, astfel încât să se evite suprapunerile acestora și să se mențină o activitate gestionabilă la nivelul OI.
- ✓ Se recomandă elaborarea unui sistem motivațional, prin recompensarea angajaților OIPSI care au obținut rezultate deosebite, astfel încât să fie determinată creșterea performanțelor profesionale individuale. În acest sens, este necesară introducerea unor indicatori de performanță la nivelul fiecărui departament din cadrul OIPSI (ex.: numărul de contracte gestionate de către personalul implicat în implementare, numărul de cereri de rambursare procesate, numărul de proiecte evaluate din punct de vedere administrativ și al eligibilității, durata fiecărei etape în vederea eficientizării proceselor etc.). Monitorizarea acestor indicatori de performanță ar trebui să se realizeze trimestrial pentru a permite evaluarea performanțelor fiecărui angajat și motivarea corespunzătoare a acestora într-o perioadă scurtă de timp de la momentul obținerii rezultatelor. Având în vedere constrângerile bugetare, recompensarea angajaților s-ar putea materializa în facilitarea participării acestora la vizite de studiu în vederea instruirii și schimbului de bune practici și oferirea posibilității de a-și



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

desfășura activitatea pe o perioadă determinată (de exemplu o lună) în cadrul entităților similare din alte state membre în vederea perfecționării acestora și facilitării schimbului de bune practici.

5. CARE SUNT MĂSURILE PE CARE TREBUIE SA LE IA AM SI CM PENTRU ÎMBUNĂTĂȚIREA ABSORBȚIEI FONDURILOR COMUNITARE?

Deși progresul înregistrat la nivelul axei este satisfăcător în ceea ce privește proiectele aprobate și contractate (în cazul operațiunilor destinate exclusiv sectorului public), se poate constata o întârziere semnificativă a plăților (pre-finanțare și rambursări). Lipsa absorbției se explică și printr-un proces îndelungat de evaluare (în medie, mai mult de un an), ceea ce a condus la un număr redus de proiecte aflate într-o etapă avansată de implementare la data de referință.

Recomandări:

- ✓ Se recomandă intensificarea procesării cererilor de rambursare și efectuarea propriu-zisă a plăților, în vederea creșterii absorbției și pentru a reduce riscurile legate de regula N+3 / N+2. O primă măsură ar trebui să vizeze eliminarea redundanțelor din sistem în ceea ce privește verificarea cererilor de rambursare.
- ✓ Se recomandă rezolvarea problemelor orizontale la nivelul programului (de exemplu, îmbunătățirea accesului la finanțare, instituirea unui mecanism de garantare a creditelor sau simplificarea legislației privind achizițiile publice). Aceasta necesită implicarea într-o mai mare măsură a AM/ CM, în vederea intensificării dialogului cu factorii de decizie pe problemele cheie identificate (ARB, Eximbank, CEC Bank, FNGCMM, ANRMAP, CNSC etc.)

6. ÎN CE MĂSURĂ DIFICULTĂȚILE ACTUALE ALE SITUAȚIEI FINANCIARE/ECONOMICE GLOBALE POT AFECTA IMPLEMENTAREA POS CCE ȘI DACĂ, ÎN ACEST CONTEXT, CONCLUZIILE EVALUĂRII EX-ANTE A POS CCE RĂMÂN VALABILE?

Actuala criză financiară a avut deja un impact substanțial asupra apelurilor de propuneri de proiecte destinate IMM-urilor. Dificultățile întâmpinate de IMM-uri în atragerea fondurilor necesare contribuției proprii afectează progresul operațiunilor ce le sunt destinate, acestea fiind supuse unui risc considerabil în ceea ce privește absorbția.

Recomandări:

- ✓ Se recomandă înființarea unui mecanism funcțional de garantare integrală a creditelor acordate pentru asigurarea contribuției proprii și a fluxului de numerar aferent implementării proiectelor ce aparțin beneficiarilor privați;
- ✓ Se recomandă reconsiderarea intervențiilor dedicate sectorului privat, fie prin extinderea activităților eligibile la nivelul operațiunilor, prin prelungirea duratei apelurilor de proiecte (minim 4 luni) pentru a permite elaborarea și depunerea de către sectorul privat (IMM) a unui număr suficient de mare de proiecte corespunzătoare ori prin realocarea de fonduri spre alte operațiuni din cadrul AP3.

B. ÎNTREBĂRI PRIVIND EVALUAREA PROGRESULUI

B1. ESTE ECHILIBRATĂ DISTRIBUȚIA CERERILOR DE FINANȚARE PE OPERAȚIUNI ȘI PE REGIUNI?

Situația actuală a evoluției AP3 evidențiază o concentrare a alocărilor finanțării nerambursabile în București, ca rezultat al operațiunilor ce vizează autoritățile centrale. Cu toate acestea, beneficiarii acestor proiecte implementate centralizat reprezintă de regulă o parte semnificativă din populația României.

Dacă în cazul operațiunilor care se adresează sectorului privat (3.1.1, 3.3.1 și 3.3.2), distribuția regională a finanțărilor nerambursabile este destul de echilibrată, în cazul intervențiilor care vizează sectorul public, se poate constata o concentrare a finanțărilor nerambursabile în București.

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Recomandări:

- ✓ Se recomandă creșterea disponibilității datelor validate la nivel de proiect, fapt ce ar contribui nemijlocit la evaluarea progresului înregistrat la nivel PO, sporind astfel calitatea procesului de monitorizare și oferind astfel posibilitatea adoptării unor decizii fundamentate la nivelul intervențiilor în sprijinul progresului. Din acest punct de vedere, este necesară introducerea în sistem a informațiilor cu privire la „beneficiarii finali” în cazul operațiunilor în care solicitanții sunt reprezentați de autorități publice centrale (cum ar fi de exemplu Ministerul Educației și Ministerul Sănătății), precum și date exacte cu privire la stadiile procesului de evaluare (verificare administrativă, verificarea eligibilității etc.). Cu toate acestea, având în vedere deficitul de personal, precum și multitudinea de locații ce trebuie înregistrate în SMIS, introducerea în sistem a informațiilor privind „beneficiarii finali” și „locația proiectului” se va putea realiza numai în urma dezvoltării interoperabilității SMIS, astfel încât să se permită preluarea/ importul de date din alte baze de date/ documente, fără a fi necesară introducerea „manuală” a acestora.

B2. AU FOST PRIMITE SUFICIENTE CERERI DE FINANȚARE LA APELURILE LANSATE? DACĂ NU, DE CE?

Există diferențe majore între operațiunile din cadrul AP3 în ceea ce privește rata de popularitate. În cazul intervențiilor dedicate sectorului public, volumul valoric al cererilor de finanțare depuse este substanțial: bugetul a fost epuizat în cazul operațiunilor 3.1.4 și 3.2.1, în timp ce pentru restul intervențiilor dedicate sectorului public (3.2.2, 3.2.3, 3.2.4) acesta va fi utilizat integral în cursul anului 2010.

Comparativ, numărul cererilor de finanțare destinate sectorului privat este insuficient, fapt reflectat de ratele scăzute de popularitate: ponderea valorii finanțării nerambursabile solicitate prin proiectele depuse în totalul alocării inițiale la nivel de operațiune a fost de 13,1% în cazul intervenției 3.1.1, 20,7% în cazul intervenției 3.3.1 și numai 7% pentru operațiunea 3.2.2. Motivele acestor rate scăzute de popularitate ar putea fi: efectele crizei economice, publicitatea redusă a acestor intervenții și lipsa de interes a potențialilor beneficiari ca urmare a modificării listei de priorități investiționale ale acestora în condițiile schimbării contextului macroeconomic.

O situație aparte se înregistrează în cazul operațiunilor privind dezvoltarea rețelelor broadband, care nu au fost lansate din cauza adoptării cu întârziere a Strategiei Naționale de Broadband și a modelului optim de implementare.

Recomandări

- ✓ Se recomandă finalizarea conceptuală și lansarea operațiunilor 3.1.2 și 3.1.3;
- ✓ Se recomandă inițierea unei campanii de promovare/ informare (sprijinită din AT) pentru creșterea ratei de popularitate în cazul operațiunilor dedicate exclusiv sectorului privat (3.1.1, 3.3.1 și 3.3.2);
- ✓ Se recomandă reconsiderarea intervențiilor dedicate sectorului privat, fie prin extinderea activităților eligibile la nivelul operațiunilor, prin prelungirea duratei apelurilor de proiecte (minim 4 luni) pentru a permite elaborarea și depunerea de către sectorul privat (IMM) a unui număr suficient de mare de proiecte de o calitate satisfăcătoare ori prin realocarea de fonduri spre alte operațiuni din cadrul AP3.

B3. CARE SUNT PRINCIPALELE MOTIVE PENTRU RESPINGEREA PROIECTELOR?

Principalele motive pentru respingerea proiectelor în urma evaluării administrative constau în nerespectarea cerințelor de bază privind transmiterea, formatul standard al cererii de finanțare ori termenele prestabilite (clarificări). Cele mai multe proiecte care au fost respinse din motive administrative aparțin potențialilor solicitanți din mediul privat.

Majoritatea cazurilor de respingere în urma evaluării de eligibilitate derivă din neînțelegerea suficientă/ nerespectarea criteriilor de eligibilitate de bază (lipsa de resurse financiare sau a sustenabilității, lipsa statutului IMM, furnizarea de informații false). De asemenea, o parte însemnată a proiectelor au fost respinse din motive tehnice și de respectare a

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

criteriilor de eligibilitate (activități neeligibile, neîndeplinirea cerințelor de neutralitate tehnologică, a reglementărilor relevante naționale și ale UE sau includerea unor activități similare finanțate anterior prin intermediul instrumentelor structurale). Solicitanții din sectorul public s-au confruntat cu mai puține probleme în ceea ce privește respectarea criteriilor de eligibilitate.

Motivele de respingere din punct de vedere al evaluării tehnico-economice au fost analizate pe un eșantion de 23 de proiecte din totalul de 102. De remarcat că, în special în cazul operațiunilor destinate sectorului public, calitatea proiectelor depuse a fost ridicată, ceea ce a condus la respingerea acestora din cauza insuficienței fondurilor disponibile în cadrul apelurilor de proiecte, deși punctajele obținute de solicitanți au fost ridicate. Singurele operațiuni care au presupus proiecte respinse în urma evaluării tehnico-economice, până la data de referință au fost intervențiile 3.1.1, 3.2.1 și 3.2.3. În cazul operațiunii 3.1.1, punctajele mici au fost în principal generate de insuficienta conformare cu criteriul „Calitatea și coerența proiectului”, ca urmare a prezentării unor bugete nerealiste. În cazul operațiunii 3.2.1, proiectele respinse în urma evaluării tehnico-economice au reflectat un nivel insuficient de elaborare și coerență comparativ cu proiectele care au obținut finanțare. Alte motive valide au fost reprezentate de documentația de o calitate slabă, înțelegerea insuficientă a ghidurilor solicitantului și de incapacitatea de a asigura operarea și sustenabilitatea investiției. Ca aspecte pozitive, majoritatea proiectelor au arătat un nivel ridicat de maturitate și un nivel ridicat de complexitate. În ceea ce privește operațiunea 3.2.3, lipsa de justificare a impactului proiectului și capacitatea insuficientă de management de proiect au fost principalii factori de respingere (constituind motivele principale de diferențiere între proiectele declarate câștigătoare și cele care nu au fost aprobate, deși au obținut punctaje ridicate). Punctaje satisfăcătoare au fost obținute pentru gradul de maturitate al proiectului, asigurarea resurselor umane din punct de vedere tehnic și al expertizei tehnice, capacitatea financiară, calitatea proiectului și coerența cu obiectivele de dezvoltare ale entității aplicante.

Recomandări:

- ✓ În vederea diminuării ratei de respingere a proiectelor, se recomandă intensificarea acțiunilor de informare a potențialilor beneficiari și a firmelor de consultanță (finanțate eventual din surse de AT) prin organizarea de ateliere de lucru dedicate explicării modalităților de întocmire a cererii de finanțare. În cadrul acestor sesiuni de instruire, accentul ar trebui să fie pus pe prezentarea comparativă a unor exemple concrete de bune practici, respectiv a unor erori de întocmire a proiectelor ce trebuie evitate (exemple de: bugete realiste/ nerealiste, obiective relevante/ irelevante, corelare optimă/ insuficientă a obiectivelor, activităților și bugetelor, soluții tehnice finanțabile/ neconforme cu activitățile eligibile, întocmire corectă/ incorectă a analizei cost-beneficiu etc.). În vederea obținerii rezultatelor așteptate, este recomandabilă participarea la atelierele de lucru a experților OIPSI/ ICI responsabili cu elaborarea ghidurilor solicitantului și cu evaluarea tehnico-economică a proiectelor;
- ✓ Se recomandă publicarea pe site-ul OIPSI a unor instrucțiuni detaliate privind elaborarea proiectelor (similare cu cele privind implementarea proiectelor ori completarea dosarului cererii de rambursare), precum și a unei liste detaliate cu erori frecvente în elaborarea proiectelor (similară cu aceea prezentată în ghidurile solicitantului, dar care să conțină exemple concrete de tipul celor menționate anterior);

B4. CE FACTORI AU INFLUENȚAT CALITATEA PROIECTELOR?

În cazul primelor apeluri de proiecte, calitatea acestora din punct de vedere tehnico-economic, a fost în general relativ ridicată, proiectele îndeplinind cerințele minime menționate în grilele de evaluare. Prin urmare, majoritatea proiectelor au respectat criteriile tehnico-economice, dar nu au fost selectate din cauza diferenței dintre punctajele obținute și acelea aferente proiectelor aprobate spre finanțare (diferențe minime), dar și din cauza bugetului limitat al apelului de proiecte.

Așa cum s-a menționat anterior (Întrebarea nr. 3 de evaluare a progresului), punctajele scăzute înregistrate în cazul criteriului "calitatea și coerența proiectului" s-au datorat în principal bugetelor nerealiste, documentației de o slabă calitate, înțelegerii insuficiente a ghidurilor solicitanților. Punctaje insuficiente s-au obținut în cazul criteriului privind capacitatea de implementare a proiectului, dar și din cauza incapacității de a se asigura operarea și sustenabilitatea investiției.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Recomandări

- ✓ Se recomandă îmbunătățirea clarității cerințelor cu privire la documentele ce trebuie depuse, prin introducerea unor explicații/ informații suplimentare în cererea de finanțare. În opinia evaluatorului, este necesară și detalierea corespunzătoare a criteriilor și grilelor de evaluare din ghidurile solicitantului (a se vedea recomandările din cadrul întrebărilor de progres 6, 7 și 8).
- ✓ Se recomandă organizarea unor ateliere de lucru cu solicitanții din sectorul privat și firmele de consultanță în vederea îmbunătățirii capacității acestora de a elabora proiecte viabile, dar și cu beneficiarii în domeniul managementului ciclului de proiect.
- ✓ În vederea diminuării numărului de proiecte care propun bugete nerealiste, se poate recurge la introducerea în ghidurile solicitantului a unei liste *orientative* de prețuri medii pentru anumite categorii de investiții pentru care se poate realiza o astfel de estimare (de exemplu: calculatoare, monitoare, periferice, aplicații informatice și licențe uzuale, abonamente lunare la Internet, achiziționare nume de domeniu pentru website-uri etc.). Trebuie însă precizat că utilizarea unor astfel de „prețuri de referință” poate genera riscuri semnificative, acestea putând face obiectul unui număr ridicat de contestații. Din acest motiv, în opinia evaluatorului este obligatoriu ca în cazul recurgerii la o astfel de opțiune să se asigure respectarea principiului neutralității tehnologice, precum și utilizarea unor date *credibile*, bazate pe studii de piață bine fundamentate (elaborate eventual în urma colaborării dintre MCSI, ICI, ANCOM și alte instituții de profil din România) și ușor accesibile potențialilor solicitanți (publicate pe site-ul OIPSI). Introducerea unei mențiuni în ghidurile solicitantului care să precizeze că abaterea semnificativă (cu un procent prestabilit și suficient de generos) a prețurilor oferite de potențialii solicitanți (în cazul investițiilor mai sus menționate) de la prețurile medii orientative trebuie să fie justificată în detaliu în cadrul SF poate conduce la descurajarea prezentării unor bugete „fanteziste”; De asemenea, se recomandă organizarea de ateliere de lucru pentru evaluatori în vederea intensificării schimbului de experiență și creșterii competențelor acestora în estimarea corectă a valorii soluțiilor tehnice propuse în cadrul proiectelor, precum și în identificarea acelor proiecte care propun bugete nerealiste.

B5. AU FOST RELEVANTE ȘI UTILE ACTIVITĂȚILE ȘI DOCUMENTAȚIA REALIZATE DE AM ȘI OI-URI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE NEVOILE APLICANȚILOR PENTRU REDACTAREA PROIECTELOR?

Documentația pusă la dispoziție în cadrul apelurilor de proiecte a fost utilă, relevantă și bine structurată. Pe baza informațiilor disponibile din ghidurile solicitantului se pot elabora cereri de finanțare de o calitate superioară.

Până în prezent, OIPSI nu a primit sugestii adecvate din partea beneficiarilor privați, ca urmare a consultărilor publice, în ceea ce privește amendarea corespunzătoare a ghidurilor solicitantului. Beneficiarii par a aștepta perioada de implementare a proiectului pentru a solicita clarificări, nefiind vizibilă o disponibilitate reală pentru clarificarea problemelor cheie încă dinaintea perioadei de contractare.

Recomandări:

- ✓ Având în vedere că simpla postare pe site-ul OIPSI spre consultare a ghidurilor solicitantului nu a avut rezultatele scontate, se recomandă adoptarea unei atitudini pro-active în vederea obținerii unui feed-back relevant și consistent din partea entităților interesate. Aceasta presupune în primul rând organizarea unor întâlniri publice de tip *info days* (inclusiv la nivel regional) pentru a stimula dezbaterile aspectelor semnalate în urma perioadei de consultare publică. În al doilea rând, se poate recurge la elaborarea și administrarea de chestionare on-line adresate solicitanților care nu au fost selectați în urma apelurilor anterioare de proiecte (utilizându-se datele de contact din cererile de finanțare), aceștia putând oferi sugestii de îmbunătățire a secțiunilor în redactarea cărora au întâmpinat dificultăți substanțiale. Nu ar trebuie neglijat nici aportul pe care firmele de consultanță îl pot avea în îmbunătățirea ghidurilor solicitantului. Implicarea firmelor de consultanță în procesul de revizuire a ghidurilor



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

solicitantului s-ar putea pune în practică fie în mod direct, prin transmiterea de chestionare on-line adresate acestora, în cazul în care OIPSI deține baze de date cu informații relevante, fie indirect, prin intermediul beneficiarilor de proiecte care colaborează cu astfel de firme.

B6. A FOST RELEVANTĂ ȘI SUFICIENTĂ DOCUMENTAȚIA OFERITĂ ÎN CADRUL APELURILOR DE PROIECTE?

Documentația pusă la dispoziție de către OI a fost relevantă și suficientă din punct de vedere al informării potențialilor beneficiari, instrucțiunilor privind redactarea proiectelor, metodologia de evaluare și selecție, etapa de contractare și procesul de implementare.

Recomandări:

- ✓ Având în vedere faptul că majoritatea proiectelor dedicate sectorului public în cadrul AP3 sunt proiecte negeneratoare de venit (de exemplu: proiecte privind conectarea școlilor la internet prin conexiuni broadband ori proiecte de e-learning dezvoltate de instituții de învățământ superior sau biblioteci), se recomandă introducerea în ghidurile solicitantului a unor instrucțiuni de întocmire a analizei cost-beneficiu pentru acest tip de proiecte (similare cu cele privind proiectele generatoare de venit), precum și prezentarea unor exemple concludente sau studii de caz în cadrul site-ului OIPSI

B7. CE PĂRȚI ALE DOCUMENTELOR POT FI ÎMBUNĂTĂȚITE ȘI CUM?

Față de primele apeluri de proiecte lansate, grilele tehnice și economice au fost modificate, atât în ceea ce privește punctarea (ajustări minore), precum și în ceea ce privește clarificarea anumitor cerințe. Aceste modificări s-au operat în special în urma consultărilor cu evaluatorii, care au identificat dificultățile întâmpinate de solicitanți.

Recomandări

- ✓ Se recomandă introducerea următoarelor tipuri de modificări ale cererii de finanțare/ ghidurilor solicitantului:
 - Redimensionarea numărului maxim de pagini alocat unor secțiuni ale cererii de finanțare pentru a permite o cât mai bună descriere a proiectelor. De exemplu, în prezent, numărul de pagini admis pentru detalierea unor secțiuni ale cererii de finanțare este supradimensionat (2 pagini în cazul obiectivelor, 3 pagini în cazul măsurilor de informare și publicitate, 2 pagini în cazul descrierii modului în care proiectul respectă egalitatea de șanse), în timp ce alte secțiuni sunt în mod evident subdimensionate (doar 2 pagini pentru descrierea activităților prevăzute a se realiza ori maxim 2 pagini pentru justificarea necesității proiectului);
 - Clarificarea eligibilității cheltuielilor cu salariile personalului instituției publice beneficiare responsabil cu monitorizarea/ verificarea activității contractorului care furnizează servicii de management al proiectului. În prezent, ghidurile solicitantului precizează că managementul de proiect este eligibil dacă nu este acoperit din serviciile de consultanță, dar nu explică suficient dacă activitățile de *supervizare* ale managementului de proiect realizat de o terță parte – firmă de consultanță – sunt sau nu eligibile;
 - Renunțarea la solicitarea unor indicatori suplimentari în vederea facilitării procesului de monitorizare;
 - Clarificarea modului în care trebuie completată secțiunea din cererea de finanțare privind impactul asistenței financiare nerambursabile asupra implementării proiectului (accelerarea implementării vs. caracterul esențial al asistenței pentru implementarea proiectului) și a modului în care este evaluată această secțiune a cererii de finanțare. De observat că grilele de evaluare nu fac referire la această secțiune;
 - Precizarea explicită a secțiunilor din cererea de finanțare/ SF pe baza cărora este apreciată fiecare categorie de criterii din grila de evaluare. Drept exemplu, nu este clar pe baza cărei secțiuni din cererea de finanțare/ SF este evaluat impactul proiectului în organizarea internă a instituțiilor solicitante;



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ Se recomandă o rafinare a grilelor de evaluare tehnico-economică în sensul creșterii gradului de detaliere a criteriilor incluse. În ghidurile aferente tuturor operațiunilor sunt prevăzute următoarele tipuri de punctaje pentru fiecare criteriu/ subcriteriu: valori minime fixe (de ex. „0 puncte”), repere medii (de ex. „max. 7 puncte”) și respectiv maxime (de ex. „max. 15 puncte”), proiectele putând obține orice punctaj cuprins în aceste intervale de variație (de ex. punctaj intermediar de 12 puncte). Acestor punctaje intermediare nu le-au fost asociate cerințe explicite pentru a fundamenta motivele acordării lor (sub-grile). În vederea creșterii transparenței procesului de evaluare și a evitării potențialelor contestații din partea solicitanților respinși, se poate opta fie pentru menționarea punctajelor intermediare, prin detalierea cerințelor aferente (sub-grile), fie pentru stabilirea unor punctaje sub forma unor valori fixe, de genul 0 puncte (calitate nesatisfăcătoare), 1 punct (calitate parțial satisfăcătoare), 2 puncte (calitate satisfăcătoare).

B8. ESTE SISTEMUL DE SELECȚIE EFICACE?

În general, sistemul de selecție permite filtrarea unor proiecte viabile pentru atingerea obiectivului general al AP3 (sprijinirea competitivității economice prin intensificarea interacțiunii dintre sectorul public și întreprinderi/ cetățeni prin exploatarea la maxim a potențialului TIC), precum și obiectivului PO (creșterea productivității întreprinderilor românești, cu asigurarea principiilor dezvoltării durabile și reducerea decalajelor față de productivitatea la nivelul Uniunii Europene, astfel încât România să atingă, până în anul 2015, un nivel de aproximativ 55% din valoarea medie a productivității). Dacă în cazul intervențiilor dedicate mediului privat și al celor care vizează informatizarea interacțiunilor dintre cetățeni/ mediul privat și administrație efectele asupra competitivității întreprinderilor sunt evidente (fie chiar și în mod indirect, prin economii de timp și costuri în cazul operațiunilor de e-guvernare și interoperabilitate), în opinia evaluatorului există și operațiuni în cadrul AP3 a căror contribuție la creșterea productivității întreprinderilor este discutabilă. Fără a contesta utilitatea unor intervenții dedicate conectării unităților școlare la Internet prin conexiuni broadband, necesitatea unui proiect național care vizează dezvoltarea sistemului de e-prescripție, implementarea unor proiecte de servicii și aplicații de e-sănătate, precum și dezvoltarea unor aplicații de e-educație de către biblioteci, aportul acestora la creșterea competitivității întreprinderilor poate fi pus sub semnul întrebării. Aceasta pentru că operațiunile menționate anterior vizează intensificarea interacțiunii dintre sectorul public și cetățeni și într-o mai mică măsură interacțiunea dintre sectorul public și mediul antreprenorial. Implementarea unor astfel de proiecte este perfect justificabilă, având în vedere decalajele de dezvoltare pe care sectoarele naționale de educație și sănătate le înregistrează față de media comunitară. Contribuția acestor intervenții la creșterea productivității întreprinderilor rămâne însă, în opinia evaluatorului, discutabilă. Acest fapt este reflectat și la nivelul sistemului de selecție aferent acestor intervenții, care nu filtrează proiectele în funcție de contribuția lor la realizarea obiectivelor POS CCE, grilele de evaluare acordând punctaj în funcție de relevanța proiectului pentru activitatea și dezvoltarea instituției beneficiare. Cu toate acestea, în cadrul secțiunii destinate descrierii obiectivului proiectului solicitanții trebuie să furnizeze informații despre modul în care acesta contribuie la realizarea obiectivului general al POS CCE.

Lansarea mai multor apeluri de propuneri de proiecte în același timp a generat supraîncărcarea sistemului instituțional.

Fuzionarea proceselor de verificare administrativă și a eligibilității a condus la intensificarea derulării proceselor, o nevoie mai mică de resurse și mai puține riscuri de a comite erori. Soluția adoptată la nivel central și aplicată și de către OIPSI, este, în opinia noastră, oportună și în conformitate cu practicile europene.

Lipsa datelor disponibile privind costurile operaționale și a celor referitoare la numărul mediu de zile-om necesare pentru îndeplinirea fiecărui tip de activitate/ funcțiune sau numărul mediu de zile-om necesare pentru procesarea unei aplicații standard (de exemplu în cazul proiectelor în valoare de 100.000 RON) nu permite calculul eficienței sau comparația indicatorilor standard între diferite OI-uri.

Recomandări:

- ✓ Se recomandă îmbunătățirea instrucțiunilor de elaborare a analizei cost-beneficiu pentru intervențiile orientate către sectorul public (eventual, studii de caz) în vederea evitării unor interpretări diferite în etapa de evaluare;



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ În privința capacității resurselor umane din cadrul OI, se recomandă micșorarea diferenței dintre numărul nominal de personal și numărul de personal activ pentru a permite funcționarea optimă a OIPSI;
- ✓ Pentru a raționaliza încărcarea personalului, este recomandabil să se eșaloneze cu atenție apelurile de proiecte pe întreaga durată a anului, astfel încât să se evite suprapunerile acestora și să se mențină o activitate gestionabilă la nivelul OI.

C. ÎNTREBĂRI REFERITOARE LA MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE

C1. CARE SUNT PRINCIPALELE PROBLEME, CONSTRÂNGERI ȘI PUNCTELE SLABE ALE SISTEMULUI?

În general, sistemul de management al AP3 funcționează corespunzător. Se identifică totuși probleme, legate în principal de capacitatea resurselor umane (numărul de personal activ față de cel al personalului angajat). Efectele deficitului de personal s-au concretizat în principal în prelungirea perioadei aferente evaluării administrative și a eligibilității, deși aceasta s-a diminuat în urma comasării celor două etape.

Problemelor legate de insuficiența resurselor umane li s-au adăugat cele legate de folosirea nesatisfăcătoare a surselor de AT și insuficiența colaborare cu departamentele de achiziții și juridic din afara OIPSI. De asemenea, durata procesului de evaluare a fost prelungită și de dificultățile de contractare ale evaluatorilor independenți, problema soluționându-se numai în urma desemnării ICI prin ordin ministerial drept entitate responsabilă cu evaluarea tehnico-economică a proiectelor.

Deși numărul proiectelor aflate în implementare la data de referință nu era extrem de ridicată (171 contracte în cazul operațiunii 3.1.1, 15 contracte în cazul intervenției 3.2.1, 6 contracte în cazul operațiunii 3.2.3, și 1 contract în cadrul intervenției 3.2.4), se pot anticipa în viitor, dificultăți la nivelul departamentului de monitorizare ca urmare a numărului mare de proiecte ce trebuie gestionate de un ofițer de monitorizare. Probleme legate de supraîncărcarea personalului pot fi anticipate și în cazul departamentului de management financiar și control responsabil cu verificarea cererilor de rambursare. În această situație, la care se adaugă și verificarea integrală a cererilor de rambursare de către AM, există în viitor o mare probabilitate ca plățile să nu poată fi efectuate la timp către beneficiari, cu efecte negative asupra implementării optime a proiectelor.

Din perspectiva eficienței, OIPSI, la fel ca toate instituțiile implicate în gestionarea fondurilor structurale și chiar întreaga administrație publică din România, nu deține un mecanism de măsurare sistematică a cheltuielilor per post sau per cerere de finanțare.

Recomandări

- ✓ În condițiile restricțiilor privind ocuparea posturilor vacante, accentul trebuie pus pe creșterea calității resurselor umane disponibile prin organizarea și încurajarea participării acestora la programe de instruire, organizarea de sesiuni având ca obiectiv schimbul de experiență inter-departamentală, sau organizarea de vizite de studiu la organisme similare din alte state membre
- ✓ Pentru a raționaliza încărcarea personalului, este recomandabil să se eșaloneze cu atenție apelurile de proiecte pe întreaga durată a anului, astfel încât să se evite suprapunerile acestora și să se mențină o activitate gestionabilă la nivelul OI.
- ✓ Se recomandă elaborarea unui sistem motivațional, prin recompensarea angajaților OIPSI care au obținut rezultate deosebite, astfel încât să fie determinată creșterea performanțelor profesionale individuale. În acest sens, este necesară introducerea unor indicatori de performanță la nivelul fiecărui departament din cadrul OIPSI (ex.: numărul de contracte gestionate de către personalul implicat în implementare, numărul de cereri de rambursare procesate, numărul de proiecte evaluate din punct de vedere administrativ și al eligibilității, durata fiecărei etape în vederea eficientizării proceselor etc.). Monitorizarea acestor indicatori de performanță ar trebui să se realizeze trimestrial pentru a permite evaluarea performanțelor fiecărui angajat și acordarea eventualelor „stimulente” într-o perioadă scurtă de timp de la momentul obținerii rezultatelor. Având în vedere constrângerile bugetare, recompensarea angajaților s-ar putea materializa în facilitarea participării acestora la



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

vizite de studiu în vederea instruirii și schimbului de bune practici și oferirea posibilității de a-și desfășura activitatea pe o perioadă determinată (de exemplu o lună) în cadrul entităților similare din alte state membre în vederea perfecționării acestora și facilitării schimbului de bune practici.

C2. TOATE INSTITUȚIILE IMPLICATE ÎN MANAGEMENTUL POS CCE ÎȘI ÎNDEPLINESC ATRIBUȚIILE ÎN CONFORMITATE CU REGLEMENTĂRILE CE PENTRU FEDR?

Ca urmare a evaluării privind sistemul de management și implementare a AP3, nu a fost identificată nicio dovadă de non-conformitate cu reglementările relevante ale UE.

C3. CUM POATE FI ÎMBUNĂȚITĂ CALITATEA ȘI EFICIENȚA SISTEMUL DE MANAGEMENT, AVÂND ÎN VEDERE ATÂT PROBLEMELE ȘI PUNCTELE SLABE ALE ACESTUIA, CÂT ȘI CELE MAI BUNE PRACTICI IDENTIFICATE ÎN CELELALTE ȚĂRI ALE UE?

În general, sistemul de management al AP3 funcționează corespunzător, dar există o serie de puncte slabe, dintre acestea putându-se menționa: deficitul de personal, utilizarea insuficientă a AT ori colaborarea dificilă cu departamentele de achiziție și juridic. La data de referință, marea majoritate a proiectelor contractate se aflau în fază incipientă de implementare, excepție făcând doar cele din cadrul operațiunii 3.1.1

Recomandări:

- ✓ **Având în vedere constrângerile privind ocuparea posturilor vacante, lipsa de expertiză tehnică în rândul angajaților OIPSI, precum și complexitatea proiectelor finanțabile în cadrul AP3 (în special cele dedicate sectorului public), se recomandă instruirea personalului propriu implicat în activitatea de monitorizare în domenii specifice TIC, control financiar, verificarea cererilor de rambursare, etc.;**
- ✓ **Se recomandă informarea continuă a beneficiarilor prin intermediul unor servicii de tip help desk, eventual contractate prin AT, în domenii privind managementul ciclului de proiect, achiziții publice, respectarea elementelor de identitate vizuală și a altor aspecte legate de implementarea proiectelor;**
- ✓ **Se recomandă suplimentarea pe termen scurt a personalului subdimensionat al OIPSI cu experți contractați prin AT în vederea susținerii angajaților proprii în procesul de implementare și monitorizare a proiectelor contractate;**
- ✓ **Se recomandă diminuarea numărului de modificări operate de OIPSI la contractul de finanțare înainte de semnarea acestuia.**



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

AXA PRIORITARĂ 4



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

4.1 PREZENTARE GENERALĂ

Axa Prioritară 4 a Programului Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice are ca obiectiv **creșterea eficienței energetice și a securității furnizării, în contextul combaterii schimbărilor climatice**. AP4 vizează atingerea Obiectivului specific 5 la nivelul POS CCE: Creșterea eficienței energetice și dezvoltarea durabilă a sectorului energetic.

Domeniile majore de intervenție ale AP4 sunt următoarele:

Domeniul Major de Intervenție 4.1 - Energie eficientă și sustenabilă (îmbunătățirea eficienței energetice și a sustenabilității sistemului energetic) finanțează proiecte de investiții în instalații și echipamente pentru întreprinderi din industrie, investiții care vor conduce la reducerea costurilor cu energia în totalul costurilor de operare ale operatorilor economici din sectorul industrial.

- ✓ **Operațiunea 4.1.a. - Sprijinirea investițiilor în instalații și echipamente pentru întreprinderi din industrie, care să conducă la economii de energie, în scopul îmbunătățirii eficienței energetice** - vizează îmbunătățirea eficienței energetice în condițiile în care intensitatea energetică este de 3 ori mai mare decât media Uniunii Europene. Scopul acestei operațiuni este acela de a reduce pierderile de energie provocate de utilizarea ineficientă a energiei. Prin intermediul acestei operațiuni sunt susținute financiar investițiile în instalații și echipamente pentru întreprinderi din industrie cu scopul de a reduce costurile cu energia în costurile totale ale întreprinderilor din industrie.
- ✓ **Operațiunea 4.1.b. - Sprijinirea investițiilor în extinderea și modernizarea rețelelor de transport al energiei electrice, gazelor naturale și petrolului, precum și ale rețelelor de distribuție a energiei electrice și gazelor naturale, în scopul reducerii pierderilor în rețea și realizării în condiții de siguranță și continuitate a serviciului de transport și distribuție** – are ca obiectiv reducerea pierderilor de energie, creșterea securității furnizării prin evitarea situațiilor de criză, precum și atingerea performanței economice și a standardelor de calitate cerute de consumatori. În același timp își propune să contribuie la dezvoltarea infrastructurii de bază pentru noi activități economice, conducând, în viitor, la creșterea accesului produselor și serviciilor românești pe piața UE și la accelerarea realizării proiectelor de interconectări energetice trans-frontaliere. Operațiunea finanțează modernizarea și extinderea sistemelor de transport a energiei electrice către utilizator, atât în ceea ce privește transportul energiei, petrolului și gazelor pe distanțe mari, de-a lungul țării, cât și distribuția de energie și gaze către utilizatorii de la nivel local. Operațiunea 4.1.2 are două componente, una care vizează transportul resurselor energetice și cealaltă distribuția acestora.
- ✓ **Operațiunea 4.1.c – Investiții în instalații de desulfurare a gazelor de ardere, arzătoare cu Nox redus și filtre pentru Instalațiile Mari de Ardere din grupuri modernizate/retehnologizate** - finanțează achiziția de echipamente pentru filtrarea gazelor de evacuare (în special îndepărtarea oxizilor de sulf și azot și a particulelor în suspensie) și achiziția instalațiilor de desulfurare pentru instalațiile termoelectrice, cu scopul de a obține un impact ecologic important prin reducerea poluării.

Domeniul Major de Intervenție 4.2 Valorificarea resurselor regenerabile de energie pentru producerea energiei verzi finanțează sectorul energiei regenerabile. Operațiunea principală „Sprijinirea investițiilor în modernizarea și realizarea de noi capacități de producere a energiei electrice și termice, prin valorificarea resurselor energetice regenerabile: a biomasei, a resurselor hidroenergetice (în unități cu putere instalată mai mică sau egală 10MW), solare, eoliene, a biocombustibilului, a resurselor geotermale și a altor resurse regenerabile de energie” finanțează modernizarea capacităților și realizarea de noi capacități de producție a energiei electrice și termice prin valorificarea resurselor regenerabile de energie.

Domeniul Major de Intervenție 4.3 Diversificarea rețelelor de interconectare în vederea creșterii securității furnizării energiei urmărește obținerea siguranței în aprovizionarea națională cu energie prin diversificarea interconectărilor cu rețele din restul Europei. Operațiunea - *Sprijinirea investițiilor pentru interconectarea rețelelor naționale de transport al energiei electrice și gazelor naturale cu rețelele europene* implică existența unor acorduri internaționale între statele implicate în implementarea proiectului.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Axa Prioritară 4 se subscrive Strategiei Naționale în domeniul eficienței energetice și al valorificării resurselor, care are ca ținte îmbunătățirea eficienței energetice și creșterea ponderii energiei electrice produse din resurse regenerabile în consumul național brut de energie electrică.

Măsurile sprijinite tratează o serie de aspecte identificate ca fiind prioritare, atât la nivelul evaluării *ex-ante* cât și în urma consultării actorilor majori în faza de programare. Din perspectiva aplicanților eligibili, Axa prioritară 4 se adresează atât operatorilor majori, întreprinderilor cât și autorităților locale/Asociații de Dezvoltare Comunitară/operatorilor administrației publice locale. Prin intermediul DMI 4.3, Axa 4 are, de asemenea, un potențial impact în asigurarea securității energetice prin modernizarea infrastructurii de interconectare energetică.

ALOCARI FINANCIARE AP4

După cum arată Anexa 7.3., finanțarea totală planificată (UE, sectorul de stat și sectorul privat din România) a bugetului AP4 este de 725,5 milioane de euro.

Pentru DMI 4.1, care urmărește îmbunătățirea eficienței energetice, a fost alocat mai mult de jumătate din bugetul AP4, adică aproape 60%. DMI 4.2 deține mai mult de o treime din bugetul planificat (36,2%) iar DMI 4.3, dedicat interconectării rețelelor naționale de transport, primește 6% din buget.

În funcție de bugetul alocat, cele mai importante operațiuni din cadrul Axei Prioritare 4 sunt 4.1.1., 4.1.3. și 4.2.1.

Fig. 23 Alocări financiare AP4

AP 4	Alocare 2007-13, mEuro			% din AP 4
	Total Fonduri Publice	FEDR	Buget de stat*	
DMI 4.1	404,8	363,9	40,9	55,8
Op. 4.1.1.	191,1	159,6	31,5	26,4
Op. 4.1.2.	86	76,6	9,4	11,8
Op. 4.1.2. a	57,6	51,3	6,3	7,9
Op. 4.1.2. b	28,4	25,3	3,1	3,9
Op. 4.1.3.	127,7	127,7	0,0	17,7
DMI 4.2	263,3	223,5	39,8	36,2
Op. 4.2.1.	263,3	223,5	39,8	36,2
DMI 4.3				
Op. 4.3.1.	57,4	51,1	6,3	7,9
Total	725,5	638,5	87,0	100

Datorită succesului DMI 4.2 și interesului relativ scăzut pentru operațiunea 4.1.a, o soluție ar fi realocarea unor sume către această componentă. Acest lucru, desigur, în condițiile în care următorul apel de proiecte din cadrul 4.1.a, care va fi deschis până la sfârșitul anului 2010, nu va genera succesul scontat.

4.2 PROGRESUL REALIZAT PÂNĂ LA DATA DE 30.09.2009

Evoluția Axei Prioritare 4 a fost marcată, la fel ca și celelalte axe ale POS CCE, de mai mulți factori, între care cele mai notabile sunt:

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- Lipsa experienței în gestionarea programelor, care a condus la prelungirea procesului de programare și la începutul târziu al implementării efective, primele apeluri fiind lansate în luna august 2008;
- Lipsa de experiență a beneficiarilor, concretizată într-o rată mare de respingere pe criterii administrative, de aproximativ 40%.
- Întârzierile apărute în aprobarea schemelor de ajutor de stat – datorită specificului strategic al sectorului și al proiectelor ce urmează a fi sprijinite, procesul de elaborare și aprobare a schemelor de ajutor de stat este încă în derulare;
- Diminuarea drastică a capacității de cofinanțare a beneficiarilor, drept consecință a crizei financiare

PREGĂTIREA APELURILOR DE PROPUNERI DE PROIECTE ÎN CADRUL AP4

Procesul de solicitare și evaluare (evaluarea) pentru Energie implică 11 etape separate. Acest proces de evaluare este susținut de 25 de proceduri și documente specifice pentru AP4 și de alte 27 pentru AM (enumerare în *Listă Proceduri AM și OI*). În stadiul administrativ al evaluării se verifică existența documentației corecte, în conformitate cu Ghidul Solicitantului aferent, fiind urmărite aspecte precum: corectitudinea formularelor, existența actelor și avizelor necesare, existența tuturor documentelor solicitate în opis.

În faza de verificare a eligibilității sunt stabilite caracteristicile solicitanților și se asigură faptul că aceștia respectă o serie de cerințe legale (cum ar fi starea de insolvență, probleme penale, eligibilitatea companiei conform Ghidului Solicitantului) și că dețin activele necesare pentru proiect. De asemenea, la acest nivel este verificată eligibilitatea organizației solicitante.

Printre cauzele cele mai frecvente care au dus la respingerea proiectelor, eligibilitatea companiilor a fost un factor cheie. Conform reprezentanților OIE, un caz des întâlnit a constat în faptul că solicitantul avea statut de microîntreprindere, deși Ghidul Solicitantului pentru operațiunea respectivă (4.2.1. în acest caz) stipula clar neeligibilitatea acestora.

Evaluarea tehnică și financiară tratează relevanța proiectului pentru program, calitatea, maturitatea, relevanța și durabilitatea acestuia.

În cadrul AP4, evaluarea solicitărilor a fost efectuată de personalul OIE, fără a se folosi de asistență tehnică.

Din punct de vedere al îndeplinirii criteriilor tehnico-financiare, proiectele depuse au răspuns în mare măsură criteriului privind crearea de locuri de muncă. În ceea ce privește criteriul de diversificare a activității, media punctajelor a fost de 1,4 dintr-un maximum de 3 puncte. De asemenea, s-a constatat că nu multe dintre proiecte și-au asumat alimentarea cu energie pentru propriile comunități, fiind obținute, în medie, doar 2 puncte din 6 posibile. Acest aspect este problematic și din cauza faptului că nu există încă o abordare regională/locală a furnizării de energie, iar discuțiile cu actorii naționali sunt destul de greoaie.

Cel mai mare scor a fost obținut la criteriul privind îmbunătățirea condițiilor de mediu. Proiectele au însumat o medie de 8,28 din 9 puncte posibile.

În ceea ce privește *Calitatea și coerența proiectului*, a fost constatată o insuficientă pregătire a cererilor de finanțare și o inconsistență a documentației depuse. La criteriul referitor la gradul de corelare a activităților, obiectivelor și bugetului, media proiectelor s-a situat la 1,44 puncte din 6 posibile, fapt care arată o slabă capacitate de pregătire a documentației sau o slabă înțelegere a cerințelor Ghidului Solicitantului. Indicatorii financiari (VAN, RIR) au fost, în general, bine calculați, obținând 6 puncte din 7 posibile.

În ceea ce privește criteriul *Maturitate*, 50% dintre proiectele depuse în cadrul operațiunii 2.1 au primit punctaj maxim, media punctajelor fiind de 4,24 din 10 puncte posibile.

Criteriile privind *Sustenabilitatea proiectului și Capacitatea beneficiarului* au fost în general îndeplinite de către aplicanți.

Printre motivele de respingere a proiectelor pot fi menționate probleme generate de analiza greșită a fluxului de numerar, pentru 2 proiecte acesta fiind identificat ca negativ. 50% dintre proiecte au fost respinse din cauza faptului că nu au respectat criteriul corelării activităților și obiectivelor cu graficul de implementare și cu bugetul. Deși au avut punctaje care le

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

calificau pentru finanțare, majoritatea proiectelor au fost respinse pe motivele menționate mai sus, fapt ce arată ca proiectele au avut lacune din punctul de vedere al cerințelor de management de proiect.

În ceea ce privește proiectul depus și aprobat în cadrul DMI 4.1.3, Comitetul de Selecție a aprobat transmiterea proiectului pentru aprobarea Comisiei Europene. În data de 10.12.2009, prin decizia 10.483 a CE, a fost aprobată finanțarea proiectului Complexul Energetic Craiova din Fondul European de Dezvoltare Regională.

Oportunitățile de finanțare AP4 sunt promovate prin intermediul un website dedicat, administrat de OIE. Site-ul este disponibil în limba română și poate fi găsit pe Internet la adresa: <http://oie.minind.ro/>. Din punct de vedere al numărului de vizitatori, în intervalul 2007-2009 s-a constatat o dinamică pozitivă a accesărilor și a numărului descărcărilor, dar și a postărilor de informații din partea Autorității:

Instrument	Indicator	Unitate de măsură	2007	2008	2009
Pagina web	- Total documente (materiale) publicate;	Nr	Total la 31.12.2007 19	Total la 31.12.2008 36	Total la 31.12.2009 21
	- Frecvența actualizărilor;	Nr/ lună	Media pe 2007 8,33	Media pe 2008 10	Media pe 2009 8
	- Numărul știrilor publicate;	Nr	Total la 31.12.2007 10	Total la 31.12.2008 26	Total la 31.12.2009 30
	- Numărul lunar al vizitatorilor;	Nr	Media pe 2007 1.045	Media pe 2008 1.287	Media pe 2009 1.694
	- Numărul paginilor vizualizate lunar;	Nr	Media pe 2007 1.045	Media pe 2008 1.572	Media pe 2009 2.993
	- Cantitatea documentelor descărcate lunar.	GB	Media pe 2007 0.5 Gb	Media pe 2008 0.66 Gb	Media pe 2009 0.92 Gb

Sursa: Centralizator anul 2009, OIE

Site-ul conține informații detaliate despre Axa Prioritară pentru Energie și are versiuni descărcabile ale **Ghidurilor Solicitanților**. De asemenea, conține revizuirile anterioare ale Ghidurilor, pe ani (2008 - 2010) ceea ce oferă posibilitatea de a identifica anumite modificări la nivelul acestora. Website-ul nu conține însă informații privind discuțiile cu Comisia Europeană privind operațiunile de transport și distribuție, elemente de interes public.

Ghidurile Solicitantului sunt documente cuprinzătoare, de dimensiuni considerabile (100-170 pagini). Anexele conțin modele de documente folosite și principalele formulare și declarații necesare. Pentru viitor ar fi însă utilă furnizarea unor modele pentru instituțiile bancare care sesizat lipsa unui document pentru garantarea asigurării cheltuielilor beneficiarului.

Până la data de 30 septembrie 2009, au fost publicate următoarele Ghiduri ale Solicitanților:

- ✓ IMA (2008)
- ✓ Eficiență energetică (2009)
- ✓ Distribuție (2009)
- ✓ Resurse regenerabile (2009)
- ✓ Interconectări (2009)
- ✓ Transport (2009)



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Intenția instituțiilor responsabile este de a revizui periodic Ghidurile, ca răspuns la nevoile recunoscute de îmbunătățire a proceselor pe care le conțin. Aceasta este o parte importantă din evoluția programului. În ceea ce privește întrebarea de evaluare despre îmbunătățirea documentației, aceasta pare să fie în curs de desfășurare împreună cu revizuirea periodică a Ghidurilor și va fi, de asemenea, tratată în Recomandări.

Mai multe **evenimente de promovare și comunicare** au fost organizate în perioada 2007-2009, pentru a distribui informații despre POS CCE și programul AP4. Acestea au beneficiat de o acoperire semnificativă în mass-media. O situație comparativă arată că, în anul 2007 au fost organizate 11 conferințe/seminarii, iar reprezentanții OIE au participat la alte 10 evenimente externe; în 2008 s-au derulat 19 evenimente din care 17 organizate de către OIE, iar în 2009 au fost organizate nouă evenimente de către OIE (infodays) iar reprezentanții OIE au participat la alte 26 evenimente cu tematică comună.

Pentru îmbunătățirea informării au fost transmise 332 newsletter-e electronice prin intermediul e/mail-ului, au fost acordate 14 interviuri și au fost publicate 44 articole de presă (în cursul celor 3 ani).

Interesul potențialilor beneficiari pentru operațiunile Axei 4 poate fi măsurat prin numărul de solicitări de informații primite prin poștă electronică de către OIE sau ACIS. Și, aici, se constată un interes crescut din partea potențialilor beneficiari, numărul solicitărilor crescând de la 187 în 2007, la 365 în 2008 și 590 în 2009.

Pentru optimizarea informării au fost transmise 332 de buletine electronice (newsletter), au fost acordate 14 interviuri și au fost publicate 44 de articole de presă (în cursul celor 3 ani).

Pentru a măsura gradul de cunoaștere a operațiunilor și interesul pentru Axa 4 în rândul beneficiarilor, în luna martie 2008, Organismul Intermediar pentru Energie a elaborat chestionarul „**Nivelul de interes al potențialilor beneficiari pentru accesarea fondurilor Axei Prioritare 4 din POS CCE**”, pe care l-a trimis spre completare potențialilor beneficiari ai fondurilor AP4-POS CCE din domeniul energetic, care au participat până în acel moment la acțiunile de informare publică „info-day” organizate de OIE. Rezultatele acestuia arată că există un interes important pentru valorificarea resurselor regenerabile de energie pentru producerea energiei verzi. O altă concluzie a sondajului se referă la modalitatea în care beneficiarii doresc să obțină informația. Astfel, 80% doresc să primească informații sub forma seminariilor și materialelor informative, 15% doresc ca OIE să desfășoare toate activitățile precizate în chestionar (seminarii de informare, conferințe de presă, publicarea de materiale informative), restul de 5 % nedorind ca OIE să desfășoare activități de informare publică.

SITUAȚIA APELURILOR LANSE

Pentru a putea avea o imagine clară a acestei Axe, cererile de propuneri de proiecte reflectă situația la 30 septembrie 2009 în ceea ce privește situația apelurilor de proiecte.

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 24 Situația apelurilor lansate

Operațiunea	4.1.a.Eficiența energetică la întreprinderi din industrie	4.1.b.Transportul energiei electrice, petrolului, gazelor naturale și distribuția energiei electrice, gazelor naturale	4.1.c.Instalații de desulfurare, denoxări, filtre	4.2.Valorificarea resurselor regenerabile de energie	4.3.Interconectare a rețelilor de electricitate, gaze naturale
Alocarea aferentă cererii de propuneri de proiecte	173.000.000 lei	Partea de transport: 193.000.000 lei	546.261.478 lei	275.000.000 lei	192.000.000 lei

Tipul cererii de propuneri de proiecte	Deschisă cu termen limită	Listă de proiecte	Deschisă cu depunere continuă	Deschisă cu termen limită	Listă de proiecte
	Termenul de depunere: 11.08-30.09.2008	Cerere deschisă la 1.08.2008	Termenul de depunere: 11.08-31.12.2010	Termenul de depunere: 11.08-30.09.2008	Cerere deschisă la 1.08.2008
	Cerere închisă la 30.09.2008			Cerere închisă la 30.09.2008	

Până la momentul termenului limită de 30 septembrie 2009, au avut loc 5 lansări de apeluri, după cum sunt detaliate în Anexa 7.4. Trei au fost apeluri deschise cu termene limită, în timp ce două au fost cu depunere continuă. Două apeluri s-au încheiat până la momentul elaborării acestui raport.

Operațiunea 4.1.2.: Sprijinirea investițiilor în extinderea și modernizarea rețelelor de transport al energiei electrice, gazelor naturale și petrolului, precum și ale rețelelor de distribuție a energiei electrice și gazelor naturale, în scopul reducerii pierderilor în rețea și realizării în condiții de siguranță și continuitate a serviciului de transport și distribuție – partea de distribuție a fost lansată în 2010. Operațiunea a avut ca termen de depunere luna aprilie 2010.

La sfârșitul anului 2009, Comisia Europeană a aprobat Schema regională de ajutor de stat pentru această operațiune. Conform notificării Comisiei, în acest moment există 28 de potențiali beneficiari (distribuitori de energie, operatori).

Schema de ajutor de stat pentru operațiunea de distribuție a fost aprobată de DG Concurență în decembrie 2009. Ghidul Solicitantului a fost lansat în trim. I 2010. Bugetul alocat operațiunii este de 28 de milioane de euro.

Pentru operațiunea 4.1.a *Sprijinirea investițiilor în extinderea și modernizarea rețelelor de transport al energiei electrice, gazelor naturale și petrolului, precum și ale rețelelor de distribuție a energiei electrice și gazelor naturale, în scopul reducerii pierderilor în rețea și realizării în condiții de siguranță și continuitate a serviciului de transport și distribuție – partea de transport*, încă se așteaptă decizia Comisiei cu privire la schema de ajutor de stat aplicabilă acestei operațiuni. Schema de ajutor de stat pentru operațiunile de transport și interconectări a fost elaborată în baza art 88 (3) și 87 (3)(a) ale Tratatului de instituire a Comunității Europene .

Tabelul următor evidențiază solicitările primite până la data limită de analiză.

Fig. 25 Stadiul depunerii și aprobării solicitărilor (până la 30 sept. 2009)

Operațiune		Depuse		Aprobate		Contractate		Plăți	
Cod	Bugetul apelului lansat (RON)	Nr.	Valoare (EU+ național) (RON)	Nr	Val (RON)	Nr	Val	Nr	Val

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Op. 4.1.1.	173.000.000	3	36.315.695	0		0	0
Op. 4.1.2 a	193.000.000	5	228.622.562	0		0	0
Op. 4.1.2 b	0	0	0	0		0	0
Op. 4.1.3	255.000.000	2	119.495.474	1 *	90.905.000	0	0
Op. 4.2.1	275.000.000	52	1.195.268.419	14	262.353.025	0	0
Op. 4.3.1	192.000.000	0		0		0	0
TOTAL		62		15		0	0

* la data de 30 septembrie 2009 proiectul Complexului Energetic Craiova era aprobat doar la nivel național.

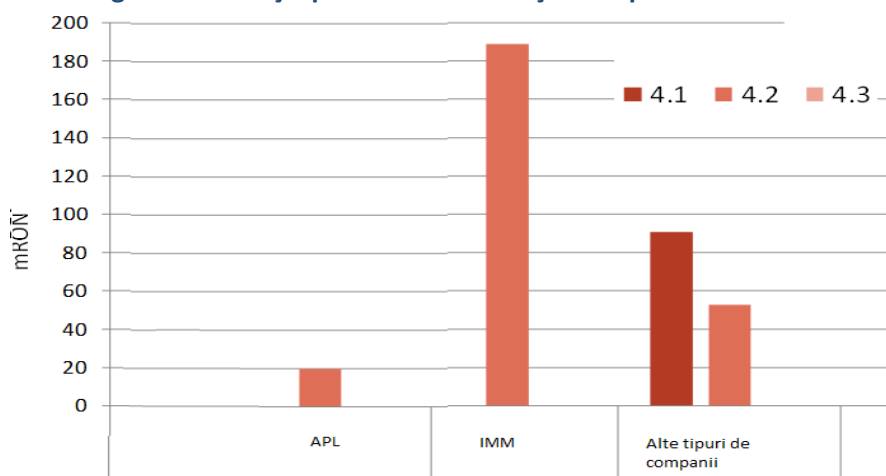
La data de 30 septembrie 2009, din cele 62 de aplicații depuse, 15 au fost aprobate. Din restul solicitărilor, 23 au fost respinse pe motive administrative, 7 au fost respinse din cauza neîntinderii criteriilor de eligibilitate, și 14 erau aprobate.

În funcție de tipul beneficiarilor și de operațiune, situația este următoarea:

- ✓ Op. 4.1.a – 2 întreprinderi mari, 1 IMM
- ✓ Op. 4.1.b.1 – Transport – 2 întreprinderi mari
- ✓ Op. 4.1.c. – 4 întreprinderi mari
- ✓ Op. 4.2.1 – 52 întreprinderi și autorități publice locale

Din punct de vedere al numărului de proiecte depuse, se poate constata că cei mai mulți dintre beneficiarii finanțați se regăsesc în categoria IMM, pe locul secund se află autoritățile locale, în timp ce întreprinderile mari au accesat mai puține proiecte. Pe de altă parte, din punct de vedere al valorii proiectelor, situația este complet diferită, majoritatea fondurilor fiind accesate de către beneficiarii publici.

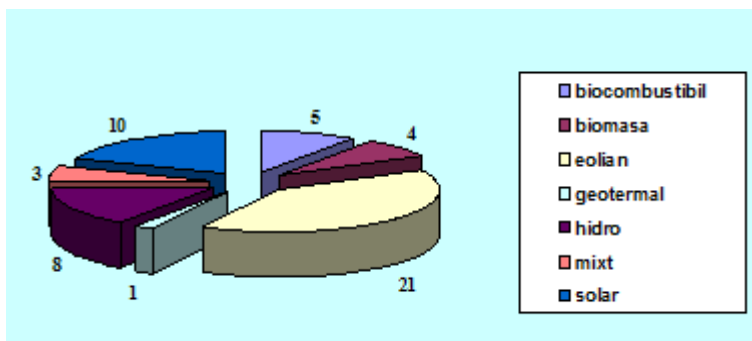
Fig. 26 Distribuția proiectelor în funcție de tipul de beneficiar



În ceea ce privește sectoarele pentru care au fost depuse proiecte în cadrul Operațiunii 4.2.1 privind resursele regenerabile de energie, figura de mai jos reflectă această situație. Cele mai multe proiecte au fost depuse în zona resursei eoliene, urmate de energie solară și hidroenergie.

Fig. 27 Distribuția proiectelor în funcție de tipul de resursă

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

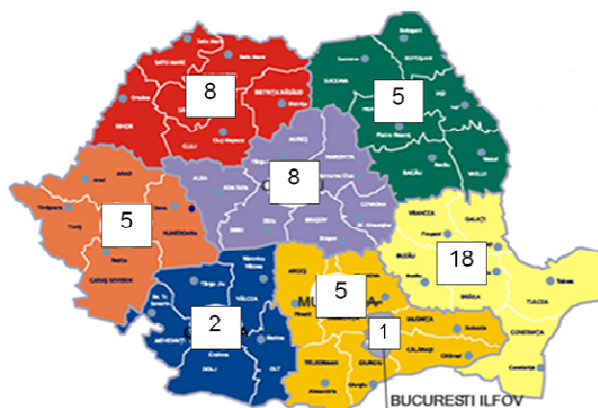


Analiza statistică a apelurilor de proiecte furnizează informații cu privire la interesul beneficiarilor pentru operațiunile Axei Prioritare 4, etapele de evaluare care au pus probleme precum și valoarea proiectelor aprobate până la data de referință (30 septembrie 2009). Astfel, operațiunea 4.2.1. a generat cel mai ridicat interes din partea beneficiarilor, gradul de popularitate fiind de 109%. Este singura operațiune care a creat o concurență importantă pentru finanțare, pe locul 2 situându-se operațiunea 4.1.2, cu 63% grad de interes, urmată de 4.1.3 cu 22% și 4.1.1 cu 5%.

Analiza prin metoda decompoziției reflectă și etapele de evaluare care au pus probleme beneficiarilor, în cazul AP4 remarcându-se o rată mare de respingere pe criterii de conformitate administrativă: astfel, doar 17% dintre proiectele depuse în cadrul operațiunii 4.1.1 și numai 59% dintre cele depuse în cadrul 4.2.1. au intrat în faza de verificare a eligibilității. La polul opus se află Op. 4.1.3, toate proiectele au reușit să depășească verificarea administrativă.

În etapa de verificare a eligibilității analiza a arătat că niciun proiect nu a reușit să intre în evaluarea tehnico-financiară în cadrul operațiunii 4.1.1. În cazul operațiunii 4.2.1, din 52 proiecte depuse, 40 au fost admise după verificarea eligibilității. 14 dintre proiectele rămase au fost aprobate spre finanțare după realizarea etapei de evaluare tehnică și financiară. Se poate spune că 4.1.3 și 4.2.1 sunt singurele operațiuni unde s-au înregistrat progrese reale până la data de 30 septembrie 2009.

Anexa 7.5 se referă la solicitările depuse și aprobate/contractate, la numărul și la valorile pentru fiecare din cele 8 regiuni. În ceea ce privește distribuția regională a proiectelor depuse, situația se prezintă astfel atunci când ne referim la Operațiunea 4.2.1.:

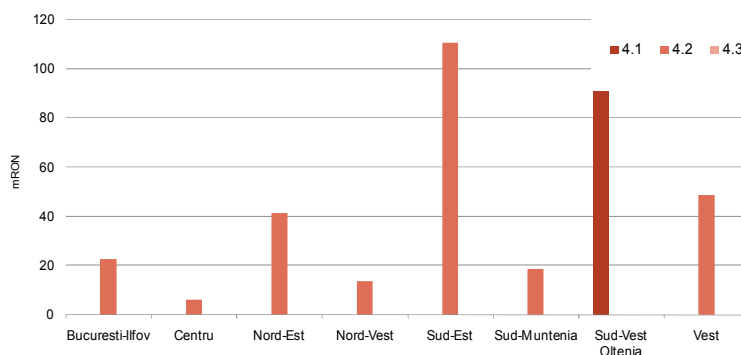


Referitor la proiectele contractate după data de 30 septembrie 2009, se observă o distribuție relativ echitabilă la nivel regional a acestor proiecte. Dat fiind numărul mic de proiecte depuse și numărul de proiecte contractate, nu sunt relevante alte comentarii referitoare la distribuția regională. Se poate observa cu ușurință că s-a realizat o reprezentare atât regională cât și pe tipuri de beneficiari.

Fig. 28 Distribuția regională a alocării

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

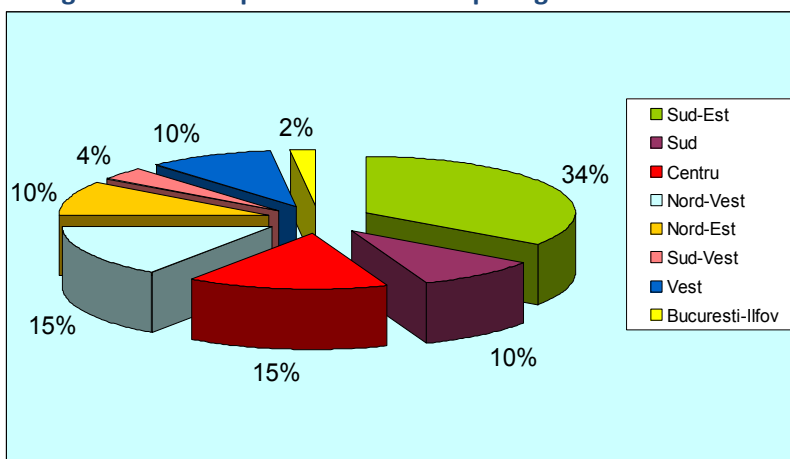
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”



Sursa: Calcule proprii, în baza datelor SMIS

O altă observație privește faptul că proiectele se localizează și în funcție de harta națională de resurse (de exemplu, proiectele de energie eoliană și solară se concentrează, în special, în Dobrogea, parte a Regiunea Sud-Est), astfel încât o analiză a distribuției regionale este mai puțin relevantă în acest caz.

Fig. 29 Numărul proiectelor de RRE pe regiuni de dezvoltare



După data limită a analizei au mai fost deschise două apeluri, în ianuarie 2010, unul pentru Operațiunea 4.1.1. și altul pentru Operațiunea 4.2.1., după cum este detaliat în tabelul de mai jos:

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
 - Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 30 Previziune apeluri 2010 pentru AP4

Operațiune		Apeluri până la momentul actual <i>(buget total)</i>		Apeluri 2010	Apeluri rămase 2011-2013
Cod	Buget (m RON)	Buget (m RON)	Buget	Termen avut în vedere	Buget
Op. 4.1.1.	818	173	400	04-ian-10 30-nov-10	418
Op. 4.1.2.a	247	193	193	Până la 31 dec 2013	-
Op. 4.1.2.b	121	-	-	-	-
Op. 4.1.3.	546	255	546**	Până la 31 dec 2010	-
Op. 4.2.1.	1.124	275	420	04-ian-10 30-Apr-10	710
Op. 4.3.1.	246	192	192	Până la 31 dec 2013	-
TOTAL	2.062				

* se așteaptă decizia CE privind schema de ajutor de stat.

Valorile din coloana Bugetul operațiunii sunt calculate la cursul euro/lei =4.2788

** conform ordin ME nr. 2240/22 dec. 2009

Evoluții suplimentare de la data termenului limită de analiză:

- ✓ Ghidul solicitantului pentru distribuție (4.1.2b) a fost lansat în vederea discuțiilor pe data de 9 octombrie 2009, iar cele pentru interconectări și transport au fost revizuite în 2009, respectiv 2010, în urma notificării schemei de ajutor de stat și a soluționării clarificărilor reprezentanților CE (DG COMP). De asemenea, acum este disponibilă o nouă versiune a Ghidului pentru energii regenerabile pentru apelul actual (deschis în ianuarie 2010), care a revizuit indicatorii financiari pentru evaluarea costurilor și a beneficiilor – noii indicatori au fost introduși și acoperă (a) coerența și calitatea proiectului și (b)
- ✓ Procesul de evaluare format din 3 etape a fost simplificat la unul de 2 etape, care acoperă acum evaluarea următoarelor: (a) Administrativ și eligibilitate (anterior, 2 etape separate) și (b) Tehnic și financiar (ca înainte).

Deși cele de mai sus reprezintă dezvoltări pozitive, progresele înregistrate în cadrul DMI 4.2 trebuie să se extindă și la Operațiunile 4.1.1., 4.1.2b și 4.1.3 care nu au înregistrat depuneri majore de proiecte. În prezent, din cauza mai multor factori, operațiunile care au primit deja aplicații pentru o parte substanțială a fondurilor disponibile, (4.1.2a, 4.1.3, 4.2.1) oferă prea puține dovezi cu privire la modul în care acestea se vor comporta în etapele ulterioare aprobării, contractării și plății.

PREZENTARE SINTETICĂ LA NIVEL DE OPERAȚIUNE

Operațiunea 4.1.1. este a doua ca mărime din punct de vedere al alocării financiare, înregistrând însă cea mai mică valoare a bugetului solicitat. Op. 4.1.1. a avut un început lent, cu numai 3 proiecte depuse de la deschiderea apelului în august 2008. Niciun proiect nu a depășit etapa de eligibilitate neintrând astfel în etapa de evaluare tehnico-financiară.

Rata de popularitate foarte scăzută a acestei operațiuni are la bază, în primul rând, diminuarea interesului beneficiarilor potențiali, în contextul crizei financiare. În același timp, consultările cu stakeholderii au relevat faptul că aplicanții ar fi mai degrabă interesați de extinderea capacității de producție decât de îmbunătățirea eficienței energetice, mai ales în condițiile în care investițiile necesită o rată mare de cofinanțare și nu generează un profit direct. Pe de altă parte, cheltuielile neeligibile necesare sunt de obicei foarte mari, ceea ce constituie un alt factor descurajant. Totodată, rata de popularitate



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

scăzută are drept cauze, pe de o parte, lipsa de informare a beneficiarilor iar pe de altă parte, incapacitatea acestora de a se conforma criteriilor de eligibilitate.

Apelul de proiecte pentru **Operațiunea 4.1.2a** a fost deschisă în august 2008, dar ulterior a fost stopată din până la aprobarea schemei de ajutor de stat. Până în data de 30 septembrie 2009 proiectele depuse (cinci la număr) erau în evaluare, acestea urmând a fi selectate numai după decizia oficială a Comisiei (noiembrie 2009) privind modul de finanțare prin ajutor de stat.

Pentru **Operațiunea 4.1.2b** nu a fost deschis încă primul apel. La momentul termenului limită, OIE lucra la Ghidul Solicitantului. Deși la 30 septembrie nu fusese primit răspunsul Comisiei Europene cu privire la schema de ajutor de stat aplicabilă, odată cu primirea acestuia în decembrie 2009, OIE a pregătit un apel pentru începutul anului 2010. În prezent, *prin Ordinul 2243 din 22 decembrie 2009 (Ordinul 2243/2009)* pentru aprobarea Schemei de ajutor de stat privind sprijinirea investițiilor în extinderea și modernizarea rețelelor de distribuție a energiei electrice și gazelor naturale, companiile beneficiare pot iniția depunerea de proiecte odată cu lansarea primului apel. Beneficiarii eligibili în cadrul acestei operațiuni sunt operatori de distribuție a energiei electrice sau operatori de distribuție a gazelor naturale sau au încheiat acte juridice cu operatori de distribuție a energiei electrice sau operatori de distribuție a gazelor naturale, prin care se reglementează modul de folosire de către aceștia a rețelelor sau stațiilor aflate în proprietatea lor.

În cadrul apelului de proiecte privind **Operațiunea 4.1.3**, au fost depuse 2 proiecte, un singur proiect fiind aprobat. Unul dintre aceste proiecte a fost aprobat (valoare 90.905.000 RON), iar bugetul solicitat pentru acest proiect este de 17% din alocarea totală a operațiunii. După primirea avizului Comitetului de Selecție de la nivelul OIE, proiectul a fost selectat pentru finanțare și transmis Comisiei Europene spre aprobare. Este primul proiect major aprobat spre finanțare de către Comisia Europeană, cu specificația că anunțul a fost făcut în luna decembrie 2009. Interesul scăzut pentru această operațiune provine în mare măsură din diminuarea resurselor financiare ale aplicanților, în contextul crizei economice. Având în vedere caracterul beneficiarilor eligibili și ținând cont de condiționalitățile Tratatului de Aderare la UE⁶⁸, considerăm că pregătirea unor proiecte (*project pipeline*), înainte de lansarea efectivă a apelului, ar fi putut evita o rată a popularității atât de scăzută și ar fi constituit o bună practică pentru beneficiari, care nu sunt familiarizați cu procedurile competițiilor de proiecte.

Operațiunea 4.2.a este singura care prezintă progrese semnificative, având 52 de solicitări și 14 proiecte aprobate. Numărul mic de proiecte a fost o consecință a faptului că durata de depunere a fost foarte scurtă iar beneficiarii nu erau pregătiți. Aceste aspecte au fost corectate în cel de-al doilea apel de propuneri de proiecte: noul Ghid a fost simplificat, la fel și procedurile de aplicare, astfel încât s-au primit peste 400 de cereri, depășindu-se de patru ori valoarea alocată apelului.

În cadrul **Operațiunii 4.3.a** nu au fost înregistrate progrese până la data de referință, deși apelul de proiecte a fost deschis încă din data de 1 august 2008. Proiectele din această operațiune presupun existența unui acord scris între statele implicate în realizarea investiției. De asemenea, ca și pentru operațiunea 4.1.2 a, autoritățile au așteptat aprobarea schemei de ajutor de stat pentru a putea relua depunerea de proiecte conform noilor prevederi ale schemei.

INDICATORI

Pentru fiecare dintre cele 3 DMI au fost stabiliți indicatori de evaluare și monitorizare, împreună cu **țintele** aferente.

În ceea ce privește indicatorii, analiza de mai jos se bazează pe indicatorii din *Raportul Anual de Implementare 2008*. Trebuie menționat că indicatorii diferă de cele folosite în raportul echivalent pe 2007 și în *Propunerea Oficială revizuită* pentru POS CCE. Distribuirea măsurilor în funcție de Operațiune este indicată în tabelul următor:

⁶⁸ Sectorul energetic beneficiază de perioade de tranziție obținute prin Tratatul de Aderare, până în anul 2013, pentru emisiile de SO₂, NO_x și pulberi, respectiv 2017 pentru reducerea suplimentară a emisiilor de NO_x, în vederea conformării cu prevederile Directivei 2001/80/EC cât și cu angajamentele luate în cadrul Protocolului de la Gothenburg,

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 31 Număr de indicatori pe operațiune

Numărul de Indicatori pe Operațiune	
Operațiune	Indicatori de program
4.1.1.	4
4.1.2.a	5
4.1.2.b.	3
4.1.3.	4
4.2.1.	4
4.3.1.	1

DMI 4.1 este un domeniu pentru care au fost alocate aproape 60% din fondurile pentru AP4 și, prin urmare, are asociat cel mai mare număr de indicatori, 16, pentru cele 3 Operațiuni. Indicatorii de program diferă, pornind de la măsurarea elementelor de bază (numărul de proiecte asistate, km de distribuție a rețelelor modernizate) la măsuri mai sofisticate care se referă la *pierderi de energie în rețele și filtrarea/reducerea emisiilor*. Există o ambiguitate la nivelul unor indicatori deoarece prima țintă (numărul de proiecte pentru îmbunătățirea eficienței energetice) este egal cu cele două ținte ale subvențiilor pentru IMM-urile din acest sector. Împreună, prin urmare, nu măsoară nimic suplimentar din punct de vedere al activității programului (vezi tabelul de mai jos). În ceea ce privește colectarea indicatorului economie de energie, acesta este determinat prin bilanțuri energetice, executate în conformitate cu legea și obligatorii ce puțin pe durata de de supraveghere după punerea în funcțiune a instalațiilor din proiect.

DMI 4.2 este constituit dintr-o singură Operațiune care tratează investițiile în energia regenerabilă, 4 indicatori vizează numărul proiectelor, iar un indicator măsoară capacitatea totală instalată în MW. Prima țintă (numărul de proiecte de energie regenerabilă) este egal cu cele două ținte ale subvențiilor pentru IMM-uri din acest sector, prin urmare nu măsoară nimic suplimentar. Scopul nu a fost de a dubla țintele ci de a arăta modul în care se agregă indicatorul privind numărul de proiecte RES.

DMI 4.3 are ca obiectiv îmbunătățirea securității energetice. Ținta de la începutul perioadei de programare stabilită de Organismul Intermediar pentru Energie (OIE) este de 3 proiecte. Acesta este singurul indicator folosit pentru singura Operațiune 4.3.a din acest DMI.

În plus, există indicatorul privind *locurile de muncă create pentru bărbați și femei*, care apare orizontal în cadrul mai multor operațiuni din AP4. Conform Ghidurilor Solicitantului, acest indicator este utilizat în proiectele din DMI 4.2, precum și pentru construirea și instalarea mijloacelor de transport, distribuție și conservare – DMI 4.1.

Toți indicatorii au țintele stabilite pentru anul de finalizare a primei perioade de programare, 2015, însă nu este stabilită nicio țintă pentru anii intermediari (Anexa 7.1.)

Măsurarea indicatorilor în cazul unor proiecte complexe – spre exemplu emisiile – va necesita studii specializate. În prezent, există la nivelul contractului de finanțare prevederea că, dacă unii indicatori nu sunt îndepliniți, Autoritatea Contractantă are dreptul de a deduce proporțional din valoarea finanțării. La nivelul AP4 nu există încă înregistrate probleme de acest tip întrucât implementarea proiectelor a fost inițiată practic după 30 septembrie 2009 dar în viitor, din cauza problemelor financiare care au apărut în procesul de implementare, există un risc în acest sens.

Un alt aspect important privește **proporționalitatea** indicatorilor în funcție de Axele Prioritare și alocările financiare pentru aceste axe. Astfel avem o alocare pentru Axa 4 o sumă de 1.224. mil euro (29% din alocarea totală a POS CCE) și un număr de 20 de indicatori dintre care 11 de *realizare imediată* și 9 indicatori de *rezultat*. Nu există niciun indicator de impact la nivelul Axei Prioritare 4.

Un indicator de impact care ar putea fi identificat la nivelul AP4, observând interesul pentru energiile regenerabile. Acesta ar fi „**ponderea energiei regenerabile în total producție de energie**”.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

4.3 SISTEMULUI DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE

DESCRIEREA SISTEMULUI

Gestionarea Axei Prioritare 4 este asigurată de către Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri, prin Direcția Generală Energie, Petrol și Gaze, în baza Acordului de Delegare cu Autoritatea de Management. Principalele categorii de atribuții delegate, similare pentru toate Organismele Intermediare, sunt:

- ✓ Informare și publicitate
- ✓ Pregătirea lansării cererii de propuneri de proiecte și selecția de proiecte
- ✓ Contractarea
- ✓ Monitorizarea
- ✓ Managementul financiar și controlul
- ✓ Nereguli

OIE Energie funcționează sub directa coordonare a Directorului General DGEPPG, este condusă de un director și este formată din⁶⁹:

1. **Compartimentul Programare, Sinteză și Comunicare** este responsabil cu realizarea programării (elaborarea și modificarea Ghidurilor Solicitantului, stabilirea sau modificarea procedurilor) și comunicarea generală la nivel de axă; în cadrul primului apel de proiecte și până la data analizei, acest compartiment s-a ocupat și de verificarea administrativă a proiectelor depuse. Conform modificărilor survenite după data de 30 septembrie, noul Regulament de Organizare și Funcționare (ROF) ar putea prevedea atribuții ale acestui serviciu în verificarea administrativă și a eligibilității proiectelor.

2. **Serviciul Selecție și Monitorizare** are ca atribuții evaluarea tehnico-financiară a proiectelor, dar și contractarea proiectelor finanțate. În cadrul primului apel de proiecte, personalul Serviciului s-a ocupat de verificarea eligibilității, precum și de evaluarea tehnico-financiară a proiectelor, dat fiind faptul că primul ciclu de evaluare a fost internalizat, în absența unui contract de Asistență Tehnică pentru selectarea de evaluatori externi.

3. **Compartimentul Management Financiar și Control** are atribuții de monitorizare financiară și de realizare a managementului financiar/plăților către beneficiari. La data de 30 septembrie 2009, beneficiarii primului apel de proiecte erau în curs de notificare cu privire la rezultatele evaluării, astfel încât este prematur să se formuleze o opinie cu privire la activitatea acestui compartiment sau la capacitatea instituțională.

La data efectuării analizei, în cele două compartimente ale OIE aproape 50% din posturile alocate nu erau ocupate, element care creează o încărcare semnificativă a angajaților OIE și are implicații negative asupra derulării activității.

În ceea ce privește atribuțiile acestor structuri, acestea sunt bine împărțite, în conformitate cu rolul jucat de fiecare la nivel global privind necesitatea de implementare a AP 4. Fiecare dintre aceste 3 structuri are o serie de atribuții orizontale (realizare manuale și proceduri, input-uri în SMIS, atragerea de fonduri din AP5 – Asistență Tehnică) care nu au fost operaționalizate în perioada de evaluare. Un exemplu în acest sens este lipsa atragerii de fonduri din AP5, element foarte important în ceea ce privește nevoia de a ușura sarcinile administrative la nivel de OIE prin externalizarea unor servicii și prin creșterea capacității instituționale.

Principalele atribuții la nivelul celor 3 structuri (1 serviciu, 2 compartimente) sunt:

⁶⁹ Regulamentul de Organizare și Funcționare al MECMA, pag.42



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Compartimentul Programare, Sinteză și Comunicare, conform procedurilor valabile la data de referință, avea atribuții cu privire la:

- ✓ redactarea capitolelor aferente Axei prioritare 4;
- ✓ propune AM POS CCE modificări ale AP4 din cadrul POS CCE și Documentului Cadru de Implementare;
- ✓ elaborează, revizuieste și actualizează manualele de proceduri interne;
- ✓ dezvoltă și programează parteneriatul necesar activității de programare și comunicare;
- ✓ elaborează Rapoartele Anuale și raportul final de implementare;
- ✓ dezvoltă portofoliul de proiecte;
- ✓ pregătește proiecte pentru accesarea fondurilor din cadrul AP4;
- ✓ elaborează criteriile de selecție, eligibilitate și evaluare și le prezintă AM conform criteriilor Comitetului de Monitorizare;
- ✓ lansează apelurile de proiecte, primesc și înregistrează proiectele; realizează verificarea administrativă a proiectelor.

De asemenea, Compartimentul are o serie de alte atribuții de comunicare și management a SMIS.

Serviciul Selecție Monitorizare are ca atribuții principale:

- ✓ monitorizează proiectele finanțate;
- ✓ organizează Comisii de Evaluare sau/și Comitete de Selecție;
- ✓ organizează și participă la evaluarea și selecția proiectelor;
- ✓ întocmește contractul de finanțare;
- ✓ elaborează schemele de ajutor de stat pentru AP4;
- ✓ analizează și răspunde contestațiilor beneficiarilor care apar în procesul de evaluare și selecție;
- ✓ pregătește proiecte pentru accesarea fondurilor din cadrul AP5;
- ✓ accesează resurse pentru evaluarea tehnico-financiară a proiectelor, dar și contractarea proiectelor finanțate.

CONSTĂRI GENERALE

În cadrul primului apel de proiecte (2008-2009), personalul Serviciului Selecție Monitorizare s-a ocupat de verificarea eligibilității, precum și de evaluarea tehnico-financiară a proiectelor. Serviciul a realizat conform atribuțiilor evaluarea cererilor de finanțare din punct de vedere tehnico-financiar deși ar fi putut accesa fonduri din cadrul AP 5 – Asistență tehnică pentru a externaliza aceste demersuri. Gradul de încărcare al echipei din cadrul Serviciului în perioada de evaluare a condus și la prelungirea perioadei de evaluare – în acest sens, anunțurile privind rezultatele evaluării și selecției au fost făcute în perioada septembrie 2009.

În perioada evaluată în acest raport, Serviciul Selecție Monitorizare a avut și atribuții de realizare a Schemelor de Ajutor de Stat necesare apelurilor de proiecte lansate. Astfel, la data de referință, 2 scheme de ajutor de stat fuseseră pregătite și publicate în Monitorul Oficial pentru a reglementa condițiile de finanțare a beneficiarilor:

- ✓ pentru DMI 4.2. – HG 750/2008 privind aprobarea Schemei de Ajutor de Stat regional privind valorificarea resurselor regenerabile de energie
- ✓ pentru Operațiunile 4.1.a și 4.1.c – HG 718/2008 privind aprobarea Schemei de Ajutor de Stat orizontal pentru dezvoltarea regională durabilă și reducerea emisiilor

În perioada de analiză, serviciul a lucrat la propunerea de schemă de ajutor de stat pentru sprijinirea investițiilor în extinderea și modernizarea rețelelor de distribuție a energiei electrice și gazelor naturale, dar, datorită perioadei mai lungi



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

de așteptare pentru obținerea aprobării Comisiei Europene, această schemă nu a fost publicată decât ulterior, prin Ordinul 2243 din 22 decembrie 2009. În faza de așteptare a confirmării schemei propuse se află și operațiunea de transport (4.1.b)

Cel de-al treilea compartiment la nivelul OIE este Compartimentul Management Financiar și Control. Acest compartiment are printre atribuțiile principale:

- ✓ verifică documentele prezentate pentru rambursare/prefinanțare;
- ✓ verifică cheltuielile de plată;
- ✓ realizează controale la fața locului prin eșantion;
- ✓ raportează cheltuielile către AM;
- ✓ verifică menținerea pistei de audit la nivel de beneficiari;
- ✓ gestionează SMIS pentru componenta de management financiar;
- ✓ pregătește proiecte pentru accesarea fondurilor din cadrul AP5.

În ceea ce privește rolul compartimentului în procesul de implementare la data de 30 septembrie 2009, din cauza faptului că rezultatele primului apel de proiecte erau în curs de notificare, este prematur să se formuleze o opinie cu privire la activitatea acestui compartiment sau gradul de dificultate al procedurii aplicate.

4.4 CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Până la data de 30 septembrie 2009, din cele 6 Operațiuni, la nivelul Axei 4, 5 au fost lansate în august 2008, în timp ce una dintre operațiuni (4.1.2.b) nu fusese lansată nici până în septembrie 2009. Până la acest moment, în ceea ce privește apelurile, deschiderea acestora arată un progres rezonabil.

Cu toate acestea, cu excepția Operațiunii 4.2.1. (RES), nu au fost înregistrate progrese majore în procesul de depunere a aplicațiilor în cadrul celorlalte operațiuni. În consecință, nu pot fi consemnate evoluții în fazele de contractare sau realizare de plăți către beneficiari.

Operațiunea 4.1.a. nu s-a bucurat de o mare popularitate raportat la țintele propuse (doar 3 proiecte depuse raportat la o țintă de 150 de proiecte până în 2015). În discuțiile de la nivelul OIE s-a constatat că unul dintre motivele invocate de beneficiari pentru atractivitatea redusă a operațiunii este legat de faptul că, în contextul crizei, investitorii sunt mai puțin interesați să reducă intensitatea energetică a companiilor respective - chiar și cu subvenție publică - prioritatea în această perioadă fiind creșterea producției și a veniturilor.

În cadrul operațiunii 4.3.a nu s-au conturat încă proiectele ce urmează a fi depuse. Este important de precizat că proiectele privind interconectările trebuie să aibă la bază un acord între 2 state privind corelarea rutelor de transport transnaționale. Cererea a fost deschisă în 2008 însă a fost blocată în 2009 datorită notificării schemei de ajutor de stat și a clariificărilor solicitate de CE pe marginea acesteia. Propunerea de ghid a fost realizată în baza schemei de ajutor de stat transmisă în 2009⁷⁰, urmând să se primească aprobarea pentru această schemă pentru a putea continua procesul. Țintele operațiunii sunt însă substanțiale și prevăd, conform Strategiei naționale a României pentru perioada 2007-2020, mărirea gradului de interconectare cu statele din Uniunea Europeană și din zona Mării Negre, pentru a beneficia de poziția strategică a României în tranzitul de energie electrică de la circa 10% în prezent la 15-20% în 2020.

⁷⁰Situația este similară și pentru Operațiunea de Transport



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Pentru a primi finanțare, proiectele vor trebui să fie cuprinse într-o strategie de dezvoltare și agreeate de către Agenția Națională de Reglementare în domeniul Energiei/Agenția Națională de Resurse Minerale (autorități care aprobă programul de investiții al celor 2 operatori de transport).

Până la data de 30 septembrie a existat o singură intenție de proiect de interconectare însă operatorul de transport a optat pentru finanțarea acestuia în cadrul altui program la nivel european.

În ceea ce privește factorii externi, criza economică a determinat o înghețare a angajărilor în Minister, ceea ce a lăsat OI cu un deficit de personal. Acest aspect a contribuit la ritmul scăzut de procesare a solicitărilor.

A. ÎNTREBĂRI DE EVALUARE LA NIVEL GENERAL

A1. CARE ESTE PROGRESUL REALIZAT ÎN IMPLEMENTAREA PROGRAMULUI COMPARATIV CU OBIECTIVELE /ȚINTELE FINALE STABILITE ÎN ÎNCEPUT ȘI CARE ESTE RATA DE PROGRES ANUALĂ PREVIZIONATĂ?

Progresul general la nivelul Axei Prioritare 4 la momentul termenului evaluat era unul slab în lipsa unor contracte de finanțare încheiate cu beneficiarii. Există însă o mare variabilitate la nivelul AP4 între diversele operațiuni, iar dacă pentru operațiunea 4.2.a progresele realizate erau mai semnificative (evaluarea și selecția erau încheiate la 30 septembrie), pentru celelalte operațiuni (cu excepția 4.1.c care a înregistrat un oarecare progres), nicio altă operațiune nu a progresat semnificativ. Din contră, problemele privind agreearea chestiunilor legate de ajutorul de stat (pentru operațiunea de transport și interconectări și distribuție a energiei) au împiedicat evoluțiile în cadrul acestei priorități care au dus la lipsa oricărui progres. La data limită, progresul în cadrul operațiunilor majore de transport, distribuție și interconectări este inexistent, nicio decizie de finanțare nefiind luată la acest moment.

A2. ESTE PROGRAMUL PE DIRECȚIA CEA BUNĂ ÎN CEEA CE PRIVEȘTE REALIZAREA INDICATORILOR ȘI OBIECTIVELOR SPECIFICE ALE POS CCE (PERSPECTIVELE DE REALIZARE A ACESTORA ÎN SCOPUL ATINGERII OBIECTIVELOR POS) ?

Deși pentru AP4 este alocată a doua sumă ca mărime la nivel de POS CCE, numărul indicatorilor la nivel de program (20) este mai mare decât numărul indicatorilor pentru AP1 (13), nerespectând foarte bine principiul proporționalității raportat la suma alocată. În ceea ce privește posibilitatea ca rezultatele AP4 să conducă la realizarea obiectivelor și indicatorilor, la data de 30 septembrie este greu de proiectat ținând cont de faptul că până la data limită nu existau evoluții extrem de spectaculoase. Obiectivul AP4 de eficiență și securitate a folosirii energiei, în ritmul actual, nu poate fi atins, pentru că proiectele de eficiență energetică și de securizare a transportului și distribuției de resursă nu par să aibă dinamica necesară.

Raportat la obiectivele propuse de strategiile naționale: reducerea intensității energetice cu 40% comparativ cu 2001, o cotă de 33% energie regenerabilă în consumul brut național până în 2010 și reducerea emisiilor în sectorul energetic în acord cu programul Național de reducere a dioxidului de sulf și Nox dar și emisiilor de praf în cazul centralelor majore, nu poate fi calculat în prezent aportul AP4 la aceste ținte. Oricum acestea trebuie privite ca ținte independente de derularea AP4, important este faptul că AP4 să poată măsura un anumit impact în acea direcție, chestiune dificil de realizat în prezent. O altă necunoscută ține și de metodologia de evaluare a indicatorilor, din moment ce la data de referință, nu erau introduse în SMIS date care să ofere această posibilitate.

Cu privire la proiectele finanțate deja, rezultatele (4.2.a și 4.1.c) vor putea fi măsurate în 2-3 ani după contractarea proiectelor. Există suplimentar riscul ca parte din proiecte să nu poată fi duse la bun sfârșit din cauza problemelor financiare generate de criza economică. Deja procesul de contractare a proiectelor selectate în apelurile din 2008-2009 indică faptul că accesul la finanțare și alte resurse este dificil iar semnarea contractelor s-a prelungit din această cauză.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

A3. CARE SUNT FACTORII, EXTERNI ȘI INTERNI, CARE AU INFLUENȚĂ ÎN PROGRESUL IMPLEMENTĂRII PROGRAMULUI LA NIVELUL FIECĂRUI DOMENIU MAJOR DE INTERVENȚIE (CU MENȚIONAREA SPECIFICITĂȚILOR PE FIECARE REGIUNE ÎN PARTE)?

Există cu certitudine diferențe în ceea ce privește influențele factorilor externi și interni la nivelul Domeniilor Majore de Intervenție. Se poate observa că DMI – 4.2 a generat cele mai bune rezultate datorită faptului că se concentrează pe proiecte profitabile, cu valoare adăugată mare. Claritatea obiectivelor la nivelul acestui DMI a condus practic la o mai mare eficiență a procesului la nivelul acestui DMI. DMI-ul privind energiile regenerabile a fost influențat și de o presiune apărută în ultimii ani din zona Comisiei Europene cu privire la creșterea ponderii utilizării surselor de energie regenerabilă în consum. De asemenea, legislația internă cu privire la stimularea producătorilor de energie regenerabilă (legea 220/2008) a condus la un mai mare interes din partea producătorilor potențiali de energie, atât din mediul de afaceri cât și de la nivelul autorităților locale. Impactul important se va realiza la nivelul regiunilor cu resurse importante care generează valoare adăugată mare (Dobrogea) dar proiectele au totuși o distribuție corectă la nivel regional în sensul în care aproape toate regiunile de dezvoltare au un proiect finanțat. Este dificil de spus dacă impactul regional va fi important datorită caracterului național al transportatorului de sistem și specificului regional al distribuției de energie.

În ceea ce privește DMI 4.1 (eficiența energetică), nu s-a realizat un progres important, ceea ce aduce la riscul ca țintele pe termen mediu să nu fie atinse iar indicatorii să rămână nerealizați. La nivelul acestui DMI, nici operatorii privați și nici companiile publice nu au reușit să acceseze la un nivel semnificativ. Constrângerile aici au fost generate de criza financiară care a condus la o modificare a priorităților mediului de afaceri cu privire la o investiție care nu generează rentabilitate pe termen scurt și are mai degrabă un impact economic și de mediu pe termen lung. În ceea ce privește sistemele naționale de transport și distribuție a energiei, proiectele la nivelul acestor operațiuni au stagnat din cauza chestiunilor privind tipul de ajutor de stat necesar a fi aprobat. În acest sens, lansarea și progresul au ținut atât de factori interni (autoritățile române) cât și de factorii externi care trebuiau să aprobe schemele propuse.

Același lucru se întâmplă și la nivelul DMI 4.3, unde realizarea unui acord internațional este condiția ca apelul de proiecte să fie lansat.

Un alt element specific al AP4 privește o alocare majoritară către sistemul public, nepregătit din punct de vedere al unor instrumente moderne de management să implementeze în mod eficient oportunitățile de finanțare.

În ceea ce privește factorii interni de influență, de departe aspectul cel mai grav este reprezentat de întârzierile majore în procesarea cererilor de finanțare, fază care s-a desfășurat pe o durată de 12 luni.

Un alt factor de influență, mai ales pentru proiectele gestionate de beneficiarii din sistemul public, este reprezentat de procedurile de derulare a achizițiilor publice, considerate foarte birocratice și dificil de estimat ca durată, din cauza contestațiilor.

A4. ESTE SISTEMUL DE MANAGEMENT AL POS CCE FUNCȚIONAL ȘI EFICIENT?

Sistemul de management este funcțional. Din păcate, nu exista la nivelul instituției (Direcția Generală Energie, Petrol și Gaze), înainte de anul 2008, o experiență acumulată în programele naționale. Faptul că o serie de servicii au fost internalizate (selecția și evaluarea proiectelor), și a lipsit un sprijin juridic extern la faza de contractare, au generat rezultate cantitative reduse până la data de 30 septembrie 2009.

Cu toate acestea, din punct de vedere al eficienței, există aspecte ce pot fi îmbunătățite. Recomandările privind îmbunătățirea sistemului de management se regăsesc în secțiunea de întrebări specifice.

A5. CARE SUNT MĂSURILE PE CARE TREBUIE SĂ LE IA AM ȘI CM PENTRU ÎMBUNĂȚĂȚIREA ABSORBȚIEI FONDURILOR COMUNITARE?



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Din cauza faptului că o serie de problematice legate de schemele de ajutor de stat țin și de implicarea altor actori, Ministerul și Autoritatea de Management ar trebui să intensifice pentru agrearea externă a acestor elemente. De asemenea, sprijinul orizontal al MECMA ar trebui îmbunătățit cu privire la aspecte ce țin de managementul AP4 (celeritatea mai mare a proceselor de achiziție publică).

La nivelul Comitetului de Monitorizare al POS CCE este necesară o implicare mai mare în soluționarea, prin obținerea unui consens la nivel înalt de decizie, asupra acelor aspecte care depășesc aria de competență a AM POS CCE, cum sunt de ex., accesul la finanțare sau simplificarea procedurilor de achiziții publice.

A6. ÎN CE MĂSURĂ DIFICULTĂȚILE ACTUALE ALE SITUAȚIEI FINANCIARE/ECONOMICE GLOBALE POT AFECTA IMPLEMENTAREA POS CCE ȘI DACĂ, ÎN ACEST CONTEXT, CONCLUZIILE EVALUĂRII EX-ANTE A POS CCE RĂMÂN VALABILE?

O serie de indicatori stabiliți în cadrul evaluării ex – ante rămân valizi și astăzi. În acest sens, putem spune că este realizat ca, la sfârșitul perioadei actuale de programare, să existe 25 de beneficiari de finanțare pe domeniu RES. Mai puțin realist este să se respecte ținta de reducere a intensității energetice cu 10% la nivelul beneficiarilor AP4. În ceea ce privește obiectivul de eficiență energetică este foarte serios pus în pericol (20 de proiecte) din cauza lipsei de interes a mediului privat, afectat de lipsa resurselor financiare.

La nivelul evaluării ex ante a POS CCE se remarcă o atenție mai redusă acordată AP4 și, implicit, mai puține elemente de modelare economică și impact potențial. În acest sens este dificil de arătat efectul crizei asupra stării actuale și realismului concluziilor analizei ex ante.

Ceea ce se poate spune este că, din cauza efectelor crizei s-au redus atât bugetele companiilor cât și al autorităților locale / operatorilor de sistem, care sunt nevoiți să suporte programele de reducere a cheltuielilor publice – inclusiv cele de capital. În acest sens, din cauza conjuncturii, există un risc important să se piardă sume importante, în special din cauza faptului că un număr semnificativ de operațiuni nu a fost încă lansat. Din discuțiile cu beneficiarii s-a constatat că timpii necesari pe de altă parte contractării s-au dilatat la 4-6 luni din cauza problemelor financiare. Aceste termene sunt îngrijorătoare și arată prezența problemelor generate de mediul extern pe tot circuitul de implementare a proiectelor.

Domeniul energetic este un domeniu cheie, cu implicații privind securitatea națională și securitatea populației. La rândul său, domeniul este afectat de criza economică globală din cauza faptului că resursele sunt limitate iar competiția în acest sens este majoră pe plan internațional. Pe de altă parte, un mijloc de a rezista noilor presiuni legate de resursele energetice este exact acela de a intensifica investițiile în reducerea pierderilor energetice, creșterea ponderii energiilor regenerabile și identificarea acelor proiecte internaționale – interconectări – care să asigure independența de combustibilii fosili. Criza economică afectează sectorul energetic prin faptul că adâncește problemele de competitivitate ale unor companii cu capital public care nu au fost eficientizate. În acest sens, este important de măsurat impactul reformei propuse a sistemului energetic în ultimul timp, privind absorbția banilor alocați operatorilor vizați de reformă.

Din cauza restricțiilor bugetare și reducerea bugetelor publice a companiilor de stat și autorităților locale, beneficiarii din sistemul public întâmpină dificultăți majore în faza de pregătire a cererilor de finanțare și proiectelor. Urmărind perioada după 30 septembrie 2009, putem observa că a apărut din ce în ce mai des problema asigurării cofinanțării în proiectele contractate.

Prioritățile companiilor în prezent se referă la păstrarea piețelor și îmbunătățirea eficienței bugetelor. În acest sens, obiectivele privind reducerea pierderilor energetice nu reprezintă o prioritate majoră în această perioadă, atenția fiind acum concentrată asupra investițiilor productive și reducerii cheltuielilor de producție. Companiile renunță la investiții privind protecția mediului, fapt constatat în lipsa de succes a operațiunilor privind eficiența energetică.

Criza economică poate pune în pericol obiectivele asumate în ceea ce privește domeniul energetic în România; totodată, în plan operațional, implementarea multor proiecte poate fi compromisă, dacă nu se ajunge la un consens între toți actorii relevanți, pentru soluționarea problemelor privind accesul la finanțare.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Măsurile privind diminuarea impactului negativ al crizei economice asupra implementării AP4 depășesc aria de competență a Organismului Intermediar pentru Energie și necesită o acțiune concertată, la nivel de program operațional, prin implicarea tuturor actorilor relevanți.

Recomandări

- ✓ **Coerența actului de management la nivel de POS CCE și o mai bună comunicare între AM și OI pentru a asigura o comunicare mai bună a celorlalte funcții ale MECMA (juridic, achiziții, relații internaționale). ROF-ul MECMA poate realiza această coerență în sistem în corelare cu procedurile de funcționare a POS CCE**
- ✓ **Implicarea tuturor actorilor importanți (MECMA, Ministerul Finanțelor Publice, instituțiile subordonate) în dialogul privind acele operațiuni de interes național (transport și interconectări) prin instituirea unui Grup de Lucru;**

B. ÎNTREBĂRI PRIVIND EVALUAREA PROGRESULUI

B1. ESTE ECHILIBRATĂ DISTRIBUȚIA CERERILOR DE FINANȚARE PE OPERAȚIUNI ȘI REGIUNI?

Până în prezent, au fost primite solicitări pentru 4 dintre cele 6 Operațiuni și Sub-operațiuni din AP4. Pentru două dintre Operațiuni proiectele au trecut în faza de aprobare.

Datele arată că marea majoritate a solicitărilor, 52 din cele 62 de proiecte depuse, vizează domeniul energiei regenerabile (operațiunea 4.2.a), care reprezintă un caz special, cu un număr mare de operatori mici într-un sector economic dinamic, nou. Cele câteva solicitări (10) din alte Operațiuni în afara energiei regenerabile sunt distribuite între Operațiunile 4.1.a., 4.1.b - transport și 4.1.c.

Dintr-un total de 62 de proiecte depuse, 15 au fost aprobate pentru finanțare. Marea majoritate a acestor proiecte aprobate sunt încadrate în operațiunea RES (4.2.a.) mai precis 14 din 15 proiecte. Din totalul de proiecte, 23 au fost respinse în faza evaluării administrative, 7 nu au întrunit condițiile de eligibilitate, iar 14 erau în faza de contractare la data de 30 septembrie 2009.

Niciunul dintre cele 62 de proiecte depuse în cadrul AP4 nu ajunsese în stadiile următoare de contract sau plată, până la data de 30 septembrie 2009. În această perioadă OIE transmitea scrisorile de confirmare privind acordarea finanțării.

Analiza distribuției beneficiarilor arată că au fost depuse proiecte din fiecare dintre cele 8 regiuni ale României. Acest lucru este, în special, valabil pentru Operațiunea 4.2.a. Distribuția regională a proiectelor pentru energii regenerabile variază între 2, în regiunea Sud-Vest și 12, în regiunea Sud-Est.

Celelalte Operațiuni au înregistrat mai puține solicitări până în prezent, așa că raza de răspândire geografică este mai limitată – 3 regiuni, în cazul Operațiunii 4.1.a (Nord-Vest, Centru și București-Ilfov), 4 regiuni pentru 4.1.b, iar cele 2 solicitări pentru 4.1.c. sunt ambele în Regiunea Sud-Vest. Până în prezent, fiecare regiune din România are cel puțin 4 proiecte depuse, iar numărul mediu de proiecte per regiune este de 9.

Între cifrele generale scăzute de până în prezent, AP4 are un echilibru pe regiuni, în sensul că fiecare regiune are cel puțin 4 solicitări. Cu toate acestea, dacă analizăm operațiunile, se observă faptul că energia regenerabilă (4.2.a) a cunoscut o activitate mult mai intensă decât altele, atrăgând 52 din totalul de 62 de solicitări primite. Pe termenii analizați, progresele înregistrate nu generează un tipar, atât pe Operațiuni, cât și pe Regiuni, care să contureze rezultatul programului AP4, cu privire la echilibrul dintre Operațiuni și Regiuni.

Cu numai 62 de solicitări, cele mai multe pentru o singură Operațiune (4.2.1. energie regenerabilă), este evident că nu au fost destule solicitări în comparație cu așteptările programului revizuit. După cum a fost menționat mai sus, indicatorii de rezultat citați în documentul de față se bazează pe *Raportul Anual de Implementare 2008*, fiind diferiți de cei folosiți în raportul echivalent pe 2007 și în Propunerea Oficială Revizuită pentru POS CCE.

Operațiunea 4.1.a are o țintă de 150 de proiecte până în 2015 și, până în prezent, în cadrul Operațiunii au fost depuse numai 3 depuse și niciunul aprobat. Operațiunea 4.1.b nu are o țintă numerică pentru proiecte, existând însă 3 potențiali

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

beneficiari pentru această operațiune. În cazul Operațiunii 4.1.c situație este mai bună, cu 2 solicitări, dintre care una aprobată, având o țintă de 5 proiecte pentru 2015 (IMA). Operațiunea 4.2.1, care tratează energia regenerabilă, are o țintă de 30 de proiecte și are deja 52 de solicitări, dintre care 14 aprobate.

B2. AU FOST PRIMITE SUFICIENTE CERERI DE FINANȚARE LA APELURILE LANSATE? DACĂ NU, DE CE?

În termeni financiari, Operațiunea 4.1.b nu avea la data de referință solicitări care să ne arate ponderea în alocarea financiară. Operațiunea 4.1.c avea o alocare efectivă de 17% din bugetul total, iar Operațiunea 4.2.1 avea alocări de 24% din valoare dar, per total, interesul pentru operațiune a generat o popularitate de 109%. Dacă acestea ajung în etapele de contractare și plată, atunci Operațiunea 4.2.1 necesită deja finanțare suplimentară din altă parte.

Recomandări

- ✓ Inițierea unei campanii de promovare/informare pentru a spori atractivitatea Op. 4.1.1. dat fiind dezinteresul generat de situația de criză (lipsa cofinanțării, un interes mai ridicat pentru investiții productive în detrimentul proiectelor ce urmăresc eficientizare energetică). În acest sens, campania de informare poate urmări economiile financiare generate de reducerea consumurilor, promovarea unor activități eligibile/investiții, mai interesante din perspectiva potențialilor beneficiari, de exemplu “unități de cogenerare de înaltă eficiență ale întreprinderilor din industrie”, sau în caz contrar, fondurile pot fi transferate către o Operațiune mai activă, precum 4.2.1., dacă sunt primite aplicații de calitate pentru aceasta.
- ✓ Înlocuirea apelurilor de proiecte cu o procedură simplificată în cadrul Operațiunii 4.1.2.a (transport energie), dat fiind că piața beneficiarilor în acest domeniu este limitată la câteva companii mari publice. De ex, ar putea fi utilizată o procedură de depunere în baza unei fișe de proiect, după modelul proiectelor de asistență tehnică, care să fie mai întâi discutate și clarificate împreună cu OIE; pentru evitarea direcționării fondurilor către un singur beneficiar cu mai multe proiecte, se pot introduce limitări cu privire la numărul de proiecte depuse sau la valoarea totală a acestora.
- ✓ Eficientizarea depunerilor în cadrul operațiunii 4.3.1. “Sprijinirea investițiilor pentru interconectarea rețelelor naționale de transport a energiei electrice și gazelor naturale cu rețelele europene”, prin asistență tehnică și comunicare:
 - Constituirea unui Grup de Lucru cu potențialii beneficiari și actorii cheie din domeniul energetic, pentru pregătirea unor proiecte pentru viitoarele apeluri, și pentru pentru rezolvarea mai rapidă a eventualelor probleme legate de cadrul de reglementare;
 - Accesarea unor resurse financiare din Asistență Tehnică pentru acordarea de sprijin beneficiarilor în implementare
- ✓ Implicare în dialog și organizarea de programe de pregătire pentru numărul redus de aplicanți potențiali în cadrul DMI 4.1.2. (transport și distribuție) pentru a asigura o finanțare eficientă a proiectelor.
 - Organizarea de sesiuni de informare cu ajutorul Asistenței Tehnice
 - Asistență ad-hoc accesată din cadrul Axei 5 - Asistență Tehnică – pentru acordarea de sprijin beneficiarilor pe perioada implementării proiectului – de ex. prin elaborarea de materiale adaptate specificului AP4

B3. CARE SUNT PRINCIPALELE MOTIVE PENTRU RESPINGEREA PROIECTELOR ?

Datele statistice despre procesarea solicitărilor oferă, de asemenea, un ghid al solicitărilor. Din 62 de solicitări depuse, 15 au fost aprobate și 48 respinse. Dintre cele respinse, cel puțin 23 au eșuat din motive administrative, 7 nu au îndeplinit criteriile de eligibilitate și aproximativ 13 erau încă în curs de evaluare la data de 30 septembrie 2009. Așadar, principalul motiv de respingere a proiectelor este neîndeplinirea criteriilor administrative, acesta afectând 41% din proiectele depuse până la data de referință (operațiunea 4.2.1).



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Din cele 15 proiecte evaluate, 15 au fost aprobate de Comitetul de Selecție, iar un proiect (operațiunea 4.1.3.) a fost transmis spre aprobare și Comisiei Europene. În acest sens, cele 14 proiecte finanțate vizează operațiunea 4.2.1. În ceea ce privește verificarea administrativă, se constată că 23 de proiecte au fost respinse la verificarea administrativă. Principalele cauze ale acestor respingeri sunt:

- ✓ Nerespectarea modelului cererii de finanțare prevăzut în Ordinul ministrului economiei și finanțelor privind cererea de propuneri de proiecte
- ✓ Transmiterea cererilor de finanțare completate parțial sau fără anexe
- ✓ Nerespectarea condițiilor de transmitere a dosarului cererii de finanțare
- ✓ Lipsa unor documente solicitate
- ✓ Transmiterea unor documente în afara termenului de valabilitate

Din cele 29 de proiecte ajunse în faza de verificare a eligibilității au fost respinse 8 proiecte, dintre acestea unul a câștigat contestația și a fost inclus în faza următoare de evaluare. Principalele motive de respingere se referă la nerespectarea următoarelor **criterii de eligibilitate**:

1. *Solicitantul este înregistrat ca societate comercială⁷¹ conform cerințelor din cererea de propuneri de proiecte (întreprindere mică, mijlocie sau mare), conform legislației naționale în vigoare.*

6.1. *Solicitantul (în cazul întreprinderilor cu situația financiară încheiată cel puțin pe un exercițiu financiar) a înregistrat profit din exploatare pe exercițiul financiar⁷² anterior depunerii cererii de finanțare;*

6.2. *Solicitantul (în cazul întreprinderilor nou înființate care nu pot prezenta situația financiară pe exercițiul financiar anterior depunerii cererii de finanțare) prezintă o garanție eliberată de o instituție financiară pentru cel puțin 50% din valoarea investițiilor eligibile;*

7. *Solicitantul are capacitatea de a asigura contribuția proprie la valoarea totală eligibilă a proiectului și de a finanța cheltuielile neeligibile ale proiectului*

8. *Solicitantul are capacitatea de implementare a proiectului în ceea ce privește resursele umane necesare (CV-urile persoanelor implicate în managementul aferent implementării proiectului*

Proiect	1	2	3	4	5	6	7	8
Criterii	1,6,7,8	1	1	1,6,1,8	1	1+teren ipotecat	1	1 (contestat și aprobat)

Principalele motive de respingere au fost: neîncadrarea companiilor în criteriul de companie eligibilă să primească finanțare⁷³, lipsa unui bilanț care să dovedească capacitatea companiilor, lipsa garanției financiare pentru companiile mai noi de 1 an – *start-up-uri* și lipsa de capacitate de management. Beneficiarul unuia dintre proiecte, respins pe criteriul 1, a contestat decizia și a fost admis pentru faza de evaluare următoare.

În ceea ce privește etapa de evaluare tehnico-financiară, trebuie precizat din nou că experiența se limitează în primul rând la Domeniul Major de Intervenție „Valorificarea Resurselor regenerabile de energie pentru producerea energiei verzi”, Operațiunea: „Sprijinirea investițiilor în modernizarea și realizarea de noi capacități de producere a energiei electrice și termice, prin valorificarea resurselor energetice regenerabile: a biomasei, a resurselor hidroenergetice (în unități cu putere

⁷¹ Conform Legii 31/1990, cu modificările și completările ulterioare

⁷² În cazul întreprinderilor nou înființate, exercițiul financiar începe la data înființării, conform Legii 346/2004

⁷³ Conform bilanțului prezentat, anul anterior depunerii solicitantii se integrează în categoria micro-întreprinderi, neeligibile pentru finanțare



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

instalată mai mică sau egală cu 10 MW), solare, eoliene, a biocombustibilului, a resurselor geotermale și a altor resurse regenerabile de energie”.

Aplicațiile au răspuns cel mai bine la criteriile referitoare la experiența beneficiarului, tehnologii, resurse, și mai puțin la chestiuni legate de analiza cost-beneficiu sau realizarea scenariilor de dezvoltare. Fiind și primul apel de proiecte, analizând punctajele, putem concluziona că nu există suficientă experiență de pregătire a proiectelor conform regulilor Ghidului Solicitantului și standardelor redactării unui proiect european. **În acest sens, se recomandă ca OI Energie să intensifice comunicarea cu beneficiarii pe chestiuni tehnice astfel încât să crească calitatea aplicațiilor pentru apelurile de proiecte lansate după data de 30 septembrie 2009.**

B4. CE FACTORI AU INFLUENTAT CALITATEA PROIECTELOR?

Lipsa de experiență a beneficiarilor constituie principalul factor care a influențat calitatea proiectelor depuse în cadrul operațiunilor AP4. Acest fapt s-a reflectat nu numai în rata mare de respingere pe criterii administrative și de eligibilitate, ci și în numărul mare de contestații depuse pe fiecare dintre etapele de evaluare, care a condus de altfel și la întârzieri suplimentare în procesarea cererilor de finanțare primite.

B5. AU FOST ACTIVITĂȚILE ȘI DOCUMENTAȚIA RELEVANTE ȘI FOLOSITOARE ȘI AU RĂSPUNS NECESITĂȚILOR SOLICITANȚILOR?

Din punct de vedere al activităților de comunicare și conștientizare a beneficiarilor și a altor actori cheie interesați de Axa 4, responsabilitatea revine Compartimentului Programare, Sinteză și Comunicare. O serie de acțiuni sunt întreprinse și de către Autoritatea de Management. În ceea ce privește OIE, a existat o preocupare vizibilă pentru popularizarea oportunităților de finanțare din cadrul Axei 4. Astfel, în anul 2009 OIE a organizat evenimente pentru informarea beneficiarilor și a altor actori interesați. O situație comparativă ne arată că dacă în anul 2007 au fost organizate 11 conferințe/seminarii, iar reprezentanții OIE au participat la 10 evenimente externe, în 2008 au fost organizate 19 evenimente din care 17 organizate de către OIE și 2 participări, iar în 2009 au fost organizate 9 evenimente de către OIE (infodays) și 26 de participări la alte evenimente cu tematică comună.

În cadrul consultărilor cu diferiți stakeholderi a reieșit faptul că documentația și activitățile derulate de OIE au fost relevante pentru beneficiari. Totuși, rata mare de respingere pe criterii administrative și de eligibilitate sugerează faptul că informațiile cuprinse în Ghidul Solicitantului nu au fost înțelese corect de către beneficiarii potențiali, lucru deloc surprinzător în condițiile în care majoritatea aplicanților nu numai că nu aveau experiență în participarea la competiții de proiecte dar provin în majoritate din mediul privat, nefiind familiarizați cu rigoarea și procedurile administrative ale programelor finanțate din fonduri publice.

B6. DOCUMENTAȚIA OFERITĂ ÎN CADRUL APELURILOR PENTRU PROIECTE A FOST RELEVANTĂ ȘI SUFICIENTĂ?

Documentația furnizată a fost relevantă și suficientă, fiind însă necesare îmbunătățiri în ceea ce privește calitatea informațiilor cuprinse în respectivele documente.

B7. CE PĂRȚI ALE DOCUMENTELOR POT FI ÎMBUNĂȚITE ȘI CUM?

Recomandări

- ✓ **Îmbunătățirea comunicării cu beneficiarii la nivel de Axei Prioritare 4 pentru a îmbunătăți calitatea comunicării și implicit a cererilor de finanțare. Variantele de realizare sunt:**
 - delegarea unei persoane pentru realizarea permanentă a rolului de informare a beneficiarilor care să interacționeze cu toate structurile responsabile la nivelul OIE pentru colectarea răspunsurilor la cererile de



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

informații. Pentru celeritate, o listă cu informații standard trebuie realizată, listă care va oferi posibilitatea oferirii informațiilor pe loc. Pentru informațiile complexe/sintetice, este nevoie de obținerea răspunsului de la structura responsabilă la nivelul OIE.

- crearea unui helpdesk interactiv prin subcontractarea serviciului specializat

- ✓ Utilizarea resurselor disponibile la nivelul AP 5 pentru finanțarea unui contract privind realizarea unei baze de date care să conțină prețuri de referință pentru lucrările/echipamentele din domeniul energetic. Această bază de date va avea caracter referențial pentru evaluatori.
- Subcontractarea către un terț a acestui serviciu cu ajutorul resurselor din Asistența Tehnică
- ✓ Clarificarea ponderii criteriilor majore de selecție și a modului în care proiectele cu punctaje egale pot fi diferențiate în cazuri de egalitate în punctaj. Datorită punctajului superior acordat criteriului Calitatea și coerența proiectului se poate deduce că este privit ca un criteriu mai important și de aceea ar putea fi decisiv într-o analiză multicriterială. Pentru a clarifica acest lucru propunem ca OIE să identifice criteriile decisive în situații de egalitate; există în acest sens, două posibilități majore – fie se acordă prioritate proiectelor valoroase din punct de vedere al ideii și obiectivelor propuse, deși pot avea deficiențe în ceea ce privește modalitatea de implementare, fie se acordă prioritate proiectelor mai bine întocmite din punct de vedere al managementului de proiect, deși ideea propusă și obiectivele sunt mediocre.
- ✓ Îmbunătățirea asistenței juridice necesară în toate fazele de proiect. Acest lucru poate fi realizat prin următoarele mijloace alternative:
 - crearea unui compartiment și a unui post permanent de jurist la nivelul Direcției Generale Energie, Petrol și Gaze
 - sau
 - externalizarea sarcinilor juridice ce țin de procesul de selecție, evaluare, contractare și implementare și
 - îmbunătățirea legăturilor funcționale suport din cadrul MECMA.
- ✓ Ghidul Solicitantului pentru măsura 4.2.1 poate fi îmbunătățit prin:
 - Clarificarea tipului de indicatori tehnici care trebuie să se regăsească în toate studiile tehnice de specialitate pentru a asigura o uniformitate a evaluării: regăsirea unor indicatori pentru calcularea puterii și capacității energetice: factori de capacitate sau pierderea la nivel de pală; c. corelarea studiilor pe termen scurt cu cele pe termen lung (ANM)
- ✓ Menționarea numărului de versiune/data pe coperta Ghidurilor Solicitantului și pe antetul paginilor.
- ✓ Obiectivele în materie de locuri de muncă se pot exprima în Echivalent Normă Întreagă

B8. ESTE SISTEMUL DE SELECȚIE EFICACE?

Procesul de evaluare până la data de referință a implicat proceduri de evaluare în 3 etape, care au tratat următoarele aspecte:

- a) Verificarea Administrativă
- b) Verificarea Eligibilității
- c) Evaluarea tehnică și financiară

Au fost identificate câteva situații în care documentația care a fost cerută la începutul unui proces ar fi putut fi primită la fel de bine și mai târziu, scutindu-i de eforturi atât pe solicitant, cât și pe cei de la OIE, în acele cazuri în care solicitările nu au trecut de etapele preliminare. Consolidarea într-o singură etapă a verificării administrative și a eligibilității conform hotărârii Guvernului de simplificare a procedurilor de accesare a fondurilor va rezolva această problemă și la nivelul OIE. Un alt



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

element care a generat întârzieri a fost cauzat de numărul de contestații depuse pe fiecare dintre etapele de evaluare. Contopirea celor două etape ar fi generat economii substanțiale de timp și în acest caz.

După cum s-a observat mai sus, unele solicitări neeligibile au trecut cu succes de stadiul administrativ, numai pentru a se stabili mai târziu că nu sunt eligibile. Aceasta sugerează faptul că procedurile ar putea fi îmbunătățite, astfel încât să nu fie irosit timpul solicitanților și al OI.

Deocamdată, nu pot fi făcute comentarii cu privire la experiența practică a procesului încheierii de contracte, în afară de constatarea faptului nedorit că nu se încheiase niciun contract până la data de referință. Aceasta reprezintă un punct slab în comparație cu restul Axelor Prioritare, iar motivele care au determinat această situație sunt dintre cele mai diverse, pornind de la complexitatea operațiunilor finanțate, lipsa de coordonare a actorilor din sistemul energetic, întârzieri generate de probleme administrative (imposibilitatea de a externaliza serviciile de evaluare și de a lansa în timp util licitația în acest sens).

În general, ca răspuns la întrebarea de evaluare, AP4 pare să aibă un proces de selecție complex și birocratic, care inhibă progresul depunerii de proiecte. OI are planuri pentru simplificarea procesului de depune, începând cu octombrie 2009, prin combinarea stadiului administrativ și cel al eligibilității într-unul singur și prin selectarea evaluatorilor externi pentru noile apeluri de proiecte lansate.

Există o serie de recomandări⁷⁴ formulate de către beneficiari, importante de menționat:

- a) Elaborarea unor versiuni scurte ale Ghidurilor și distribuția acestor materiale către beneficiari
- b) Stabilirea unei strategii de țintire a acelor județe/zone care nu au arătat interes în dezvoltarea și depunerea de proiecte. În acest sens planul de comunicare ar trebui să se coreleze cu obiectivele programului și Axei care au o dimensiune regională
- c) Continuarea transmiterii de comunicate de presă și informări către mass-media locală pentru a face cunoscute oportunitățile de finanțare.

Din cauza gradului de încărcare a personalului, sistemul de management nu funcționează la cote maxime. Politicile guvernamentale, dat fiind contextul de criză care presupune reducerea cheltuielilor guvernamentale, au dus la blocarea posturilor și, implicit, la un număr redus de angajați.

Aspecte care împiedică asupra funcționalității sistemului:

- ✓ Existența a două faze de verificare separate care duce la apariția întârzierilor în procesul de evaluare. Această chestiune s-a reglementat la nivelul MECMA după date de 30 septembrie 2010.
- ✓ Lipsa unui sprijin juridic formal de specialitate la nivel de OI. Trebuie clarificată procedura de lucru cu Departamentul Juridic al Ministerului Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri. În prezent, componenta juridică în procesul de evaluare a fost realizată cu resurse interne (1 jurist în cadrul Serviciului Selecție Monitorizare).
- ✓ Lipsa spațiilor și logisticii adecvate pentru desfășurarea atribuțiilor OIE (Serviciul Selecție Monitorizare găzduiește 6 persoane la nivelul unui singur birou) și pentru a putea organiza seminarii sau evenimente de tip infoday pentru informarea beneficiarilor. Problema poate fi remediată prin identificarea unui spațiu adecvat pentru OIE. Sursa de finanțare poate fi Axa 5 - Asistența Tehnică.
- ✓ Până la data de 30 septembrie 2009, SMIS nu a fost utilizat intensiv. Pe măsură ce proiectele vor fi contractate, acestea vor trebui introduse în sistem de către ofițerii de proiect. Este un proces pentru care managementul OI va trebui să organizeze sesiuni de instruire – care au fost inițiate deja – astfel încât în SMIS datele să fie corect introduse iar rapoartele generate să fie adecvate și să conțină date corecte.

⁷⁴ Conform doc, *Material*, transmis de Compartimentul Programare, Sinteză, Comunicare



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Analiza Axei Prioritare 4 a reliefat o problemă referitoare la SMIS. Proiectele sunt înregistrate în SMIS de fiecare dată când sunt depuse. De exemplu, un proiect a fost depus - retras – depus din nou în cadrul operațiunii 4.1.3 și a primit 2 coduri SMIS în loc de unul. Această chestiune ține mai degrabă de sistemul informatic SMIS decât de Organismul Intermediar, dar poate fi raportat către ACIS ca problemă privind generarea unor date redundante în sistem.

Recomandări

- ✓ **Externalizarea evaluării proiectelor este un element cheie care va îmbunătăți eficiența procesului de selecție prin reducerea în primul rând a timpilor de evaluare. În al doilea rând, prin contractarea de expertiză externă se pot acoperi toate domeniile de competență/disciplinele necesare pentru o abordare comprehensivă a evaluării.**
- ✓ **Crearea unui manual de lucru separat pentru evaluatori (în oglindă cu actualele Ghiduri ale Aplicantului), care să explice într-o manieră exactă cum trebuie să judece aplicațiile. Dacă se dorește, acesta poate fi publicat pentru a răspunde în totalitate principiilor de transparență.**
- ✓ **În ceea ce privește procesele, se constată în urma analizei realizate (de asemenea, bazate pe valori de referință ale ECE) că fuzionarea proceselor de verificare administrativă și a eligibilității ar avea ca rezultat grăbirea proceselor, o nevoie mai mică de resurse și mai puține riscuri de a comite erori.**
- ✓ **Utilizarea Asistenței Tehnice pentru contractarea serviciilor necesare pentru îmbunătățirea implementării la nivel de Axă Prioritară. Serviciile necesare sunt:**
 - ✓ **Creșterea previzibilității privind gradul de încărcare și cheltuirii de resurse prin realizarea unor planuri de activități pe structurile la nivelul OIE. Pentru a evita blocajul instituțional, serviciile și compartimentele pot propune planuri de comunicare pentru vizite sau evenimente de comunicare/training (Programare) sau planuri de vizită de monitorizare (Sinteza Monitorizare) cu o estimare financiară și temporală a necesarului logistic care să preîntâmpine procedurile de decont foarte complicate și un traseu instituțional complicat (nu este cazul înainte de 30 septembrie 2009)**
 - ✓ **Utilizarea resurselor disponibile la nivelul AP 5 pentru finanțarea unei baze de date care să conțină prețuri de referință pentru lucrările/echipamentele din domeniul energetic. Această bază de date va avea caracter referențial pentru evaluatori.**
 - Subcontractarea către un terț a acestui serviciu cu ajutorul resurselor din Asistența Tehnică

C. ÎNTREBĂRI REFERITOARE LA MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE

C1. CARE SUNT PRINCIPALELE PROBLEME, CONSTRÂNGERI ȘI PUNCTELE SLABE ALE SISTEMULUI?

Principalele probleme în ceea ce privește AP4 sunt: a) complexitatea administrativă a sistemului încă din faza de design; b) lipsa unor date de referință standardizate în industria energetică; c) resurse administrative neadecvate la nivelul OIE; d) Resurse juridice insuficiente; e) Promovarea încă insuficientă a operațiunilor către potențialii beneficiari

Recomandări: Pentru a răspunde problemelor identificate, următorii pași pot fi avuți în vedere:

- (a) Crearea unei baze de date cu prețuri de referință la nivelul industriei energetice – prin contractarea unui contract de servicii privind analiza și realizarea unei baze de date electronice
- (b) Îmbunătățirea capacității administrative prin accesarea fondurilor din cadrul AP5 la nivelul fiecărui serviciu/compartiment. Proiectele trebuie să aibă în vedere contractarea resursei de evaluare, consiliere juridică și pentru achiziții publice (caiete de sarcini), comunicare și logistic, instruire pentru managementul AP4 și informare pentru beneficiari. Critică este asistența tehnică ce trebuie acordată beneficiarilor operațiunilor 4.1.2.a și b (transport și distribuție), ca și celor ai operațiunii 4.3.1
- (c) Pentru scurtarea timpului pierdut în cadrul primelor apeluri cu problema contestațiilor și litigiilor juridice cu beneficiarii, trebuie îmbunătățite resursele juridice la nivel de OIE fie prin intensificarea sprijinului primit de la



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Direcția de Relații Internaționale și Relații Internaționale (prin identificarea unei persoane de contact pentru relația cu OIE), fie prin externalizarea integrală a serviciilor de evaluare (incluzând servicii juridice).

- (d) Inițierea unor campanii de informare ținute către operațiunile care nu au avut succes prin accesarea unui proiect de către Serviciul Programare din cadrul AP5.

C2. TOATE INSTITUȚIILE IMPLICATE ÎN MANAGEMENTUL POS CCE ÎȘI ÎNDEPLINESC ATRIBUȚIILE ÎN CONFORMITATE CU REGLEMENTĂRILE CE PENTRU FEDR?

Da. Nu există recomandări în acest sens.

C3. CUM POATE FI ÎMBUNĂTĂȚITĂ CALITATEA ȘI EFICIENȚA SISTEMULUI DE MANAGEMENT, AVÂND ÎN VEDERE ATÂT PROBLEMELE CÂT ȘI PUNCTELE SLABE ALE ACESTUIA, CÂT ȘI CELE MAI BUNE PRACTICI IDENTIFICATE ÎN CELELALTE ȚĂRI ALE UE?

Având în vedere punctele slabe identificate la nivelul sistemului de management respectiv: capacitatea instituțională și resursele insuficiente, utilizarea insuficientă a AT, colaborarea dificilă cu departamentele de achiziții și juridic și implicit derularea greoaie a procedurilor de achiziții publice, precum și promovarea insuficientă a oportunităților de finanțare în rândul beneficiarilor, se recomandă:

- ✓ **Suplimentarea pe termen scurt a personalului cu experți contractați prin AT în vederea susținerii angajaților proprii în procesul de implementare și monitorizare a proiectelor contractate;**
- ✓ **Contractarea de servicii de sprijin, prin AT, pentru susținerea activității OIE – de ex. expertiză juridică, asistență pentru elaborarea de proiecte de AT și întocmirea documentațiilor de atribuire, contractarea de servicii pentru promovarea AP4 în rândul beneficiarilor potențiali etc.**



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

AXA PRIORITARĂ 5

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

5.1 PREZENTARE GENERALĂ

Această secțiune conține principalele constatări identificate în urma consultării datelor și informațiilor disponibile, precum și o serie de concluzii și recomandări formulate în vederea soluționării problemelor identificate. Concluziile și recomandările au fost grupate pentru a putea răspunde întrebărilor de evaluare adresate.

Conform Programului Operațional, obiectivul axei prioritare Asistență Tehnică (AT) este de a “asigura sprijinul pentru procesul de implementare și pentru optimizarea finanțării comunitare și a cofinanțării naționale, prin :

- ✓ asigurarea calității ridicate și coerenței domeniilor majore de intervenție pentru implementarea programului;
- ✓ realizarea compatibilității dintre proiectelor realizate cu acquis-ul și politicile UE;
- ✓ organizarea unui sistem de informare și promovare a obiectivelor și operațiunilor programului.”

Axa prioritară Asistență Tehnică diferă foarte mult ca structură și ținte de celelalte axe prioritare. Prin urmare, ea poate diferi față de celelalte axe prioritare ca mod de abordare și conținut, deși în principiu urmărește structura celorlalte axe.

Axa are un *specific tematic* și sprijină activitățile din cadrul următoarelor două domenii majore de intervenție:

- ✓ Domeniul major de intervenție 5.1 – sprijin pentru managementul, implementarea, monitorizarea și controlul POS CCE
- ✓ Domeniul major de intervenție 5.2 - sprijin pentru comunicare, evaluare și TI/altele.

Obiectivul final al celor două domenii majore de intervenție îl reprezintă creșterea capacității de absorbție a fondurilor alocate în cadrul POS CCE.

În cadrul fiecăruia dintre cele două domenii majore de intervenție sunt stabilite operațiuni tematice, care sunt adresate prin activități eligibile indicative. Activitățile eligibile în cadrul fiecărei operațiuni tematice sunt prezentate în Anexa 5.

ALOCARE FINANCIARĂ

Suma totală alocată pentru axa prioritară AT în cadrul POS CCE 2007–13 este de **90,0 mil EUR**, din care finanțarea FEDR disponibilă este de 67,5 mil. EUR (**75%**), iar alocarea de la bugetul național reprezintă 22,5 mil. EUR (**25%**).

În tabelul de mai jos se prezintă alocările anuale inițiale pentru AT, precum și liniile de demarcație dintre cele două domenii majore de intervenție, respectiv dintre beneficiarii eligibili:

Fig. 32 Alocări anuale Asistență Tehnică

Asistență tehnică										
AP 5										
Alocare mil. Euro										
Anul	Total	%	DMI 5.1				DMI 5.2			
			AM	OI-uri	Total	%	AM	OI-uri	Total	%
2007	3,0	3%	1,5	0,5	1,95	65%	0,4	0,	1,0	35%
2008	6,9	8%	3,3	1,1	4,47	65%	0,9	1,	2,4	35%
2009	14,3	16%	6,9	2,3	9,29	65%	2,0	3,	5,0	35%
2010	17,9	20%	8,7	2,9	11,63	65%	2,5	3,8	6,3	35%
2011	18,6	21%	9,1	3,0	12,12	65%	2,6	3,9	6,5	35%

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

2012	16,1	18%	7,9	2,6	10,5	65%	2,3	3,4	5,6	35%
2013	13,2	15%	6,5	2,1	8,6	65%	1,8	2,8	4,6	35%
	90,0	100%	23,4	35,1	58,5	65%	12,6	18,9	31,5	35%

Sursa: Documentul Cadru de Implementare (DCI)

Cifrele reprezintă prognoza inițială (conform Documentului Cadru de Implementare). Acestea pot face obiectul realocărilor între diferiți ani, domenii majore de intervenție și categorii de beneficiari (dacă este necesar, fiind supuse aprobării Comitetului de Monitorizare).

Din alocarea totală, 65% se alocă domeniului major de intervenție DMI 5.1, iar 35% domeniului major de intervenție 5.2 (19% pentru activități de informare și comunicare, 4% pentru evaluare și 12% pentru TI /alte echipamente).

Fiecare solicitant eligibil are dreptul de a accesa finanțarea nerambursabilă în cadrul axei prioritare AT - POS CCE în limita de 40% pentru AM și 15% pentru fiecare OI, aceste alocări fiind convenite între AM și OI-uri.

INDICATORI ȘI ȚINTE

În tabelul următor sunt prezentați indicatorii care măsoară progresul fizic la nivelul AP5, așa cum sunt incluși în Documentul Cadru de Implementare:

Fig. 33 Axa prioritară AT - POS CCE - Prognoza inițială a indicatorilor și țăintelor

Indicatori	Anul de referință	Ținta pe termen mediu 2007 - 09	Ținta finală 2007 - 15	Sursa
Rezultat imediat				
Numărul de întruniri ale Comitetului de Monitorizare al POS CCE	-	-	14	SMIS
Numărul de participanți la acțiunile de instruire	-	-	500	Înregistrări AM
Număr de campanii de comunicare (TV, radio, presă etc.)	-	-	20	SMIS
Numărul de vizitatori pe site-ul web al AM	-	-	200000	Serverul Ministerului de Finanțe
Număr de acțiuni de asistență acordate beneficiarilor	-	-	70	SMIS
Rezultat				
Număr de participanți la evenimentele de informare	-	-	4000	Înregistrări AM
Număr de studii, anchete, chestionare finanțate	-	-	20	SMIS
Număr de beneficiari instruiți	-	-	2000	SMIS

Sursa: Documentul Cadru de Implementare



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Indicatorii de monitorizare a performanței programului incluși în DCI au fost dezvoltați în cadrul unor proiecte de asistență tehnică finanțate din fonduri de pre-aderare, înainte de lansarea POS CCE. Acești indicatori sunt similari indicatorilor de monitorizare stabiliți la nivelul AP AT din cadrul celorlalte programe operaționale.

La nivelul AP5, țintele sunt stabilite pentru întreaga perioadă de implementare, fără o delimitare între domeniile majore de intervenție, respectiv operațiuni indicative.

Toți cei 8 indicatori prezentați în DCI sunt indicatori de rezultat imediat, și măsoară rezultatele fizice imediate obținute în cadrul proiectelor finanțate în cadrul AP5. Indicatorii listați în categoria indicatori de rezultat nu prezintă beneficiile reale ale rezultatelor imediate asupra grupurilor țintă.

În ceea ce privește obiectivele stabilite la nivelul Axei Prioritare, există o coerență a indicatorilor de monitorizare cu obiectivele stabilite la nivelul Axei Prioritare.

Indicatorii de rezultat imediat nu sunt în totalitate reprezentativi pentru gama de operațiuni indicative pe care AP AT le finanțează.

În secțiunea Anexe, Fig 5.4 sunt prezentați indicatorii de rezultat imediat realizați în perioada 2007-09 la nivel de program și la nivelul proiectelor de AT.

5.2 PROGRESUL REALIZAT PÂNĂ LA DATA DE 30.09.2009

În general, progresul înregistrat la nivelul AP5 este redus: în primul an de lansare a programului nu au fost desfășurate activități; depunerea de Fișe de proiecte este lentă și nu acoperă necesarul de asistență tehnică la nivelul AM/OI-uri; contractarea proiectelor de Asistență Tehnică este greoaie, iar până la data de referință nu au fost efectuate plăți, respectiv nu au fost rambursate cheltuieli eligibile efectuate în cadrul proiectelor finalizate/ în curs de derulare.

Conform procedurii, în cursul unui an calendaristic, AM/OI-urile au dreptul să elaboreze și să depună 4, respectiv câte 3 Fișe de proiecte consolidate (individuale, în cazuri excepționale), cu un buget total al AT în limita inițial convenită, după cum urmează:

Fig. 34 Numărul fișelor de proiecte consolidate

	AM POS CCE	OI IMM	OI Cercetare	OI PSI	OI Energie
DMI 5.1	1	1	1	1	1
DMI 5.2	3	2	2	2	2
Comunicare	1	1	1	1	1
Evaluare	1				
TI/ alte echipamente	1	1	1	1	1
Total	4	3	3	3	3

Sursa: Procedura operațională de identificare, pregătire, evaluare, aprobare, contractare, monitorizare și management financiar a proiectelor finanțate din Asistență Tehnică

În perioada de referință au fost elaborate și depuse spre evaluare un număr total de 26 de Fișe de proiecte. Dintre acestea, 21 de fișe au fost aprobate, valoarea totală a finanțărilor nerambursabile solicitate însumând 31,1 mil. RON, reprezentând 8,2% din alocarea financiară POS CCE AT 2007-013.

Progresul financiar realizat până la data de referință, detaliat pentru cele două domenii majore de intervenție, este prezentat în tabelul următor:

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 35 Progresul financiar al AP3

Operațiune			Depus		Aprobat		Contractat		Plăți	
Cod	Titlu	Buget	Nr	Valoare	Nr	Valoare	Nr	Valoare	Nr	Valoare
DMI 5.1	Sprijin pentru managementul, implementarea, monitorizarea și controlul POS CCE	66,2	15	28,2	13	23,1	13	4,6	0	0
DMI 5.2	Sprijin pentru comunicare, evaluare și TI	36,7	11	10,7	8	8,0	8	2,7	0	0
TOTAL	Axa Prioritară 5	101.9	26	39.0	21	31.1	21	7.3	0	0

Sursa: Autoritatea de Management CCE. Autoritatea de Management a folosit rata de schimb EUR/RON de 1 EUR = RON 4.217

Pe baza listelor de proiecte eligibile aprobate (Fișele de proiecte consolidate și individuale), AM și OI-urile au lansat procedurile de achiziție publică, contractând un număr total de 21 proiecte cu o valoare a finanțării nerambursabile de 7,3 mil. RON.

Progresul înregistrat la nivelul Axei Prioritare Asistență Tehnică până la data de referință este următorul:

- ✓ Au fost solicitate fonduri nerambursabile pentru sprijinirea AM-ului și OI-urilor în derularea activităților de evaluare și selecție a cererilor de finanțare, monitorizare, implementare, controlul și auditul proiectelor, comunicare și evaluare program. Nu au fost solicitate fonduri în vederea dezvoltării capacității administrative a AM-ului și OI-urilor pentru o gestionare mai bună a fondurilor (programe de pregătire specifică, schimb de informații profesionale, etc).
- ✓ 10,3% reprezintă valoarea finanțării nerambursabile solicitate prin cele 26 de fișe de proiecte elaborate și depuse de AM și OI-uri în totalul alocării POS CCE AT 2007-13, adică mai puțin de jumătate din sumele alocate pentru perioada 2007-09.
- ✓ 8,2% reprezintă valoarea finanțării nerambursabile solicitate prin cele 21 de fișe de proiecte aprobate în totalul alocării POS CCE AT 2007-13;
- ✓ 1,9%, reprezintă valoarea finanțării nerambursabile din proiectele de Asistență Tehnică contractate în totalul alocării POS CCE AT 2007-13;
- ✓ 0% reprezintă valoarea plăților efectuate în cadrul proiectelor de Asistență Tehnică contractate în totalul alocării POS CCE AT 2007-13;
- ✓ 0% absorbție în cadrul proiectelor de Asistență Tehnică contractate în totalul alocării POS CCE AT 2007-13

DOMENIUL MAJOR DE INTERVENȚIE 5.1

Până la data de 30 septembrie 2009, în cadrul DMI 5.1 au fost depuse 15 Fișe de proiecte (consolidate și individuale) de către AM și OI-uri, finanțarea nerambursabilă solicitată din FEDR și de la bugetul de stat ridicându-se la 28,2 mil. RON, ceea ce reprezintă 11,4% din totalul alocării POS CCE AT 2007-13. Costurile totale neeligibile se ridică la 5,5 mil. RON, reprezentând 16,2% din valoarea totală a proiectelor depuse în cadrul DMI 5.1.

În cadrul DMI 5.1 a fost contractat un număr de 13 proiecte de AT, valoarea finanțării nerambursabile fiind de 4,6 mil. RON, reprezentând 7% din alocarea financiară POSCCE 2007-09, respectiv 1,9% din alocarea financiară POSCCE 2007-13;

DOMENIUL MAJOR DE INTERVENȚIE 5.2

Până la data de 30 septembrie 2009 nu a fost respinsă nici o Fișă eligibilă de proiect individuală/consolidată. Alte 5 Fișe de proiecte sunt în curs de evaluare (dintre acestea, 2 Fișe de proiecte în cadrul DMI 5.1 și alte 3 Fișe de proiecte în cadrul DMI 5.2). Din totalul Fișelor de proiecte transmise, o mică parte au fost retrase de către solicitanți, în principal datorită lansării cu întârziere a unor apeluri de proiecte



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

În anul 2007 nu s-a înregistrat nici un progres financiar sau fizic în implementarea AP AT POS CCE. În cursul anului 2008 au fost elaborate și vizate proceduri de AT ale AM-ului și OI-urilor.

Inițial, Autoritatea Contractantă pentru proiectele de AT era reprezentată de către Oficiul de Plăți și Contractare Phare din cadrul Ministerului Finanțelor. Ulterior, atribuțiile referitoare la contractarea proiectelor de AT au fost preluate de către Direcția de achiziții publice din cadrul Ministerului Economiei. Comerțului și Mediului de Afaceri pentru AM POS CCE, OI Energie și OI IMM-uri.

În FIG. 5.4 sunt prezentați indicatorii monitorizați la nivelul proiectelor de AT contractate și corespondența cu indicatorii stabiliți la nivel de program (indicatori de rezultat imediat). Este făcută o delimitare între proiectele finalizate și cele în derulare până la data de referință.

Indicatorii de monitorizare la nivel de proiect constituie într-o mică măsură baza pentru calcularea indicatorilor de rezultat imediat și rezultat stabiliți la nivel de program/axă prioritară, aceștia din urmă fiind necesari urmăririi stadiului de implementare și a progresului fizic al POS CCE, precum și evaluării acestuia.

În cadrul proiectelor de Asistență Tehnică derulate în perioada 2007 – 09 și finanțate din fondurile de pre-aderare și din sursele bugetare, au fost derulate activități de dezvoltare a capacității administrative și activități de informare și comunicare, în cadrul cărora au fost monitorizați indicatori de proiect similari celor de mai sus.

Nu a fost inițiată nicio plată către beneficiari până la data de referință.

FACTORII CARE AFECTEAZĂ PROGRESUL

Progresul programului POS CCE este influențat semnificativ atât de factori interni cât și de factori externi. În continuare îi prezentăm pe cei pe care îi considerăm cei mai relevanți pentru Axa Prioritară 5.

Interesul pentru AP 5 a fost moderat, întrucât în perioada 2007-09 se aflau în derulare numeroase proiecte de AT contractate din fonduri de pre-aderare.

Progresul fizic și financiar al axei prioritare AP5 este relativ redus, ca o consecință a următorilor *factori interni* mai relevanți:

- ✓ Lipsa unei abordări strategice la nivelul AP AT în planificarea nevoilor de AT ale beneficiarilor și a resurselor financiare necesare, care conferă o imagine de ansamblu a implementării axei și un instrument util de lucru în atingerea obiectivelor propuse.
- ✓ Fișe de proiecte pregătite și depuse într-un număr redus, care nu acoperă diversitatea de operațiuni pe care AP AT le poate finanța, iar valoarea însumată a acestora este la jumătate din alocarea financiară pentru primii trei ani de implementare. Au fost solicitate fonduri nerambursabile pentru sprijinirea AM-ului și OI-urilor în derularea activităților de bază pentru gestionarea programului: evaluare și selecția cererilor de finanțare, monitorizare, implementare, controlul și auditul proiectelor, comunicare și evaluare program. Într-o mică măsură au fost solicitate fonduri și derulate proiecte în vederea întăririi capacității administrative a AM-ului și OI-urilor pentru o gestionare mai bună a fondurilor (programe de pregătire specifică, schimb de informații profesionale, etc), precum și pentru efectuarea de diverse studii, cercetări.
- ✓ Numărul de personal redus în cadrul direcției juridice (doar două persoane), a condus la prelungirea termenelor de semnare a Contractelor/Deciziilor de finanțare întocmite de către personalul SGP, (Unitatea AT) pentru Fișele de proiect aprobate. Până la data de referință nu a fost semnat nici un contract de finanțare/decizie de finanțare. În lipsa acestora nu au putut fi întocmite Cererile de rambursare, și implicit a fost afectată absorbția.
- ✓ Lipsa unor cursuri specializate și a schimbului de experiență la un nivel corespunzător și în mod unitar pentru întreg personalul implicat în planificarea, managementul și implementarea POS CCE (achiziții publice, managementul contractului, managementul financiar, monitorizarea proiectelor, evaluare de program, etc).



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ Lipsa de personal implicat în gestionarea proiectelor de Asistență Tehnică din cadrul AM și OI-uri. Acest lucru determină o supraîncărcare a persoanelor care lucrează în cadrul departamentelor responsabile cu gestionarea proiectelor de AT.
- ✓ Numărul de personal redus în cadrul direcției juridice (doar două persoane), care prelungește termenele de semnare a Contractelor/Deciziilor de finanțare întocmite de către personalul SGP, (Unitatea AT) pentru Fișele de proiect aprobate. În lipsa acestora nu pot fi întocmite Cererile de rambursare, și implicit este afectată absorbția.
- ✓ Lipsa de personal dedicat din cadrul Direcției de achiziții publice, care să sprijine AM-ul, OI Energie și OI IMM-uri în derularea activităților de implementare a programului. O singură persoană verifică documentațiile de atribuire și le încarcă în sistemul electronic de achiziții publice pentru cele trei entități din cadrul Ministerului Economiei, implicate în managementul și implementarea programului. Procesul de achiziții publice este îngreunat și de existența unui Plan Anual de Achiziții Publice comun Ministerului Economiei, AM-ului și OI-urilor. Astfel, prin însumarea valorilor estimative ale contractelor de achiziție publică la nivelul Ministerului pentru diferitele categorii de servicii și bunuri, AM-ul și OI-urile trebuie să lanseze proceduri mai greoaie, chiar atunci când valoarea serviciilor, a bunurilor achiziționate este de valoare mică.
- ✓ Lipsa unor proceduri de lucru cu AM-ul, OI Energie și OI IMM-uri la nivelul Direcției de achiziții publice, prin care să fie stabilite activitățile și timpii necesari pregătirii documentației de atribuire, obținerii aprobării, lansării licitației, evaluării, selecției și contractării.

Actuala criză economică a condus la impunerea de restricții bugetare, inclusiv pentru instituțiile implicate în managementul și implementarea fondurilor structurale, printre care:

- ✓ Restricția de angajarea de personal nou, precum și de ocupare a locurilor vacante.
- ✓ achiziția de suport logistic (mașini utilizate pentru derularea activităților de monitorizare și control).
- ✓ numărul ridicat al contestațiilor publice conduce la prelungirea perioadei de evaluare, selecție și contractare a proiectelor. Uneori întârzierile sunt mai mari de 6 luni, iar achiziția respectivă de servicii și/sau bunuri își pierde necesitatea pentru beneficiar(i).
- ✓ insuficienta dezvoltare a pieței locale de consultanță afectează calitatea serviciilor oferite și implicit calitatea rezultatelor acestora și a utilității pentru beneficiari. Astfel, se permite accesul pe piață a unei categorii de asistență tehnică de natura mai degrabă teoretică, necorespunzând nevoilor reale ale beneficiarilor (aspecte practice).

CALITATEA APLICAȚIILOR

Experiența redusă în redactarea Fișelor de proiecte și lipsa de resurse pentru contractarea proiectelor de AT conform procedurilor de achiziție publică afectează negativ procesul de transmitere a Fișelor de proiecte, procesul de contractare a proiectelor de AT și implicit, rata de absorbție.

Fișele consolidate de proiect (iar în cazuri excepționale fișele simple) sunt elaborate și îmbunătățite pe baza recomandărilor personalului Serviciului Gestionare Programe până ajung la maturitate. Acestea sunt depuse în mod continuu, iar evaluarea și aprobarea acestora intră în responsabilitatea Comitetelor de Evaluare AT întrunite în acest scop.

Până la data de referință, nici o Fișă eligibilă de proiecte individuale/ consolidate nu a fost respinsă, 5 Fișe fiind în proces de evaluare (2 Fișe pe DMI 5.1 și 3 Fișe pe DMI 5.2).

5.3 MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE

Conform procedurilor de implementare, Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri, în calitate de AM a POS CCE, este instituția care răspunde de implementarea axei prioritare AT.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Axa prioritară AT poate fi accesată de instituțiile responsabile pentru managementul și implementarea POS CCE, și anume AM POS CCE și cele patru Organisme Intermediare pentru POS CCE (OI Cercetare, OI IMM-uri, OI Energie, OI Promovarea Societății Informaționale). O altă categorie de beneficiari indirecti ai AP AT o reprezintă companiile selectate prin procedura de achiziții publice, în vederea implementării proiectelor de AT.

Serviciul Gestionare Programe, Unitatea de AT este un serviciu organizat în cadrul Direcției Generale Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial Competitivității Economice (AM POS CCE) și funcționează sub directă coordonare a directorului general adjunct.

Direcția Generală Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice este formată din următoarele servicii:

- **Serviciul Gestionare Programe, Unitatea de AT :**
- **Serviciul Evaluare și Monitorizare – atribuții în monitorizare și evaluare:**
- **Serviciul Coordonare Program;**
- **Serviciul de Management Financiar și Control – verificarea cererilor de rambursare, control;**
- **Serviciul Comunicare și Resurse Umane – comunicare;**
- **Serviciul Unitatea de Plată.**

Potrivit procedurii operaționale AM, *Serviciul Gestionare Programe, (Unitatea AT)* exercită următoarele atribuții specifice gestionării Axei Prioritare AT:

- *planificare* – pregătește Planul Anual al Achizițiilor Publice, centralizează și prioritizează necesitățile de AT ale AM și OI-uri;
- *evaluarea și aprobarea Fișelor de proiecte* - propune componența Comitetului de Evaluare AT care analizează Fișele de proiecte depuse; întocmește Contractul de finanțare/Decizia de finanțare pentru Fișele de proiecte aprobate;
- *derulare achiziții publice:* contribuie la documentațiile de atribuire unde AM este beneficiar, iar în cazul în care SGP este beneficiar le pregătește;
- *participă la contractarea proiectelor de AT* unde AM este beneficiar;
- *implementare* - urmărește derularea contractelor de AT cu impact orizontal.

În anexă este prezentată în detaliu procedura operațională a Autorității de Management.

În derularea activităților, SGP, (Unitatea AT) este sprijinită de următoarele direcții din cadrul Ministerului Economiei care îndeplinesc funcții suport:

- *Direcția Generală Juridică și Relații Instituționale;*
- *Direcția Generală Achiziții Publice și Concesiune;*
- *Direcția de buget și contabilitate;*
- *Direcția Resurse Umane.*

AM POS CCE, și implicit SGP, (Unitatea AT) nu beneficiază de personal dedicat implementării Fondurilor Structurale în cadrul direcțiilor suport menționate mai sus.

Datorită volumului de muncă semnificativ mai mare și mai diversificat, s-a dovedit a fi dificil să se ajungă la o înțelegere comună a nevoilor diferitelor direcții de specialitate și direcții administrative din cadrul ministerului. Au fost înregistrate



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Întârzieri în derularea activităților AM POS CCE, respectiv SGP, (Unitatea AT) (semnare Contracte de finanțare/Decizii de Finanțare, verificare și lansare proceduri de achiziții publice, contractare proiecte de AT, etc).

Ambii ofițeri AT din cadrul SGP, (Unitatea AT) dețin diplome universitare și au experiență în derularea activităților specifice atribuite SGP, (Unitatea AT). Unul dintre cei doi ofițeri AT deține studii post-universitare.

Serviciul se află sub coordonarea Directorului General Adjunct al AM POS CCE.

Pe perioada pentru care se realizează evaluarea intermediară POS CCE, SGP, (Unitatea AT) a funcționat cu trei ofițeri, din totalul de 4 posturi proiectate. În cursul anului 2009 o persoană și-a dat demisia, serviciul desfășurându-și activitatea cu jumătate din totalul posturilor proiectate.

Suma totală alocată pentru axa prioritară AT în cadrul POS CCE 2007–13 este de 90,0 mil EUR. Aceasta este gestionată de către AM POS CCE prin Serviciul Gestionare Program, (Unitatea AT), unde în prezent își desfășoară activitatea doi ofițeri AT.

22,5 mil. euro reprezintă suma alocată pentru fiecare post proiectat la nivelul SGP, (Unitatea AT) în perioada 2007-13. În perioada 2007-09 au fost alocate 24,2 mil. euro la nivelul AP AT, adică suma de 12,1 mil. euro revenea fiecărui ofițer AT din cadrul SGP, (Unitatea AT) AT pentru a fi gestionată.

Procedura operațională aferentă sistemului de implementare a AT a fost elaborată în luna iunie 2008, iar prima revizuire a acesteia a fost realizată în luna noiembrie 2009. Această procedură definește în detaliu regulile și metodologiile de identificare, pregătire, evaluare, aprobare, contractare, monitorizare și management financiar al proiectelor finanțate din AT.

ETAPA DE BUGETARE ANUALĂ

Necesarul anual de AT nu este stabilit pe baza unei strategii întocmite la nivelul AM POS CCE. Începând cu anul 2009, conform procedurii operaționale, AM, respectiv OI-urile identifică, stabilesc și cuantifică în *planul anual al achizițiilor publice* necesarul de AT, pe care ulterior îl dezvoltă în Fișe de proiect (simple sau consolidate).

Pentru anul de programare 2008, AM-ul și OI-urile au utilizat o matrice a nevoilor în vederea prioritizării proiectelor propuse spre finanțare (nivel ridicat, mediu sau scăzut). Utilizarea acestei matrici reprezenta o abordare strategică simplă, pentru a se evita finanțarea proiectelor de AT conform principiului primul venit-primul servit.

La începutul anului calendaristic, fiecare Organism Intermediar își întocmește propriul plan anual de achiziții publice și îl transmite direcției generale de achiziții publice, în vederea includerii în planul anual de achiziții publice al Ministerului din care fac parte.

Tot la început de an calendaristic, Serviciul Gestionare Program, Unitatea de AT (din cadrul AM POS CCE) elaborează secțiunea aferentă AM POS CCE din *planul anual al achizițiilor publice* și o transmite spre avizare Directorului General Adjunct al AM, și ulterior Directorului General al AM, spre aprobare. Ulterior, această secțiune se transmite Direcției Generale Achiziții Publice, Servicii Interne și Concesiuni (DGAPSIC) pentru a fi inclus în planul anual al achizițiilor publice al Ministerului Economiei.

Bugetul aferent necesarului de AT anual este stabilit în limita alocării financiare orientative convenite în conformitate cu mecanismul de accesare a AT aprobat de Comitetul de Monitorizare între AM și OI-uri (40% AM și câte 15% pentru fiecare OI).

La pregătirea fișelor de proiecte se ține cont de alocarea financiară la nivelul fiecărui beneficiar. În cazul în care un beneficiar înregistrează un grad ridicat de aprobare a fișelor de proiecte, există posibilitatea realocării. Până în prezent nu au fost înregistrate astfel de cazuri. Procedura operațională nu prevede criteriile de care se va ține cont în cazul în care sunt necesare realocări (între anii calendaristici, între beneficiari sau între domenii majore de intervenție). În urma consultărilor a reieșit că, atunci când va fi cazul, realocarea fondurilor se va discuta în cadrul Comitetului de Monitorizare.

ETAPA DE SOLICITARE A FINANȚĂRII NERAMBURSABILE



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Proiectele trebuie să urmărească obiectivele stabilite în AP5, respectiv domeniul major de intervenție și operațiunile indicative, așa cum sunt explicate și detaliate în Documentul Cadru de Implementare și în documentul POS CCE, și trebuie să fie în conformitate cu legislația comunitară și națională în vigoare. În cadrul Axei Prioritare AT nu s-a emis un Ghid al solicitantului.

Diferitele departamente din cadrul AM POS CCE și al Organismelor Intermediare elaborează și depun fișe de proiecte simple sau consolidate la Serviciul Gestionare Program, Unitatea de AT, ori de câte ori este necesar pentru sprijinirea activităților acestora (în mod continuu). Se ține de asemenea cont de limitele alocate pe fiecare an calendaristic, pe fiecare domeniu major de intervenție, respectiv la nivelul fiecărui beneficiar eligibil.

În cadrul acestei etape este necesară experiența personalului din cadrul diferitelor unități ale AM / OI-urilor. OI Cercetare este recunoscut pentru capacitatea de a scrie și de a transmite fișe de proiecte, înregistrând o rată de succes ridicată în ceea ce privește numărul de fișe de proiect elaborate, depuse și aprobate. Este de menționat că OI Cercetare a beneficiat de experiența acumulată în cursul implementării programului IMPACT.

Activitatea Autorității de Management din cadrul POS CCE este direcționată în următoarele trei direcții:

- ✓ responsabilitatea generală asupra AP AT;
- ✓ managementul și implementarea AP AT, asemenea unui Organism Intermediar;
- ✓ diferitele servicii din cadrul AM POS CCE au calitatea de beneficiar eligibil în cadrul AP AT.

Procesul de solicitare a finanțării pentru AM

Serviciile relevante din cadrul AM elaborează propunerile de proiecte pe formatul fișelor de proiecte simple și le transmit la Serviciul Gestionare Program, Unitatea de AT în vederea includerii lor în Fișa de proiecte consolidate. Fișa de proiect simplă este asimilată unui proiect de AT, pentru care serviciul în cauză repartizează un ofițer de proiect. Pentru proiectele orizontale și cele la care este beneficiar Serviciul de Management Financiar și Control din cadrul AM, se repartizează un ofițer de proiect din cadrul Serviciului Gestionare Program, Unitatea de AT. Numirea ofițerului de proiect se realizează de către șeful serviciului respectiv, pe baza următoarelor criterii:

- ✓ numărul de proiecte de AT;
- ✓ tipul de proiecte de AT.

Serviciul Gestionare Program centralizează toate Fișele de proiecte simple și, în termen de 5 zile, elaborează patru Fișe de proiecte consolidate pentru AM, având un buget total de AT în limita inițial convenită de 40% din totalul alocării anuale, după cum urmează:

Fișă de proiect consolidată care conține proiecte pe teme din cadrul domeniului major de intervenție 5.1;

- ✓ trei Fișe de proiecte consolidate pentru domeniul major de intervenție 5.2: una pe tema comunicării, una pe tema evaluării și ultima pentru TI/alte echipamente.

Procesul de solicitare a finanțării pentru OI-uri

Fiecare Organism Intermediar are dreptul să elaboreze trei Fișe de proiecte consolidate, cu un buget total al AT în limita inițial convenită de 15%, după cum urmează:

- ✓ Fișă de proiect consolidată, axată pe tematicile din cadrul domeniului major de intervenție 5.1;
- ✓ două Fișe de proiecte consolidate, în cadrul domeniului major de intervenție 5.2: una pe tema comunicării și una pe tema TI/alte echipamente.

În cursul anului calendaristic, cele trei Fișe de proiecte consolidate împreună cu planul anual de achiziții publice se depun la Serviciul Gestionare Program, Unitatea de AT.

OI poate depune în cursul anului și fișe de proiecte simple, dar numai în cazuri excepționale, justificând în detaliu motivele neincluzării acestora în Fișele de proiecte consolidate.

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Conform procedurii, în termen de 5 zile de la primire, AM centralizează toate Fișele de proiecte consolidate primite de la OI-uri și confruntă planurile anuale de achiziții publice ale OI-urilor cu planul anual de achiziții publice al AM, pentru a evita dubla finanțare și posibilele suprapuneri între AM, respectiv OI-uri.

Fig. 36 Numărul fișelor de proiecte consolidate

	AM POS CCE	OI IMM	OI Cercetare	OI PSI	OI Energie
DMI 5.1	1	1	1	1	1
DMI 5.2	3	2	2	2	2
Comunicare	1	1	1	1	1
Evaluare	1				
TI/ alte echipamente	1	1	1	1	1
Total	4	3	3	3	3

Sursa: Procedura operațională de identificare, pregătire, evaluare, aprobare, contractare, monitorizare și management financiar a proiectelor finanțate din Asistență Tehnică

ETAPA DE EVALUARE ȘI APROBARE

Potrivit procedurii operaționale, în termen de cinci zile de la centralizare, Serviciul de Gestionare Program prin Unitatea de AT numește membrii Comitetului/Comitetelor de Evaluare pentru evaluarea Fișelor de proiecte (între 3 și 5 membri pentru Fișele de proiecte din cadrul DMI 5.1 și 3 membri pentru Fișele de proiecte din cadrul DMI 5.2). O persoană din cadrul Serviciului Gestionare Program, Unitatea de AT este desemnată să facă parte din Comitetul de Evaluare AT.

Achiziția de către Direcția de achiziții publice a contractelor de AT finanțate în cadrul POS CCE, axa prioritară AT se realizează în conformitate cu legislația UE și legislația națională primară și secundară în domeniul achizițiilor publice.

Fiecare ofițer de proiect din cadrul AM/ OI are responsabilitate asupra procesului de contractare a proiectelor de AT. Unitatea de AT contribuie la elaborarea documentației de atribuire pentru proiectele la care AM este beneficiar conform procedurilor de achiziții publice, alături de membri ai Direcției de achiziții publice din cadrul ministerului.

Serviciul Gestionare Program, Unitatea de AT răspunde de raportarea anuală asupra implementării proiectelor de AT. În acest sens, Unitatea de AT elaborează secțiunile corespunzătoare implementării proiectelor de AT în cadrul Raportului Anual de Implementare POS CCE cu finanțare FEDR, care se depune în fiecare an, până la data de 1 martie, la Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale.

5.4 CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

A. ÎNTREBĂRI DE EVALUARE LA NIVEL GENERAL

A1. CARE ESTE PROGRESUL REALIZAT ÎN IMPLEMENTAREA PROGRAMULUI COMPARATIV CU OBIECTIVELE/ȚINTELE FINALE STABILITE ÎN ÎNCEPUT ȘI CARE ESTE RATA DE PROGRES ANUALĂ PREVIZIONATĂ

Constatări

- ✓ În general progresul înregistrat la nivelul AP5 este redus;
- ✓ Depunerea de Fișe de proiecte este lentă și nu acoperă necesarul de asistență tehnică la nivelul AM/OI-uri;
- ✓ Contractarea proiectelor de Asistență Tehnică este greoaie;



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ 10,3% reprezintă valoarea finanțărilor nerambursabile solicitate prin cele 26 de fișe de proiecte elaborate și depuse de AM și OI-uri în totalul alocării POS CCE AT 2007-13, adică mai puțin de jumătate din sumele alocate pentru perioada 2007-09;
- ✓ 8,2% reprezintă valoarea finanțărilor nerambursabile solicitate prin cele 21 de fișe de proiecte aprobate în totalul alocării POS CCE AT 2007-13;
- ✓ 1,9% reprezintă valoarea finanțărilor nerambursabile din proiectele de Asistență Tehnică contractate în totalul alocării POS CCE AT 2007-13;
- ✓ 13 proiecte de AT au fost contractate în cadrul DMI 5.1, valoarea finanțărilor nerambursabile fiind de 4,6 mil. RON, reprezentând 7% din alocarea financiară POSCCE 2007-09, respectiv 1,9% din alocarea financiară POSCCE 2007-13;
- ✓ 8 proiecte de AT au fost contractate în cadrul DMI 5.2, valoarea finanțărilor nerambursabile fiind de 2,7 mil. RON, reprezentând 7,6% din alocarea financiară POSCCE 2007-09, respectiv 2% din alocarea financiară POSCCE 2007-13;
- ✓ 0% reprezintă valoarea plăților efectuate în cadrul proiectelor de Asistență Tehnică contractate în totalul alocării POS CCE AT 2007-13;
- ✓ 0% absorbție în cadrul proiectelor de Asistență Tehnică contractate în totalul alocării POS CCE AT 2007-13.

Concluzii

- ✓ Perspectivele pentru îmbunătățirea progresului fizic și financiar al AP5 sunt dificil de prevăzut. Se poate anticipa un risc ridicat în cazul menținerii aceleiași abordări în managementul și implementarea AP5 (planificarea nevoilor de AT, prelungirea contractării, neefectuarea de plăți, nesolicitarea rambursării cheltuielilor eligibile efectuate din FEDR).
- ✓ Fondurile puse la dispoziție în cadrul AP AT se dovedesc a fi prea mari pentru a putea fi utilizate în cea mai mare proporție prin contractarea de proiecte de Asistență Tehnică. Contractarea sumelor alocate în următorii trei ani presupune contractarea/utilizarea a aprox. 100 milioane de lei anual. Proiectele de Asistență Tehnică ar fi indicat să fie de valori foarte mari (contracte cadru) și în același timp să fie foarte variate. În opinia evaluatorului, Ministerul ar avea nevoie de creșterea capacității de implementare a acestor proiecte.

Recomandări

- ✓ Pentru utilizarea într-o mai mare măsură a fondurilor alocate, asocierea recomandă finanțarea în cadrul AP AT a cheltuielilor de operare a sistemului de implementare a programului, și anume: finanțarea în proporție de 100% a salariilor membrilor AM și OI-uri; acoperirea chiriilor, asigurarea suportului logistic, etc.
- ✓ Plaja de cheltuieli eligibile ar trebui lărgită în vederea minimizării cuantumului cheltuielilor neeligibile (modificarea ordinului ministrului care conține lista de cheltuieli eligibile în cadrul AT). Practic, ar trebui să existe diferențe cât mai mici între valoarea totală a proiectelor și valoarea cheltuielilor eligibile. Contribuția statului român se recomandă să fie minimă în cadrul axei prioritare AT, pentru co-finanțarea în proporție de 25% a cheltuielilor eligibile și finanțarea valorii cheltuielilor neeligibile.
- ✓ Se recomandă o abordare strategică a utilizării fondurilor AT, printr-o planificare anuală/multi-anuala a utilizării fondurilor (tipuri de proiecte bazate pe nevoile AM/OI-uri, varietate de teme, contracte de valori mai ridicate, alocarea resurselor financiare). În acest sens, asocierea consideră necesară elaborarea unui document de planificare (Document Cadru de Implementare pentru Asistență Tehnică). Alocarea resurselor financiare pe AP AT ar trebui să se facă pe categorii de beneficiari, pe operațiuni în cadrul diferitelor categorii de beneficiari, în funcție de nevoile acestora, etc.
- ✓ Se recomandă implementarea unei scheme de motivare în structurile de management și implementare a fondurilor comunitare;
- ✓ Se recomandă îmbunătățirea sau reglementarea corespunzătoare a relațiilor AM și OI-urilor cu direcțiile suport din cadrul Ministerului (direcția achiziții publice, direcția juridică, direcția financiar-contabilă). În

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

vederea dezvoltării capacității interne cu privire la gestionarea Fondurilor Structurale, recomandăm participarea reprezentanților din cadrul direcțiilor suport la programe de pregătire, vizite de studiu, stagii de practică;

- ✓ Se recomandă îmbunătățirea utilizării resurselor, prin angajarea de personal nou, corelarea cu fișele de post, aplicarea de scheme motivaționale, participarea la programe de pregătire, vizite de studiu, stagii de practică atât pentru personalul AM/OI-uri cât și pentru cel al departamentelor suport (achiziții publice, contractare, etc), în vederea dezvoltării capacității interne. O altă posibilitate este reprezentată de contractarea de proiecte de Asistență Tehnică, respectiv contractarea de consultanți independenți care să sprijine AM-ul și OI-urile în management și implementarea fondurilor.

2. ESTE PROGRAMUL PE DIRECȚIA CEA BUNĂ ÎN CEEA CE PRIVEȘTE REALIZAREA INDICATORILOR SI OBIECTIVELOR SPECIFICE ALE POS CCE (PERSPECTIVELE DE REALIZARE A ACESTORA ÎN SCOPUL ATINGERII OBIECTIVELOR SOP) ?

Constatări

- ✓ în principal, AM și OI-urile au solicitat fonduri nerambursabile în vederea obținerii de sprijin extern în derularea activităților de evaluare și selecție a cererilor de finanțare, monitorizare, implementare, controlul și auditul proiectelor, comunicare și evaluare program;
- ✓ au fost solicitate într-o mică măsură fonduri în vederea dezvoltării capacității administrative a AM și OI-urilor pentru o gestionare mai bună a fondurilor (programe de pregătire specifică, schimb de informații profesionale, etc);
- ✓ Indicatorii de realizare imediată stabiliți la nivel de AP AT nu sunt în totalitate reprezentativi pentru gama de operațiuni indicative pe care le finanțează AP AT;
- ✓ indicatorii de rezultat nu prezintă beneficiile reale ale realizării imediate asupra grupurilor țintă;
- ✓ Indicatorii de monitorizare la nivel de proiect constituie într-o mică măsură baza pentru calcularea indicatorilor de realizare imediată și a celor de rezultat, stabiliți la nivel de program/axă prioritară;
- ✓ țintele sunt stabilite pentru întreaga perioadă de implementare (2007-13), fără a fi fost stabilite ținte intermediare și fără a se face o delimitare între domeniile majore de intervenție, respectiv între operațiunile indicative.

Concluzii

- ✓ Perspectivile de atingere a obiectivelor și de realizare a indicatorilor rămân modeste, în situația menținerii aceleiași abordări în privința planificării nevoilor de AT, contractării și implementării proiectelor de AT.

Recomandări

- ✓ Îmbunătățirea/actualizarea sistemului de indicatori stabiliți la nivel de AP5, pentru a reflecta nevoile beneficiarilor, dar și pentru a oferi posibilitatea monitorizării progresului la nivelul fiecărui domeniu, respectiv al fiecărei operațiuni indicative;
- ✓ Corelarea indicatorilor de proiect cu cei de realizare imediată și cu cei de rezultat;
- ✓ Contractarea de proiecte de AT în vederea realizării de studii și cercetări pentru monitorizarea nivelului anumitor indicatori la nivel de proiect, respectiv indicatori de realizare imediată și de rezultat.

A3. CARE SUNT FACTORII EXTERNI SI INTERNI CARE AU INFLUENȚĂ ÎN PROGRESUL IMPLEMENTĂRII PROGRAMULUI LA NIVELUL FIECĂRUI DOMENIU MAJOR DE INTERVENȚIE ?

Constatări

Axa prioritară	Factori externi	Factori interni
1. Asistență tehnică	• restricții bugetare impuse (interzicerea angajării de personal nou, restricționarea ocupării	• Lipsa unei abordări strategice în planificarea nevoilor;

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

posturilor vacante), achiziționarea de suport logistic;	• Ingeniozitate redusă în identificarea necesarului de AT și în elaborare Fișelor de proiecte;
• complexitatea sistemului de achiziții publice;	• Numărul redus de personal din cadrul SGP, (Unitatea AT), și ca o consecință supraîncărcarea acestuia;
• piața locală de consultanță în dezvoltare.	• Lipsa de personal dedicat din cadrul direcțiilor de achiziții publice, juridice, contabilitate;
	• Lista incompletă de proceduri cu privire la relația de colaborare dintre AM și celelalte departamente suport (direcția buget și contabilitate internă, direcția achiziții publice);

Recomandări:

- ✓ Se recomandă abordarea strategică a utilizării fondurilor AT printr-o planificare anuală/multi-anuala a utilizării fondurilor (tipuri de proiecte bazate pe nevoile AM/OI-uri, varietate de teme, contracte de valori mai ridicate, alocarea resurselor financiare). În acest sens, evaluatorul consideră necesară elaborarea unui document de planificare (Document Cadru de Implementare pentru Asistență Tehnică). Alocarea resurselor financiare pe AP AT ar trebui să se facă pe categorii de beneficiari, pe operațiuni în cadrul diferitelor categorii de beneficiari în funcție de nevoile acestora, etc;
- ✓ Se recomandă îmbunătățirea utilizării resurselor, prin angajarea de personal nou, corelarea cu fișele de post, aplicarea de scheme motivaționale, participarea la programe de pregătire, vizite de studiu, stagii de practică atât pentru personalul AM/OI-uri, dar și al departamentelor suport (achiziții publice, contractare, etc) (dezvoltarea capacității interne). O altă posibilitate este reprezentată de contractarea de proiecte de Asistență Tehnică, respectiv contractarea de consultanți independenți care să sprijine AM și OI-urile în management și implementarea fondurilor;
- ✓ Se recomandă identificarea și aplicarea de soluții eficiente pentru acoperirea diferitelor nevoi ale AM și OI-urilor, care altfel nu ar putea fi îndeplinite în contextul restricțiilor bugetare actuale.
- ✓ Se recomandă participarea la programe de instruire și schimb de experiență în vederea întăririi capacității administrative;
- ✓ Se recomandă angajarea / asigurarea de personal dedicat în cadrul direcțiilor suport;
- ✓ Se recomandă angajarea de consultanți independenți pentru sprijinirea structurilor implicate în gestionarea POS CCE.

A4. ESTE SISTEMUL DE MANAGEMENT AL POS CCE FUNCȚIONAL ȘI EFICIENT?

Constatări

Factori care afectează eficiența managementului și implementării POS CCE sunt:

- ✓ Insuficiența experiență a personalului din structurile POS CCE în managementul și implementarea unor proiecte de o asemenea anvergură;
- ✓ Supraîncărcarea personalului din cadrul structurilor implicate în gestionarea acestor fonduri (AM și OI-uri);



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ *Lipsa de personal dedicat în cadrul direcțiilor suport pentru managementul și implementarea POS CCE;*
- ✓ *Lipsa de experiență a personalului din cadrul Direcției de achiziții publice pentru contractarea de proiecte de AT;*
- ✓ *Lipsa de proceduri la nivelul Direcției de achiziții publice pentru lucrul cu AM și OI-uri;*

Recomandări

- ✓ **Se recomandă participarea la programe de instruire și schimb de experiență în vederea întăririi capacității administrative;**
- ✓ **Se recomandă angajarea de personal nou pentru ocuparea posturilor vacante;**
- ✓ **Se recomandă alocarea de personal dedicat pentru sprijinirea structurilor implicate în gestionarea fondurilor comunitare sau înființarea de servicii la nivelul AM care să sprijine AM și OI-uri în îndeplinirea funcțiilor (achiziții publice, contractare, contabilitate) și care să lucreze îndeaproape cu personalul direcțiilor corespondente la nivel de Minister;**
- ✓ **Se recomandă contractarea de consultanți independenți sau de proiecte de AT în vederea sprijinirii AM și OI-uri în achiziții publice, monitorizare, control, Audit;**
- ✓ **Se recomandă elaborarea de către Direcția achiziții publice, în colaborare cu AM și OI-uri, a unei proceduri de lucru prin care să fie stabilite activitățile și timpii necesari pregătirii documentației de atribuire, obținerii aprobării, lansării licitației, evaluării, selecției și contractării;**
- ✓ **Se recomandă implementarea unei scheme motivaționale la nivelul personalului implicat în managementul și implementarea programului (motivarea personalului în funcție de numărul proiectelor de AT contractate, valoarea totală a plăților efectuate, valoarea totală a fondurilor absorbite).**

A5. CARE SUNT MĂSURILE PE CARE TREBUIE SA LE IA AM SI CM PENTRU ÎMBUNĂTĂȚIREA ABSORBȚIEI FONDURILOR COMUNITARE?

Recomandări

- ✓ **Se recomandă asigurarea de personal dedicat în cadrul direcțiilor suport, care să sprijine AM POS CCE și OI-urile din cadrul Ministerului Economiei în managementul și implementarea fondurilor.**

A6. ÎN CE MĂSURĂ DIFICULTĂȚILE ACTUALE ALE SITUAȚIEI FINANCIARE/ECONOMICE GLOBALE POT AFECTA IMPLEMENTAREA POS CCE ȘI DACĂ, ÎN ACEST CONTEXT, CONCLUZIILE EVALUĂRII EX-ANTE A POS CCE RĂMÂN VALABILE?

Constatări

- ✓ *Restricțiile bugetare impuse de actuala criză economică la nivelul Guvernului reprezintă o barieră în accesarea fondurilor alocate pe AP AT, AM și OI-urile aflându-se în imposibilitatea de a angaja personal nou sau de a ocupa prin transfer posturile vacante, exceptând anumite condiții restrictive. Restricțiile limitează și asigurarea suportului logistic necesar (achiziția de mașini pe care AM și OI-urile le-ar putea utiliza în misiunile de monitorizare și control).*

Concluzii

- ✓ *Este necesară identificarea și aplicarea de soluții eficiente pentru acoperirea diferitelor nevoi ale AM și OI-urilor, care altfel nu ar putea fi îndeplinite în contextul restricțiilor bugetare actuale.*

Recomandări

- ✓ **Se recomandă contractarea de proiecte de Asistență Tehnică care să sprijine AM-ul și OI-urile în gestionarea axelor prioritare;**
- ✓ **Se recomandă contractarea directă de consultanți independenți pentru desfășurarea anumitor activități suport pentru AM și OI-uri și care să suplinească lipsa de personal în cadrul diferitelor direcții și servicii implicate în implementarea fondurilor.**



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

B. ÎNTREBĂRI PRIVIND EVALUAREA PROGRESULUI

B1. ESTE ECHILIBRATA DISTRIBUȚIA CERERILOR DE FINANȚARE PE OPERAȚIUNI ȘI PE REGIUNI?

Echilibrul între cele două DMI este predefinit (65% -35%). Având în vedere rata de absorbție scăzută la nivelul AP AT, aceasta delimitare nu impune deocamdată limite de finanțare pentru nicio operațiune indicativă.

Sprijinul financiar solicitat în fișele de proiecte transmise spre aprobare s-a orientat pe următoarele operațiuni și tematici în perioada de referință:

DMI 5.1:

- Management și implementare: aprox. 54% din totalul finanțărilor nerambursabile solicitate;
- Procesul de monitorizare și control: aprox. 18,4% din total buget eligibil solicitat în perioada de referință.

DMI 5.2.

- Comunicare: aprox. 16,1% din total buget eligibil solicitat în perioada de referință;
- Evaluare: aprox. 5,1% din total buget eligibil solicitat în perioada de referință;
- TI/alte echipamente: aprox. 6,4% din total buget eligibil solicitat în perioada de referință.
 - A fost solicitat într-o mică măsură sprijin financiar nerambursabil pentru domenii precum: metode de evaluare a nevoilor de instruire; dezvoltare de programe de pregătire pe baza nevoilor reale de instruire și a experienței necesare în managementul, implementarea, monitorizarea, controlul și evaluarea fondurilor; schimbul de experiență cu alte state membre UE. Nu a fost solicitat sprijin financiar pentru dezvoltarea și implementarea unor programe de pregătire a potențialilor solicitanți și a beneficiarilor. O parte din necesarul de instruire a acestora a fost acoperit prin implementarea proiectelor cu finanțare din fonduri de pre-aderare.

În perioada 2007-09, majoritatea activităților de dezvoltare a capacității administrative și instituționale s-au realizat în cadrul proiectelor finanțate din fondurile de pre-aderare. Din acest motiv, în cadrul AP AT, pe perioada 2007-09 nu a fost solicitat sprijin pentru următoarele două domenii: elaborarea mecanismelor de pregătire specifică și metode pentru evaluarea necesarului de instruire, pentru dezvoltarea programelor de pregătire specifică pentru personalul AM/OI-uri implicat în planificarea, managementul și implementarea POS CCE, sau în ceea ce privește aprobarea/selecția și verificarea proiectelor.

Axa prioritară AT este diferită de celelalte axe prioritare, datorită faptului că beneficiarii eligibili (AM, OI-uri) sunt localizați în București. Repartizarea cererilor de finanțare pe regiuni nu este relevantă în cadrul acestei axe prioritare.

Concluzii:

- ✓ fișele de proiecte transmise în cadrul AP AT răspund parțial tematicilor operațiunilor pentru îmbunătățirea capacității administrative a personalului AM și OI-uri pentru o implementare de calitate și eficientă a POS CCE;
- ✓ până la data de referință a acestui raport a fost selectat un număr redus de tematici. Aceasta se poate datora faptului că nu există informații suficiente cu privire la sprijinul financiar sau faptului că nu există o motivație suficientă pentru utilizarea eficientă a fondurilor;
- ✓ dezvoltarea insuficientă a pieței locale de consultanță face dificilă accesarea unei categorii mai largi de asistență tehnică, nevoile reale ale beneficiarilor primind răspuns mai mult la nivel teoretic.

Recomandări:

- ✓ Se recomandă inițierea a mai multe și mai diverse teme de proiecte eligibile, bazate pe nevoile reale ale AM-ului, OI-urilor și beneficiarilor în cadrul POS CCE. Aceste opțiuni sunt deja incluse în Programul Operațional, dar nu au fost utilizate pe scară largă;
- ✓ Se recomandă contractarea de proiecte de AT sau de consultanți independenți pentru dezvoltarea de Fișe de proiecte pe teme diversificate;

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ Se recomandă inițierea de proiecte de AT pentru întărirea capacității administrative la nivelul AM sau a OI-urilor;
- ✓ Se recomandă inițierea de proiecte de AT care să se axeze pe activități de informare și pregătire a (potențialilor) beneficiari. Acestea vor contribui în cele din urmă la o calitate ridicată a proiectelor primite în cadrul POS CCE, și la o mai bună respectare a procedurilor pe parcursul implementării proiectelor.

B2. AU FOST PRIMITE SUFICIENTE CERERI DE FINANȚARE LA APELURILE LANSATE? DACĂ NU, DE CE?

Constatări

AM/ OI pregătesc Fișele de proiecte individuale și consolidate și le depun ori de câte ori este necesar, pentru a sprijini derularea activităților lor, în mod continuu.

În pregătirea și depunerea Fișelor de proiecte, beneficiarii țin seama de capacitatea administrativă a acestora de implementare a proiectelor, precum și de limita financiară alocată.

În primii trei ani de implementare a POS CCE au fost transmise doar 26 de Fișe de proiecte (consolidate și individuale), comparativ cu cele 16 fișe de proiecte consolidate care se preconizau să fie transmise în fiecare an pentru aprobare.

Conform alocării inițiale, pe perioada 2007-09 au fost alocate 27% din total fonduri. Din acestea, doar o mica parte a fost solicitată (10,3% din total alocare POS CCE 2007-13 AP AT), aprobată (8,2% din total alocare POS CCE 2007-13 AP AT), respectiv contractată (1,9%).

Pe lângă începutul lent, blocajul în achiziția publică de servicii și produse datorită restricțiilor bugetare impuse ar putea conduce la o utilizare considerabil mai mică a alocării financiare pe AT.

Concluzii:

- ✓ În cazul în care progresul înregistrat până în prezent va continua la fel ca până acum, este puțin probabil ca alocarea financiară pentru AT să fie utilizată pe deplin. Portofoliul actual de Fișe de proiecte dezvoltate și aprobate până la data de referință nu este suficient pentru acoperirea nevoilor de AT ale beneficiarilor, dar și pentru a realiza alocarea totală pentru primii trei ani de punere în aplicare (2007-09).

Recomandări:

- ✓ Se recomandă planificarea multi-anuală a utilizării fondurilor în cadrul AP AT, elaborarea unui Document cadru de implementare a AT aferent perioadei 2010-13, în vederea planificării necesarului de AT pe baza nevoilor reale și specifice ale AM/OI-urilor, a resurselor financiare necesare, precum și pentru urmărirea corespunzătoare a progresului și a țintelor planificate.
- ✓ Pe baza noului document de implementare pe AT, este necesară o schemă de motivare a personalului implicat în managementul și implementarea programului, în vederea accelerării utilizării extensive a fondurilor (motivarea personalului în funcție de numărul proiectelor de AT contractate, valoarea totală a plăților efectuate, valoarea totală a fondurilor absorbite).

B3. CARE SUNT PRINCIPALELE MOTIVE PENTRU RESPINGEREA PROIECTELOR?

Până la perioada de referință, nicio Fișă de proiecte individuale/ consolidate nu a fost respinsă, 5 Fișe fiind în proces de evaluare (2 Fișe pe DMI 5.1 și 3 Fișe pe DMI 5.2).

Experiența redusă în scrierea Fișelor de proiecte și lipsa capacității de a derula procedurile de achiziție publică pentru contractarea proiectelor de AT afectează lista finală a proiectelor eligibile aprobate și a contractelor de AT încheiate.

B4. CE FACTORI AU INFLUENȚAT CALITATEA PROIECTELOR?

- ✓ Lipsa unor documentații de atribuire standardizate pentru tipuri de proiecte de AT, experiența redusă în redactarea Fișelor de proiecte, lipsa de resurse pentru contractarea proiectelor de AT conform procedurilor de achiziție publică și ulterior pentru implementarea proiectelor afectează negativ procesul de transmitere a Fișelor de proiecte, procesul de contractare a proiectelor de AT și implicit, rata de absorbție.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Recomandări:

- ✓ Se recomandă planificarea nevoilor de AT și a resurselor necesare într-un mod realist și în avans. Aceasta va permite contractarea proiectelor de AT pe bază de cerere, permițând selecția la timp a evaluatorilor, accesul în timp util la resursele financiare pentru derularea misiunilor de monitorizare și control, în vederea evitării eventualelor întârzieri în contractarea proiectelor, aprobarea și contractarea la timp a proiectelor de AT;
- ✓ Se recomandă contractarea de AT sau consultanți externi pentru identificarea și dezvoltarea în colaborare cu beneficiarii a unor Fișe de proiecte mature, care să răspundă nevoilor de AT reale.

B5. AU FOST RELEVANTE ȘI UTILE ACTIVITĂȚILE ȘI DOCUMENTAȚIA REALIZATE DE AM ȘI OI-URI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE NEVOILE APLICANȚILOR PENTRU REDACTAREA PROIECTELOR?

Datorită caracteristicilor specifice ale AP AT, AM nu este cea care lansează apelurile de proiecte pentru OI-uri. Acestea din urmă își definesc nevoile de AT sub forma fișelor de proiecte, care sunt transmise spre aprobare AM-ului.

Fișele consolidate de proiect (iar în cazuri excepționale, fișele simple) sunt elaborate și îmbunătățite până ajung la maturitate. Ele sunt depuse în mod continuu, evaluarea și aprobarea acestora intrând în responsabilitatea Comitetelor de Evaluare AT întrunite în acest scop.

În cadrul Axei Prioritare AT nu sunt oferite documentații de atribuire standardizate și nu sunt emise ghiduri pentru solicitanți.

B6. A FOST RELEVANTĂ ȘI SUFICIENTĂ DOCUMENTAȚIA OFERITĂ ÎN CADRUL APELURILOR DE PROIECTE?

Propunerile de proiecte trebuie să urmărească obiectivele stabilite în AP 5, respectiv domeniile majore de intervenție și operațiunile indicative, așa cum sunt stabilite în Documentul Cadru de Implementare și documentul POS CCE. În cadrul Axei Prioritare AT nu sunt oferite documentații de atribuire standardizate și nu sunt emise ghiduri pentru solicitanți.

Dosarul de finanțare constă din Fișa de proiecte consolidată, care conține mai multe proiecte de AT cu diferite tematici.

B7. CE PARȚI ALE DOCUMENTELOR POT FI ÎMBUNĂȚĂRITE ȘI CUM?

Nu este relevantă în cadrul AP AT, întrucât nu se bazează pe apeluri de proiecte.

B8. ESTE SISTEMUL DE SELECȚIE EFICACE?

Având în vedere caracterul special al acestei axe prioritare, conferit de numărul limitat de beneficiari eligibili și de Fișa de proiecte ca documentație de aplicare, în opinia evaluatorului, mecanismul de aprobare a proiectelor de AT, conform procedurii operaționale, este corespunzător.

Potrivit procedurilor, perioadele alocate pentru evaluarea, aprobarea, comunicarea și înregistrarea în SMIS a fișelor de proiect aprobate sunt relativ reduse, acestea totalizând un număr de 32 de zile din momentul centralizării fișelor de proiecte primite. Există cerința ca fișele de proiect aprobate și proiectele AT contractate să fie înregistrate în SMIS.

Prin procedura operațională este evitat orice potențial conflict de interese între membrii Comitetelor de evaluare și instituțiile /serviciile din cadrul AM care depun fișe de proiecte.

Fișele de proiecte AT se aprobă individual, ori de câte ori este nevoie, în vederea sprijinirii instituțiilor în derularea activităților lor.

Fișele de proiecte depuse sunt evaluate și aprobate/ respinse conform criteriilor de verificare administrativă și evaluare. Nu se aplică criterii de selecție, deoarece fișele de proiect se depun pe baze neconcurențiale, în limitele financiare.

C. ÎNTREBĂRI REFERITOARE LA MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE

C1. CARE SUNT PRINCIPALELE PROBLEME, CONSTRÂNGERI ȘI PUNCTELE SLABE ALE SISTEMULUI?



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Absorbția relativ redusă a fondurilor este o consecință a resurselor reduse la nivelul AM/ OI-urilor. Progresul fizic și financiar al AP 5 relativ scăzut este o consecință a numărului redus de proiecte de AT contractate prin achiziție publică, precum și a întârzierilor în efectuarea plăților de rambursare.

AM, respectiv OI-urile dețin responsabilitatea derulării procedurilor de achiziții publice în vederea contractării proiectelor de AT. În urma consultărilor a reieșit faptul că nu există suficientă capacitate și experiență la nivel de AM/ OI-uri pentru elaborarea documentațiilor de atribuire și derularea procedurii. Aplicarea legii achizițiilor publice impune perioade lungi de timp pentru contractare și necesită planificarea cu mult în avans a proiectelor de AT care urmează a se contracta. Prevederile legislației naționale în vigoare în domeniul achizițiilor publice (care admit contestații, de pildă, fără a se putea restricționa cele neîntemeiate), precum și primirea de oferte neconforme reprezintă bariere în încheierea contractelor de AT.

Factorii care contribuie la un nivel scăzut de contractare/ implementare inefficientă sunt, în opinia evaluatorului, următorii:

✓ **Restricțiile bugetare**

Actuala criză financiară a adus o serie de restricții bugetare la nivelul instituțiilor implicate în managementul și în implementarea programelor comunitare.

Imposibilitatea de a angaja personal nou în structurile subdimensionate sau de a ocupa posturile vacante, restricțiile în achiziția de suport logistic (vehicule pentru deplasările în cadrul misiunilor de monitorizare și control) reprezintă bariere în accesarea fondurilor în cadrul AP AT, cu consecințe la nivelul celorlalte axe prioritare.

✓ **Lipsa unei abordări strategice, bazată pe nevoile reale ale AM și OI-uri**

Reprezentanții AM POS CCE au subliniat faptul că au încercat o planificare pe doi ani, dar și anuală a utilizării fondurilor în cadrul AP AT, dar s-au lovit de refuzul OI-urilor, care susțin că este dificilă previzionarea necesarului de AT pentru un an sau doi ani. Reprezentanții OI-urilor au considerat că procesul de întocmire al fișelor de proiecte consolidate este greoi.

✓ **Lipsa de experiență a personalului implicat în managementul fondurilor europene**

Managementul și administrarea eficientă a POS CCE sunt cruciale pentru realizarea obiectivelor propuse la nivelul AP 5, în special în perioada 2010 – 2011, pentru care au fost alocate 41% din fondurile totale ale AP AT.

Structurile de management și implementare a POS CCE la nivel de AM și OI-uri se confruntă cu o experiență inegală în gestionarea programelor UE. Este de menționat că unele structuri beneficiază de experiența implementării programelor de pre-aderare la UE (Phare, Facilitatea de tranziție) sau de programe pregătitoare ale actualelor programe (IMPACT).

Având în vedere faptul că aceasta este prima perioadă de programare a Fondurilor Structurale, experiența necesară pentru managementul programelor finanțate de UE de o asemenea anvergură este fără precedent.

Direcția de achiziții publice din cadrul Ministerului Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri nu a mai derulat anterior proceduri de contractare a proiectelor de AT din fonduri de pre-aderare (autoritatea responsabilă era la acel moment OPCI, din cadrul Ministerului de Finanțe), nefiind astfel acumulată experiență în acest sens.

Capacitatea de monitorizare și control a implementării contractelor de AT, și în cele din urmă creșterea capacității de absorbție a fondurilor nerambursabile (FEDR și bugetul de stat), depind de capacitatea structurilor de management și implementare la nivelul AM/ OI-uri. Pentru a facilita evidența datelor și raportarea corespunzătoare către ACIS și CE, AM și OI-urile utilizează fișiere de tip Excel drept principale mijloace de colectare, procesare și analiză a datelor la nivel de proiecte de AT.

✓ **Gradul de încărcare a personalului implicat**

S-a observat un număr redus de personal în structurile AM/ OI-uri, implicate în managementul și implementarea POS CCE. În cadrul SGP (Unitatea AT) lucrează în prezent doar două persoane, fiind evident gradul de încărcare al acestora datorită volumului mare de lucru și al atribuțiilor care le revin.

Pentru anul 2010 sunt impuse restricții bugetare în ceea ce privește angajarea de personal nou. Recente modificări legislative au restricționat chiar și ocuparea posturilor aprobate, devenite ulterior vacante.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

✓ Achizițiile publice

Lipsa personalului în cadrul unității de achiziții publice, dedicat AM și OI-urilor

În prezent, o singură persoană verifică documentațiile de atribuire și încarcă respectivele documentații pentru AM, OI Energie și OI IMM-uri în SEAP (sistemul electronic de achiziții publice românesc).

Dependența de unitatea de achiziții publice

Reprezentanții AM POS CCE au subliniat faptul că există dificultăți în relațiile de lucru cu personalul departamentului de achiziții publice din cadrul Ministerului Economiei. Cauzele slabei cooperări inter-departamentale sunt multiple: diferențele salariale între membrii AM POSCCE și membrii departamentului suport de achiziții publice, lipsa de experiență a acestora în achiziția de servicii de asistență tehnică complexe (specificitatea proiectelor, conținutul caietelor de sarcini, modalitatea de evaluare a ofertelor depuse, etc), supraîncărcarea personalului acestui departament etc.

Plan Anual de Achiziții Publice comun

Procesul de achiziții publice este îngreunat și de existența unui Plan Anual de Achiziții Publice comun Ministerului Economiei, AM-ului și OI-urilor. Astfel, prin însumarea valorilor estimative ale contractelor de achiziție publică la nivelul Ministerului pentru diferitele categorii de servicii și bunuri, AM și OI-urile trebuie să lanseze proceduri mai greoaie, chiar atunci când valoarea serviciilor, a bunurilor achiziționate este de valoare relativ mică.

Lipsa de proceduri pentru unitatea de achiziții publice

Aplicarea legii achizițiilor publice impune o perioadă lungă de timp pentru derularea licitațiilor. Lansarea procedurilor de achiziții publice nu este posibilă anterior aprobării Planului Anual de Achiziții Publice. De multe ori, ofertele primite în cadrul licitațiilor se dovedesc neconforme, ceea ce atrage reluarea licitațiilor. De asemenea, există o interacțiune cu alte departamente din cadrul Ministerului Economiei. Se înregistrează întârzieri datorate perioadelor lungi de timp din momentul transmiterii cererii până în momentul contractării.

✓ Contractare

Numărul de personal redus în cadrul direcției juridice (doar două persoane) determină prelungirea termenelor de semnare a Contractelor/Deciziilor de finanțare întocmite de către personalul SGP (Unitatea AT) pentru Fișele de proiect aprobate. În lipsa acestora nu pot fi întocmite Cererile de rambursare, implicit fiind afectată absorbția fondurilor.

Concluzii:

- ✓ *Pe baza previziunii privind alocarea financiară în perioada 2007-09, cifrele actuale subliniază necesitatea îmbunătățirii capacității administrative și instituționale, care va contribui semnificativ la o implementare de calitate și eficient, și va conduce la înregistrarea unei rate de absorbție ridicate. Accelerarea contractării proiectelor de AT prin achiziții publice, precum și efectuarea plăților de rambursare sunt necesare pentru creșterea capacității de absorbție a fondurilor alocate prin POS CCE AP AT.*

Recomandări:

- ✓ **Se recomandă identificarea și aplicarea de soluții eficiente pentru acoperirea diferitelor nevoi ale AM-ului și OI-urilor, care altfel nu ar putea fi îndeplinite în contextul restricțiilor bugetare impuse;**
- ✓ **Se recomandă abordarea strategică a utilizării fondurilor AT printr-o planificare anuală/multi-anuala a utilizării fondurilor (tipuri de proiecte bazate pe nevoile AM/OI-uri, varietate de teme, contracte de valori mai ridicate, alocarea resurselor financiare corespunzătoare). În acest sens, evaluatorul consideră necesară elaborarea unui document de planificare (Document Cadru de Implementare pentru Asistență Tehnică). Alocarea resurselor financiare pe AP AT ar trebui să se facă pe categorii de beneficiari, pe operațiuni în cadrul diferitelor categorii de beneficiari în funcție de nevoile acestora, etc.**
- ✓ **Se recomandă elaborarea unui Plan Anual de Achiziții Publice pentru AM POS CCE, OI IMM și OI Energie, separat de Planul Anual de Achiziții Publice al Ministerului.**
- ✓ **În vederea accelerării procesului de contractare prin achiziție publică, se identifică următoarele opțiuni:**



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"

- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- cointerесarea membrilor Direcției de achiziții publice pentru lansarea și derularea procedurilor de achiziții publice organizate în cadrul AP AT.
 - dedicarea unor persoane din cadrul departamentului de achiziții publice care să se ocupe de întocmirea documentațiilor de atribuire, precum și de derularea proceselor de achiziții publice aferente POS CCE;
 - înființarea unui departament de achiziții publice în cadrul AM POSCCE, care să se fie responsabil de întocmirea documentațiilor de atribuire, precum și de derularea proceselor de achiziții publice aferente POS CCE;
 - contractarea de consultanți independenți pentru pregătirea documentațiilor de atribuire și asistență pe perioada derulării procesului de achiziții publice;
- ✓ Se recomandă organizarea de cursuri specializate și participarea la vizite de studiu pentru membrii Direcției de achiziții publice, în vederea familiarizării acestora cu specificul proiectelor de Asistență Tehnică;
 - ✓ Se recomandă utilizarea acordurilor cadru ca modalitate de contractare. Aceasta presupune gruparea și centralizarea nevoilor orizontale ale beneficiarilor și organizarea unei singure proceduri de achiziții publice pentru diferitele categorii de servicii/bunuri. Acordul cadru oferă flexibilitate contractării serviciilor/bunurilor în funcție de nevoi, acestea urmând a se pune în practică prin încheierea unor contracte subsecvente.
 - ✓ Se recomandă elaborarea unei proceduri de achiziții publice, în vederea utilizării de către departamentul de achiziții publice în relația cu AM. În opinia evaluatorului, acestea ar trebui să prevadă alocarea unor perioade corespunzătoare pentru fiecare etapă a procesului: verificarea documentelor, elaborarea justificărilor, obținerea semnăturilor, transmiterea de clarificări, etc.
 - ✓ Se recomandă pregătirea unor formate standard pentru documentele care fac parte din Documentația de atribuire, necesară achiziției de servicii și bunuri în cadrul Asistenței Tehnice;
 - ✓ Se recomandă elaborarea unui Manual al evaluatorului, pentru a putea fi folosit în procesul de evaluare și selecție a operatorilor economici în cadrul AP AT, cu exemple pentru diferitele categorii de bunuri și servicii care se achiziționează;
 - ✓ În lipsa unor standarde de cost, se recomandă stabilirea unor plafoane pentru onorariile de consultanță. Acestea ar fi necesare pentru evaluarea ofertelor operatorilor economici în cadrul licitațiilor organizate;
 - ✓ Se recomandă implementarea unei scheme de motivare în structurile de management și implementare a fondurilor comunitare;
 - ✓ Se recomandă inițierea modificării Hotărârii nr. 1860/ 21.12.2006, astfel încât să se permită alinierea cuantumului cheltuielilor care pot fi decontate funcționarilor publicii (cheltuieli cu deplasarea, cazarea/diurna) la nivelul prețurilor practicate pe piață;
 - ✓ Îmbunătățirea capacității de implementare a programului presupune o îmbunătățire a utilizării resurselor. Conform POS CCE, AM/OI-urile au posibilitatea de îmbunătățire a resurselor interne, prin angajarea de personal nou, corelarea cu fișele de post, aplicarea de scheme motivaționale, participarea la programe de pregătire, vizite de studiu, stagii de practică atât pentru personalul AM/OI-uri, dar și al departamentelor suport (achiziții publice, contractare, etc) (dezvoltarea capacității interne). O altă posibilitate este reprezentată de contractarea de proiecte de Asistență Tehnică, respectiv contractarea de consultanți independenți care să sprijine AM-ul și OI-urile în management și în implementarea fondurilor.

C2. TOATE INSTITUȚIILE IMPLICATE ÎN MANAGEMENTUL POS CCE ÎȘI ÎNDEPLINESC ATRIBUȚIILE ÎN CONFORMITATE CU REGLEMENTĂRILE CE PENTRU FEDR?

Sistemul a fost auditat în ceea ce privește conformitatea acestuia cu regulamentele CE. Nu a fost identificată nicio dificultate în ceea ce privește conformitatea cu reglementările europene.



GUVERNUL ROMÂNIEI

Programul Operațional Sectorial "Creșterea Competitivității Economice"
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

C3. CUM POATE FI ÎMBUNĂTĂȚITĂ CALITATEA ȘI EFICIENȚA SISTEMUL DE MANAGEMENT, AVÂND ÎN VEDERE ATÂT PROBLEMELE ȘI PUNCTELE SLABE ALE ACESTUIA, CÂT ȘI CELE MAI BUNE PRACTICI IDENTIFICATE ÎN CELELALTE ȚĂRI ALE UE?

Recomandări:

- ✓ Pentru utilizarea într-o mai mare măsură a fondurilor alocate se recomandă finanțarea în cadrul AP AT a cheltuielilor de operare a sistemului de implementare a programului, și anume: finanțarea în proporție de 100% a salariilor membrilor AM și OI-uri; acoperirea chiriilor, asigurarea suportului logistic, etc.
- ✓ Se recomandă lărgirea plajei de cheltuieli eligibile, în vederea minimizării cuantumului cheltuielilor neeligibile. Acest lucru ar fi posibil prin modificarea ordinului ministrului care conține lista de cheltuieli eligibile în cadrul AT. În opinia evaluatorului, ar trebui să existe diferențe cât mai mici între valoarea totală a proiectelor și valoarea cheltuielilor eligibile. Contribuția statului român se recomandă să fie minimă în cadrul axei prioritare AT, pentru co-finanțarea în proporție de 25% a cheltuielilor eligibile și finanțarea valorii cheltuielilor neeligibile.

Ca exemplu, în Ungaria, peste 50% din fondurile alocate PO AT sunt destinate finanțării operațiunilor sistemului de implementare (salariile personalului AM-urilor, cheltuielile logistice, ș.a.m.d). În această țară, PO AT finanțează în totalitate salariile personalului tuturor AM-urilor, respectiv al celorlalte unități centrale. AP AT din cadrul diferitelor programe operaționale finanțează salariile personalului OI-urilor, inclusiv al funcțiilor suport (achiziții publice, contractare, etc).