



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 2009 A PROGRAMULUI OPERAȚIONAL SECTORIAL CREȘTEREA COMPETITIVITĂȚII ECONOMICE

RAPORT DE EVALUARE Vol. I



GUVERNUL ROMÂNIEI

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

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

CUPRINS

CUPRINS	3
LISTA FIGURILOR.....	5
ABREVIERI	7
REPERE METODOLOGICE	8
SUMAR EXECUTIV	10
SCOP ȘI OBIECTIVE	10
REPERE METODOLOGICE	10
INTRODUCERE	11
PRINCIPALELE ASPECTE ANALIZATE	11
<i>Progresul până la data de 30.09.2009.....</i>	<i>11</i>
<i>Sistemul de management și implementare</i>	<i>13</i>
<i>Consecințe ale modificării mediului extern</i>	<i>13</i>
PRINCIPALELE CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	14
<i>Principalele concluzii</i>	<i>14</i>
<i>Recomandări prioritare pentru accelerarea implementării</i>	<i>14</i>
1. CADRU GENERAL.....	16
1.1. POS CCE ÎN CADRUL CSNR	16
1.2. OBIECTIVE ȘI PRIORITĂȚI ALE POS CCE	18
1.3. STRUCTURA POS CCE	19
1.4. ALOCĂRI FINANCIARE ÎN CADRUL POS CCE	21
1.5. DOCUMENTE SUPORT PENTRU IMPLEMENTARE	24
2. PROGRESUL POS CCE PÂNĂ LA DATA DE 30.09.2009	28
2.1. APELURI LANSATE ÎN CADRUL POS CCE.....	28
2.2. CERERI DE FINANȚARE DEPUSE ÎN CADRUL POS CCE	28
2.3. DISTRIBUȚIA REGIONALĂ ȘI PE TIPURI DE BENEFICIARI.....	32
2.4. COMPARAȚIE CU PROGRESUL ALTOR PROGRAME OPERAȚIONALE.....	34
2.5. PERSPECTIVE PRIVIND PROGRESUL POS CCE	35
<i>Concluzii</i>	<i>37</i>
2.6. COMPARAȚII INTERNAȚIONALE.....	38
2.7. CONCLUZII PRIVIND PROGRESUL POS CCE	40
3. ANALIZA INDICATORILOR LA NIVEL DE PROGRAM	42
3.1. INTRODUCERE	42
3.2. OBIECTIVE ȘI ȚINTE LA NIVEL DE PROGRAM	42
3.3. EVOLUȚIA INDICATORILOR FAȚĂ DE ANUL 2005	43
3.4. CONCLUZII.....	45

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

4.	EFICACITATEA ȘI EFICIENȚA SISTEMULUI DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE	46
4.1.	INTRODUCERE	46
4.2.	ARHITECTURA INSTITUȚIONALĂ	47
4.3.	PROCESELE DERULATE	52
4.4.	CAPACITATEA FUNCȚIONALĂ.....	53
4.5.	EFICIENȚA GESTIONĂRII POS CCE	56
4.6.	CONCLUZII PRIVIND SISTEMUL DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE	57
5.	ANALIZA MEDIULUI EXTERN.....	60
5.1.	INTRODUCERE	60
5.2.	DESCHIDERE EXTERNĂ A ECONOMIEI ROMÂNEȘTI – INDICATOR DE COMPETITIVITATE.....	60
5.3.	SCHIMBAREA IPOTEZELOR INIȚIALE ALE POSCCE ÎN CONTEXTUL CRIZEI ECONOMICE	62
5.4.	REVALIDAREA ANALIZEI SWOT CA BAZĂ DE FUNDAMENTARE PENTRU POS CCE	62
5.5.	TESTAREA ASUMPTIILOR ANALIZEI EX-ANTE.....	65
5.6.	PERSPECTIVE DE DEZVOLTARE PENTRU PERIOADA URMĂTOARE	66
	<i>Perspective privind evoluția PIB.....</i>	<i>66</i>
	<i>Perspective privind forța de muncă și șomajul</i>	<i>70</i>
	<i>Perspectiva privind veniturile și prețurile.....</i>	<i>71</i>
1.6.	CONCLUZII PRIVIND ÎMPLICAȚIILE STRATEGICE ALE MODIFICĂRII CONTEXTULUI DE IMPLEMENTARE AL POSCCE	72
6.	CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	75
6.1.	INTRODUCERE	75
6.2.	IMAGINE DE ANSAMBLU PRIVIND STADIUL IMPLEMENTĂRII POS CCE LA 30.09.2009.....	75
6.3.	CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	76
	<i>A. Întrebări referitoare la implementarea POS CCE în ansamblu.....</i>	<i>76</i>
	<i>B. Întrebări referitoare la evaluarea progresului POS CCE realizat la 30 septembrie 2009</i>	<i>80</i>
	<i>C. Întrebări Referitoare la calitatea și eficiența structurilor de management și implementare</i>	<i>87</i>
6.4.	PLAN DE IMPLEMENTARE LA NIVELUL PROGRAMULUI OPERAȚIONAL.....	89
6.5.	PROPUNERE PRIVIND CADRUL DE REALIZARE A REALOCĂRIILOR LA NIVELUL POS CCE	100
	<i>Introducere.....</i>	<i>100</i>
	<i>Principii de realocare</i>	<i>100</i>
	<i>Criterii de realocare.....</i>	<i>101</i>

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

LISTA FIGURILOR

Fig. 1 Evaluarea POS CCE: Întrebări de evaluare.....	9
Fig. 3 CSNR – Legături strategice	17
Fig. 4 Contribuția POS CCE la prioritățile CSNR	17
Fig. 5 POS CCE: Axe prioritare și domenii majore de intervenție.....	19
Fig. 6 Scheme de finanțare în cadrul POS CCE.....	20
Fig. 7 Alocarea financiară la nivelul axelor prioritare ale POS CCE	22
Fig. 8 Bugetul POS CCE: Alocarea anuală.....	22
Fig. 9 Concentrarea anuală a finanțării la nivelul programelor operaționale.....	23
Fig. 10 Operațiuni lansate în cadrul POS CCE.....	28
Fig. 11 Cereri de finanțare depuse în cadrul POS CCE (septembrie 2009)	28
Fig. 12 Valoarea cererilor de finanțare procesate la nivelul axelor prioritare (septembrie 2009)	29
Fig. 13 Analiza aplicațiilor prin metoda decompoziției, septembrie 2009	30
Fig. 14 Progresul înregistrat în funcție de Axă Prioritară	32
Fig. 15 Distribuția regională a cererilor de finanțare depuse în cadrul POS CCE.....	33
Fig. 16 Distribuția regională a cererilor de finanțare depuse în cadrul POS CCE, pe axe prioritare	33
Fig. 17 Valoarea cererilor de finanțare depuse, pe tipuri de beneficiari	34
Fig. 18 Valoarea solicitărilor pe tipuri de beneficiari la nivelul axelor prioritare	34
Fig. 19 Tablou comparativ privind progresul programelor operaționale din cadrul CSNR.....	35
Fig. 20 Comparații internaționale – rata absorbției la 3 ani de la lansarea programelor.....	39
Fig. 21 Indicatori macroeconomici 2005-2014.....	43
Fig. 22 Indicatori asociați ȋntelilor specifice.....	44
Fig. 23 Indicele competitivității globale – România	44
Fig. 24 Indicele competitivității globale pentru România (2009) – detalieri	45
Fig. 25 Eficacitatea și Eficiența POS CCE: Tipologie și Criterii de Evaluare.....	46
Fig. 26 Organisme Intermediare	47
Fig. 27 Nivelurile de personal din AM și OI-uri.....	53
Fig. 28 Fluctuația personalului.....	53
Fig. 29 Alocarea posturilor în funcție de procesele derulate (%).....	54
Fig. 30 Alocarea personalului cu normă întreagă pe procese (%).....	55
Fig. 31 Experiența relevantă a personalului din OI-uri.....	55
Fig. 32 Personalul AM/OI raportat la dimensiunea bugetului	56
Fig. 33 Comparație între nivelul personalului și progresul înregistrat, pe PO	56
Fig. 35 Balanța comercială a României.....	61
Fig. 36 Importuri și exporturi, pe grupe de produse.....	61
Fig. 37 Contribuția factorilor la creșterea PIB-ului potențial.....	67
Fig. 38 Decalajul dintre PIB estimat și PIB real (output gap).....	67
Fig. 39 Creșterea economică 2008-2012.....	68
Fig. 40 Contribuția componentelor de utilizare la creșterea reală a PIB.....	69
Fig. 41 Balanța economiei-investiții.....	69
Fig. 42 Evoluția forței de muncă	70
Fig. 43 Evoluția ratei șomajului.....	71
Fig. 44 Evoluția prețurilor de consum și a prețurilor producției industriale	72
Fig. 45 Evoluția deflatorilor.....	72



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”

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
APC	Autoritate Publică Centrală
APL	Autoritate Publică Locală
BERD	Cheltuielile sectorului privat cu cercetarea – dezvoltarea (EN: <i>business expenditure on RD</i>)
CDI	Cercetare-dezvoltare și Inovare
CE	Comisia Europeană
CM	Comitetul de Monitorizare a POS CCE
CSNR	Cadrul Național Strategic de Referință
DCI	Document Cadru de Implementare
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: <i>gross domestic expenditure on R&D</i>)
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
OIPSI	Organismul Intermediar pentru Promovarea Societății Informaționale
PND	Planul Național de Dezvoltare
PO/POS	Program Operațional (Sectorial)
POAT	Programul Operațional Asistență Tehnică
PO DCA	Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative
POR	Programul Operațional Regional
POS CCE	Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice
POS DRU	Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane
POS Mediu	Programul Operațional Sectorial Mediu
POS Transport	Programul Operațional Sectorial Transport
UE	Uniunea Europeană

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

REPERE METODOLOGICE

Evaluarea Intermediară a Programului Operațional Creșterea Competitivității Economice constituie primul exercițiu de acest tip de la momentul lansării Programului, în 2007, și face parte dintr-un demers mai extins al Autorității de Management, concretizat în *Planul de evaluare POS CCE pentru perioada 2007-2013*.

Obiectivul general al evaluării intermediare este acela de a contribui la îmbunătățirea implementării intervențiilor finanțate prin POS CCE și a utilizării resurselor alocate, cu scopul de a analiza modul de implementare a POS CCE din punct de vedere al eficacității și eficienței și de a furniza factorilor de decizie ai POS CCE (AM și Comitet de Monitorizare) recomandări pentru eficientizarea gestionării programului.

Evaluarea s-a concentrat în mod special trei problematici, după cum urmează:

- (i) **Evaluarea rezultatelor tuturor apelurilor lansate până la data de 30 septembrie 2009¹ pentru finanțare prin POS CCE**, respectiv: analiza calității cererilor de finanțare transmise, documentația și activitățile realizate de AM și OI-uri ca suport pentru solicitanți din punct de vedere al relevanței și eficacității, în vederea îmbunătățirii capacității de absorbție și pregătirea lansării următoarelor apeluri de propuneri de proiecte;
- (ii) **Evaluarea eficienței sistemului de management al POS CCE, prin prisma progresului înregistrat în atingerea indicatorilor propuși;**
- (iii) În plus, s-a realizat o **analiză a posibilelor efecte pe care dificultățile actuale ale situației financiare/economice globale le poate avea asupra implementării POS CCE**; în acest context, valabilitatea evaluării ex-ante a POS CCE a fost verificată;

Întrebările de evaluare aferente fiecărei tematici menționate anterior sunt prezentate în figura din pagina următoare.

Activitățile derulate pe parcursul evaluării s-au desfășurat pe două paliere:

- Orizontal, la nivel de Program Operațional: acestea au fost stabilite, planificate și implementate la nivel central, în mod evident din motive de economie de scară. Acestea au inclus analiza documentelor relevante la nivel de program, analiza progresului prin metoda decompoziției, consultări cu *stakeholderii* (interviuri, seminarii, sondaj online);
- Vertical, la nivel de Axă Prioritară: trebuie subliniat faptul că activitățile la nivel de AP au fost stabilite și planificate tot la nivel central, pentru a asigura coordonarea și consistența la nivelul echipei, dar au fost implementate la nivel de axă printr-un responsabil de axă (expert cheie). Activitățile la nivel de axă prioritară au inclus, în principal, analiza de documente și consultări cu *stakeholderii* relevanți și s-au derulat în paralel pentru toate axele, utilizând o abordare, o metodologie și *template-uri* comune de evaluare, elaborate și agreate la nivel central. Cu toate acestea, evaluările la nivel de axă diferă sensibil în funcție de conținut, stadiul implementării, natura organismului de implementare și de aspectele tehnice.

O descriere succintă a metodologiei și a activităților derulate se regăsește în Anexa 7.

¹ Data de referință pentru evaluare a fost inițial 31 decembrie 2008.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 1 Evaluarea POS CCE: Întrebări de evaluare

ÎNTREBĂRI REFERITOARE LA IMPLEMENTAREA POS CCE ÎN ANSAMBLU

- ✓ *Care este progresul realizat în implementarea programului comparativ cu obiectivele /țintele finale stabilite inițial și care este rata de progres anuală previzionată?*
- ✓ *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 SOP)?*
- ✓ *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)?*
- ✓ *Este sistemul de management al POS CCE funcțional și eficient?*
- ✓ *Care sunt măsurile pe care trebuie să le ia AM și CM pentru îmbunătățirea absorbției fondurilor comunitare?*
- ✓ *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*

REFERITOR LA EVALUAREA PROGRESULUI POS CCE REALIZAT LA SFÂRȘITUL ANULUI 2008

- ✓ *Este echilibrată distribuția cererilor de finanțare pe operațiuni și pe regiuni?*
- ✓ *Au fost primite suficiente cereri de finanțare la apelurile lansate? Dacă nu, de ce?*
- ✓ *Care sunt principalele motive pentru respingerea proiectelor?*
- ✓ *Ce factori au influențat calitatea proiectelor?*
- ✓ *Au fost relevante și utile activitățile și documentația realizate de AM și OI-uri în ceea ce privește nevoile aplicanților pentru redactarea proiectelor?*
- ✓ *A fost relevantă și suficientă documentația oferită în cadrul apelurilor de proiecte?*
- ✓ *Ce părți ale documentelor pot fi îmbunătățite și cum?*
- ✓ *Este sistemul de selecție eficient?*

REFERITOR LA CALITATEA ȘI EFICIENȚA STRUCTURILOR DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE

- ✓ *Care sunt principalele probleme, constrângeri și punctele slabe ale sistemului?*
- ✓ *Toate instituțiile implicate în managementul POS CCE își îndeplinesc atribuțiile în conformitate cu Reglementările CE pentru FEDR?*
- ✓ *Cum poate fi îmbunătățită calitatea și eficiența sistemului de management, având în vedere atât problemele și punctele slabe ale acestuia, cât și cele mai bune practici identificate în celelalte țări ale UE?*

Sursa: Caietul de Sarcini

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

SUMAR EXECUTIV

SCOP ȘI OBIECTIVE

Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POS CCE) este unul dintre cele șapte programe operaționale din componența Cadrului Național Strategic de Referință prin care se implementează Fondurile Structurale în România, în perioada 2007-2013. Obiectivul principal al POS CCE este acela de a încuraja creșterea productivității întreprinderilor românești, pentru reducerea decalajelor față de media Uniunii Europene.

Conform Planului multianual de evaluare a POS CCE, pe parcursul implementării POS CCE trebuie să aibă loc două evaluări intermediare, dintre care prima, cea din anul 2009, va analiza în principal progresul implementării Programului Operațional realizat până la sfârșitul anului 2008², prin prisma păstrării relevanței obiectivelor cuantificate ale programului, evoluției fizice și financiare, funcționării structurilor administrative și calității mecanismelor de implementare. Exercițiul de evaluare are ca scop formularea unor recomandări privind îmbunătățirea performanței programului operațional în termeni de eficiență și eficacitate³. Acest document reprezintă Raportul de Evaluare 2009.

În perioada 2009/2010, evaluări similare au fost elaborate pentru Cadrul Național Strategic de Referință și celelalte programe operaționale.

Evaluarea Intermediară a POS CCE s-a realizat în perioada noiembrie 2009 – iunie 2010, în cadrul proiectului "Asistență tehnică pentru AM POS CCE pentru evaluarea intermediară a POS CCE", contract nr. 34/09.11.2009, implementat de către consorțiul format din *GEA Strategy&Consulting SA*, *Fitzpatrick Associates Economic Consultants Ltd.* și *KPMG România SRL*.

Analiza s-a concentrat în mod special trei problematici, după cum urmează:

- (iv) **Evaluarea rezultatelor tuturor apelurilor lansate până la data de 30 septembrie 2009** pentru finanțare prin POS CCE, respectiv: analizarea calității cererilor de finanțare transmise, documentația și activitățile realizate de Autoritatea de Management și OI-uri ca suport pentru aplicanți, în vederea îmbunătățirii capacității de absorbție și pregătirea lansării următoarelor apeluri;
- (v) **Evaluarea eficienței sistemului de management al POS CCE, prin prisma progresului înregistrat în atingerea indicatorilor propuși;**
- (vi) **Analiza posibilelor efecte pe care dificultățile actuale ale situației financiare/economice globale le pot avea asupra implementării POS CCE;** în acest context, a fost examinată valabilitatea evaluării ex-ante a POS CCE.

REPERE METODOLOGICE

Cercetarea și analiza derulate pe parcursul evaluării s-au desfășurat pe două paliere:

- Orizontal, la nivel de Program Operațional: acestea au fost stabilite, planificate și implementate la nivel central, în mod evident din motive de economie de scară, și au constatat în: *analiza documentelor relevante, evaluarea evoluției mediului extern și a posibilelor implicații ale crizei financiare, analiza progresului fizic al Programului (proiecte depuse/aprobate / contractate / implementate), consultarea stakeholderilor, derularea unui sondaj online în rândul solicitanților POS CCE, analiza sistemului de management și implementare și prezentarea unor studii de caz internaționale relevante.*
- Vertical, la nivel de Axă Prioritară: trebuie subliniat faptul că activitățile la nivel de AP au fost stabilite și planificate tot la nivel central, pentru a asigura coordonarea și consistența la nivelul echipei, dar au fost

² După inițierea proiectului, data limită de analiză a fost prelungită până la 30 septembrie 2009

³ Planul de evaluare a POS CCE, pag.14

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

implementate la nivel de axă printr-un responsabil de axă (expert cheie) și o echipă dedicată axei respective. Activitățile la nivel de axă prioritară s-au derulat în paralel pentru toate axele, utilizând o abordare, o metodologie și template-uri comune de evaluare, elaborate și agreate la nivel central. Cu toate acestea, evaluările la nivel de axă diferă sensibil în funcție de conținut, stadiul implementării, natura organismului de implementare și de aspectele tehnice. Activitățile la nivel de axă prioritară au vizat: *analiza documentelor relevante, a indicatorilor și sistemului de management și implementare la nivel de Organism Intermediar, precum și derularea de consultări cu stakeholderii relevanți la nivel de axă.*

INTRODUCERE

Obiectivul general asumat de POS CCE este acela de a contribui la creșterea competitivității întreprinderilor românești, respectând principiile dezvoltării durabile și reducând astfel decalajul dintre nivelul de productivitate din România comparativ cu cel înregistrat la nivelul UE, ținta concretă fiind aceea ca România să atingă nivelul de 55% din media productivității europene până în 2015.

Programul are prevăzut un buget⁴ de 12,6 mld lei (3,01 mld EUR) pentru întreaga perioadă de programare, echivalentul a 13,3% din totalul CSNR, POS CCE ocupând locul 5 din cele șapte PO din punct de vedere al mărimii, în urma PO Transport, Mediu, POS DRU, POR și înaintea PO DCA și PO AT. Profilul anual prognozat pentru POS CCE prevede valori maxime ale cheltuielilor pentru 2010-11, ceea ce constituie o diferență față de toate celelalte programe operaționale, cu alocări estimative mai mari către finalul perioadei de implementare.

POS CCE este totodată singurul Program din cadrul CSNR direcționat cu prioritate către sectorul privat, ceea ce implică faptul că Programul este unul condus de cerere⁵ (*demand-driven*) și dependent de atractivitatea sa pentru potențialii beneficiari, mult mai mult față de programele adresate cu preponderență sau în totalitate sectorului public.

POS CCE este structurat în cinci Axe Prioritare, după cum urmează: Axa Prioritară 1, dedicată sprijinirii investițiilor productive, cu o alocare de 36% din bugetul Programului; AP2, destinată susținerii activității de cercetare-dezvoltare în sprijinul competitivității, cu o alocare de 21%; AP3 dedicată promovării societății informaționale, având 16% din bugetul total; AP4 dedicată susținerii sectorului energetic, cu 24% și AP5, rezervată Asistenței tehnice, cu o alocare de 3%. Axele cuprind un număr de 14 Domenii Majore de Intervenție și 34 de Operațiuni. Bugetul POS CCE este însă dominat de o serie de DMI-uri cu o mărime mai mare, 5 dintre acestea însumând 65% din finanțarea totală.

Natura DMI-urilor și a operațiunilor este diversă, oferind de la sprijin de tip grant pentru întreprinderile mici și mari până la sprijin pentru instituții publice din domeniile cercetării, educației și sănătății. Din punct de vedere al naturii economice a intervențiilor, cele mai multe presupun subvenții "corective", concepute pentru a modifica comportamentul pieței (ex. accesul la finanțare pentru IMM-uri), dar includ și furnizarea de bunuri publice (ex. dezvoltarea infrastructurii publice de cercetare) și subvenții care vizează zone critice la nivelul economiei (ex. activitatea de cercetare-dezvoltare desfășurată de întreprinderi).

PRINCIPALELE ASPECTE ANALIZATE

PROGRESUL PÂNĂ LA DATA DE 30.09.2009

Implementarea Programului Operațional se realizează unitar la nivelul tuturor axelor prioritare, urmând aceleași etape ale managementului ciclului de proiect: acestea includ pregătirea și lansarea operațiunilor, furnizarea de informații până

⁴ Cheltuieli publice totale

⁵ Programele și măsurile bazate pe cerere sunt sau ar trebui să fie întocmite pornind de la nevoile identificate ale grupului țintă; datorită faptului că nu există nici un mecanism de obligare a potențialilor beneficiari să solicite finanțare, succesul programului depinde exclusiv de interesul aplicanților și de atractivitatea măsurilor promovate

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

la depunerea aplicațiilor, evaluarea și selecția propunerilor de proiecte depuse (administrativă, de eligibilitate și tehnico-financiară), contractarea proiectelor câștigătoare, monitorizarea și verificarea implementării, efectuarea plăților.

În ansamblu, la sfârșitul lunii septembrie 2009, Programul înregistra un progres satisfăcător pentru primele stadii ale ciclului proiectelor, progres care se temperează pe măsura trecerii de la pregătirea operațiunilor la implementarea efectivă, cu alte cuvinte este mai puțin avansat în ceea ce privește aprobările, contractarea proiectelor și plățile.

Progresul variază atât între axele prioritare, cât și în interiorul acestora, între operațiuni. În ceea ce privește lansarea de apeluri, Programul Operațional Creșterea Competitivității Economice este avansat, doar 5 operațiuni nefiind încă nelansate. Dintre operațiunile încă nelansate, 2 aparțin Axei Prioritare 1, 2 aparțin Axei Prioritare 3 și 1 aparține Axei Prioritare 2. Din punct de vedere al bugetului, apelurile lansate până la sfârșitul lunii septembrie 2009 reprezintă aproximativ jumătate din valoarea Programului Operațional pentru perioada 2007-13, peste alocarea orientativă prevăzută pentru 2007-2009, ceea ce arată o evoluție pozitivă în primele etape de implementare, cu toate că lansarea primei operațiuni (din cadrul Axei Prioritare 2) a avut loc la sfârșitul anului 2007, cu aproape un an întârziere față de momentul anticipat.

Numărul mare de apeluri și sumele alocate acestora arată un progres satisfăcător în etapa de pregătire și lansare; totodată, aceasta a constituit și una dintre cauzele întârzierilor înregistrate în procesarea cererilor de finanțare depuse.

Atractivitatea programului pentru potențialii beneficiari este un element important pentru un program operațional destinat sprijinirii întreprinderilor și care este, implicit, condus de cerere. Până la sfârșitul termenului limită pentru analiză, fuseseră depuse aproximativ peste 4700 de propuneri de proiecte, cu o valoare cumulată de 85% din alocarea totală POS CCE pentru 2007-13, ceea ce, în condițiile începutului târziu poate pune sub semnul întrebării posibilitatea îndeplinirii țințelor asumate până la finalul perioadei de programare. Cu toate acestea, popularitatea⁶ a variat în funcție de AP (și Operațiune), cele mai accesate fiind AP2 (Cercetare), pentru care valoarea solicitată a reprezentat 146% din valoarea alocării; AP1 (Investiții Productive), cu o valoare solicitată de 92%; AP3 (TIC) cu 53%, AP4 (Energie) cu 52% și AP5 (Asistență Tehnică) totalizând proiecte de numai 10% din valoarea alocată.

Din punct de vedere al **procesării solicitărilor**, la sfârșitul lunii septembrie 2009, situația, exprimată procentual, era următoarea: Verificare administrativă 82%; Verificarea eligibilității 94%; Evaluare tehnică 49%; Aprobare 70%; Contractare 65%; Plăți 31%. Aceste procente reflectă ponderea proiectelor care au trecut cu succes etapele anterioare: de ex. numai pentru 31% din proiectele contractate s-au realizat și plăți. Astfel, este evidentă concentrarea activității în primele stadii și scăderea acesteia pentru cele din urmă. De asemenea, aceste rate variază și în funcție de axă prioritară și operațiune: în timp ce 99% dintre proiectele aprobate pentru AP2 au fost contractate, pentru AP4 nici una dintre aprobări nu ajunsese în acest stadiu. În cazul plăților, în timp ce 31% din proiectele aprobate au primit finanțare, acest indicator a atins valoarea de 67% în cazul AP 1, dar a fost de 0% pentru AP 3, 4 și 5⁷.

Per ansamblu, cele mai mari progrese la data de 30.09.2009, se înregistrau în cazul Axelor Prioritare 1 și 2, urmate de axa 3. Axele 4 și 5 erau și sunt în continuare, pe ultimele locuri.

În privința absorbției fondurilor, după cum a fost precizat deja 31% dintre proiectele aprobate primiseră o formă de finanțare până la sfârșitul lui septembrie 2009- reprezentate în cea mai mare măsură de prefinanțări acordate în cadrul AP1⁸. Cu toate acestea, mărimea acestora a fost destul de mică - 498m lei. Aceasta a reprezentat 19% din alocarea POS CCE pentru 2007-09 și 4% din cea pentru 2007-13, incluzând din nou și prefinanțările. Prin urmare, progresul în fazele următoare ale ciclului proiectelor, și în mod special în cazul implementării /absorbției va reprezenta o problemă critică pentru Program în următorii 1-2 ani.

După cum s-a menționat anterior, data limită pentru analiză a fost 30 septembrie 2009. Datele mai recente, de la sfârșitul lunii martie 2010 arată o creștere cu 100% a valorii aplicațiilor primite (de ș.a 13,8 mld. Lei la 26,4 mld lei), a celor aprobate cu 41% și a contractelor cu 56%. De asemenea, plățile au crescut cu 17 procente.

⁶ Definită ca valoarea totală a cererilor de finanțare depuse raportată la bugetul total alocat ;

⁷ Procentele reprezintă raportul între valoarea plăților efectuate și valoarea proiectelor contractate ;

⁸ Ponderea cea mai importantă având-o plata direcționată către programul JEREMIE pentru susținerea intermediarilor financiari (sub administrarea FEI).

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

SISTEMUL DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE

Sistemul general de implementare și management al POS CCE și procedurile aferente acestuia sunt similare cu celelalte programe operaționale din cadrul CSNR. Managementul și implementarea POS CCE sunt reglementate de regulamentele europene. În termeni de responsabilități generale, Guvernul României prin ministerele de resort și Autoritatea de Management dețin întreaga responsabilitate privind angajamentele incluse în documentele referitoare la Fondurile Structurale și pentru implementarea corectă și eficientă a acestora, asigurând, astfel, disponibilitatea și sistemul de acces la resursele financiare și la alte tipuri de resurse necesare îndeplinirii priorităților descrise în POS CCE. În baza acordurilor de delegare, o serie de atribuții sunt îndeplinite de către Organismele Intermediare, patru la număr. AM îndeplinește și rol de OI pentru AP1-operațiunea Întreprinderi Mari.

Sistemul are o serie de caracteristici care se constituie în provocări pentru managementul și implementarea Programului:

- ✓ noutatea sistemului în faza supusă evaluării, atât pentru instituțiile de implementare cât și pentru beneficiarii potențiali;
- ✓ capacitatea instituțională redusă, datorată atât personalului insuficient cât și a lipsei competențelor necesare (comunicare și relația cu beneficiarii, management financiar; achiziții publice, control financiar, alte domenii specifice, asociate activității de monitorizare a proiectelor)
- ✓ un număr de probleme de reglementare și de politică publică nesoluționate încă, în special în cazul energiei și a polilor de creștere;
- ✓ legislația și procedurile complexe și greoaie de achiziții publice și control financiar;
- ✓ absența unor subcontractori cu experiență pentru furnizarea de sprijin specializat în implementare.

Aceste elemente au avut o serie de consecințe negative încă din fazele de început, inclusiv întârzieri mari în evaluarea proiectelor, un număr mare de cereri de clarificare în timpul procesului de evaluare, un progres lent al implementării dincolo de fazele inițiale și un nivel probabil foarte mare al costurilor. Pentru îmbunătățirea problemelor întâmpinate au fost luate măsuri, inclusiv flexibilitatea privind eligibilitatea financiară, utilizarea pre-finanțării, simplificarea procedurii administrative prin extinderea declarațiilor pe proprie răspundere (ex. depunerea documentelor de ordin fiscal necesară doar în faza contractuală).

Din punct de vedere al eficacității și eficienței, POS CCE are un nivel mediu de performanță la nivelul CSNR. În cadrul Evaluării Intermediare, a fost realizată o analiză a nivelului cheltuielilor realizate după trei ani de implementare înregistrate de alte Programe similare (programe de competitivitate la nivel național) în trei State Membre: Ungaria, Slovacia și Irlanda. Nivelurile comparative pentru primele runde de finanțare au fost pentru Ungaria (2003-06) de 70%, pentru Slovacia (2003-06) 34%, și pentru Irlanda (1989-93) 49%.⁹ Aceasta indică un nivel scăzut dar nu singular al absorbției României.

Alte probleme, care vizează dezvoltarea resurselor umane, includ niveluri ridicate al posturilor vacante sau blocate din cadrul OI-urilor, nevoia de competențe specifice, abilitatea de a face față unor vârfuri de activitate, accesul la servicii specializate (juridice, financiare, de achiziții) și o nevoie generalizată de o mai bună cooperare pentru rezolvarea problemelor în cadrul și între organizațiile implicate în implementarea POS CCE.

CONSECINȚE ALE MODIFICĂRII MEDIULUI EXTERN

Criza economică a schimbat semnificativ ipotezele economice inițiale ale POS CCE, care, în prezent, trebuie să funcționeze într-un climat economic mai degrabă potrivnic pentru dezvoltarea competitivă. Având în vedere faptul că impactul economic și social este unul fără precedent, este dificil de estimat atât durata efectelor cât și măsura în care acestea vor afecta implementarea Programului. Cert este faptul că premisele inițiale de programare, care presupuneau un climat investițional favorabil, o creștere economică susținută și cheltuieli publice în creștere trebuie înlocuite cu o

⁹ În Ungaria și Slovacia, prima perioadă de programare a fost una de 3 ani, astfel încât comparația nu este validă în totalitate

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

scădere accentuată a veniturilor, contracția economiei și înrăutățirea condițiilor mediului de afaceri intern și internațional, în ansamblu.

Aceste schimbări semnificative afectează evoluția Programului din mai multe perspective:

- ✓ În primul rând, **evoluția negativă a cererii**, precum și vulnerabilitatea finanțelor publice au dus la înrăutățirea perspectivei investiționale, atât în ceea ce privește capitalul autohton, cât și cel străin, cel puțin pentru perioada 2008-2010. Multe proiecte de investiție au fost anulate, în timp ce altele au fost conservate, în așteptarea depășirii crizei.
- ✓ În al doilea rând, **accesul la finanțare al IMM**, care era oricum o problemă chiar și înaintea apariției crizei, s-a înrăutățit și mai mult, atât din cauza prudenței adiționale a băncilor, cât și din cauza căderii pieței imobiliare și a garanțiilor imobiliare (colaterale) aferente creditării. Înrautățirea accesului la finanțare afectează direct implementarea POS CCE. Acest fapt a dus pe de-o parte la renunțarea de către o parte din beneficiari la implementarea proiectelor abia câștigate în cadrul POS CCE, și pe de altă parte la „autoselectarea” potențialilor solicitanți din sectorul privat pe principii oarecum darwiniste, în sensul că doar firmele cu o situație financiară solidă își mai permit să depună și să implementeze proiecte de investiții în cadrul POSCCE.
- ✓ În al treilea rând, **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. Unul dintre exemplele cele mai elocvente se referă la AP2, unde programarea inițială avea în vedere o creștere substanțială a bugetului național de cercetare-dezvoltare, ceea ce s-a materializat în 2007 și mai ales 2008, după care a avut loc o reducere severă în 2009 și chiar 2010.

Mai mult, presiunea bugetară a dus și la căutarea unor căi de creștere a veniturilor la bugetul de stat, ceea ce s-a transpus printr-o tendință de **creștere a fiscalității**, care a contribuit la **diminuarea veniturilor mediului privat**. Acest fapt a avut implicații directe asupra capacității firmelor, în special IMM, de a asigura resursele necesare implementării proiectelor și a afectat negativ cererea în cadrul unor apeluri POS CCE destinate în special firmelor.

PRINCIPALELE CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

PRINCIPALELE CONCLUZII

Concluzia globală a Evaluării Intermediare este aceea că este nevoie de accelerarea ritmului de implementare a Programului Operațional, în special în ceea ce privește etapele de selecție, contractare, implementare și plăți. Pe măsură ce Programul avansează, se remarcă o concentrare a atenției către aceste tipuri de activități la nivelul tuturor instituțiilor implicate, de la Comitetul de Monitorizare la organismele intermediare, dar ritmul trebuie accelerat. În principal, prioritatea acordată până acum etapelor de lansare și procesare a aplicațiilor trebuie să fie înlocuită cu atenția către efectuarea cheltuielilor, toate celelalte etape fiind în esență elemente pregătitoare pentru absorbție.

Concentrarea pe cheltuirea fondurilor alocate trebuie să vină nu doar din cerințele de reglementare privind regulile N+, ci, mai mult decât oricând, din nevoia de a asigura sprijin financiar companiilor în contextul economic actual, POS CCE fiind singurul program operațional destinat cu precădere sectorului privat

RECOMANDĂRI PRIORITARE PENTRU ACCELERAREA IMPLEMENTĂRII

Secțiunea de concluzii și recomandări a Raportului de Evaluare menționează aproximativ 30 de recomandări cu privire la accelerarea implementării, unele dintre acestea putând fi evidențiate ca prioritare, sau, altfel spus, acțiuni care pot contribui la ameliorarea unuia sau mai multor aspecte critice sau blocaje identificate în sistem. Din rațiuni de spațiu, Sumarul executiv prezintă recomandările în linii generale, detalii și instrucțiunile privind implementarea regăsindu-se în capitolul dedicat.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ **Lansarea apelurilor de propuneri de proiecte:** operațiunile nelansate, în special cele cu alocări financiare mari, trebuie analizate de către AM/OI-uri în ceea ce privește cauzele specifice ale amânărilor și perspectivele de a rezolva aceste situații într-o perioadă de timp rezonabilă. În cazul în care nu se pot identifica soluții, ar trebui este necesară planificarea realocării fondurilor către operațiuni cu un potențial de absorbție mai mare;
- ✓ **Realocările financiare:** capitolul de concluzii și recomandări include și un cadru indicativ pentru realocarea financiară. Acesta subliniază nevoia pentru decizii bine fundamentate, atât în ceea ce privește operațiunile "donor", de unde se vor prelua unele fonduri, cât și operațiunile al căror buget urmează a fi suplimentat; nu trebuie să se plece de la premisa că cele două operațiuni să fie în cadrul aceluiași domeniu de intervenție sau axe prioritare;
- ✓ **Procedurile de depunere și selecție:** simplificarea procedurilor trebuie aplicată acolo unde este fezabil, inclusiv prin introducerea unor mecanisme de negociere sau de tipul fișelor utilizate pentru asistență tehnică, acolo unde numărul beneficiarilor potențiali este foarte mic sau prin introducerea unor scheme de vouchere, acolo unde există potențial de a atrage un număr mare de granturi de mici dimensiuni;
- ✓ **Grupul țintă:** beneficiarii potențiali trebuie abordați într-o manieră proactivă, prin acțiuni de promovare directă, în cazul operațiunilor cu popularitate scăzută;
- ✓ **Accesul la finanțare:** trebuie luate măsuri de îmbunătățire a accesului la finanțare pentru beneficiari, inclusiv crearea de instrumente dedicate sau utilizarea fondurilor naționale pentru operațiuni de tip Jeremie;
- ✓ **Calitatea aplicațiilor:** alături de creșterea popularității, îmbunătățirea calității aplicațiilor depuse este o soluție pentru creșterea nivelului absorbției. Asistența tehnică trebuie utilizată pentru furnizarea de sprijin aplicanților, atât pentru informare, cât și pentru consiliere;
- ✓ **Capacitatea de management:** capacitatea instituțională a sistemului de management și implementare ar trebui îmbunătățită prin instruirea personalului existent; accesul la expertiză specifică (juridică, achiziții publice, management financiar, audit sau tehnică) trebuie îmbunătățit prin utilizarea de resurse externe, prin asistență tehnică, pentru toate etapele;
- ✓ **Cheltuirea fondurilor:** numărul mare de apeluri și aplicații procesate nu vor contribui la absorbția fondurilor dacă nu sunt dublate de o creștere a nivelului plăților efectuate. În acest sens, este necesară simplificarea procedurilor de control și avizare a plăților, sprijin pro-activ pentru beneficiari (care pot fi considerați "clienți" ai Programului), monitorizarea la nivel de proiect și estimarea plăților ce urmează a fi efectuate;
- ✓ **Asistență tehnică:** Axa prioritară Asistență Tehnică este destinată sprijinirii implementării Programului, prin asigurarea suportului necesar în vederea evitării blocajelor; cu toate acestea, axa în sine se confruntă o serie de blocaje, la fel cu celelalte. Depășirea acestora, în ceea ce privește numărul de personal, resursele și expertiza trebuie să fie o prioritate, astfel încât asistența tehnică să fie o soluție și nu o altă problemă.

Alte recomandări, precum și detalii și instrucțiuni cu privire la implementarea acestora, se regăsesc în Capitolul 5 al acestui Raport.

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

1. CADRU GENERAL

1.1. POS CCE ÎN CADRUL CSNR

Intrarea României în Uniunea Europeană a constituit un moment de cotitură din mai multe perspective, un aspect deosebit de importat fiind programarea și planificarea activităților legate de implementarea Instrumentelor Structurale. Acestea au făcut trecerea de la fondurile de pre-aderare, pre-definite și stabilite la nivel european, la un cadru național, în care Fondurile Structurale sunt programate să răspundă nevoilor și priorităților naționale, în contextul mai larg al Agendei Lisabona, Politicii de Coeziune și reglementărilor europene din acest domeniu.

Respectând prioritățile stabilite în Planul Național de Dezvoltare 2007-2013, programarea Fondurilor Structurale s-a făcut prin Cadrul Național Strategic de Referință, agreat între România și Uniunea Europeană. Direcțiile de dezvoltare vizate de CSNR – denumite generic „priorități tematice” – vizează îmbunătățirea infrastructurii de bază, creșterea competitivității economiei, dezvoltarea resurselor umane și consolidarea capacității administrative.

Fig. 2 Cadrul Național Strategic de Referință – priorități tematice

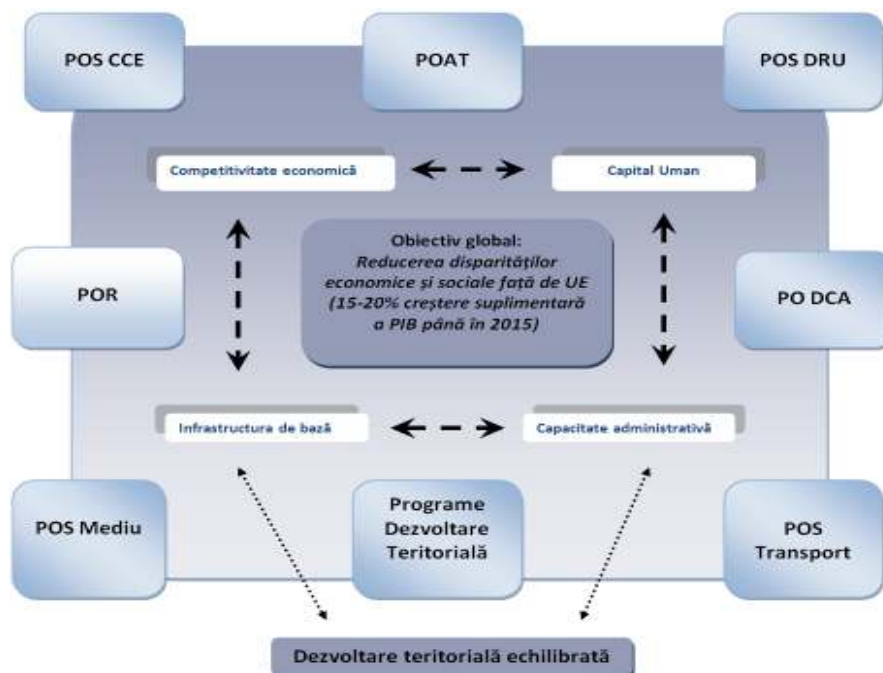
- 1. Dezvoltarea infrastructurii de bază la standarde europene**
- 2. Creșterea competitivității pe termen lung a economiei românești**
- 3. Dezvoltarea și folosirea mai eficientă a capitalului uman din România**
- 4. Consolidarea unei capacități administrative eficiente .**

Cele patru obiective CSNR inter-relaționează și se consolidează unul pe celălalt, asigurând o abordare coerentă și sinergică a priorităților și acțiunilor planificate, atât la nivel intra-sectorial, cât și inter-sectorial. Cele două teme transversale, *Consolidarea unei capacități administrative eficiente* și *Promovarea dezvoltării teritoriale echilibrate* sprijină atingerea obiectivelor CSNR, iar implementarea și impactul lor privesc toate programele operaționale, fiind esențiale pentru dezvoltarea economică durabilă.

Cadrul Național Strategic de Referință urmărește o abordare coordonată, prin investiții corelate în cadrul mai multor programe operaționale, așa cum se poate observa în figura următoare. Alături de programele de cooperare teritorială (transfrontaliere, interregionale, transnaționale), instrumentele structurale se implementează prin programe sectoriale (POS CCE, POS DRU, POS Mediu, POS Transport, PO DCA), un program regional (POR) și un program operațional de asistență tehnică (POAT), menit să sprijine implementarea celorlalte programe

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

Fig. 3 CSNR – Legături strategice



Sursa: Adaptare CSNR, diagrama 8

Obiectivele CSNR sunt corelate și se sprijină reciproc, iar strategia fiecărui program operațional vizează furnizarea unei intervenții eficiente cu impact la nivel național și asigurarea complementarității cu alte operațiuni finanțate prin FEDR, cu alte Instrumente Structurale (FSE, FC) și cu FEADR, în cadrul Programului Național pentru Dezvoltare Rurală.

În ceea ce privește obiectivul Programului Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice, acesta se subscrie în principal celei de-a doua priorități a CSNR - *creșterea competitivității pe termen lung a economiei românești* - contribuind, în același timp, și la celelalte priorități tematice, în special la dezvoltarea capitalului uman și la dezvoltarea teritorială echilibrată.

Fig. 4 Contribuția POS CCE la prioritățile CSNR

	Dezvoltarea infrastructurii de bază la standarde europene	Creșterea competitivității pe termen lung a economiei românești	Dezvoltarea și folosirea mai eficientă a capitalului uman din România	Consolidarea unei capacități administrative eficiente	Promovarea unei dezvoltări teritoriale echilibrate
Axa Prioritară 1		◆	◆		◆
Axa Prioritară 2		◆	◆		◆
Axa Prioritară 3		◆	◆	◆	◆
Axa Prioritară 4	◆	◆			
Axa Prioritară 5		◆		◆	

Sursa: Cadrul Național Strategic de Referință

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Axele prioritare ale POS CCE au fost elaborate astfel încât acestea să fie complementare cu alte domenii de intervenție incluse în POS Dezvoltare Resurse Umane, POR, PO Dezvoltarea Capacității Administrative, POS Mediu, PO Asistență Tehnică și PNDR.

Complementaritatea intervențiilor dintre POS CCE și celelalte programe operaționale din cadrul CSNR poate fi analizată din două perspective:

- ✓ separarea diferitelor tipuri de intervenții, a beneficiarilor și domeniilor, astfel încât să nu se producă suprapuneri și să nu existe riscul dublei finanțări;
- ✓ corelarea intervențiilor, pentru obținerea unui efect sinergic și pentru creșterea impactului Instrumentelor Structurale în România.

Dacă prima perspectivă este destul de ușor de urmărit și evaluat, separarea fiind evidentă pe parcursul implementării, asigurarea efectului sinergic al intervențiilor ridică o serie de probleme: pe de o parte, este încă devreme pentru a estima corect impactul fondurilor europene, implementarea proiectelor fiind încă la început, iar pe de altă parte, nu există încă suficiente informații corelate pentru a identifica, la nivel regional sau sectorial, diferitele tipuri de proiecte finanțate din fonduri europene. Această analiză poate face însă obiectul unei evaluări separate și poate constitui baza pentru fundamentarea viitoarei programări a Instrumentelor Structurale la nivel național.

1.2. OBIECTIVE ȘI PRIORITĂȚI ALE POS CCE

Obiectivul general al POS CCE este creșterea productivității întreprinderilor românești, în conformitate cu principiile unei dezvoltări durabile și reducerea decalajelor față de productivitatea medie la nivelul UE. Ținta este o creștere medie anuală a PIB per persoană ocupată cu cca. 5,5 %, 1% fiind rezultatul direct al CSNR. Aceasta va permite României, ca până în 2015, să atingă un nivel de aproximativ 55% din productivitatea medie a UE.

POS CCE are 5 obiective specifice:

a) Consolidarea și dezvoltarea sectorului productiv românesc în conformitate cu cerințele de mediu

Elementul cheie al acestui obiectiv specific este sprijinirea modernizării și inovării întreprinderilor existente, ceea ce va conduce la reducerea costurilor și creșterea corespunzătoare a productivității, precum și la crearea de întreprinderi noi, în special IMM-uri în sectoarele productive, dar și servicii pentru afaceri. Valorificarea și îmbunătățirea echipamentelor de producție, pe baza dezvoltării și modernizării acestora, inovarea proceselor de producție și sprijinirea adoptării standardelor internaționale, conduc la creșterea gamei de produse. Îmbunătățirea ofertei de consultanță specializată și sprijinirea internaționalizării contribuie la procesul de creștere a cotei de piață.

b) Constituirea unui mediu favorabil pentru o dezvoltare durabilă a întreprinderilor

Elementul cheie al acestui obiectiv specific este crearea unui cadru favorabil dezvoltării antreprenoriatului, prin reducerea constrângerilor existente în domeniile de eșec al pieței – acces la finanțare, instrumente financiare inovative, disponibilitatea serviciilor calificate, cooperare între firme - pentru crearea de noi întreprinderi și pentru dezvoltarea celor existente.

Realizarea celor două obiective de mai sus poate fi cuantificată prin creșterea contribuției IMM-urilor în cadrul PIB cu 10% până în 2015.

c) Creșterea capacității C&D, stimularea cooperării între instituțiile de CDI și întreprinderi, și creșterea accesului întreprinderilor la CDI

Scopul acestui obiectiv specific constă în îmbunătățirea performanței de ansamblu în ceea ce privește activitatea de CDI și productivitatea întreprinderilor, prin creșterea ratei de inovare și a beneficiilor economice rezultate din exploatarea cunoașterii.

Elementele cheie ale acestui obiectiv sunt finanțarea proiectelor de CD, care vor genera rezultate aplicabile direct în economie, modernizarea și dezvoltarea capacității și infrastructurii de CDI, creșterea calității și diversificarea gamei ofertei de servicii inovative, stimularea cererii potențiale de inovare venite din partea întreprinderilor. Realizarea acestui obiectiv va contribui la atingerea scopului României de creștere a cheltuielilor interne brute cu CD până la 2% din PIB în 2015.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

d) Valorificarea potențialului TIC și aplicarea acestuia în sectorul public (administrație) și cel privat (cetățeni, întreprinderi)

Elementele cheie sunt: îmbunătățirea dotării infrastructurii, în special în zonele de eșec al pieței (zone rurale și zone urbane mici), dezvoltarea și creșterea eficienței serviciilor electronice publice (e-guvernare, e-educație și e-sănătate), creșterea adoptării TIC de către IMM-uri și dezvoltarea unui mediu *e-Business* dinamic, cu un impact rapid asupra structurii de cost a operatorilor economici. Ținta este de creștere a ratei de pătrundere a serviciilor de *broadband* în România (numărul de conexiuni *broadband* / 100 locuitori) de la 5% în 2005 până la 40% în 2015, asigurând adoptarea TIC în sistemul productiv, în activitățile administrative, în viața cotidiană și dezvoltarea unei generații mai noi și mai bune de produse și servicii, capabile de a concura pe o piață globalizată.

e) Creșterea eficienței energetice și a securității furnizării, în contextul combaterii schimbărilor climatice

Elementele cheie sunt de a contribui la reducerea intensității energetice prin implementarea unor tehnologii noi în scopul de a crește productivitatea, în special la beneficiarii industriali, și de a crește folosirea surselor energetice regenerabile. Un sprijin important se acordă implementării de tehnologii noi pentru reducerea emisiilor produse de instalațiile energetice (fapt esențial pentru Sistemul Energetic Național) și diversificării rețelelor de inter-conectare în vederea întăririi securității furnizării de energie, care stă la baza oricărui sistem economic sănătos.

Scopul urmărit este de a contribui la următoarele obiective naționale: reducerea intensității energetice primare cu 40% comparativ cu 2001, o cotă de 33% energie obținută din resurse regenerabile în consumul național brut de energie până în 2010 și reducerea emisiilor de noxe din sectorul energetic, conform Programului Național de reducere a dioxidului de sulf (SO₂), Oxidului de Azot (NO_x) și emisiilor de praf în instalațiile mari de ardere.

1.3. STRUCTURA POS CCE

Având în vedere deopotrivă posibilitățile identificate pentru îmbunătățirea competitivității întreprinderilor românești pentru a face față noilor provocări și folosirea oportunităților de a opera pe Piața Unică Europeană, cât și eligibilitatea României pentru finanțarea din FEDR, în cadrul POS CCE au fost stabilite următoarele axe prioritare:

- ✓ Axa Prioritară 1: Un sistem inovativ și eco-eficient de producție
- ✓ Axa Prioritară 2: Competitivitate prin cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare
- ✓ Axa Prioritară 3: Tehnologia informației și comunicațiilor (TIC) pentru sectoarele privat și public
- ✓ Axa Prioritară 4: Creșterea eficienței energetice și a securității furnizării în contextul combaterii schimbărilor climatice
- ✓ Axa Prioritară 5: Asistență tehnică

Fiecare Axă Prioritară este împărțită în Domenii Majore de Intervenție (DMI), iar acestea la rândul lor sunt împărțite pe operațiuni, proiectate pentru atingerea obiectivelor Axei Prioritare. Programul are un număr total de 14 domenii majore de intervenție și 34 operațiuni. Cele patru Axe Prioritare (1-4) au fiecare trei Domenii majore de intervenție (DMI) și 8-10 operațiuni.

Fig. 5 POS CCE: Axe prioritare și domenii majore de intervenție

Axe Prioritare	Domenii Majore de Intervenție	Operațiuni
1. Un sistem inovativ și eco-eficient de producție	3	10
2. Competitivitate prin Cercetare, Dezvoltare Tehnologică și Inovare	3	9
3. TIC pentru sectoarele privat și public	3	10
4. Creșterea eficienței energetice și siguranței furnizării în contextul combaterii schimbărilor climatice	3	5
5. Asistență tehnică	2	-
TOTAL	14	34

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Un alt mod de abordare a analizei domeniilor majore de intervenție, pe lângă acela al obiectivelor urmărite, este examinarea adecvării modului în care au fost construite schemele de finanțare, în funcție de scopul urmărit. În acest sens, pot fi identificate patru tipuri de subvenții¹⁰:

- ✓ scheme direcționate către investiții cu un caracter de „bun public”, care nu ar putea fi realizate optim de către sectorul privat (de ex. *infrastructura de cercetare*);
- ✓ scheme/subvenții corective (principiul subvenționării diseminării efectelor pozitive), menite să ofere stimulente pentru activitățile care generează beneficii economice și sociale (de ex. *dezvoltarea antreprenoriatului, promovarea parteneriatelor, dezvoltarea e-economiei*);
- ✓ scheme/subvenții direcționate către un anumit grup țintă, domeniu sau activitate – acestea sunt menite să modifice comportamentul agenților economici într-un anumit sens, atunci când se consideră că aceștia fie sunt insuficient informați, fie nu au resursele necesare; o caracteristică a acestui tip de subvenție este faptul că finalitatea intervențiilor vizate este mult mai bine determinată decât în cazul subvențiilor corective, ceea ce implică și posibilități crescute de evaluare a impactului obținut. În general, schemele orientate către un anumit grup țintă au un buget mai mic decât cele corective.
- ✓ scheme de redistribuire, menite să creeze piață în zonele unde aceasta nu se poate realiza în mod natural (de ex. *susținerea tehnologiei informației*)

Figura următoare prezintă domeniile majore de intervenție în funcție de cele patru tipuri identificate mai sus:

Fig. 6 Scheme de finanțare în cadrul POS CCE

Axă Prioritară și DMI	Clasificare	Explicații / Comentarii ale evaluatorului
Axa Prioritară 1: Un sistem inovativ și eco-eficient de producție		
Investiții productive și pregătirea pentru concurența pe piață a întreprinderilor, în special IMM-uri	Schemă corectivă, cu unele măsuri clar direcționate	Schemele de standardizare și internaționalizare au un caracter orientat dar per ansamblu DMI 1.1 urmărește consolidarea și modernizarea sectorului productiv, suplinind lipsa de resurse.
Accesul IMM-urilor la finanțare	Schemă corectivă	Schema urmărește crearea unui mediu de afaceri favorabil pentru finanțarea investițiilor, comparativ cu abordarea bazată în principal pe sprijinirea investițiilor directe; se are în vedere acoperirea zonelor de eșec ale pieței în sectorul de finanțare inovativă a IMM.
Dezvoltarea unui antreprenoriat sustenabil	Schemă corectivă, cu unele măsuri clar direcționate	Scopul este acela de a corecta zonele de eșec de piață oferind stimulente în domenii menite să sprijine dezvoltarea IMM.
Axa prioritară 2: Cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare pentru competitivitate		
CD în parteneriat între universități/institute de cercetare-dezvoltare și întreprinderi	Schemă corectivă	DMI 2.1. urmărește susținerea investițiilor de CD în vederea transferului rezultatelor cercetării către agenții economici.
Investiții pentru infrastructura de CDI	Bun public	Scopul schemei este acela de a sprijini infrastructura de cercetare din universități și centre de cercetare publice.
Accesul întreprinderilor la activități de CDI (în special IMM-urile)	Schemă direcționată	Această schemă se află la limita dintre o subvenție corectivă și una orientată; ținând seama de orientarea clară a investițiilor către sectorul CDI, poate fi considerată o schemă

¹⁰ Patrick Honohan, *EC Structural Funds in Ireland: a Mid-term Evaluation of the CSF 1994-99*, Economic and Social Research Institute, Dublin 1997

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Axă Prioritară și DMI	Clasificare	Explicații / Comentarii ale evaluatorului
direcționată		
Axa prioritară 3: TIC pentru sectoarele privat și public		
Susținerea utilizării tehnologiei informației	Redistribuire	DMI 3.1. acordă o atenție deosebită zonelor în care piața nu va conduce în mod natural la furnizarea de servicii de <i>broadband</i>
Dezvoltarea și eficientizarea serviciilor publice electronice	Bun public	Scopul schemei este acela de a sprijini sectoarele guvernamentale, de sănătate și educaționale, generând crearea de servicii publice mai ușor accesibile și mai eficiente raportate la costuri
Dezvoltarea e-economiei	Schemă direcționată	Focalizarea este pe încurajarea utilizării TIC în afaceri
Axa prioritară 4: Creșterea eficienței energetice și siguranței furnizării în contextul combaterii schimbărilor climatice		
Energie eficientă și durabilă	Schemă corectivă	Această schemă este dedicată sprijinirii investițiilor pentru îmbunătățirea eficienței energetice, cu scopul de a contribui la securitatea furnizării, competitivitate și dezvoltare durabilă
Valorificarea resurselor regenerabile de energie pentru producerea de energie "verde";	Schemă direcționată	Schema urmărește valorificarea resurselor regenerabile de energie
Diversificarea rețelelor de interconectare	Bun public	DMI 4.3. vizează creșterea siguranței în aprovizionarea cu energie, la nivel național

Tabelul de mai sus clasifică domeniile majore de intervenție din POS CCE din punct de vedere funcțional, cu alte cuvinte, după de tipul de „eșec de piață” pe care acestea sunt menite să îl corecteze. Tipologia domeniilor de intervenție are implicații cu privire la progresul, mecanismele de promovare și gestionare a intervențiilor și la acțiunile corective ce trebuie luate în cazul sesizării unor disfuncționalități. Totodată, această clasificare permite realizarea unor comparații între domenii majore de intervenție din axe sau chiar programe diferite.

Spre deosebire de celelalte programe operaționale, în care schemele sunt în majoritate orientate către furnizarea de bunuri publice, în cazul POS CCE, cel mai întâlnit tip de intervenție, specific pentru un program de competitivitate, este acela de "schemă corectivă", menită să influențeze comportamentul întreprinderilor. În contextul crizei financiare, este de așteptat ca rolul subvențiilor corective să crească, acestea fiind mecanisme prin care sunt sprijinite întreprinderile. Secțiunea 5 a Raportului de Evaluare prezintă aceste aspecte mai pe larg.

1.4. ALOCĂRI FINANCIARE ÎN CADRUL POS CCE

Planul financiar al POS CCE a fost elaborat în conformitate cu prevederile Cadrului Național Strategic de Referință 2007-2013. Contribuția FEDR pentru POS CCE este 2,554 miliarde euro, reprezentând aproximativ 65,19% din bugetul total alocat acestui program operațional.¹¹

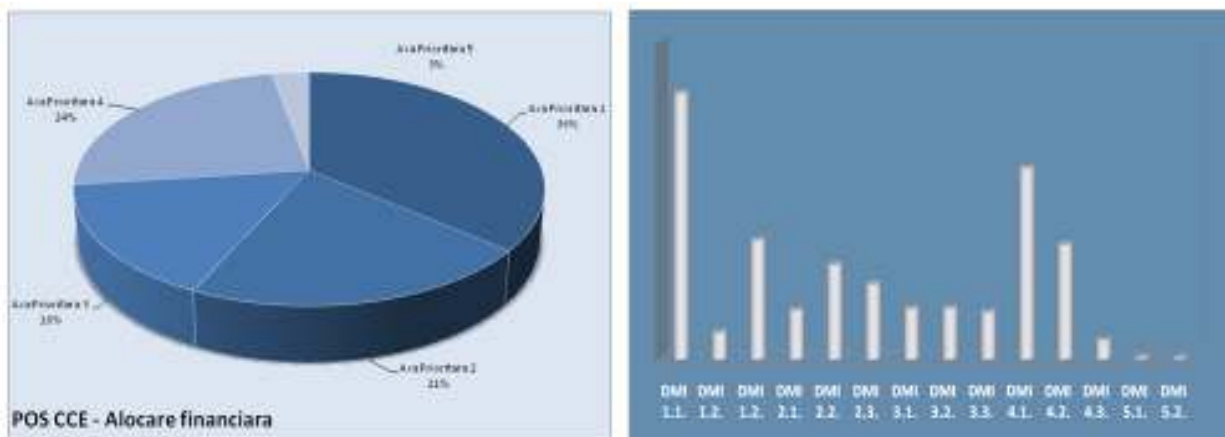
Valoarea alocată POS CCE reprezintă a cincea sumă ca valoare din cele 7 Programe Operaționale.

În ordinea alocărilor financiare, Axa Prioritară 1 este cea mai importantă, cu aproximativ 36% din fondurile alocate, Axa Prioritară 4 deține 24% din alocare, Axa Prioritară 2, 21%. Bugetul alocat Axei prioritare 3 reprezintă 16% din total iar Axa Prioritară 5 - Asistența Tehnică are o pondere de 3%.

¹¹ Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice, pag. 131, versiunea în limba engleză, http://amposcce.minind.ro/fonduri_structurale/SOP_IEC_Revised_Official_Proposal_June28.pdf

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

Fig. 7 Alocarea financiară la nivelul axelor prioritare ale POS CCE



Sursa: Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice, Documentul cadru de Implementare pentru POS CCE

Figura de mai sus prezintă alocarea bugetului programului operațional pe axe prioritare și domenii majore de intervenție, între care primele cinci ca nivel de finanțare (1.1, 4.1, 1.3, 2.2 și 4.2) însumează peste 60% suma totală. Prin urmare, performanța programului în ansamblu depinde într-o foarte mare măsură de aceste cinci domenii majore de intervenție. În ceea ce privește operațiunile, Programul Operațional este de asemenea relativ concentrat. Cele trei operațiuni mai mari (1.1, 2.2.1 și 4.2.1) totalizează aproximativ 36% din bugetul OP-ului, iar primele cinci (acestea plus 1.3.1 și 4.1.1) jumătate.

Alocarea orientativă anuală a bugetului POS CCE este prezentată în tabelul de mai jos. Dacă cheltuiala anuală planificată ar fi alocată uniform pe întreaga perioadă de programare, aceasta ar avea o valoare medie anuală de 14.2%. După cum se poate observa, cheltuielile sunt programate să înceapă cu valori mai mici în 2007 și 2008, și apoi să crească până la valoarea maximă de anuală de 19-20% în 2010-11, după care să scadă într-o oarecare măsură în 2012-13. Această distribuție cu o perioadă de mijloc cu valori maxime ale alocărilor este întrucâtva neobișnuită în CSNR, celelalte programe operaționale și chiar Cadrul Strategic Național de Referință având un profil al cheltuielilor orientat pe etapa finală (vezi Fig.9). Acest profil afectează progresul Programului în perioada 2007-2009 față de alocarea 2007-2009, aceasta din urmă fiind relativ mai mare decât media CSNR (prin urmare, se crează așteptări pentru un progres mai bun decât în cazul celorlalte programe operaționale, la acest moment al implementării).

Fig. 8 Bugetul POS CCE: Alocarea anuală

An	€mil ¹	Procentul din % total
2007	171	6.6
2008	195	7.6
2009	365	14.2
Sub-total 2007-09	731	28.4
2010	486	19.0
2011	507	19.8
2012	436	17.1
2013	395	15.5
Total	2,554	100.0

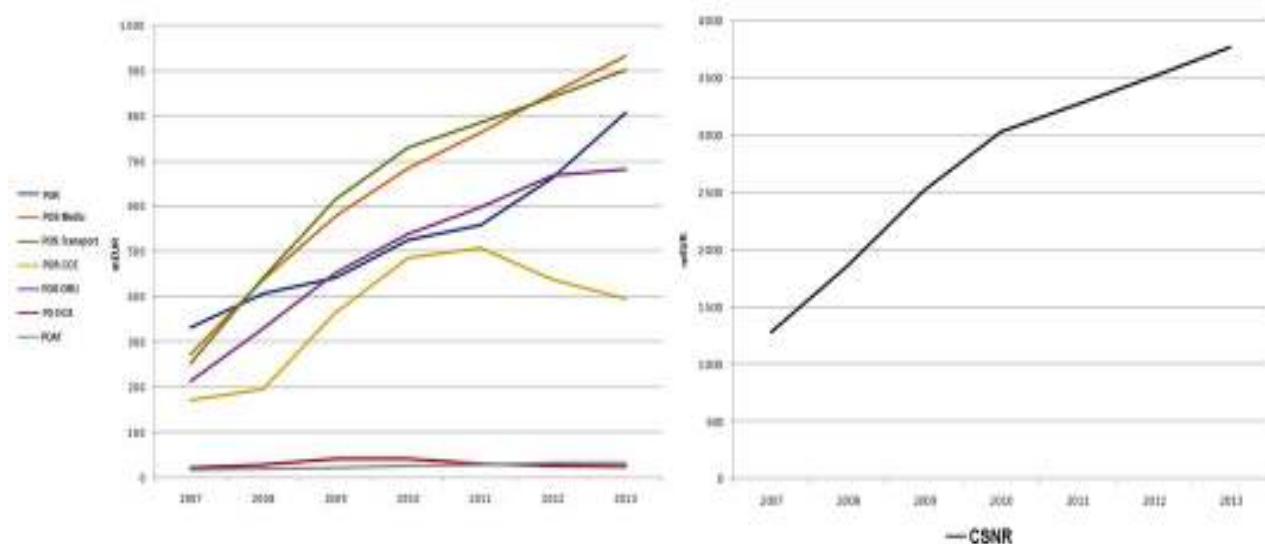
¹FEDR

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Valoarea cheltuielilor cumulative pentru primii trei ani, 2007-09, care au fost prognozate să reprezinte 28.4% au o relevanță directă pentru prezenta evaluare intermediară. Ne vom referi la progresul realizat în fapt în această direcție în următorul capitol.

Fig. 9 Concentrarea anuală a finanțării la nivelul programelor operaționale



Sursa: Programele operaționale și CSNR

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

1.5. DOCUMENTE SUPT PENTRU IMPLEMENTARE

Având în vedere faptul că procedurile de accesare a fondurilor și documentația disponibilă sunt relativ similare pentru toate axele prioritare (mai puțin Axa 5, Asistență Tehnică, tratată distinct), metodologia utilizată pentru analizarea documentației puse la dispoziția aplicanților în cadrul apelurilor de propuneri de proiecte este comună tuturor axelor prioritare și urmărește trei paliere principale:

- ✓ relevanța pentru obiectivul urmărit (de ex. *Ghidul Solicitantului* - transmiterea informațiilor necesare pregătirii și depunerii cu succes a cererii de finanțare, Cererea de finanțare – formularea și transmiterea unei idei de proiect coerente, Grila și criteriile de evaluare – selectarea proiectelor și în același timp înțelegerea modului de evaluare).
- ✓ accesibilitatea înțelegerii informațiilor de către aplicanți, astfel încât să poată întocmi documentații de finanțare conforme cu cerințele administrative, de eligibilitate și tehnico-financiare impuse.
- ✓ conformitatea cu documentele programatice și legislația în vigoare.

Instrumentele utilizate pentru evaluare au fost: studierea documentației existente, analiza prin metoda decompoziției, interviurile cu diferiți stakeholderi și sondajul online.

Ghidul solicitantului

Ghidul solicitantului este principalul document care reunește documentația pentru aplicanți în cadrul operațiunilor lansate. Regula generală este ca înainte de fiecare apel ghidurile să fie publicate spre consultare – aceasta constituind principala formă de a obține feedback din partea solicitanților asupra conținutului de detaliu al operațiunilor și asupra criteriilor de evaluare și selecție.

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 pentru 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 de internet ale AM și ale organismelor intermediare. Acestea reprezintă cea mai populară și completă sursă de informare pentru aplicanți¹².

Suplimentar față de ghiduri, documentația disponibilă cuprinde 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 solicitare a finanțării, prin intermediul website-urilor. Unele dintre completările respective sunt 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, care este util și din perspectiva solicitanților de finanțare, 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 pentru apelurile din 2009 comparativ cu 2008; acestea au constat în incorporarea de precizări generate de practica din evaluare și activitatea de help-desk în ghiduri și în includerea de instrucțiuni detaliate de completare a Cererii de finanțare;
- ✓ din punct de vedere al prezentării informațiilor, structura diferă de la o axă la alta și chiar de la o operațiune la alta, în funcție de organismul intermediar care gestionează apelurile: de ex., ghidurile pentru IMM prezintă în general o structură de prezentare mai complicată, în timp ce ghidurile întreprinderi mari sau cele din cadrul AP2 sunt mai clare;

¹² Conform rezultatelor sondajului on-line și consultărilor cu beneficiarii

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

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

- ✓ insuficienta detaliere /explicare a modului de notare a criteriilor de evaluare din grila de evaluare tehnică și financiară; aceasta este pe de o parte generatoare de suspiciuni privind corectitudinea procesului de evaluare¹³, iar pe de altă parte o sursă de a genera proiecte neviabile, aplicanții fiind tentați de permisivitatea aparentă a sistemului. Grilele pentru întreprinderi mari sunt din acest punct de vedere mai bine construite.
- ✓ criteriile orizontale (dezvoltarea durabilă și egalitatea de șanse) sunt insuficient tratate în ghiduri în general și aprecierea lor în cadrul grilei de evaluare nu este suficient explicitată;
- ✓ instrucțiunile privind modul de realizare a analizei financiare pentru investițiile productive sunt insuficiente și de natură să genereze interpretări diferite în etapa de evaluare asupra modului de calcul al principalilor indicatori financiari.

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, cum ar fi:

- ✓ în plan general, contractul de finanțare, denumit în ghid „model orientativ”, nu conține întotdeauna modificările survenite ulterior publicării ghidului.
- ✓ în cazul IMM, ghidurile solicitantului 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 cazul ghidului pentru întreprinderi mari, această speță este mai bine tratată prin precizarea termenului de 45 de zile¹⁴.
- ✓ 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.

Criteriile de evaluare și selecție

Procesul de înregistrare, verificare, evaluare, selecție și contractare este conceput transparent și descris în detaliu în ghidul solicitantului. Pentru majoritatea apelurilor se utilizează procedura de înregistrare on-line a cererilor de finanțare anterior depunerii efective a dosarelor cu cererile și documentele însoțitoare. Această procedură a generat în multe cazuri închiderea apelurilor cu depunere continuă conform regulii 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.

Verificarea administrativă și a eligibilității se realizează de către personalul propriu al OI /AM pentru toate operațiunile¹⁵, în sistem grilă de tip „da /nu”, ghidurile solicitantului oferind detalii cuprinzătoare despre criteriile utilizate, pașii urmați în verificare și grilele utilizate de verficatori. Există o serie de elemente de verificare a eligibilității care pot fi clarificate sau simplificate, prin măsuri cum sunt, de exemplu: limitarea verificării eligibilității la aspecte formale privind apartenența activităților și cheltuielilor propuse prin proiect la coduri CAEN eligibile și circumscrierea lor exclusiv proiectului; tratarea temelor orizontale.

¹³ Există opinia suficient de larg răspândită conform căreia evaluarea tehnico-financiară se bazează pe grile detaliate nedisponibile publicului larg

¹⁴ și în acest caz însă există nuanțe întrucât se menționează excepția pentru situații bine justificate

¹⁵ Pentru întreprinderi mari, AM a decis realizarea verificării eligibilității cererilor de finanțare din cadrul apelului 2010 de către evaluatorii independenți care realizează și etapa de evaluare tehnico-financiară

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Evaluarea tehnico-financiară se realizează atât cu personal propriu cât și cu evaluatori externi, în funcție de operațiune. Experiența de până acum în cazul externalizării evaluării este pozitivă (un exemplu de bună practică fiind descris în cazul AP2), cu toate criticile aduse calității activității evaluatorilor independenți în cazuri punctuale (AP1). 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.

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

Criteriile de evaluare și selecție pentru proiectele POS CCE urmăresc o serie de elemente generale, detaliate în sub-criterii specifice la nivelul fiecărei operațiuni: Relevanță (pentru obiectivele POS /DMI /Op.), Calitate și coerență, Maturitate, Durabilitate și Capacitate de implementare din partea beneficiarului. Sistemul de evaluare și selecție existent este în ansamblu funcțional, neexistând până la momentul evaluării indicii care să demonstreze contrariul.

Este de remarcat, în sens pozitiv, că de la apelurile 2008 la cele din 2009 /2010 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.

Un alt aspect, evidențiat în cazul AP2 este acela că, în cadrul procesului de contractare s-a observat necesitatea efectuării unor corelări în cererea de finanțare, între activități – calendar – buget –cheltuieli eligibile. Până acum nu au existat cereri de finanțare care să nu aibă nevoie de corelări și, în ciuda eforturilor din contractare, multe proiecte întâmpină greutăți în implementare, în ciuda faptului că punctajele acordate în evaluare erau foarte ridicate. În opinia noastră, această situație ridică semne de întrebare, pe de o parte cu privire la calitatea evaluării și, pe de altă parte, cu privire la legitimitatea corelărilor efectuate, ținând seama că există o procedură în acest sens.

Toate aceste aspecte problematice semnalate mai sus nu trebuie însă considerate deficiențe sistemice, de natură să împiedice implementarea programului, ci, mai degrabă, elemente ce pot fi îmbunătățite. Totodată, menținerea situației actuale poate genera o serie de riscuri, mai cu seamă în ceea ce privește impactul programului.

În termeni generali însă, având în vedere progresul înregistrat până la data de 30.09.2009, se poate aprecia că documentația existentă este suficient de bine întocmită astfel încât să permită atât elaborarea unor cereri de finanțare corecte și conforme. Toate documentele puse la dispoziția beneficiarilor sunt relevante pentru rolul urmărit și sunt conforme cu documentele programatice, nefiind observate deficiențe în acest sens. De altfel, Autoritatea de Management și Organismele Intermediare actualizează constant documentele puse la dispoziția beneficiarilor.

În ceea ce privește accesibilitatea informațiilor disponibile, aprecierile stakeholderilor diferă în funcție de complexitatea cerințelor (de ex. cerințele administrative sunt considerate mai ușor de înțeles și respectat decât cele necesare întocmirii documentației tehnico-economice).

Ținând seama de rezultatele analizei prin metoda decompoziției, se poate observa că ratele de aprobare administrativă și de eligibilitate sunt relativ ridicate (cu o medie de 82% și 94% la nivel de program), ceea ce indică faptul că informațiile disponibile au avut o calitate corespunzătoare. Sondajul online derulat în perioada martie-aprilie 2010 în rândul aplicanților POS CCE confirmă constatările din celelalte surse, aproximativ 70-80% dintre respondenți¹⁶ considerând ușoară sau medie dificultatea înțelegerii cerințelor generale și conformarea la criteriile administrative și tehnico-

¹⁶ Rezultatele sondajului online trebuie interpretate cu rezervă, pe de o parte datorită numărului foarte mic de răspunsuri obținute și pe de altă parte datorită faptului că peste 60% dintre respondenți sunt beneficiari ale căror proiecte au fost aprobate

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

financiare. Același procent (80%) consideră ca dificilă sau medie întocmirea cererii de finanțare, a planului de afaceri și a documentației tehnice.

Cu toate acestea, rata de aprobare tehnico-economică este mai mică (49% la nivel de program) ceea ce poate însemna că informațiile disponibile fie nu au fost înțelese de către beneficiari, fie bugetul alocat apelului a fost cu mult sub nevoile cererii și atunci evaluarea proiectelor a fost foarte riguroasă. Pe de altă parte, această situație se poate datora și lipsei de experiență a beneficiarilor și noutății procedurilor. Așa cum a rezultat din discuțiile cu reprezentanții AM/OI, calitatea aplicațiilor primite s-a îmbunătățit constant de la un apel la altul, pe măsură ce solicitanții s-au familiarizat cu cerințele, iar documentația disponibilă a fost completată sau clarificată pe parcurs.

În ceea ce privește calitatea, utilitatea, rapiditatea și solitudinea informațiilor furnizate aplicanților de către Autoritatea de Management și Organismele Intermediare, aceasta a fost considerată bună și foarte bună de aproximativ 90% dintre aplicanții care au răspuns la sondajul online.

Criteriile de evaluare și selecție au fost analizate din punct de vedere calitativ, prin prisma capacității acestora de a permite selecția unor proiecte care să contribuie la îndeplinirea obiectivelor operațiunii respective și în final a programului. Având în vedere faptul că la momentul actual este încă imposibil de estimat impactul proiectelor selectate, aceste aprecieri sunt preliminare și nu pot avea un fundament științific. Rezultatele evaluării și recomandări specifice sunt prezentate în secțiunile dedicate fiecărei axe prioritare.

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

2. PROGRESUL POS CCE PÂNĂ LA DATA DE 30.09.2009

2.1. APELURI LANSATE ÎN CADRUL POS CCE

În ceea ce privește lansarea de apeluri, Programul Operațional Creșterea Competitivității Economice este avansat, doar cinci operațiuni nefiind încă nelansate. Dintre operațiunile încă nelansate, două aparțin Axei Prioritare 1, două fac parte din Axa Prioritară 3 și una aparține Axei Prioritare 2.

Pe de altă parte, prima lansare a unui apel în cadrul programului a avut loc în luna decembrie 2007 (AP2 – Cercetare), ceea ce demonstrează un început târziu al implementării, urmat de un "vârf" de apeluri lansate într-o perioadă relativ scurtă de timp, pentru recuperarea decalajului. Această evoluție a programului are o serie de implicații asupra progresului înregistrat în prima perioadă de implementare, constituind o parte din motivul pentru care în etapele ulterioare s-au produs întârzieri.

Fig. 10 Operațiuni lansate în cadrul POS CCE

Statutul Operațiunilor	Nr.
Apeluri lansate, dintre care:	30
- închise	22
- încă deschise	8
Nelansate încă:	5
Total	35

Aceste date demonstrează faptul că în ceea ce privește lansarea de apeluri, Programul Operațional Creșterea Competitivității Economice este avansat, doar 5 operațiuni nefiind încă nelansate. Dintre operațiunile încă nelansate, 2 aparțin Axei Prioritare 1, 2 aparțin Axei Prioritare 3 și 1 aparține Axei Prioritare 2. În ceea ce privește bugetul, apelurile lansate până la sfârșitul lunii septembrie 2009 reprezintă aproximativ jumătate din valoarea Programului Operațional pentru perioada 2007-13, peste alocarea orientativă prevăzută pentru 2007-2009.

Numărul mare de apeluri și sumele solicitate arată un progres satisfăcător în etapa de pregătire și lansare; totodată, numărul mare de aplicații primite a constituit și una dintre cauzele întârzierilor înregistrate în procesarea proiectelor depuse.

2.2. CERERI DE FINANȚARE DEPUSE ÎN CADRUL POS CCE

La sfârșitul lunii septembrie 2009 au fost primite în total un număr de 4.712¹⁷ de cereri de propuneri de proiecte, pentru cele cinci Axe Prioritare, cele mai multe cereri de finanțare fiind înregistrate în cadrul Axei Prioritare 1 (3.249 cereri de finanțare, puțin sub 70% din total). Și în ceea ce privește valoarea bugetului solicitat, Axa Prioritară 1 de asemenea domină, dar într-o măsură mai mică (aproximativ 50% din valoarea totală), urmată de AP2 cu un procent de 28,9% și AP4 cu 13,3%.

Fig. 11 Cereri de finanțare depuse în cadrul POS CCE (septembrie 2009)

Axă prioritară	Aplicații primite		Valoare		Valoare medie
	Nr.	%	mil lei	%	
1. Investiții productive	3.249	68,9	6.921	50,0	2,1
2. Cercetare	651	13,9	3.999	28,9	6,1

¹⁷ La sfârșitul lunii martie 2010 numărul total de aplicații era de 5.841

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

3. TIC	718	15,2	1.035	7,5	1,4
4. Energie	67	1,4	1.846	13,3	27,5
5. AT	27	0,6	45	0,3	1,6
Total	4.712	100,0	13.846	100,0	2,9

Sursa: AM POS CCE

Din total proiectelor depuse la sfârșitul lunii septembrie, au fost procesate 66% la data respectivă, incluzând 32% respingeri 34% aprobări. Dintre proiectele aprobate, mai puțin de jumătate fuseseră contractate, celelalte aflându-se în proces de contractare. Din proiectele neprocesate, 15% se aflau în evaluare iar 17% nu intraseră încă în evaluare.

Fig. 12 Valoarea cererilor de finanțare procesate la nivelul axelor prioritare (septembrie 2009)

	Cereri de finanțare procesate		Buget aprobat		Buget Contractat		Plăți efectuate	
Axă prioritară	Mil lei	%	Mil lei	%	Mil lei	%	Mil lei	%
1. Investiții productive	4.164	38,5	874	36,0	597	37,7	402	80,7
2. Cercetare	3.978	36,7	760	31,2	749	47,3	96	19,3
3. TIC	1.053	9,7	416	17,1	236	15,0	0	0,0
4. Energie	1.591	14,7	353	14,5	0	0,0	0	0,0
5. AT	39	0,4	31	1,2	0	0,0	0	0,0
Total	10.825		2.434		1.582		498	

Sursa: Calcule proprii, în baza datelor SMIS

Din valoarea însumată a aplicațiilor depuse (10,8 miliarde lei)¹⁸, au fost aprobate proiecte în valoare de 2,4 miliarde lei¹⁹, restul reprezentând respingeri și proiecte aflate încă în evaluare. Împărțirea proiectelor aprobate în funcție de valoare, la nivel de axă prioritară, este mai echilibrată decât distribuția în funcție de numărul de aplicații, AP1 având aprobări în valoare de 36% din bugetul alocat, iar AP2 de 30%. Valoarea proiectelor **contractate** a fost însă dominată de AP2, cu o pondere de 47,3% din totalul valorii contractate. Acest fapt reflectă o rată de contractare (de la proiecte aprobate până la contractări) în AP2 mai mare decât la orice altă axă din Program. Totuși, plățile au fost realizate dominant la nivelul AP1, mai ales prin pre-finanțări; un alt aspect ce trebuie menționat este faptul că plățile efectuate în cadrul operațiunilor Jeremie distorsionează progresul real al AP1, acestea nefiind plăți efective către beneficiari.

Pe această bază, progresul pe ansamblu POS CCE se prezintă sub forma unei curbe în scădere în acest stadiu al implementării programului, cu o dinamică foarte bună în primele etape (lansare, evaluare), care scade treptat în etapele ulterioare (aprobare, contractare, plăți).

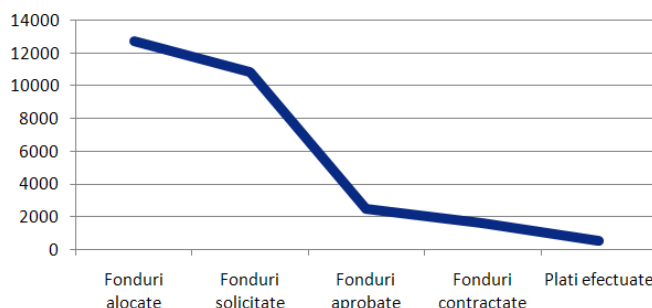
¹⁸ La sfârșitul lunii martie valoarea totală se ridica la 26,4 mld lei

¹⁹ 34,4 mld lei, la sfârșitul lunii martie 2010

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Progresul financiar al POS CCE, 30.09.2009



Această situație se datorează în special începutului lent al implementării efective a programului (primele lansări masive având loc în 2008) și deci stadiului incipient de derulare a proiectelor contractate. Pe de altă parte există și alte cauze specifice, discutate în detaliu la nivel de operațiune, în secțiunea dedicată Axelor Prioritare.

Conform metodologiei propuse, analiza progresului la nivelul POS CCE a fost realizată prin utilizarea metodei decompoziției (Anexa 2). Tabelul următor prezintă stadiile de procesare în care se aflau proiectele depuse la sfârșitul lunii septembrie 2009:

Fig. 13 Analiza aplicațiilor prin metoda decompoziției, septembrie 2009

AP	Rata de popularitate	Rata procesare admin.	Rata de succes admin.	Rata procesare eligibilitate	Rata succes eligibilitate	Rata succes tehnico-fin	Rata de aprobare finală	Rata de contractare	Rata plășilor	% din valoarea alocata	Rata de absorbție (% din alocare)
1. Investiții productive	92%	94%	72%	100%	93%	57%	58%	68%	67%	19%	9%
2. Cercetare	146%	71%	100%	96%	100%	30%	94%	99%	13%	28%	4%
3. TIC	53%	99%	95%	100%	99%	82%	52%	57%	0%	21%	0%
4. Energie	52%	100%	67%	100%	78%	43%	100%	0%	0%	12%	0%
5. AT	10%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
POS CCE	85%	87%	82%	98%	94%	49%	70%	65%	31%	19%	4%

Sursa: calcule proprii

Analiza prin metoda decompoziției evidențiază următoarele:

- ✓ **"Popularitatea"** per ansamblu a POS CCE este de 85%, ceea ce înseamnă că valoarea totală a contractelor depuse reprezintă aproximativ 85% din valoarea totală a bugetului alocat; în această privință POS CCE este unul dintre cele mai populare programe operațional, alături de POR și POS DRU; există însă diferențe mari atât între axele prioritare cât și în interiorul acestora, între operațiuni. La acest stadiu de implementare a programului operațional, rata de popularitate generală poate fi considerată una normală. O rată de popularitate scăzută poate însemna un număr de aspecte: fie nu au existat suficiente informații cu privire la oportunitățile de finanțare, fie nu există cerere, criteriile de eligibilitate sunt prea ridicate sau există factori externi de natură să descurajeze aplicanții. Situația detaliată este prezentată în capitolele dedicate analizei la nivel de axă prioritară.
- ✓ **"Rata de procesare administrativă"** reprezintă valoarea cererilor depuse și evaluate administrativ, din totalul cererilor de finanțare depuse, iar rata de succes administrativ reprezintă valoarea cererilor care au trecut de evaluarea administrativă, din totalul celor procesate. O rată de succes redusă la evaluarea administrativă poate însemna faptul că cerințele sunt prea complexe, criteriile nu au fost înțelese sau că beneficiarii nu sunt familiarizați cu rutina cerută.
- ✓ **"Rata de procesare a eligibilității"** reprezintă valoarea cererilor de finanțare evaluate din punct de vedere administrativ, din totalul celor care au trecut de etapa evaluării administrative. Rata de succes reprezintă

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

valoarea cererilor care au trecut de evaluarea eligibilității, din totalul celor procesate. În general, ratele de succes la evaluarea eligibilității sunt bune și foarte bune. O rată scăzută poate însemna lipsa înțelegerii criteriilor din partea beneficiarilor, explicații insuficiente a criteriilor sau cerințe prea complicate de conformitate.

- ✓ **"Rata de procesare tehnico-financiară"** reprezintă valoarea cererilor de finanțare evaluate din punct de vedere tehnico-financiar, din totalul celor care au trecut de etapa evaluării eligibilității. Întrucât la nivel apelurilor de proiecte aflate în această etapă nu există date clare cu privire la numărul cererilor de finanțare evaluate sau aflate încă în evaluare, acest indicator nu a putut fi calculat. Rata de succes reprezintă valoarea cererilor care au trecut de evaluarea tehnico-financiară, din totalul celor procesate în această etapă. O rată de succes scăzută poate însemna calitatea slabă a proiectelor, specificații neclare sau un buget insuficient față de numărul cererilor depuse, ceea ce a condus la selectarea unui număr foarte mic de proiecte.
- ✓ **"Rata de aprobare finală"** reprezintă valoarea totală a proiectelor aprobate, din totalul celor care au trecut de cele trei etape ale evaluării. din Până la data analizei (30.09.2009), valoarea cererilor aprobate reprezintă 49% din valoarea cererilor evaluate și 19% din suma alocată POS CCE, ceea ce înseamnă un nivel relativ scăzut. O rată de aprobare scăzută poate însemna o calitate scăzută a proiectelor, proceduri complexe pentru aprobare sau capacitate instituțională insuficientă.
- ✓ **"Rata de contractare"** reprezintă valoarea proiectelor pentru care s-au încheiat contracte de finanțare, din totalul celor aprobate. La nivelul POS CCE rata de contractare la 30.09.2009 era de 65% din valoarea proiectelor aprobate; o rată de contractare scăzută poate avea drept cauze reguli procedurale prea complexe, capacitate instituțională insuficientă sau cerințe prea ridicate pentru beneficiari.
- ✓ **"Rata plăților"** reprezintă valoarea finanțărilor aprobate și plătite efectiv către beneficiari, inclusiv prefinanțările acordate, raportată la valoarea contractată. O rată mică a plăților înseamnă fie că proiectele se află în stadiile de început ale implementării și nu au fost depuse cereri de rambursare, fie că procedurile necesare rambursărilor sunt greoaie și procesarea durează mult timp. Rata plăților la 30.09.2009 era 31% din valoarea contractată
- ✓ **"Nivelul absorbției"** reprezintă valoarea finanțărilor aprobate și plătite efectiv către beneficiari, raportată la valoarea alocării. Per total program, aceasta era de numai 4% la data de 30 septembrie 2009. Absorbția se referă la plățile realizate efectiv către beneficiarii finali, relaționat cu bugetul Programului Operațional. Pe primele două locuri se situează Axele Prioritare 1 și 2, cu cote de absorbție de 9% și respectiv 4% din bugetul alocat. Axele 3,4 și 5 nu înregistraseră plăți la 30.09.2009.

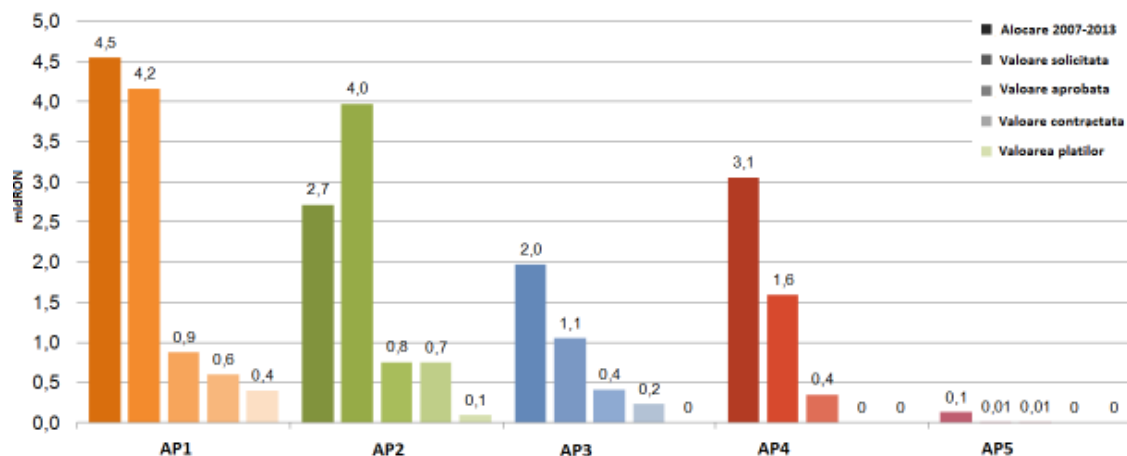
Datele prezentate anterior arată faptul că rata de succes în cadrul evaluării tehnico-financiare reprezintă cea mai semnificativă "barieră" din sistem, din perioada cuprinsă între depunerea cererii de finanțare și până la contractare. Din punct de vedere valoric, la nivelul întregului program, rata de succes după evaluarea tehnico-economică s-a situat la 49% din valoarea cererilor procesate²⁰, AP2 și AP4 înregistrând valorile cele mai mici.

²⁰ Valoare valabilă pentru 30.09.2009

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 14 Progresul înregistrat în funcție de Axă Prioritară



Din datele prezentate se poate observa o variație mare în performanța axelor. Popularitatea a depășit 100% la nivelul AP2 dar s-a situat la numai 53-52% în cazul axelor 3 și 4; la fel rata de aprobare finală variază de la 52% pentru AP3 la 100% pentru AP4. Rata de contractare variază de la 99% în AP2 la 0% în AP4. Rata plăților realizate variază de la 67% în AP1 la 0 în AP3, 4 și 5, incluzând aici și pre-finanțările.

Toate acestea sugerează o situație complexă, și anume faptul că toate axele prioritare se confruntă cu dificultăți, deși acestea diferă de la o axă prioritară la alta. La nivelul AP 1 și 2 se observă un proces îndelungat de aprobare. AP3 are o situație acceptabilă atât la aprobare cât și la contractare, dar nu și la plăți. AP4 a avut o evoluție lentă pentru toate procesele urmate etapei de depunere de proiecte.

Rezultatele analizei prin metoda decompoziției la nivelul fiecărui domeniu major de intervenție sunt prezentate și comentate în secțiunea dedicată axelor prioritare.

2.3. DISTRIBUȚIA REGIONALĂ ȘI PE TIPURI DE BENEFICIARI

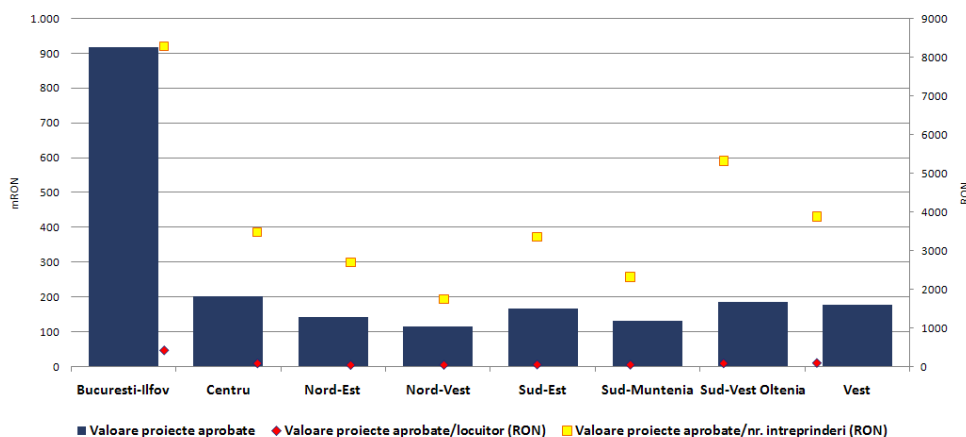
Figura următoare prezintă distribuția regională²¹ a solicitărilor depuse, la nivelul fiecărei axe prioritare. După cum se poate observa, valoarea totală a aplicațiilor depuse, atât în valori absolute cât și în raport de mărimea populației și PIB, este relativ egală pentru toate regiunile, cu excepția notabilă a regiunii București – Ilfov, care concentrează cele mai multe proiecte.

²¹ Distribuția regională ia în calcul valoarea proiectelor depuse

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 15 Distribuția regională a cererilor de finanțare depuse în cadrul POS CCE



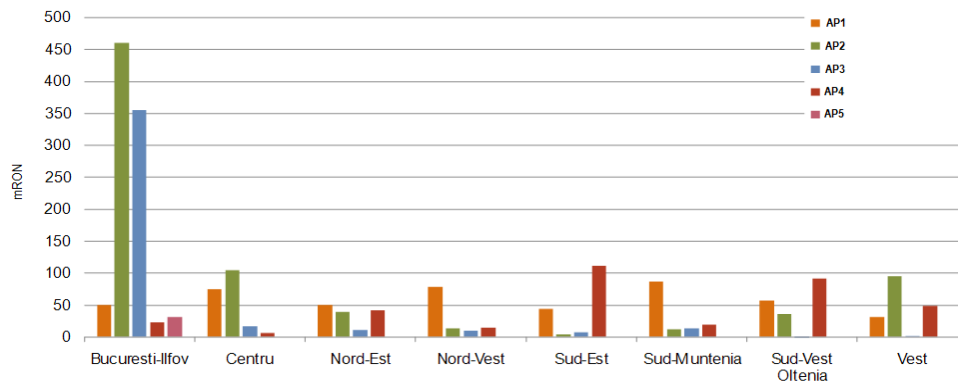
Sursa: Calcule proprii în baza datelor SMIS

Motivele acestei dispersii în plan regional sunt diferite și se regăsesc în detaliu în capitolele dedicate axelor prioritare. Axa Prioritară 5 nu are o distribuție regională, întrucât toți beneficiarii eligibili se află în București.

În baza analizei se pot extrage însă o serie de constatări valabile la nivelul programului operațional:

- ✓ per ansamblu, București – Ilfov este în topul regiunilor, în ceea ce privește capacitatea de atragere a fondurilor europene. Totodată, dispersia cererilor din cadrul AP1 (figura următoare) arată faptul că aplicarea coeficienților regionali a dat rezultatele așteptate, contribuind la o distribuție relativ echilibrată;
- ✓ acolo unde nu s-au aplicat coeficienți naționali fondurile "au urmat" cererea: la data de 30.09.2009 proiectele din cadrul AP2 se concentrau în București-Ilfov, deoarece acolo își au sediul cele mai multe instituții de CDI din România; aceeași situație se înregistra și pentru AP3, datorită nivelului mai dezvoltat al utilizării TIC în această regiune și pentru că acolo sunt amplasate instituțiile centrale. Pe de altă parte, proiectele depuse în cadrul AP4 sunt localizate cu precădere în zonele cu potențial energetic ridicat, în special în ceea ce privește energiile regenerabile, cum este Sud-Est sau Sud-Vest Oltenia.

Fig. 16 Distribuția regională a cererilor de finanțare depuse în cadrul POS CCE, pe axe prioritare

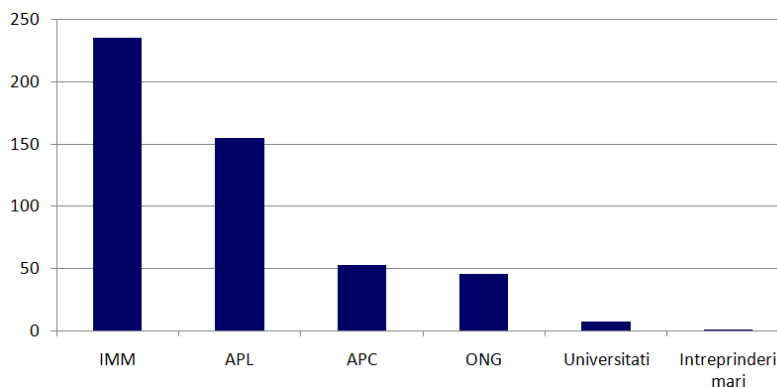


Programul Operațional Sectorial „Creșterea Competitivității Economice”
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Sursa: Calcule proprii în baza datelor SMIS

Valoarea cererilor de finanțare depuse, pe categorii de beneficiari eligibili²², arată dominanța sectorului privat – IMM-uri – ceea ce confirmă faptul că orientarea inițială a fost respectată. Numărul mare de solicitanți/ beneficiari din categoria IMM demonstrează existența interesului și a cererii de fonduri, dar și faptul că Programul, per ansamblu, a fost bine promovat în rândul grupului țintă.

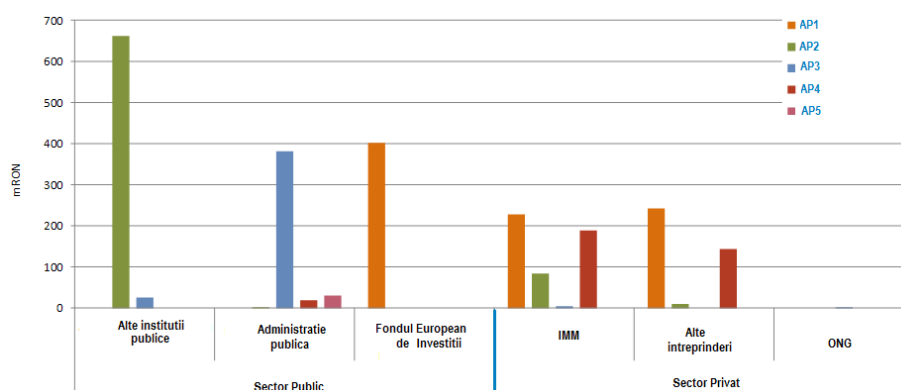
Fig. 17 Valoarea cererilor de finanțare depuse, pe tipuri de beneficiari



Sursa: Calcule proprii, în baza datelor SMIS

La nivelul Axelor Prioritare distribuția cererilor în funcție de solicitanți este ușor diferită, unele axe prioritare fiind predominante, de sectorul public așa cum cazul Axei Prioritare 2 – Cercetare (cel puțin până la data de 30.09.2009).

Fig. 18 Valoarea solicitărilor pe tipuri de beneficiari la nivelul axelor prioritare



Sursa: Calcule proprii

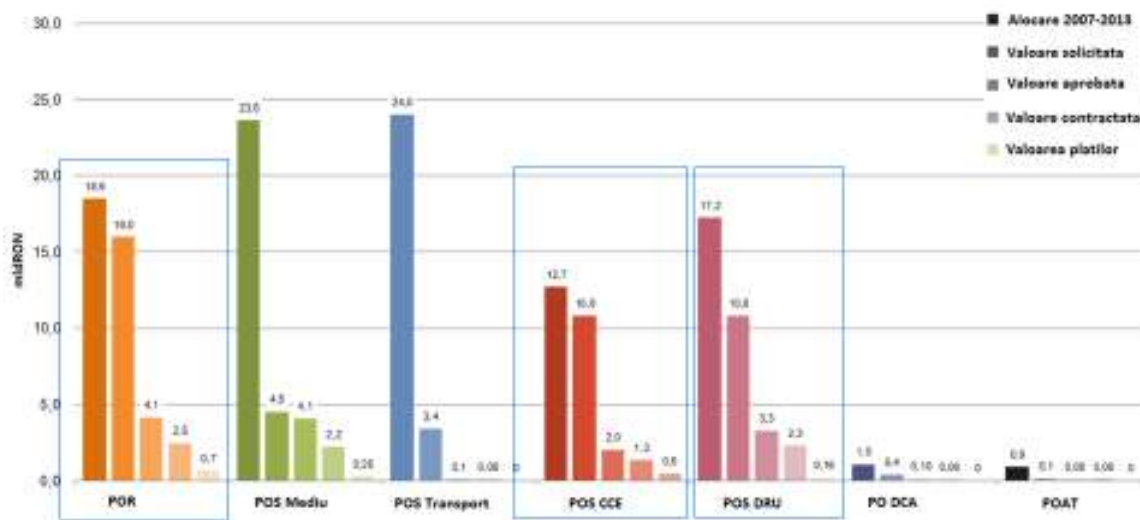
2.4. COMPARAȚIE CU PROGRESUL ALTOR PROGRAME OPERAȚIONALE

Comparativ cu celelalte Programe Operaționale, POS CCE a avut o evoluție relativ pozitivă, mai ales în ceea ce privește popularitatea măsurilor sprijinite (valoarea cererilor de finanțare depuse față de totalul bugetului alocat). Din acest punct de vedere, POS CCE are un progres similar cu Programul Operațional Regional și cu POS DRU.

²² Distribuția pe tipuri de beneficiari ia în calcul valoare proiectelor depuse și nu numărul acestora

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

Fig. 19 Tablou comparativ privind progresul programelor operaționale din cadrul CSNR



Sursa: SMIS, date la nivelul lunii iunie 2009

Totodată, există o serie de aspecte comune, valabile la nivelul întregului sistem de implementare a fondurilor structurale din România:

- ✓ *nivelul finanțărilor aprobate și contractate comparativ cu nivelul alocărilor și cel al bugetului solicitat*; în cazul tuturor programelor operaționale se remarcă o diferență semnificativă între valoarea bugetului solicitat și cel aprobat, ceea ce implică atât o rată mare de respingere a cererilor depuse cât și întârzieri în procesarea acestora;
- ✓ *nivelul plăților efectuate, în comparație cu nivelul alocărilor și cu bugetul aprobat*; din cauza lansării cu întârziere a primelor apeluri și a procesului lent de evaluare-contractare, majoritatea proiectelor sunt încă în stadiul inițial de implementare iar nivelul plăților este foarte scăzut, chiar și în comparație cu valoarea contractată. În această privință, deși progresul POS CCE este scăzut în termeni absoluți, înregistrează o performanță destul de ridicată față de celelalte Programe Operaționale din cadrul CSNR.

2.5. PERSPECTIVE PRIVIND PROGRESUL POS CCE

Din analiza prezentată anterior se evidențiază faptul că progresul POS CCE este mai bun în ceea ce privește lansarea apelurilor de propuneri și de primirea aplicațiilor și mai lent în ceea ce privește aprobarea, contractarea și, în primul rând, cheltuirea efectivă a fondurilor. Această situație ridică semne de întrebare cu privire la probabilitatea menținerii acestei situații sau la posibilele căi de accelerare a implementării.

Estimările cu privire la progresul programului și absorbția fondurilor implică două aspecte: în primul rând, este important de analizat ipoteza menținerii situației actuale, prin extrapolare, pentru toată perioada rămasă de implementare, cu alte cuvinte care ar fi rezultatul programului la sfârșitul anului 2015, având actualul ritm de progres. În al doilea rând, trebuie examinați factorii care influențează rezultatele potențiale și ce schimbări sunt necesare pentru a facilita un nivel maxim al absorbției.

Luând ca obiectiv principal plățile, au fost elaborate o serie de scenarii cu privire la elemente cheie ale analizei prin metoda decompoziției, în special cu privire la:

- ✓ Factorii privind rata de succes în diferite etape (administrativ, eligibilitate, tehnico-financiar), care reflectă calitatea propunerilor de proiecte primite și capacitatea beneficiarilor de a elabora proiecte de calitate și de a

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

se conforma criteriilor administrative și de eligibilitate; Acești factori au o valoare maximă de 100%, care va fi atinsă la sfârșitul programului, dacă toate fondurile sunt utilizate.

- ✓ Factorii privind procesarea proiectelor depuse, în diferite etape: evaluare (administrativ, eligibilitate, tehnico-financiar), selecție, contractare și plată, care reflectă eficiența și eficacitatea sistemului de implementare și este determinată de viteza cu care sunt procesate aplicațiile în diferite stadii. Acești factori au o valoare maximă de 100%, care va fi atinsă la sfârșitul programului, dacă toate fondurile sunt utilizate.
- ✓ Rata popularității, care reflectă nivelul de informare a beneficiarului, calitatea informației disponibile, criteriile de conformitate administrativă și eligibilitate; nu există limită superioară pentru acest indicator.

Valoare (mil lei)	Alocare	Valoare solicitată	Valoare proiecte procesate	Valoare proiecte aprobrate admin	Valoare proiecte procesate etapa elig.	Valoare proiecte aprobrate elig.	Valoare proiecte aprobrate eval. tehnico-ec	Valoare proiecte aprobrate	Valoare proiecte contractate	Valoare plăți
	12684	10825	9375	7703	7579	7147	3474	2433	1583	498

Rată (%)	Rata de popularita te	Rata procesare admin.	Rata de succes admin.	Rata procesare eligibilitate	Rata succes eligibilitate	Rata succes tehnico-fin	Rata de aprobare finală	Rata de contractare	Rata plăților
	85%	87%	82%	98%	94%	49%	70%	65%	31%
Absorbția	4%								

Eficiența la nivelul diferitelor procese este relativ bună. Ratele de procesare administrativă și de verificare a eligibilității sunt ridicate (87% și 98%), în timp ce ratele de aprobare și contractare sunt semnificativ mai mici (70% și 65%). Aceste valori sunt acceptabile în acest stadiu al implementării Programului și converg către 100% pe măsură ce procesele se apropie de final. Dacă situația se menține la fel până la sfârșitul implementării, în termeni de viteză și volum de procesare, atunci aceasta nu va fi un obstacol în calea absorbției totale a fondurilor alocate.

În ceea ce privește calitatea aplicațiilor, ratele de succes administrativ și de eligibilitate (82% și 94%) înregistrează valori normale spre ridicate. Rata de succes tehnico-financiar de 49% poate fi de asemenea considerată adecvată (unul din două proiecte este admis) dacă se ia în calcul și faptul că una din cauzele respingerii este și bugetul limitat față de cerere. Cu toate acestea, menținerea valorilor actuale poate afecta semnificativ absorbția fondurilor.

Rata de popularitate este relativ scăzută (85%). Având în vedere faptul că numărul aplicațiilor depuse determină rata de absorbție potențială, este de preferat o creștere a acesteia. În general, se consideră că o rată de popularitate de 250% este suficient de mare pentru a genera suficiente proiecte, fără a afecta în mod nedorit sistemul instituțional, în condițiile în care perioada de primire a aplicațiilor este 2007-2013 (și nu 2007-2015).

Având în vedere aceste aspecte, următoarele două tabele prezintă situații alternative privind evoluția implementării:

- ✓ În cazul menținerii situației actuale, se presupune că 1) ratele de procesare ajung la 100% la sfârșitul implementării și 2) calitatea aplicațiilor rămâne aceeași și 3) popularitatea nu se modifică și 4) mai rămân doar 4,5 ani în care se pot primi aplicații; în acest fel, nivelul absorbției ar ajunge la 90% la sfârșitul anului 2015.

Menținerea situației actuale

Valoare (mil lei)	Alocare	Valoare solicitată	Valoare proiecte procesate	Valoare proiecte aprobrate admin	Valoare proiecte procesate etapa elig.	Valoare proiecte aprobrate elig.	Valoare proiecte aprobrate eval. tehnico-ec	Valoare proiecte aprobrate	Valoare proiecte contractate	Valoare plăți
	12 684	30 310	30 310	24 905	24 905	23 487	11 415	11 415	11 415	11 415

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Rata %		Rata de popularitate	Rata procesare admin.	Rata de succes admin.	Rata procesare eligibilitate	Rata succes eligibilitate	Rata succes tehnico-fin	Rata de aprobare finală	Rata de contractare	Rata plăților
		239%	100%	82%	100%	94%	49%	100%	100%	100%
Proгноză privind absorbția										90%

- ✓ În cazul unui scenariu intervenționist, pentru atingerea unei rate de absorbție de 110-115%, care ar lua în considerare și eventualitatea eșecului unor proiecte contractate, este nevoie de atingerea unei rate de popularitate 300%.

Scenariu intervenționist

Valoare (mil lei)	Alocare	Valoare solicitată	Valoare proiecte procesate	Valoare proiecte aprobate admin	Valoare proiecte procesate etapa elig.	Valoare proiecte aprobate elig.	Valoare proiecte aprobate eval. tehnico-ec	Valoare proiecte aprobate	Valoare proiecte contractate	Valoare plăți
	12 684	38 000	38 000	31 223	31 223	29 446	14 311	14 311	14 311	14 311

Rata %		Rata de popularitate	Rata procesare admin.	Rata de succes admin.	Rata procesare eligibilitate	Rata succes eligibilitate	Rata succes tehnico-fin	Rata de aprobare finală	Rata de contractare	Rata plăților
		300%	100%	82%	100%	94%	49%	100%	100%	100%
Proгноză privind absorbția										113%

Pornind de la situația de la 30 septembrie 2009, analiza arată faptul că 90% din totalul sumei alocate la nivelul POS CCE va fi cheltuit până la sfârșitul anului 2015. Pentru a atinge un nivel mai mare al cheltuielilor, în conformitate cu regulile N+²³ ar fi nevoie de o creștere a ratei popularității de la nivelul actual (85%) la 300%, dacă toate celelalte rate de performanță rămân neschimbate.

Un alt element important care ar putea fi îmbunătățit este calitatea aplicațiilor, ceea ce ar conduce la o creștere potențială a ratei de succes (tehnico-economică). În prezent, rata de succes după ultima etapă de evaluare este de aproximativ 50% dar dacă aceasta ar crește la 70-75%, ar fi nevoie de o creștere mai mică a popularității.

Această analiză **nu este menită să previzioneze** evoluția POS CCE, care cu siguranță este foarte importantă pentru perioada imediat următoare, ci să indice, în termeni cantitativi, posibile pârghii de acțiune pentru a îmbunătăți implementarea Programului.

CONCLUZII

Pornind de la rezultatele estimărilor, se pot evidenția următoarele concluzii:

- ✓ Principalul factor care afectează absorbția, conform modelului bazat pe analiza prin metoda decompoziției, este popularitatea;
- ✓ Alți factori, legați de procese și rata de succes au în general valori bune și nu vor afecta semnificativ rata absorbției;

²³ Echivalent cu 113% rata de popularitate până la sfârșitul anului 2015.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ Crescând rata popularității la 300%, cu alte cuvinte atragerea unui număr suficient de aplicații pentru a acoperi de trei ori valoarea alocată ar conduce la absorbția completă (113%) la nivel de program, dacă toate celelalte aspecte rămân neschimbate;
- ✓ Rata de absorbție calculată, de 113% este conformă cu recomandările CE și asigură obținerea absorbției complete chiar și în cazul eșecului unor proiecte;
- ✓ Alternativ, creșterea ratei de succes a proiectelor la 70-75% ar reduce presiunea în ceea ce privește creșterea popularității și ar diminua costurile de procesare a aplicațiilor.

2.6. COMPARAȚII INTERNAȚIONALE

Ca parte a analizei progresului POS CCE, metodologia de evaluare a inclus și realizarea unor comparații cu alte țări ale Uniunii Europene, respectiv: Ungaria, Irlanda și Slovacia. Pentru fiecare dintre aceste țări a fost elaborat un studiu de caz, din care au fost extrase o serie de elemente relevante. Prezentările detaliate se regăsesc în Anexa 1.

Ungaria

Cu o cheltuială publică prognozată a atinge 3,36 mld euro, din care 2,85 din FEDR, Programul Operațional pentru Dezvoltare Economică (PODE) are o serie de similarități cu POS CCE, care au derivat, pe de o parte, din finanțarea totală, comparabilă, precum și din caracteristica sa de program unic, centralizat, structurat pe axe prioritare similare contrapartidei actuale românești (cu excepția energiei, care a făcut obiectul unui alt program operațional).

O primă caracteristică a PODE a fost aceea că finanțează strategiile naționale sectoriale sau tematice deja existente, precum Strategia pentru IMM-uri, Strategia Ungară pentru Logistică, cea pentru Știință - Tehnologie și Inovare sau Strategia pentru Broadband. Având ca potențiali beneficiari centrele de cercetare, universitățile, sectorul privat (IMM-urile, dar și companiile mari), dar și instituțiile financiare, PODE a avut o serie de obiective stabilite și monitorizate la nivel național, dar care au acordat, prin implementare, o atenție deosebită micro-regiunilor mai puțin dezvoltate economic (33 din totalul de 174).

La sfârșitul lunii septembrie 2009, din totalul solicitărilor, doar 3% se mai aflau în stadiul de evaluare, 72% fiind aprobate și 25% respinse, rata de contractare fiind de 52%. Cu toate acestea, nivelul de rambursări efectuate până la sfârșitul anului 2009 a fost destul de mic per ansamblul programului operațional, de doar 6%.

Un element specific al implementării PODE îl constituie orientarea clară, prin criteriile de eligibilitate, către beneficiarii cu potențial competitiv ridicat (întreprinderi cu o situație financiară stabilă, cu potențial de creștere). De asemenea, se remarcă procedurile administrative rapide și "prietenoase" pentru beneficiari: de ex., o serie de modificări la contractele de finanțare se pot realiza direct, prin internet, prin simpla înregistrare a acestora în sistemul informatic de către beneficiar.

Irlanda

Din motive de comparabilitate pentru stadiul actual de implementare al POS CCE, a fost selectată perioada 2000-06 a Programului Operațional pentru Sectorul productiv (POSP). Relevanța POSP decurge din faptul că Irlanda este considerată în general un implementator de succes al fondurilor structurale și de coeziune, succes la care programul de competitivitate are o contribuție semnificativă. De asemenea, ca și în cazul României, POSP este un program unic, la nivel național, AM-ul și organismele de implementare fiind localizate din punct de vedere ierarhic în mai multe ministere.

POSP s-a focalizat cu precădere asupra încurajării și susținerii activităților de cercetare-dezvoltare și industriei, aceste două axe prioritare având nu numai numărul cel mai mare de măsuri, dar implicit și cea mai mare parte din alocarea pentru perioada 2007-2013. Astfel, finanțarea alocată pentru cele două AP se ridică la peste 90% din total (47,6% pentru CDI și respectiv 42,8% pentru Industrie).

Evaluarea intermediară realizată la momentul respectiv a subliniat existența unor deficiențe atât din punct de vedere al absorbției fondurilor cât și din punct de vedere managerial și al factorilor externi cu impact asupra programului. Printre

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

cele mai importante motive, s-au numărat stabilirea unor obiective de absorbție nerealiste și deteriorarea condițiilor de acces la finanțare pe fundalului contracției mediului economic. La acestea s-au adăugat întârzierile în primirea aprobării din partea UE privind ajutorul de stat, care a angrenat implicit și întârzieri în demararea activităților din POSP, întârzieri în lansarea apelurilor, precum și în aprobarea finanțării și realizarea rambursării.

Un element ce trebuie precizat este faptul că aceste întârzieri au avut loc în primii ani de implementare a POSP. Ceea ce trebuie menționat este faptul că monitorizarea financiară a fost focalizată aproape în totalitate pe cheltuielile realizate (absorbție) și nu pe îndeplinirea obiectivelor sau indicatorilor asumați. Astfel, valoarea totală a cheltuielilor publice realizate a reprezentat, la sfârșitul anului 2002, 51% din obiectivul stabilit pentru perioada 2000-02, sau, echivalent cu aceasta, 18% din total PO. Comparativ, ratele istorice pentru programele de competitivitate precedente s-au ridicat la 40% pentru 1994-99, 49% pentru 1989-93 și 18% pentru întreaga perioadă 2000-06. Rezultatele înregistrate de către fiecare axă prioritară s-au încadrat între 16% și 72% din ținta stabilită pentru primii 3 ani de implementare POSP.

Slovacia

Programul Operațional Sectorial Industrie și Servicii (POS IS) este implementat în contextul primei perioade complete de programare pentru Republica Slovacă, 2007-2013. Programul operațional este foarte similar cu cel implementat într-o mare parte a statelor membre, fiind de tip centralizat, și presupunând o implicare foarte redusă a regiunilor în implementare. Specificitatea lui constă în orientarea către conformitate, având un caracter administrativ pronunțat.

Din punct de vedere al fundamentării prin politicile publice curente, POS IS nu a beneficiat de existența unei strategii complexe la nivel național definite anterior care să servească drept bază pentru implementarea programului. Prin urmare a fost necesar să se definească Planul Național de Dezvoltare (PND) și, respectiv cadrul de sprijin comunitar (CSC). Scopul celui din urmă era acela de a conduce, prin obiectivele și măsurile enunțate, la creșterea PIB-ului într-un mod sustenabil. Direcțiile de acțiune identificate de către PND/CSC au format baza pentru PO IS, programul înglobând și obiective dintr-o serie extinsă de strategii și documente programatice slovace precum „Elaborarea politicii industriale UE în contextul Republicii Slovacă”, „Programul național de dezvoltare turistică”, „Propunerea de politică energetică a Republicii Slovacă”, „Strategia de sprijin pentru fluxurile de capital străin”, „Abordarea pe termen mediu a dezvoltării economice și sociale”, „Prioritățile pe termen mediu a politicii economice din Republica Slovacă”.

În ceea ce privește progresul POS IS, la data de 30.09.2009, acesta era printre cele mai slabe din UE, situându-se la numai 0,2%. Cu toate acestea, dacă analizăm perioada de programare anterioară, nivelul absorbției este mai ridicat, comparabil cu cel al statelor membre cu experiență.

România

Situația României, în ceea ce privește absorbția fondurilor europene în ansamblu, este una slab performantă²⁴ față de celelalte state UE, fiind însă apropiată de alte noi țări membre.

Comparativ cu evoluția programelor operaționale *de competitivitate*, după trei ani de la lansare, stadiul actual al POS CCE arată de asemenea un nivel relativ scăzut de progres, acesta nefiind însă singular: după cum se poate observa din tabelul următor, există alte țări, cu performanțe chiar mai scăzute.

Fig. 20 Comparatii internaționale – rata absorbției la 3 ani de la lansarea programelor

Perioada de programare	România	Slovacia	Ungaria	Irlanda
2007-13 (septembrie 2009)	5,0%	0,2%	9%	- ¹
2003-06 (decembrie 2006)	-	34% ²	70% ²	-
2000-06 (decembrie 2003)	-	-	-	18%
1989-93	-	-	-	49%²

²⁴ EU Funds in Central and Eastern Europe 2007-2009, KPMG Ungaria, 2010; Eurostat

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

¹ nu există program similar de competitivitate

² prima perioadă de programare pentru aceste țări

Pentru actuala perioadă de programare, rezultatele la 30.09.2009 erau profund diferite între cele trei țări analizate, Slovacia înregistrând o rată de absorbție de numai 0,2% iar Ungaria de 9%²⁵, ceea ce arată că dinamica programelor este foarte diferită de la o țară la alta iar ratele de absorbție de pe parcursul implementării sunt dificil de interpretat, nefiind neapărat relevante pentru performanțele întregii perioade.

Analizând cifrele obținute la finalul perioadei de programare 2003-2006, situația arată cu totul altfel, rata de absorbție a fondurilor fiind de 34% în Slovacia și de 70% în Ungaria. Totuși, în ambele cazuri Ungaria are rezultate net superioare, ceea ce demonstrează o evoluție mult mai bună, per ansamblu. În interpretarea acestor date trebuie însă să ținem seama că 2006 a reprezentat finalul unei perioade de programare, deci stadiul de implementare a programului era cu totul altul, mult mai avansat. De asemenea, între 2003 – 2006 ambele țări au înregistrat perioade de creștere economică susținută, pe fundalul unui climat internațional favorabil;

În cazul Irlandei, primul program de competitivitate s-a derulat între 1989-1993, la finalul perioadei de programare înregistrându-se o rată relativ mare a absorbției (49%). La mijlocul perioadei de programare 2000-2006 progresul a fost mai modest, cu numai 18% absorbție. Aceasta a reflectat existența mai multor factori, între care: un program de dimensiuni mult mai mari, cu finanțări naționale și existența unei crize economice semnificative la începutul perioadei.

Din analiza progresului implementării programelor de competitivitate din Slovacia, Ungaria și Irlanda se pot extrage o serie de concluzii, relevante pentru cazul României:

- ✓ Arhitectura de implementare a programelor de competitivitate este similară pentru toate țările analizate și prin urmare nu reprezintă un factor determinant al succesului programelor;
- ✓ Fundamentarea măsurilor de sprijin pe baza strategiilor naționale sectoriale sau tematice deja existente (Ungaria) și existența unui mediu favorabil dezvoltării competitive (Irlanda) constituie atuu-uri care pot influența pozitiv implementarea;
- ✓ Deteriorarea accesului la finanțare afectează negativ progresul programelor de competitivitate, după cum se observă atât din experiența exercițiului 2007-2013 pentru Slovacia, Ungaria, România și din 2000-2006 din Irlanda;
- ✓ România nu este singura care se confruntă cu întârzieri în implementare, acestea nefiind neapărat definitorii pentru rezultatele obținute la finalul perioadei de implementare;
- ✓ Caracterul administrativ pronunțat poate să constituie una dintre cauzele progresului mai lent al implementării.
- ✓ Rata de absorbție înregistrată de POS CCE este scăzută în raport de standardele la nivel european din perioadele de programare de până acum, dar nu foarte scăzută pentru perioada 2007-2013 și în raport cu performanțele altor state din regiune, fiind profund influențată de criza economico-financiară.

Aceste aspecte au fost luate în considerare în elaborarea recomandărilor prezentate în capitolul final.

2.7. CONCLUZII PRINVIND PROGRESUL POS CCE

- ✓ Un număr mare de operațiuni au fost lansate, echivalente cu aproximativ jumătate din valoarea totală a întregului PO, respectiv 162% din alocarea 2007-09.

²⁵ În perioada septembrie 2009-aprilie 2010 alocarea programului de competitivitate din Ungaria a fost suplimentată. Valoarea prezentată se referă la alocarea inițială.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ Un număr mare de propuneri de proiecte au fost depuse de potențialii beneficiari (mai mult de 4.700) până la sfârșitul lunii septembrie, programul în ansamblu având o rată de popularitate satisfăcătoare, de 85%; deși la nivelul întregului PO, numărul de lansări de cereri, aplicații și proiecte aprobate este impresionant, performanța variază atât între axele prioritare, cât și în cadrul acestora, între operațiuni.
- ✓ Un număr de operațiuni au fost amânate datorite unor cerințe externe privind reglementarea și conformitatea, care nu se află sub controlul Programului Operațional propriu-zis, inclusiv aprobarea UE a ajutorului de stat pentru Axa Prioritară 4 și deciziile la nivel național privind operațiunile nelansate din cadrul AP1 și AP2.
- ✓ Au existat întârzieri și blocaje în procesarea aplicațiilor depuse, un număr important de proiecte fiind încă în cursul de evaluare sau contractare, ceea ce a condus la întârzieri mari între momentul depunerii propunerii de proiect și implementarea efectivă a acestuia;
- ✓ Calitatea aplicațiilor diferă semnificativ de la o operațiune la alta; per ansamblu, ratele de aprobare administrativă și de eligibilitate sunt mai mari, în timp ce cea mai mică rată de succes se înregistrează în etapa evaluării tehnico-economice;

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

3. ANALIZA INDICATORILOR LA NIVEL DE PROGRAM

3.1. INTRODUCERE

Caietul de Sarcini pentru aceasta Evaluare Interimară include, drept una dintre întrebările esențiale ale întregului proces de evaluare, întrebarea: *“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)”* [Caietul de Sarcini, secțiunea 2.3]. Aceasta secțiune examinează atingerea obiectivelor până în prezent în ceea ce privește indicatorii și țintele definite pentru aceștia la nivel de program. Indicatorii la nivel de axă prioritară sunt tratați în următoarele capitole din raport (Vol. II).

3.2. OBIECTIVE ȘI ȚINTE LA NIVEL DE PROGRAM

Obiectivul general al POS-CCE așa cum este specificat în Program este “creșterea productivității companiilor românești, în conformitate cu principiul dezvoltării sustenabile și reducerea diferențelor față de nivelul de productivitate mediu din UE”. Specificitatea obiectivului în sine este semnificativă, incluzând focalizarea sa asupra competitivității companiilor, implicând faptul că, performanța sectorului public este în consecință semnificativă, în măsura în care contribuie la creșterea competitivității sectorului privat, dar nu constituie în sine obiectivul cel mai important al POS CCE.

Țintele asociate asumate în Programul Operațional sunt următoarele:

- ✓ Creșterea anuală medie a productivității muncii (PIB pe persoană angajată) de aproximativ 5,5%; Anexa 5 a Programul Operațional estimează impactul diferențiat specific al POS CCE la circa 1% creștere a productivității muncii (din cele 5,5,% estimate în total).
- ✓ Realizarea de către România a aproximativ 55% din productivitatea medie a forței de muncă din UE, până în 2015.

Aceste două ținte generale au mai multe dimensiuni importante. În primul rând, după cum s-a observat, ele sunt în întregime interconectate prin aceea că prima este văzută ca un instrument de facilitare a realizării celei de a doua. În al doilea rând, atingerea celei de-a doua ținte este, bineînțeles, dependentă și de tendințele de la nivelul Uniunii Europene. În al treilea rând, obiectivele se concentrează pe economie ca întreg, reflectând natura largă a programului de competitivitate. Țintele, spre deosebire de obiectivul general, nu sunt legate exclusiv de competitivitatea sectorului privat.

Din perspectiva acestei Evaluări Intermediare trebuie adusă o menționare suplimentară: dat fiind nivelul scăzut al cheltuielilor reale realizate până în prezent, este improbabil ca PO să aibă un impact major asupra acestor variabile macroeconomice. Cu toate acestea, este important de urmărit fluctuațiile acestor variabile, pentru că ele sunt în același timp și indicatori de context pentru programul operațional. Variațiile lor stabilesc dacă dificultățile cu care se confruntă POS CCE sunt mai mari sau mai mici decât s-a anticipat anterior.

În ceea ce privește obiectivele specifice, POS CCE menționează cinci obiective, care pot fi în sens larg asociate cu patru din cele cinci Axe Prioritare, adică obiectivele (a) și (b) de mai jos privesc Axa Prioritară 1, în timp ce obiectivele specifice (c) și (d) privesc Axele Prioritare 2,3 și respectiv 4.

Țintele specifice asociate acestor obiective sunt:

- a) O creștere a contribuției IMM-urilor la PIB de 10% până în 2015;
- b) O creștere a cheltuielilor interne brute pe C&D (GERD) la 2% din PIB până în 2015;
- c) O creștere a penetrării *broadband* de la 5% în 2005 la 40% în 2015;
- d) În cazul energiei: O reducere a intensității energiei primare de 40% față de 2001; 33% din energia produsă din surse de energie regenerabilă în consumul național brut de energie până 2010; Reducerea emisiilor de noxe din sectorul

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

energetic, conform Programului Național de reducere a dioxidului de sulf (SO₂), Oxidului de Azot (NOX) și emisiilor de praf în instalațiile mari de ardere.

3.3. EVOLUȚIA INDICATORILOR FAȚĂ DE ANUL 2005

Evoluția indicatorilor macroeconomici și posibilele implicații pentru progresul POS CCE sunt tratate detaliat în capitolul dedicat analizei mediului extern. Pentru a evita repetarea informațiilor, acest capitol pune accent pe indicatorii de competitivitate asociați POS CCE.

În termeni absoluți, PIB-ul României a crescut de la 203 miliarde dolari în 2005 la 252 miliarde dolari în 2009, iar FMI estimează o creștere de până la 345 miliarde dolari până în 2014. În termeni procentuali, aceasta indică o creștere de 24% între 2005-2009 și o creștere estimată de 37% până în 2014.

În ceea ce privește productivitatea muncii, datele Eurostat indică o creștere anuală peste valorile estimate de program în primii ani de implementare, înregistrându-se însă valori negative pentru 2009; estimările pentru 2010 – 2011 nu sunt foarte optimiste;

În comparație cu restul Uniunii Europene, productivitatea muncii în România a crescut de la 36% din media UE în 2005 la un maxim de 50% din media UE în 2008, deși este așteptat un declin până la 47% în 2011.

În baza datelor disponibile, în 2011 România se va clasa în continuare pe penultimul loc din UE în ceea ce privește productivitatea muncii, depășind numai Bulgaria, confirmând nevoia unui program de competitivitate.

Tabelul următor arată valorile reale și cele estimate ale PIB și productivității muncii (PPP²⁶) începând cu 2005.

Fig. 21 Indicatori macroeconomici 2005-2014

Indicatori	2005	Valori reale					Valori estimate				Ținte 2015
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
PIB (\$mld)	203.3	226.6	247.5	270.8	251.7	256.9	272.6	295.9	322.3	344.9	n/a
Modificări procentuale (%)	7.2	11.4	9.2	9.4	-7.0	2.0	6.1	8.5	8.9	7.0	n/a
Productivitate (modificări procentuale)	5.8%	7.1%	5.9%	7.6%	-4.9%	-0.3%	1.7%	n/a	n/a	n/a	5.5% p.a.
Productivitate (UE = 100)	36.0	39.6	43.3	50.2	47.5	46.7	46.8	n/a	n/a	n/a	55.0

Sursa: FMI – World Economic Outlook (Oct.2009), Eurostat

În ceea ce privește indicatorii asociați obiectivelor specifice, situația se prezintă astfel:

- ✓ Cheltuielile brute cu C-D (GERD) au crescut de la 0,67% din PIB în 2006 la 0,77% în 2008 dar au scăzut la 0,47%²⁷ din PIB în 2009;
- ✓ Accesul la *broadband* a avut o creștere constantă de la 5% în 2005 la 12,3% în 2009;

²⁶ Paritatea puterii de cumpărare

²⁷ Date provizorii

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ În cazul intensității energetice, aceasta a scăzut constant, reducându-se, în 2007, la 76% din valoarea din 2001. Pe de altă parte, ponderea energiei din surse regenerabile a scăzut între 2006 și 2007.

Fig. 22 Indicatori asociați Țintelor specifice

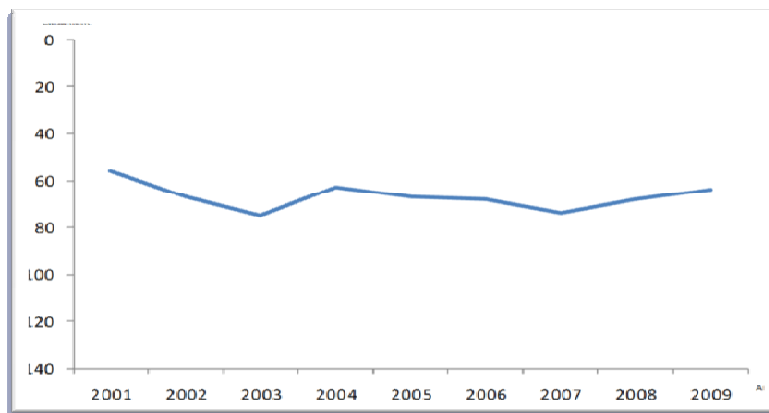
Indicator	2001	2005	Valori reale		2008	2009	Ținte 2015
			2006	2007			
Contribuția IMM la PIB							10.0
GERD (% din PIB)	0.63	0.61	0.67	0.74	0.77	0.47	2.0
Acces <i>broadband</i> / 100 locuitori (%)	-	5.0		6.6	10.7	12.3	40.0
Intensitate energetică (an ref. 2001)	864.910.0	736.185.1	706.281.7	655.675.8	-	-	518.960.0
Energie din surse regenerabile, ca % din total consum național	28.4	35.8	31.4	26.9	-	-	33.0

Sursa: Eurostat

O serie de evoluții și tendințe pozitive sunt evidente. Cu toate acestea, niciuna nu poate fi atribuită direct investițiilor prin POS CCE, iar în acest moment încă devreme pentru a vedea dacă acest program operațional ca avea o contribuție semnificativă la îmbunătățirea indicatorilor sau dacă doar le va susține creșterea.

Având în vedere faptul că îmbunătățirea competitivității este obiectivul central al POS CCE, prezentăm fluctuația în indicele de competitivitate globală al României realizat de World Economic Forum (WEF) începând cu 2001. (Nota: acestea sunt clasificări, un punctaj mai mic indică o performanță mai bună). După cum se poate vedea, s-a înregistrat o evoluție pozitivă în 2007, anul în care s-a introdus PO. Cu toate acestea, datorită cheltuielilor reduse, nu i se poate atribui POS CCE vreo contribuție directă la aceasta.

Fig. 23 Indicele competitivității globale – România



Sursa: Forumul Economic Mondial – Indicele Competitivității Globale

Un aspect interesant este analizarea factorilor care stau la baza fluctuațiilor pozitive ale României începând cu anul 2006. Între 2007 și 2009 poziția României din punct de vedere al indicatorilor macro-economici a crescut de la 97 la 75. Poziția României în clasament privind eficiența pieței (inclusiv a piețelor de bunuri, piețelor de muncă și piețelor financiare) s-a

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

îmbunătățit semnificativ. În ceea ce privește nivelul de tehnologizare și gradul de sofisticare a mediului de afaceri a scăzut într-o oarecare măsură, ceea ce poate constitui un element de risc pentru POS – CCE, deoarece acestea sunt componentele de evaluare ale World Economic Forum care se așteaptă să facă diferența.

Fig. 24 Indicele competitivității globale pentru România (2009) – detalieri

Indicatori	2006	2007	2008	2009
Instituții	87	94	89	84
Infrastructură	77	100	105	110
Macro-economie	97	84	76	75
Sănătate și Educație Primară	69	52	66	63
Educație Superioară și Formare Profesională	50	54	52	52
Eficiența Produselor	n/a	74	67	61
Eficiența pieței de muncă	n/a	85	97	79
Gradul de sofisticare al pieței financiare	n/a	78	60	56
Gradul de tehnologizare	49	59	48	58
Dimensiunea Pieței	n/a	43	42	41
Gradul de sofisticare al afacerilor	73	73	78	83
Inovare	68	76	69	70

Sursa: Forumul Economic Mondial – Indicele Competitivității Globale

Alte tendințe ce trebuie analizate privind competitivitatea României sunt legate de evoluția viitoare a exporturilor, a ratei inflației și ale costurilor cu forța de muncă. Legat de aceste aspecte următoarele puncte sunt importante:

- ✓ Exporturile au o creștere medie estimată la 1,7% pe an în perioada 2008-2011, față de media Uniunii Europene pentru aceeași perioadă de -1,8% și Zonei Euro de -2,1%;
- ✓ Inflația din România a fost mai mare decât media Uniunii Europene sau a Zonei Euro în ultimii ani, și se preconizează să rămână mai ridicată pentru perioada 2010-2014.

3.4. CONCLUZII

Dat fiind nivelul scăzut al cheltuielilor reale realizate până în prezent, este improbabil ca PO să aibă un impact major asupra acestor variabile macroeconomice

O serie de evoluții și tendințe pozitive sunt evidente. Cu toate acestea, niciuna nu poate fi atribuită direct investițiilor prin POS CCE, iar în acest moment încă devreme pentru a vedea dacă acest program operațional ca avea o contribuție semnificativă la îmbunătățirea indicatorilor sau dacă doar le va susține creșterea.

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

4. EFICACITATEA ȘI EFICIENȚA SISTEMULUI DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE

4.1. INTRODUCERE

Acest capitol detaliază analiza sistemului de management și implementare a POS CCE, cel de-al doilea obiectiv specific al evaluării menționat în Caietul de Sarcini.

Tabelul următor rezumă cadrul general și criteriile utilizate pentru evaluarea eficacității și eficienței implementării POS CCE până la această dată. Pentru a păstra coerența abordării la nivelul întregului proiect, a fost un număr de surse au fost utilizate pentru fundamentarea evaluării arhitecturii de implementare, a proceselor de implementare și a rezultatelor de până în prezent.

Principalele surse de informare sunt:

- ✓ Studierea documentelor disponibile;
- ✓ Consultări cu *stakeholderii*;
- ✓ Progresul realizat până în prezent (așa cum rezultă din analiza cantitativă);
- ✓ Sondajul online în rândul solicitanților POS CCE (Anexa 3);
- ✓ Date cu privire la resursele umane;
- ✓ Comparații internaționale selectate cu alte programe de competitivitate din alte State Membre (Anexa 2)

Fig. 25 Eficacitatea și Eficiența POS CCE: Tipologie și Criterii de Evaluare

TIPOLOGIE	EFICACITATE	EFICIENȚĂ
Arhitectura de Implementare	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Comparație cu modele instituționale din alte state membre ✓ Comparație cu progresul altor programe operaționale 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Comparație cu nivelul personalului din cadrul altor programe ✓ Comparația progresului realizat cu experiența internațională
Procesul de Implementare	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Complexitatea procedurilor ✓ Opinia <i>stakeholderilor</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Duratele diferitelor procese ✓ Rate de popularitate ✓ Opinia stakeholderilor ✓ Rata de aprobare pe criterii de eligibilitate/ administrative
Capacitate/ Abilitate de implementare	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Numărul personalului, gradul de ocupare a posturilor ✓ Experiența personalului, calificări 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Finanțare administrată de angajat față de alte programe operaționale, respectiv axe prioritare

**Programul Operațional Sectorial „Creșterea Competitivității Economice”
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -**

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

4.2. ARHITECTURA INSTITUȚIONALĂ

Managementul și implementarea POS CCE sunt reglementate de Regulamentul Consiliului European nr. 1083 / 2006 și Regulamentul Comisiei nr. 1828 / 2006. În termeni de responsabilități generale, Guvernul României prin ministerele de resort și Autoritatea de Management dețin întreaga responsabilitate privind angajamentele incluse în documentele referitoare la Fondurile Structurale și pentru implementarea corectă și eficientă a acestora, asigurând, astfel, disponibilitatea și sistemul de acces la resursele financiare și la alte tipuri de resurse necesare îndeplinirii priorităților descrise în POS CCE.

În conformitate cu prevederile art. 60 din Regulamentul Consiliului European nr. 1083/2006, Autoritatea de Management pentru POS CCE este responsabilă pentru managementul și implementarea programului operațional, delegând o serie de sarcini către Organismele Intermediare. Autoritatea de Management rămâne însă în întregime responsabilă pentru eficiența și acuratețea managementului și implementării Programului.

Implementarea POS CCE se face în cadrul unei arhitecturi instituționale complexe, formată din următoarele instituții:

Autoritatea de Management

Managementul și implementarea POS CCE sunt reglementate de Regulamentul Consiliului European nr. 1083 / 2006 și Regulamentul Comisiei nr. 1828 / 2006. Autoritatea de Management pentru POS CCE se organizează și funcționează în subordinea directă a Ministrului Economiei, este condusă de un director general și doi directori generali adjuncți.

Organismele Intermediare

În baza Acordurilor de Delegare, cele patru Organisme Intermediare exercită, pentru și în numele Autorității de Management, următoarele funcții corespunzătoare Axei Prioritare de care sunt responsabile:

- ✓ informare și publicitate;
- ✓ pregătirea lansării cererilor de proiecte și selecția proiectelor;
- ✓ contractarea;
- ✓ monitorizarea;
- ✓ management financiar și control;
- ✓ nereguli.

În conformitate cu HG nr.497/2004 privind stabilirea cadrului instituțional pentru coordonarea, implementarea și gestionarea Fondurilor structurale, modificată și completată prin HG nr.1179/2004, HG nr. 128/2006 și OUG 24/aprilie 2007, Organismele Intermediare desemnate pentru POS CCE sunt prezentate în tabelul următor.

Fig. 26 Organisme Intermediare

Axa Prioritară	Organism Intermediar
Axa Prioritară 1: Un sistem de producție inovativ și eco-eficient (<i>excepție fac: schema de finanțare pentru Întreprinderi mari din Domeniul Major de Intervenție 1 Investiții productive și Domeniul Major de Intervenție 2</i>)	Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri, prin Direcția pentru Gestionarea Fondurilor Comunitare pentru IMM – OI IMM
Axa Prioritară 2: Competitivitate prin Cercetare, Dezvoltare Tehnologică și Inovare	Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului (Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică) – OI Cercetare
Axa Prioritară 3: Tehnologia Informației și	Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Comunicațiilor (TIC) pentru sectoarele privat și public	(Organismul Intermediar pentru Promovarea Societății Informaționale) – OI PSI
Axa Prioritară 4: Creșterea eficienței energetice și a securității furnizării, în contextul combaterii schimbărilor climatice	Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri – Direcția Generală Energie, Petrol și Gaze – OI Energie

Axa Prioritară 5 este gestionată direct de către Autoritatea de Management, prin Serviciul Gestionare Program.

Sistemul instituțional de gestionare a POS CCE implică relații funcționale complexe, orizontale și verticale, între mai multe instituții ale administrației publice centrale:

Nivelul de audit:

- ✓ Autoritatea de Audit (AA) – organism fără personalitate juridică, constituit în cadrul Curții de Conturi a României, funcția de audit;
- ✓ Direcția de Audit Public Intern din cadrul Ministerului Economiei, funcția de audit intern;
- ✓ Unitățile de audit intern de la nivelul Organismelor Intermediare.

Nivelul de management și control

- ✓ Comitetul de monitorizare pentru POS CCE – structură națională de tip partenerial, fără personalitate juridică, cu rol decizional strategic;
- ✓ Autoritatea de Certificare și Plată (ACP) – Direcție generală în cadrul Ministerului Finanțelor
- ✓ Autoritatea de Management pentru POS CCE - Direcție generală în cadrul Ministerului Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri (MECMA)
- ✓ Organismele Intermediare – Direcții Generale din cadrul ministerelor

Alte organisme cu care AM POS CCE relaționează:

- ✓ Comitetul Național de Coordonare a Instrumentelor Structurale;
- ✓ Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale;
- ✓ Departamentul pentru luptă anti-fraudă;
- ✓ Secretariatul General al Guvernului;
- ✓ Unitatea pentru coordonarea și verificarea achizițiilor publice;
- ✓ Autoritatea Națională de reglementare a achizițiilor publice;
- ✓ Consiliul Concurenței.

Rolurile tuturor acestor instituții și organisme în raport cu activitatea de gestionare și control a POS CCE sunt descrise în procedurile interne ale Autorității de management (de ex. *Descrierea sistemelor de Management și Control pentru POS CCE*). Relațiile funcționale între diferitele instituții implicate în gestionarea POS CCE sunt prezentate în Anexa 4.

Evaluarea ex-ante a POS CCE a examinat arhitectura de implementare și procesele propuse înaintea de începerea implementării, o limitare evidentă fiind faptul că structurarea de la momentul respectiv nu era complet funcțională. Totuși, o concluzie a acestei evaluări trebuie reamintită, fiind întru totul valabilă:

[...] Organismele Intermediare sunt structuri reprezentative în domeniul lor de activitate dar nu au expertiză în administrarea fondurilor europene, cu o singură excepție. Două dintre OI-uri au administrat fonduri naționale. Această situație poate crea o serie de probleme de adaptare și întârzieri în implementarea programului, cel puțin în primii unul-doi ani.” (Evaluarea ex-ante POS CCE pag. 64, EN).

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

La trei ani după lansarea oficială a Programului Operațional se poate observa că lipsa experienței în gestionarea fondurilor europene a creat într-adevăr dificultăți de adaptare și a produs la întârzieri semnificative în implementare, care se vor menține, în opinia noastră și în perioada următoare, pe măsură ce programul se maturizează iar accentul se schimbă de la programare și atragere de proiecte la implementarea acestora.

O serie de teme au fost de asemenea evidențiate în Analiza ex-ante, pentru a fi luate în considerare la momentul programării:

- ✓ stabilirea și respectarea unor obiective și reguli clare pentru comunicare și cooperare dintre Autoritatea de management și organismele intermediare – *aceste aspecte au fost în mare măsură rezolvate*
- ✓ definirea unor proceduri de lucru precise, eficace pentru membrii Comitetului de Monitorizare – *Comitetul de Monitorizare are atribuții și reguli de funcționare clare, prevăzute în Regulamentul de Organizare și Funcționare;*
- ✓ o politică de angajare eficace care să fie orientată pe calitatea personalului și nu neapărat pe stabilirea unor niveluri cantitative stricte – *în condițiile actualelor restricții bugetare, această recomandare este mai actuală decât oricând și ar trebui să constituie baza pentru creșterea capacității instituționale în perioada următoare;*
- ✓ schimbări în strategia de pregătire a personalului, cu accente pe cunoștințe specifice, noi practici de lucru, noi ghiduri pentru analiza cost-beneficiu etc. – *există o serie de progrese în această privință, datorate atât cursurilor de formare la care au luat parte angajații, cât mai ales experienței acumulate la locul de muncă. Din păcate, adesea cursurile s-au derulat cu întârziere, după ce sarcinile respective fuseseră deja îndeplinite;*
- ✓ oferirea unor condiții de lucru adecvate, din punct de vedere al logisticii și salarizării – *aceste aspecte s-au rezolvat parțial, existând încă deficiențe în ceea ce privește logistica și motivarea personalului; introducerea remunerației preferențiale este un element important dar care s-a realizat cu mare întârziere, în unele cazuri;*
- ✓ sprijin clar și eficace pentru ciclul de proiecte care implică finanțarea organismelor intermediare, campaniile de informare și comunicare pentru a încuraja apariția de idei de proiect, consultanță calificată pentru proiect și o evaluare primară, formală a proiectelor - *aceste aspecte s-au rezolvat parțial, existând încă deficiențe: pe de o parte, o perioadă destul de lungă de timp au existat restricții în ceea ce privește efectuarea cheltuielilor de publicitate, iar pe de altă parte, asistența tehnică destinată sprijinirii activității AM/OI este în continuare sub-utilizată.*

Alături de acestea, actuala evaluare aduce în discuție următoarele aspecte:

- ✓ rolul Comitetului de Monitorizare: *atribuțiile CM sunt clar definite, în schimb implicarea membrilor este inegală, de cele mai ori reprezentanții societății civile și ai mediului de afaceri, cu unele excepții notabile, având o contribuție slabă;*
- ✓ din punct de vedere instituțional, Autoritatea de Management nu are raporturi ierarhice de subordonare cu instituțiile din care face parte organismul intermediar, ci se află pe același nivel cu acestea (Direcție Generală în cadrul ministerelor de resort): *această situație conduce la lipsa unor pârghii reale de control și responsabilizare a organismelor intermediare, în condițiile în care AM este singura responsabilă de implementarea programului; totodată, această stare de fapt conduce la o scădere a capacității de coordonare între instituții. De ex, derularea achizițiilor publice se face separat, prin direcțiile de specialitate din ministere, și depinde de circuitul decizional specific, astfel încât este practic imposibilă corelarea unor achiziții de la nivelul AM cu cele de la nivelul Organismelor Intermediare.*
- ✓ preluarea, de către Autoritatea de Management, a atribuțiilor de organism de implementare pentru Operațiunea dedicată Întreprinderilor Mari: *pe de o parte acest lucru a contribuit la o mai bună înțelegere a proceselor de implementare la nivelul AM POS CCE, dar pe de altă parte nu este evident un transfer de expertiză la nivelul*



GUVERNUL ROMÂNIEI

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

organismelor intermediare; mai mult, există riscul ca, în condițiile apariției unor supra-sarcini neprevăzute (cum este verificarea de 100% a cererilor de rambursare) , AM POS CCE să nu își poată îndeplini la nivel optim atribuțiile de coordonare a sistemului.

- ✓ capacitatea scăzută a sistemului - Autoritatea de Management și Organismele Intermediare - de a face față volumului de lucru în condițiile în care procesarea documentelor, atât în fața de evaluare și selecție, cât și în etapa de aprobare a rambursărilor, este mult mai dificilă decât s-a anticipat inițial: *acest aspect este reflectat în duratele lungi din toate etapele de implementare, ce au afectat în mod negativ nu numai derularea proiectelor și progresul programului, dar riscă să pună în dificultate beneficiarii, în condițiile actualei crize economice.*

În ceea ce privește structura instituțională aplicată în alte State Membre ale Uniunii Europene, studiile de caz realizate relevă faptul că natura autorităților de management și a organismelor intermediare, precum și legătura dintre acestea variază considerabil, și depinde în mare măsură de natura administrației publice deja existente. În cazul țărilor analizate, a avut loc și o modificare sensibilă a acestor aranjamente de la o perspectivă financiară la alta, ceea ce sugerează faptul că un mod optim de acțiune nu există. În continuare prezentăm o serie de trăsături ale sistemelor instituționale din Ungaria, Irlanda și Slovacia.

Ungaria

Sistemului de implementare este compus din Autoritatea de Management pentru Programul Operațional pentru Dezvoltare Economică (PODE), care coordonează două OI-uri din mediul privat: *Centrul Ungar pentru Dezvoltare Economică (MAG Plc)* pentru AP1, AP2, AP3 și *Venture Finance Hungary Private Limited Company (MV Plc)* pentru AP 4.

MAG Plc. a fost fondat de către Banca Ungară pentru Dezvoltare în Septembrie 2006, și acționează ca OI și pentru alte programe operaționale, precum PO Transport. Compania are trei obiective majore, și anume: asigurarea centralizării implementării AP1, 2, 3 a PODE, precum și AP1 a Programului Operațional Central Ungar pentru perioada de programare 2007-2013, având responsabilități și în domeniul integrării sarcinilor PODE în cadrul Planului Național de Dezvoltare, atribuție preluată de la organismele precedente. În ceea ce privește cel de-al doilea OI, MV Plc are în mod principal obiective de ordin financiar, oferind micro-credite, credite pentru IMM-uri, garanții și capital de risc.

Autoritatea de Management este subordonată Agenției Naționale pentru Dezvoltare, o structură unică de management a fondurilor destinate încurajării mediului economic ungar. Dată fiind disjunția clară dintre natura AM-ului și cea a OI-urilor, s-a avut în vedere stabilirea foarte clară a responsabilităților fiecărei entități, în vederea eficientizării procesului de implementare pe de o parte, precum și pentru evitarea apariției disfuncționalităților pe parcurs.

Astfel, Autoritatea de Management este responsabilă pentru etapele care presupun elaborarea politicilor în funcție de care se alocă fondurile, acoperind atât etapa de pre-lansare și informare, cât și aspectele metodologice (elaborarea procedurilor și criteriilor de aplicare și selecție). Etapele de implementare propriu-zisă revin în totalitate OI-urilor care acoperă stadiile de evaluare a solicitărilor din punct de vedere administrativ, tehnic și financiar, contractare, plată și monitorizare. Un instrument central de management a fost utilizarea sistemul IT de înregistrare și monitorizare a proiectelor, actualizat în timp real pentru a oferi o imagine cât mai completă a stadiului de implementare al PO DE.

Irlanda

Autoritatea de Management pentru POSP a fost reprezentată de către Departamentul (Ministerul) pentru Întreprinderi, Comerț și Muncă, departament care a avut și rol de implementator pentru primele trei axe prioritare. Pentru fiecare AP au existat unul sau două organisme intermediare. Astfel, pentru AP1, AM-ul a avut și rol de OI; pentru AP2 și AP3 au existat câte două OI-uri, AM-ul și Departamentul de Educație și Știință și, respectiv Departamentul pentru Sectorul Marin, acesta din urmă fiind și OI pentru AP4.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Irlanda a beneficiat de o structură de implementare a fondurilor descentralizată deja existentă, extensivă și foarte bine coordonată la nivel local, care valorifica obiectivele stabilite de planurile de dezvoltare sectoriale și tematice deja definite. O caracteristică specifică sistemului irlandez este existența unor Agenții de Implementare (AI), subordonate departamentelor de implementare. Legislația sectorială specifică fiecărui domeniu prevedea deja faptul că AI-urile au dreptul de a acorda granturi, fiind important de precizat și faptul că în acest domeniu nu este utilizată legislația aferentă achizițiilor, ceea ce a însemnat, implicit, simplificarea substanțială a procesului de acordare a finanțărilor.

Din punct de vedere al distribuției funcțiilor dintre aceste 3 tipuri de entități (AM, OI-uri și AI-uri), nivelul de bază, local, a fost responsabil pentru stadiile care precedau contractarea. Astfel, Agențiile de Implementare se ocupau de etapa de pre-lansare și informare, precum și de dezvoltarea de proceduri și criterii de selecție și aplicare. De asemenea, tot AI-urile implementau aceste proceduri și realizau evaluarea propunerilor din punct de vedere al eligibilității, al respectării cerințelor administrative și financiare. Trebuie menționat faptul că, în ceea ce privește selecția, erau utilizate în unele cazuri comisii de selecție, în timp ce pentru finanțări de o valoare mai mare era necesară și aprobarea din partea ministerului.

Etapile de contractare, rambursare și monitorizare reveneau organismelor intermediare. Auditul a fost realizat de către auditorii din cadrul OI-ului, la care s-a adăugat personalul AM-ului în cazurile de reclamații.

Nu în ultimul rând, POSP s-a confruntat cu provocarea interacționării dintre AM și OI-urile aflate pe aceeași poziție ierarhică al organigramei ministerului.

Slovacia

Arhitectura programului a nominalizat drept autoritate de management *Compartimentul pentru sprijinirea programelor din cadrul Ministerului Economiei*, împreună cu patru organisme intermediare: NADSME, Agenția de Energie Slovacă (SEA), Agenția Slovacă pentru Comerț și Investiții (SARIO) și Agenția slovacă pentru turism (SACR). Alocarea funcțiilor, precum și procedurile interne SOP IS se caracterizează printr-un grad ridicat de complexitate și printr-o relație strânsă între AM și rețeaua de OI-uri. În plus, Programul a pus accent pe coordonarea și armonizarea în interiorul POS IS dar și cu alte programe operaționale, în special prin ședințe interministeriale și întâlniri de lucru.

Experiența Slovaciei este utilă deoarece pune în evidență deficiențele care apar ca urmare a utilizării unui sistem complex din punct de vedere procedural, subliniind încă o dată nevoia de a păstra un echilibru între nivel de control și fluiditatea procedurilor precum și costurile de personal atașate acestora.

Din analiza sistemelor instituționale ale celor trei state membre, se pot extrage următoarele concluzii:

- ✓ Dificultățile de ordin instituțional dintre Autoritatea de Management și Organismele Intermediare sunt comune pentru toate țările analizate și au determinat o schimbare majoră de structură în cazul Ungariei;
- ✓ Un sistem descentralizat (Irlanda) sau care implică actori din mediul privat (Ungaria) poate contribui la o mai bună implementare;
- ✓ Existența unei rețele bine coordonate în plan local este un factor ce favorizează implementarea cu succes la programelor;
- ✓ Un sistem complex din punct de vedere procedural, cum este cel al Slovaciei, dar și al României, poate îngreuna implementarea programelor.

Aspectele de natură instituțională reliefate în urma întocmirii studiilor de caz au fost luate în considerare în elaborarea răspunsurilor la întrebările de evaluare și a recomandărilor subsecvente.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

4.3. PROCESELE DERULATE

În ceea ce privește responsabilitatea funcțiilor îndeplinite la nivelul sistemului, Autoritatea de Management este singura responsabilă pentru îndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor delegate către organismele intermediare, precum și a operațiunilor finanțate din instrumentele structurale.

În baza Acordului de delegare, organismele intermediare exercită în relația cu beneficiarul și în numele Autorității de Management următoarele atribuții specifice gestionării axelor prioritare:

- ✓ informare și publicitate – *Din punct de vedere al conținutului, funcțiile de informare și publicitate au corespuns nevoii de informare a aplicanților și beneficiarilor nivelul întregului Program; de altfel, în cadrul consultărilor și prin sondajul online, beneficiarii au apreciat în termeni pozitivi activitățile de informare derulate de Autoritatea de Management, dar mai ales de Organismele Intermediare. Pe de altă parte, având în vedere popularitatea scăzută a unora dintre operațiuni, apreciem că acțiunile derulate nu au fost suficiente, în parte și din cauza restricțiilor bugetare introduse pe parcursul anului 2009.*
- ✓ pregătirea lansării cererilor de propuneri de proiecte – *Deși a existat o dezbateră amplă cu privire la calitatea informației disponibile solicitanților, evaluarea indică faptul că informația disponibilă este de calitate bună și clară și că dificultățile asociate ei au mai degrabă legătură cu cerințele procedurale și nu cu modul de construire a programului sau cu informația oferită; cu alte cuvinte, existența unor proceduri complexe conduce în mod inevitabil la publicarea unor ghiduri extensive. Trei aspecte negative semnificative trebuie însă semnalate în această categorie de funcții: (1) nerespectarea calendarului de lansări anunțat (2) nivelurile ridicate ale cerințelor administrative pe care solicitanții trebuie să le îndeplinească; (3) perioadele cumulative foarte mari în procesarea solicitărilor, reflectând atât gradul de complexitate cât și constrângerile de capacitate ale instituțiilor de implementare;*

După derularea procesului de evaluare și selecție pentru primele apeluri de proiecte s-au conturat unele deficiențe în modul de tratare al unor capitole din documentația pentru solicitanți. Acestea se referă în principal la: explicitarea 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.

Analiza calității aplicațiilor a relevat faptul că lipsa de experiență a beneficiarilor constituie un factor major în elaborarea unor cereri de finanțare corect și în implementarea proiectelor.

- ✓ contractare – contractarea este un alt punct slab al sistemului, majoritatea elementelor de simplificare a procedurilor de depunere fiind de fapt transferate către etapa de contractare; duratele lungi, de 4-5 luni între aprobarea proiectelor și semnarea contractelor, cumulate cu perioadele de evaluare, implică riscuri cu privire la menținerea relevanței proiectului, conduc la dificultăți pentru beneficiari și, după cum a reieșit din consultările cu beneficiarii organizate în cadrul procesului de evaluare, produc o imagine proastă întregului Program Operațional.
- ✓ monitorizare – *dacă până la data de 30.09.2009 eforturile erau concentrate în special pe procesele de atragere de proiecte, evaluare, selecție și contractare, după această dată se observă o creștere a volumului de muncă în ceea ce privește monitorizarea proiectelor; ținând seama de faptul că perioada 2009-2010 este o perioadă de vârf pentru contractare, anticipăm dificultăți majore pentru 2010 și mai ales 2011 în ceea ce privește monitorizarea.*
- ✓ management financiar și control – în opinia noastră, capacitatea organismelor intermediare de a îndeplini cu succes funcțiile de management și financiar și control sunt principalul element de risc în ceea ce privește etapa imediat următoare de implementare a POS CCEE; decizia AM POS CCE de a realiza verificări de 100% a cererilor de rambursare, ca rezultat al deficiențelor constatate, ridică serioase semne de întrebare asupra capacității OI-

**Programul Operațional Sectorial „Creșterea Competitivității Economice”
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -**

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

urilor și produce întârzieri suplimentare în implementarea proiectelor, având implicit un impact negativ asupra absorbției fondurilor.

- ✓ nereguli - având în vedere progresul lent al programului, nu se remarcă aspecte deosebite în derularea acestor funcții.

Autoritatea de Management îndeplinește funcțiile menționate mai sus în calitate de Organism de Implementare pentru AP 1 – Operațiunea Întreprinderi Mari și, în plus, are atribuții de coordonare corespunzătoare fiecărei funcții delegate organismelor intermediare. Totodată, AM POS CCE gestionează Axa 5 – Asistență Tehnică și are responsabilități orizontale, de evaluare, monitorizare și coordonare la nivelul Programului Operațional. Pentru Jeremie funcția de implementare a fost delegată FEI, AM păstrând doar funcția de monitorizare.

4.4. CAPACITATEA FUNCȚIONALĂ

Alături de proceduri, dimensiunea, capacitatea și abilitatea personalului angajat în cadrul Autorității de Management și a Organismelor Intermediare joacă un rol semnificativ în procesul de implementare a programului operațional.

După cum reiese din tabelul următor, personalul disponibil la 30.12.2009 era de 210 persoane, respectiv 75% din totalul posturilor. Cifrele indică, de asemenea, măsura în care variază decalajul dintre personalul alocat și cel activ între diferitele structuri de implementare.

Fig. 27 Nivelurile de personal din AM și OI-uri

Structură	Posturi Alocate	Posturi Ocupate	Posturi Active	Posturi active ca % din posturile alocate
AM	66	55	48	73%
OI- IMM	51	47	42	82%
OI- Cercetare	54	53	48	89%
OI – TIC	60	46	42	70%
OI- Energie	50	36	34	68%
Total	281	237	214	75%

Sursa: ACIS

*Inițial, OI Cercetare avea alocate 60 de posturi, numărul acestora fiind redus în 2009

În ceea ce privește fluctuația de personal, potrivit datelor ACIS de la sfârșitul anului 2009, situația se prezenta după cum urmează:

Fig. 28 Fluctuația personalului

Structură	Fluctuația personalului	Nivel
AM	7%	Normală
OI- IMM	0%	Foarte scăzută
OI- Cercetare	7,3%	Normală
OI – TIC	24,4%	Foarte ridicată
OI- Energie	16,7%	Ridică

Sursa: ACIS

**Programul Operațional Sectorial „Creșterea Competitivității Economice”
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -**

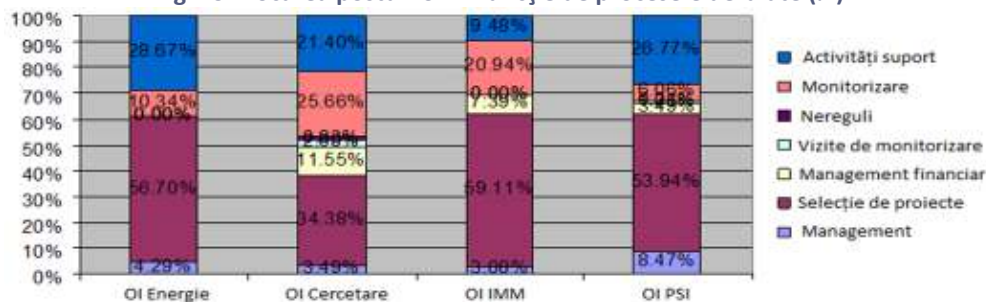
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

În ceea ce privește funcțiile îndeplinite la nivelul fiecărei structuri de gestionare, acestea sunt relativ similare, putând fi grupate generic în: management, evaluare (incluzând aici procesul de pregătire și lansare a apelurilor de proiecte și contractarea), monitorizare, management financiar, vizite de monitorizare, tratamentul neregulilor, alte activități suport²⁸.

Distribuția efectivă a personalului în funcție de procesele enumerate mai sus diferă față de alocarea posturilor, datorită delegărilor temporare în perioadele de vârf de activitate. Până la data analizei, pregătirea și lansarea apelurilor de proiecte și evaluarea cererilor depuse au necesitat cel mai mare număr de personal dar pe măsură ce programul avansează, va exista o presiune sporită pe procesele de monitorizare și rambursarea cheltuielilor. Întârzierile în procesarea cererilor de rambursare sunt deja evidente în prima parte anului 2010 și au devenit o problemă majoră, mai ales din momentul luării deciziei de verificare a acestora în procent de 100% de către Autoritatea de Management²⁹.

Din figurile 29 și 30 de mai jos, prin diferențe dintre ponderile posturilor alocate și personalul care lucrează efectiv pe diferite procese³⁰, se pot observa o serie de diferențe între alocările inițiale pe procese și distribuția efectivă a personalului: în primul rând, se remarcă o suplimentare a personalului dedicat activității de monitorizare (de la 10,3% la 25,0% în cazul OI Energie, de la 25,6% la 34,5% OI Cercetare, de la 6,0% la 29,2% OI PSI) și o diminuare a personalului dedicat selecției de proiecte (de la 56,7% la 25% pentru OI Energie, de la 34,3% la 27,7% pentru OI Cercetare, de la 59,1% la 35% pentru OI IMM și de la 53,9% la 34,1% pentru OI PSI). Modificări importante au fost operate și în cazul activităților suport, în cazul OI Cercetare și OI PSI acestea fiind diminuate cu 17,8% și respectiv 26,7%. Rezultă astfel un grad mare de flexibilitate la nivelul structurilor de gestionare a POS CCE, ceea ce a constituit un avantaj în condițiile restricțiilor de angajare impuse în ultimul an.

Fig. 29 Alocarea posturilor în funcție de procesele derulate (%)



Sursa: ACIS

²⁸ Resurse umane, contabilitate, achiziții publice, IT, audit intern etc.

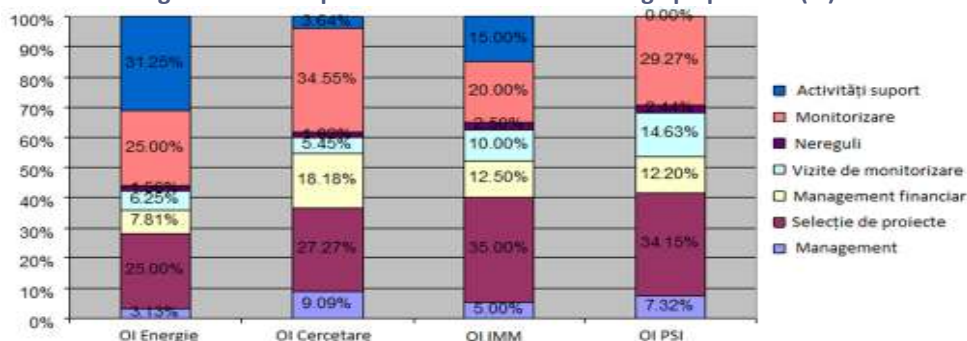
²⁹ Decizia de verificare 100% a cererilor de rambursare a fost luată în urma ultimului Raport al Autorității de Audit. La ultima verificare selectivă s-a constatat că nici o documentație cuprinsă în eșantion nu fusese procesată corect la nivelul Organismelor Intermediare.

³⁰ Datele referitoare la alocarea posturilor și personalul care lucrează efectiv au fost furnizate de ACIS.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 30 Alocarea personalului cu normă întreagă pe procese (%)



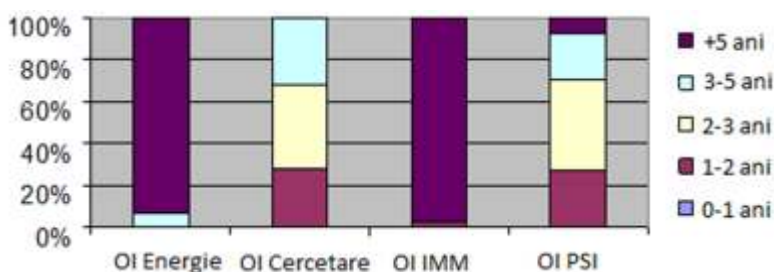
Sursa: ACIS

Totuși, în ciuda măsurilor luate, în urma consultărilor cu stakeholderii și a observațiilor echipei de evaluatori, se remarcă lipsa acută de personal la nivelul tuturor structurilor de implementare, AM și Organisme Intermediare. Având în vedere imposibilitatea atragerii de noi resurse umane, cel puțin pe termen scurt și mediu, o alternativă de acoperire a nevoilor este utilizarea serviciilor de sprijin pentru funcționare, prin asistență tehnică. Totodată, se recomandă extinderea responsabilităților oficiilor teritoriale pentru IMM, pentru a prelua o serie de sarcini de la OI IMM.

În ceea ce privește nivelul studiilor personalului din Autoritatea de Management și Organismele Intermediare, acesta este foarte ridicat, tot personalul având cel puțin studii universitare; în cazul OI-TIC peste 80% din personal a declarat că a absolvit o formă de pregătire post-universitară. Această analiză indică faptul că nivelul de pregătire nu reprezintă o problemă pentru personalul din cadrul AM POS CCE și OI-uri.

Din punct de vedere al experienței relevante în muncă, datele colectate conduc la concluzia că performanța în implementarea programului nu a depins neapărat de nivelul de experiență al personalului, ci mai degrabă de **experiența instituțională**: deși OI-Cercetare are personalul cu cea mai puțină experiență în domenii relevante, acesta a obținut cele mai bune rezultate în implementare.

Fig. 31 Experiența relevantă a personalului din OI-uri



Sursa: ACIS

În ceea ce privește competențele personalului, discuțiile cu stakeholderii (reprezentanți AM/OI) și observațiile echipei de evaluatori au reliefat deficit de expertiză specializată în special în următoarele domenii: comunicare și relația cu beneficiarii, achiziții publice, management financiar, alte domenii tehnice legate de implementarea proiectelor. Aceste aspecte deficitare pot fi însă corectate prin derularea unor programe de instruire și prin atragerea de servicii de sprijin, prin contractarea unor furnizori specializați. În ambele cazuri, utilizarea asistenței tehnice este esențială, cel puțin pe perioada menținerii restricțiilor la angajare.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Sondajul online a evidențiat faptul că per ansamblu, personalul din cadrul Organismelor Intermediare și al Autorității de Management are o imagine mai bună în rândul beneficiarilor. Pe de altă parte, în cadrul seminariilor cu beneficiarii derulate în cadrul procesului de evaluare, opinia exprimată de către aceștia era mai degrabă în defavoarea Autorității de Management, care este văzută adesea ca fiind sursa întârzierilor din sistem. Această situație este, parțial, și rezultatul încărcării de la nivelul Autorității de Management, care, conform atribuțiilor trebuie să avizeze o serie de documente pentru toate proiectele aprobate la nivelul tuturor organismelor intermediare și în consecință are un nivel foarte mare de încărcare a personalului.

4.5. EFICIENȚA GESTIONĂRII POS CCE

Tabelul următor prezintă o comparație între numărul personalului din cadrul structurilor de gestionare a POS CCE și valoarea bugetului pe care fiecare angajat îl gestionează (alocarea totală). După cum se poate observa, media per angajat activ atinge 19 mil.€, axele prioritare 1 și 4 având bugetele cele mai mari de gestionat.

Fig. 32 Personalul AM/OI raportat la dimensiunea bugetului

POS CCE	Buget	Număr de personal alocat	Euro per persoană mil.	Număr de personal activ	Euro per persoană mil.
AP1 Producție	1.080	60	18	38	28,4
AP 2 Cercetare	646	60	10,8	47	13,7
AP 3 TIC	470	60	7,8	42	11,2
AP 4 Energie	725	50	14,5	34	21,3
AP 5 AT	90	-	-	-	-
Total	3,011	230	13.1	161	19.0

Sursa: ACIS

*În prezent personalul OI – Cercetare este de 54 persoane, din care active 48. Având în vedere că modificările s-au produs la sfârșitul anului 2009, cifrele prezentate sunt relevante pentru perioada analizată din punct de vedere al progresului.

Dacă luăm însă în calcul și numărul de proiecte gestionate în cadrul fiecărei axe, **Axa Prioritară 1 are cel mai mare deficit de personal.**

Comparațiile cu celelalte programe operaționale sunt dificil de realizat, întrucât nevoile de personal variază considerabil ca urmare a naturii diferite a fiecărui program. Totuși, față de Programul Operațional Regional, pe care îl considerăm cel mai apropiat din punct de vedere al caracteristicilor, bugetul gestionat de către un angajat POS CCE este de 3,8 mai mare.

Fig. 33 Comparație între nivelul personalului și progresul înregistrat, pe PO

	POR	POS Mediu	POS Transport	POS DRU	PO DCA	POAT	POS CCE
Alocare (2007-2013, mil lei)	18.470	23.641	24.007	17.231	1.037	897	12.687
Cereri de finanțare depuse (mil lei)	15.975	4.511	3.360	10.773	400	95	10.781
Număr de proiecte	1.960	110	33	3.251	352	16	3.471
Grant mediu (mil lei)/proiect	8.2	41	101.8	3.3	1.1	5.9	3.1

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

	POR	POS Mediu	POS Transport	POS DRU	PO DCA	POAT	POS CCE
Număr de proiecte preconizate pentru perioada 2007-13	2.252	577	236	5.222	943	6.152	4.093
Număr de posturi alocate la AM	107	136	100	88	55	28	66
Grant alocat (mil lei)/angajat	173	174	240	196	19	32	192
Număr de proiecte/angajat	21	4	2	59	17	5	62
Număr de posturi alocate la OI	350	176	-	214	-	-	221
Posturi alocate AM+OI	457	312	-	302	-	-	287
Finanțare acordată per total personal							
Proiecte per total personal	4,3	0,4	-	10,7	-	-	12,1
Finanțare acordată (mil lei) / angajat(AM+OI-uri)	40	76	240	57	19	32	44
Număr prognozat de proiecte/ angajat(AM+OI-uri)	5	2	2	17	17	5	14

Sursa: ACIS

Totodată, încărcarea personalului este cea mai mare în cazul POS CCE, ajungând la 62 proiecte gestionate de fiecare angajat, față de 59 în cazul POS DRU și de numai 21 în cazul POR. De asemenea, în condițiile în care posturile alocate POS CCE reprezintă aproximativ 60% din cele alocate POR, atât numărul de proiecte existente cât și cel al proiectelor preconizate pentru perioada 2007-2013 este aproape dublu în cazul POS CCE.

O situație specială este aceea a Autorității de Management, care, pe lângă atribuțiile specifice de coordonare la nivel de program, gestionează și Operațiunea Întreprinderi mari. O analiză în detaliu a acesteia, inclusiv a personalului implicat, este realizată în capitolul dedicat Axei Prioritare 1. Având în vedere analiza constatărilor la nivel de axă, se pot evidenția o serie de trăsături comune în ceea ce privește personalul insuficient, resursele materiale de asemenea insuficiente, necesitatea îmbunătățirii competențelor în ceea ce privește achizițiile publice. Totuși, față de etapele inițiale de pregătire a operațiunii, se remarcă o îmbunătățire semnificativă a situației, atât în termeni de eficiență, cât și din punct de vedere al calității activităților derulate (de ex., Ghidul Solicitantului este menționat de cele mai multe ori ca fiind de mai bună calitate decât pentru alte operațiuni din cadrul AP1).

4.6. CONCLUZII PRIVIND SISTEMUL DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE

După cum se poate observa, **modelul instituțional** românesc nu este unic, alte State Membre cu programe organizate central folosind un model similar cu succes, așa cum este spre exemplu Irlanda. Nu considerăm oportune sau dezirabile unele schimbări semnificative ale arhitecturii generale, din două motive: în primul rând acest lucru ar avea un efect perturbator semnificativ în acest stadiu intermediar de implementare și orice decizie de acest tip ar trebui luată pentru perioada post-2013 și, în al doilea rând, deși sistemul se confruntă cu numeroase provocări, acestea sunt greu de corelat cu arhitectura generală, fiind mai degrabă o consecință a procedurilor și proceselor de la nivele operaționale. Prin urmare, este

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

posibil ca schimbările realizate la nivelul arhitecturii generale să nu conducă în mod necesar la rezolvarea acestora. Mai mult, tendința altor țări membre de a schimba arhitectura instituțională a programelor sugerează absența unui model ideal.

De asemenea, modelele alternative nu sunt nici ele lipsite de probleme specifice. Astfel, deși se poate pleda pentru utilizarea "Modelului Ungar", care are ca element central existența unui singure Agenții Naționale de Dezvoltare, specializată și independentă, care oferă tuturor autorităților de management sprijin pentru toate programele și păstrează organismele intermediare ca entități contractuale, există o serie de dificultăți, în mod particular cu privire la relațiile dintre autoritățile de management și organismele intermediare pe de o parte, și ministerele relevante de cealaltă parte.

Sistemul de management al POS CCE este funcțional, dar eficiența sa în perioada de raportare a fost afectată de întârzieri mari în lansarea apelurilor, evaluarea și selecția cererilor de finanțare, contractarea și efectuarea plăților.

Această stare de fapt este în primul rând cauzată de o evidentă lipsa de capacitate instituțională la nivelul întregului sistem, care la rândul său provine din:

- ✓ personalul insuficient, ce conduce la întârzieri nepermise în procesarea documentelor;
- ✓ lipsa unei programări multianuale a activității la nivelul Autorității de Management și a Organismelor Intermediare, care generează suprapunerea lansărilor de propuneri de proiecte, „vârfuri” de activitate care ar putea fi evitate și necorelare între achizițiile de servicii specializate și apariția nevoilor;
- ✓ lipsa unei strategii de utilizare a asistenței tehnice, care la momentul analizei este axa prioritară cu progresul cel mai scăzut, în condițiile în care activitatea are de suferit din cauza lipsei personalului și competențelor specializate (în special în ceea ce privește managementul financiar dar și cunoștințe și competențe sectoriale, de ex. în domeniul proiectelor de infrastructură) și a restricțiilor bugetare;
- ✓ capacitatea uneori scăzută a unora dintre Organismele Intermediare de a-și îndeplini sarcinile delegate, concretizată în deficiențe în procesarea documentelor de rambursare, ce a condus la eforturi suplimentare din partea Autorității de Management și afectează dramatic nu numai implementarea proiectelor, ci și beneficiarii;
- ✓ lipsa unei cutume de colaborare între Autoritatea de Management și Organismele Intermediare, care, pe de o parte se află același nivel ierarhic (toate fiind direcții generale în ministere), iar pe de altă parte, sunt plasate în relații de subordonare față de AM;
- ✓ colaborarea necorespunzătoare dintre AM/OI și direcțiile cu funcții suport din ministere (juridic, economic, achiziții publice), care creează întârzieri suplimentare, nejustificate, ale activității;
- ✓ Alături de acestea, nivelul ridicat de aversiune la risc al sistemului administrației publice în general și al sistemul de gestionare a Instrumentelor Structurale în special, este un alt factor care afectează negativ activitatea și întârzie sau împiedică luarea unor măsuri la momentul potrivit.

Cel mai important aspect în legătură cu funcționarea instituțiilor implicate în gestionarea POS CCE provine din decizia Autorității de Management – luată ca urmare a constatărilor auditului la nivelul tuturor axelor prioritare - de a face verificări de 100% a cererilor de rambursare depuse de beneficiari și procesate de către organismele intermediare. Această situație ridică semne de întrebare nu numai cu privire la capacitatea actuală a unora dintre Organismele Intermediare de a-și îndeplini funcțiile delegate în această privință, ci și mai grav, la modul în care se va asigura, pe termen lung, creșterea capacității instituționale a OI, din moment ce Autoritatea de Management acționează ca "o plasă de siguranță" pentru toate plățile aprobate și nu există un transfer de expertiză evident între cele două entități.

Sistemul de verificare 100% de către AM are implicații grave și asupra derulării proiectelor finanțate, înregistrându-se întârzieri foarte mari în procesarea cererilor și efectuarea plăților. În condițiile dificultăților financiare actuale, acestea pot crea greutate suplimentare beneficiarilor, așa cum a reieșit atât din consultări, cât și din sondajul online.



GUVERNUL ROMÂNIEI



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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Pe parcursul derulării consultărilor cu diferiți *stakeholderi*, o serie de aspecte au fost menționate în mod repetat ca fiind deosebit de dăunătoare pentru derularea activității:

- ✓ duratele îndelungate de procesare a cererilor de finanțare, de la depunere la contractare (până la un an);
- ✓ duratele îndelungate de procesare a cererilor de rambursare (până la 6 luni);
- ✓ stabilirea, comunicarea și aplicarea inconsecventă, netransparentă și nepredictibilă a regulilor și procedurilor: între problemele aduse în discuție de către beneficiari au fost mai ales aplicarea retroactivă a unor reguli. Notabilă este, de ex., experiența unui beneficiar căruia i s-a solicitat modificarea anunțului de lansare a proiectului după ce proiectul se încheiase.
- ✓ comunicarea deficitară cu aplicanții/beneficiarii: răspunsuri contradictorii date de Autoritatea de management și organismele intermediare, răspunsurile evazive (mai ales prin Helpdesk);
- ✓ atitudinea personalului, care nu este întotdeauna una de sprijin;



GUVERNUL ROMÂNIEI

**Programul Operațional Sectorial „Creșterea Competitivității Economice”
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -**

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

5. ANALIZA MEDIULUI EXTERN

5.1. INTRODUCERE

Acest capitol analizează cea de-a treia temă principală specificată în Caietul de Sarcini, și anume implicațiile crizei economico-financiare și a schimbării mediului extern asupra implementării POS CCE.

La momentul etapei de programare a POS CCE, în perioada sem. II 2006-sem. I 2007, România avea o economie aflată pe un ciclu ascendent, după șase ani de creștere continuă, fără precedent în dezvoltarea de după 1989. Mai mult, premisele de continuare a ritmului de creștere erau favorabile, în condițiile în care la 1 ianuarie 2007 România devenea stat membru al UE. Cu motoarele turate, România nu avea motive prea mari să fie îngrijorată de criza imobiliară din SUA. Mai mult, întrucât avea resurse proprii de petrol și gaze, și de alte materii prime, România nici nu părea radical afectată de creșterile semnificative de prețuri ce au apărut începând cu 2007 (în perioada 2007-2008 prețul barilului de petrol s-a triplat de la 50\$ la 147\$).

Totuși, la scurt timp de la falimentul băncii *Lehman Brothers* (15 sept. 2008), România intra în recesiune, având un trimestru IV 2008 dezastruos din punct de vedere al finanțelor publice, ca urmare al reculului economic. Mai apoi, anul 2009 a consacrat criza economică și financiară, testând reziliența antreprenorilor din România, dar și a administrației publice și cetățenilor.

În acest context de schimbare majoră de perspectivă, de la o încredere puternică a capacității României de a sfida ciclurile economice și a crește continuu, recuperând decalajele față de statele membre mai dezvoltate ale UE, până la o recesiune violentă, ce a dus la dubii privind capacitatea țării de a se ține pe linia de plutire, se pune problema analizei posibilelor efecte asupra implementării Politicii de Coeziune, și în special a POS CCE în România.

Metodologia propusă pentru a contura o astfel de analiză pleacă de la investigarea premiselor economice de bază luate în calcul în exercițiul de programare al POS CCE, testează mai apoi aceste asumții, având în vedere evoluțiile ulterioare ale economiei românești, încearcă să contureze perspectiva de viitor legată de competitivitatea economică națională și în final punctează implicațiile directe și indirecte pentru implementarea în continuare a POSCCE, sub formă de concluzii și recomandări.

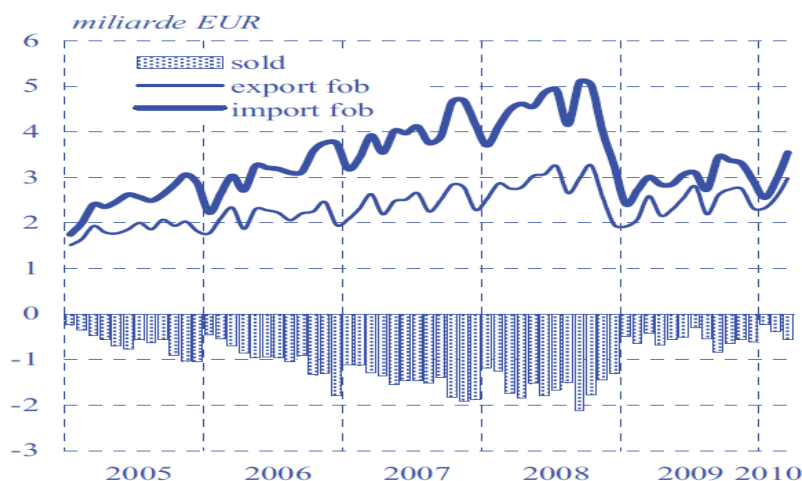
5.2. DESCHIDEREA EXTERNĂ A ECONOMIEI ROMÂNEȘTI – INDICATOR DE COMPETITIVITATE

Balanța comercială a României a avut o evoluție negativă în perioada 2002-2008, deficitul ajungând la peste 22 mld EUR în 2008. În mod paradoxal, criza economică a îmbunătățit această situație, prin scăderea cererii pentru importuri în 2008, urmată de o creștere anul următor. Pe fondul unor pierderi de ritm anual înregistrate în cazul unor ramuri importante (chimie, farmaceutică, metalurgie, mijloace de transport rutier) în 2009, care au determinat o scădere a exporturilor, pentru prima dată din septembrie 2008, rata anuală a importurilor a depășit-o pe cea a exporturilor în martie 2010.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 34 Balanța comercială a României



Sursa:BNR, Buletin Lunar, martie 2010

Perioada 2005-2009 a produs mutații semnificative în structura exportului. Pe grupe de produse, se remarcă o creștere a ponderii în export a categoriei de produse ale industriei constructoare de mașini (inclusiv electrotehnică), care avea în 2002 o pondere de cca.22% din volumul valoric al exporturilor de bunuri, în 2005 a ajuns la 26%, iar în 2008 a depășit 37%. În contrast, ponderea produselor industriei textile și pielăriei în exportul de bunuri a scăzut puternic, de la 35% în 2002, la circa 26% în 2005 și 15% în 2008. Tendințe ușoare, dar evidente, de creștere a ponderii în exportul total au mai fost observate la categoria de produse ale industriei chimice și mase plastice și produse agroalimentare, în timp ce produsele industriei lemnului au scăzut ca pondere în exporturi.

Structura exportului FOB și a importului CIF pe principalele grupe de produse, pentru anii 2002, 2005 și 2008 (în procente) este prezentată în tabelul următor:

Fig. 35 Importuri și exporturi, pe grupe de produse

Grupe de produse	Export			Import		
	2002	2005	2008	2002	2005	2008
Produse ale industriei constructoare de mașini (inclusiv electrotehnică)	21,8	26,3	37,3	31,1	35,4	37,9
Produse ale industriei textile și pielăriei	35,1	25,7	14,8	21,5	13,5	8,3
Metale comune și articole din acestea	12,9	14,8	14,7	7,4	8,8	11,3
Produse minerale	8,5	11,1	9,4	12,8	15,6	13,9
Produse ale industriei chimice și mase plastice	6,1	8,4	9,3	13,9	13,4	14,1
Produse ale industriei lemnului (inclusiv mobila)	10,9	9,3	7,3	5,1	4,9	4,8
Produse agroalimentare	3,2	3,0	6,4	6,6	6,2	7,6
Articole din piatră, ipsos, ciment, sticlă și ceramică	1,5	0,9	0,6	1,6	1,9	1,9

Sursa: Centrul Român pentru Promovarea Comerțului

Notă: La data efectuării analizei nu erau disponibile datele aferente anului 2009

Demn de menționat este faptul că sectorul serviciilor a avut o evoluție semnificativă în ultimii ani, prin prisma creșterii competitivității. În intervalul 2002-2008, exporturile de servicii au crescut de 3,5 ori, de la 2,5 miliarde euro la aproape 8,8 miliarde euro, iar importurile de 3,2 ori, de la 2,5 miliarde la circa 8 miliarde euro. Sectorul a înregistrat în ultimii ani și

**Programul Operațional Sectorial „Creșterea Competitivității Economice”
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -**

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

excedente remarcabile ale balanței comerciale, datorate grupei de alte servicii (+894 milioane euro în 2008). În timp ce sectoarele transport și turism-călătorii sunt intensive în resurse și forță de muncă, majoritatea sub-sectoarelor incluse în alte servicii sunt intensive în tehnologie și aptitudini (comunicații, asigurări, financiare, informatice, audio-vizuale, de afaceri, guvernamentale etc.). Acest gen de servicii sunt definite și ca industrii creative, câștigând în ultimii ani tot mai mare importanță pe agenda de dezvoltare la nivel european.

5.3. SCHIMBAREA IPOTEZELOR INIȚIALE ALE POSCCE ÎN CONTEXTUL CRIZEI ECONOMICE

Schimbarea contextului economic inițial se numără printre principalii factori ce influențează evoluția de până acum a POS CCE. Dacă premisele din perioada de programare presupuneau un climat investițional favorabil, o creștere economică susținută și cheltuieli publice în creștere, în prezent condițiile de piață sunt marcate de o scădere accentuată a veniturilor, contracția economiei și o perspectivă pesimistă asupra perioadei următoare.

În acest context, multe proiecte de investiții au fost anulate, în timp ce altele au fost conservate, în așteptarea depășirii crizei. Totodată, accesul la finanțare al IMM s-a înrăutățit și mai mult, ceea ce a dus, pe de-o parte, la renunțarea de către o parte din beneficiari la implementarea proiectelor abia câștigate în cadrul POS CCE, și pe de altă parte la „autoselectarea” potențialilor solicitanți din sectorul privat pe principii oarecum darwiniste, în sensul că doar firmele cu o situație financiară solidă își mai permit să depună și să implementeze proiecte de investiții în cadrul POSCCE.

O altă consecință a crizei economice și a restricțiilor bugetare impuse este diminuarea considerabilă a resurselor publice naționale de stimulare a competitivității: unul dintre exemplele cele mai elocvente se referă la AP2, unde programarea inițială avea în vedere o creștere substanțială a bugetului național de cercetare-dezvoltare, ceea ce s-a materializat în 2007 și mai ales 2008, după care a avut loc o reducere severă în 2009, care se va menține și în 2010. În același timp, se remarcă o tendință accentuată de creștere a fiscalității, care contribuie la diminuarea veniturilor mediului privat. Acest fapt a avut implicații directe asupra capacității firmelor, în special IMM, de a asigura resursele necesare implementării proiectelor și a afectat negativ cererea în cadrul unor apeluri POS CCE destinate în special firmelor.

O consecință a crizei cu impact important asupra AP4 este modificarea cadrului de reglementare privind companiile publice din domeniul energetic, respectiv crearea celor două mari societăți prin cuplarea mai multor companii din domeniu. Existența acestor doi coloși energetici nu a fost luată în calcul la momentul programării POSCCE și trebuie văzut în ce măsură este necesar ca AP4 să se adapteze nevoilor acestor doi actori importanți. În actualul context, această unificare poate avea ca efect protejarea unora dintre companiile mai puțin profitabile prin subvenții încrucișate și, din perspectiva POS CCE, va scădea numărul beneficiarilor potențiali și, posibil, numărul de proiecte – deși, în același timp, valoarea lor poate să crească; totodată, modificările instituționale generate de unificarea companiilor poate conduce, cel puțin pe termen scurt, la întârzieri suplimentare, atât în generarea de proiecte cât și în implementarea lor.

5.4. REVALIDAREA ANALIZEI SWOT CA BAZĂ DE FUNDAMENTARE PENTRU POS CCE

Majoritatea asumpțiilor inițiale ale Analizei SWOT din cadrul POSCCE sunt încă valide. Observațiile marcate cu (+) arată menținerea validității conform analizei inițiale, în timp ce acele puncte marcate cu (-) au fost influențate defavorabil de contextul extern.

PUNCTE FORTE

Menținute

- Costuri relative scăzute ale factorilor de producție

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Dat fiind actualul context economic precum și evoluțiile înregistrate în ultimii doi ani, costurile factorilor de producție își păstrează relevanța pe viitor drept puncte forte.

- Forță de muncă pregătită sectorul IT și energetic
- Tradiție în C-D și sectoarele energetice
- Importanță înzestrare naturală cu resurse energetice (atât tradiționale cât și regenerabile) de bună calitate
- Infrastructură energetică complexă.

Pierdute

- Stabilitate macroeconomică și creștere PIB susținută ca platformă pentru creșterea competitivității .

Dacă la momentul elaborării POS CCE, stabilitatea macroeconomică și creșterea PIB reprezentau un punct forte al programului, impactul crizei economico-financiare a condus la transformarea acestor indicatori în puncte vulnerabile pentru obiectivele asumate până în 2015.

- Creșterea contribuției sectorului privat în totalul economiei

Efectul crizei și-a pus amprenta și asupra acestui indicator, considerat în perioada programării drept un catalizator al impactului POS CCE asupra sectoarelor vizate de cele 4 axe prioritare. Condițiile economice nefavorabile au condus la o reorientare a eforturilor și așteptărilor de creștere a competitivității economice către măsurile luate de organismele guvernamentale. Sectorul privat, reprezentat în cea mai mare măsură (80%) de IMM-uri a fost grav afectat atât de încetinirea economiei, măsurile fiscale adoptate precum și lipsa unor măsuri concrete de încurajare.

PUNCTE SLABE

Menținute

- Decalaj tehnologic și competitiv în comparație cu UE datorat unui nivel scăzut al productivității și integrării piețelor
 - ✓ Rată de investiții productive scăzută
 - ✓ Productivitate scăzută în industria prelucrătoare
 - ✓ Uzură morală a dotării tehnologice, în special în cazul companiilor mari
 - ✓ Acces insuficient al IMM-urilor la finanțare adecvată (subcapitalizare)
 - ✓ Nivel scăzut de conformitate a întreprinderilor la standardele UE
 - ✓ Nivel scăzut al internaționalizării activităților companiilor (în special în cazul IMM-urilor)
 - ✓ Lipsa capacității instituționale de a sprijini economiile de scară prin cooperare/ networking/ concentrare a activităților
 - ✓ Dezvoltare insuficientă a unei baze antreprenoriale dinamice
- O dezvoltare insuficientă a economiei bazate pe cunoaștere
 - ✓ Cheltuieli pentru CD publice și private scăzute
 - ✓ Infrastructură CD învechită și lipsa unor cercetători cu calități manageriale
 - ✓ Un nivel insuficient de cooperare – parteneriat între centrele de cercetare, universități și companii
 - ✓ Număr mic de patente și prin urmare o valorizare insuficientă a CD interne
 - ✓ Un număr insuficient de poli-centre de excelență
 - ✓ Implicarea directă limitată și în scădere a industriei în activități de cercetare

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ Insuficientă dotare cu calculatoare și acces limitat la infrastructura de comunicare
- ✓ Decalaj digital considerabil (în special urban-rural)
- ✓ Utilizarea insuficientă a e-serviciilor publice (e-guvernare, e-sănătate, e-învățământ)
- ✓ Nivel scăzut de sofisticare în privința accesului IT și aplicației antreprenoriale (e-business)
- Ineficiențe majore în sectorul energetic
 - ✓ Tehnologii de producere a energiei poluante și învechite
 - ✓ Intensitate energetică mare în procesele de producție
 - ✓ Pierderi mari în producția de electricitate/ energie termică, transportul de petrol și gaze și în rețele de distribuție
 - ✓ Valorizare scăzută a RES disponibile

În cazul punctelor slabe, se poate observa că relevanța acestora nu s-a micșorat, ci, dimpotrivă, consecințele negative ale acestora asupra nivelului de competitivitate au fost amplificate de tendințele impuse de evoluția mediului extern. Pe de o parte, au jucat rolul unei trieri a agenților economici, dar pe de cealaltă parte, au descurajat eforturile de investire în scopul depășirii decalajelor deja existente. Spre exemplu, accesul deja limitat la finanțare a urmat aceeași tendință pe parcursul lui 2009, punând o presiune suplimentară asupra beneficiarilor care doreau să implementeze noi proiecte. În mod similar, re-prioritizarea direcțiilor de acțiune din mediul de afaceri a făcut ca reducerea decalajelor din domeniile de cercetare și resurse regenerabile să nu se mai numere printre obiectivele pe termen scurt și mediu ale acestor agenți.

OPORTUNITĂȚI

Menținute

- Procese de privatizare și restructurare a întreprinderilor în stadiu avansat
- Beneficii ce derivă din statutul de nou stat membru al UE (creșterea comerțului datorită renunțării la taxele vamale alături de noi surse de investiții, inclusiv Instrumente Structurale)
- Participarea în programe de cercetare europene și implementarea Zonei de Cercetare Europene
- Acces crescut la piața globală prin TIC
- Capacitate considerabilă de a exploata resursele de energie regenerabile, cu sprijinul unei piețe funcționale a Certificatelor Verzi
- Un potențial centru de interes pentru transportul gazelor și al electricității.

Această oportunitate este din ce în ce mai bine conturată, evoluția politicilor energetice din regiune favorizând demararea unor proiecte ample de investiții în special în domeniul energetic (Nabucco, South Stream, interconectarea rețelelor energetice)

- Sector de servicii adaptabil și foarte dinamic, pentru calitatea și diversitate căruia noile condiții de piață au influențat în sens pozitiv.
- Accesarea fondurilor europene văzută ca soluție de ameliorare a efectelor crizei economice.

Această tendință este corelată cu o creștere a interesului general pentru accesarea fondurilor: pe de o parte, din partea autorităților guvernamentale, ca metodă de creștere a competitivității fără a pune o presiune bugetară suplimentară, iar pe de altă parte un interes crescut de accesare din partea potențialilor beneficiari, care se confruntă cu lipsa unor alternative mai atractive.

Pierdute

- piață internă relativ mare, cu o cerere internă ridicată

**Programul Operațional Sectorial „Creșterea Competitivității Economice”
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -**

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Efectele crizei au condus la o temperare a cererii, finanțată în mare măsură pe credit, atât în sectorul imobiliar cât și în cazul bunurilor de larg consum.

- liberalizarea sectorului energetic

Eficiența rezultată în urma liberalizării poate fi subminată de tentativele de reorganizare a companiilor principale de producție și distribuire de energie.

AMENINȚĂRI

Menținute

- Identitatea prevalentă a României ca un sistem economic cu valoare-adăugată mică, cu un scor mic din punct de vedere al competitivității.
La scăderea competitivității s-au adăugat și evoluțiile dezavantajoase politice și din punct de vedere al rating-ului de țară acordat României pe parcursul lui 2008 și 2009, contribuind la consolidarea acestei imagini
- Vulnerabilitatea perspectivei macroeconomice:
 - ✓ Riscul de a crește decalajul actual
- Tendințe demografice îngrijorătoare și o posibilă reducere a înzestrării cu capital uman datorat migrării și dezechilibrului dintre oferta de muncă și cerere (inclusiv continuarea exodului de inteligență)
- Rată joasă de supraviețuire pentru IMM-uri ca urmare a planificării nepotrivite, amplificată de efectele crizei,
- Cuplarea creșterii cu consumul de energie
- Creșterea poluării ca urmare a utilizării ineficiente a resurselor naturale în producția industrială
- Riscul închiderii unei serii de uzine mari pe bază de combustie datorită nerespectării standardelor de mediu
- Noi planuri de restructurare și reformă a sistemului bugetar, aplicate parțial sau fără o analiză prealabilă, întâmpinate cu rezistența din partea opiniei publice;
- Restructurarea sistemului public necorelată cu investiții, scăzând și mai mult eficiența acestuia;
- Utilizarea fondurilor publice și a resurselor contractate în alte scopuri decât cele de investiții.

5.5. TESTAREA ASUMPTIILOR ANALIZEI EX-ANTE

Evaluarea ex-ante a POS CCE a fost finalizată în luna ianuarie 2007. La acel moment, structura programului operațional era diferită față de cea actuală, având o axă prioritară separată pe turism, care ulterior a fost mutată în Programul Operațional Regional. Prin urmare, deja din start relevanța acestei evaluări nu mai este atât de ridicată.

Cele mai importante rezultate și recomandări de luat în seamă pentru evaluarea intermediară sunt cele legate de studiul ad-hoc derulat pe tema fezabilității implementării POSCCE. Două dintre cele șase recomandări făcute merită o atenție mai mare.

Prima dintre aceste două recomandări sugera importanța unei politici de personal flexibile, concentrate pe calitatea personalului și nu atât de mult pe numărul acestuia. Această recomandare este pe deplin relevantă și astăzi, cu atât mai mult cu cât din cauza măsurilor de reducere a costurilor administrative ce au fost luate ca urmare a crizei, politica de personal a AM/OI a devenit extrem de rigidă, ducând la înghețarea posturilor, inclusiv cele vacante. Prin urmare, acest factor critic pentru implementarea POSCCE, subliniat de analiza ex-ante, este unul din punctele nevralgice ale sistemului de implementare al programului, la peste 3 ani de la momentul programării.

A doua recomandare utilă viza pregătirea și susținerea creării unor liste de proiecte potențiale, pentru a susține primele faze de lansare ale POSCCE. Această recomandare a fost bine fundamentată, și din păcate nu a fost luată în calcul de toate OI și de AM, decât într-o mică măsură. Excepția notabilă este AP2, în cadrul căreia a fost derulat programul IMPACT, finanțat din

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

fonduri naționale și menit să testeze apetitul solicitanților potențiali, să îi susțină pe aceștia în contractarea unor consultanți și să permită ajustarea din timp a procedurilor oficiale în cadrul aceste axe. Rezultatele programului IMPACT au fost bune, oferind un avantaj instituțional important Organismului Intermediar pentru Cercetare.

.O altă observație a evaluării ex-ante care merită dezbătută este cea conform căreia la nivelul programării s-a găsit un nivel mare de consistență al intervențiilor propuse. La trei ani după acea evaluare, rămâne totuși discutabil dacă consistența și coerența la nivel de document de programare a fost transpusă și în practică, în politici și măsuri de corelare între operațiuni. Având în vedere mersul lucrurilor, este dificil de observat o consistență în ceea ce privește atragerea și selectarea proiectelor la nivelul diferitelor axe prioritare (de ex, în sensul sprijinirii acelorasi sectoare prioritare/ strategice/ cu valoare adăugată mare), ceea ce, pe termen mai lung, poate avea implicații negative asupra impactului POS CCE asupra creșterii competitivității.

Problemele de coerență cu alte PO, și în special cu POR, au fost observate și în analiza ex-ante. Faptul că operațiunile legate de polii de excelență/competitivitate nu au fost demarate poate fi și un indiciu al lipsei de coerență la nivelul politicii publice între POSCCE, POR, PODCA etc.

În ceea ce privește Evaluarea Strategică de Mediu, ce a fost parte integrantă a analizei ex-ante, aceasta își păstrează în mare validitatea și la momentul evaluării intermediare. O parte din recomandări au fost luate în calcul, existând criterii de selecție la mai multe operațiuni care vizează raportarea proiectelor potențial finanțate la principiile dezvoltării durabile. Ceea ce este mai puțin clar în ceea ce privește recomandările propuse, este capacitatea de monitorizare a implicațiilor asupra mediului la nivelul programului operațional. Până în prezent această capacitate a fost destul de redusă, mai ales în ceea ce privește imaginea de ansamblu a implicațiilor pentru dezvoltarea durabilă a României. În condițiile în care strategia UE2020 pune un accent atât de mare pe acest gen de probleme, ar fi indicat ca resursele alocate monitorizării de mediu la nivel POS CCE să fie mai consistente și să asigure un format uniform de raportare.

5.6. PERSPECTIVE DE DEZVOLTARE PENTRU PERIOADA URMĂTOARE

PERSPECTIVE PRIVIND EVOLUȚIA PIB

Conform estimărilor din Programul de Convergență asumat de România, rata medie de creștere a PIB potențial calculată pentru perioada 2008-2012 este de 2,08%, ceea ce ar însemna o ușoară revenire economică.

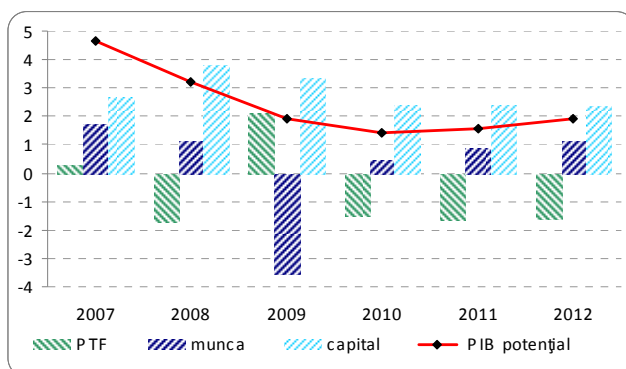
Populația potențială ocupată în vârstă de muncă (15 - 64 ani) va avea o contribuție pozitivă, dar încă moderată, la creșterea PIB potențial în perioada următoare (2010-2012).

În ceea ce privește productivitatea totală a factorilor (PTF), aceasta va avea o contribuție negativă la creșterea PIB potențial în perioada menționată fiind determinată în mare măsură de înăsprirea condițiilor creditării și un volum așteptat de investiții străine directe mai scăzut, ca urmare a crizei financiare internaționale propagate rapid și în România, ceea ce a avut un efect negativ asupra acestui indicator.

**Programul Operațional Sectorial „Creșterea Competitivității Economice”
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -**

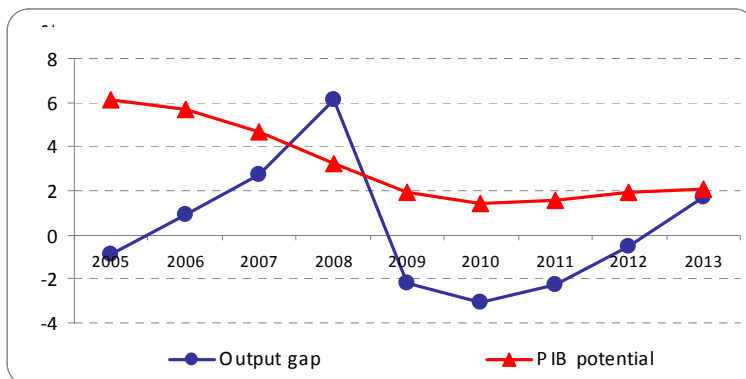
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 36 Contribuția factorilor la creșterea PIB-ului potențial³¹



În ceea ce privește decalajul de producție, acesta a intrat în teritoriul negativ începând cu anul 2009 (diminuare în 2009 de 8,26 pp față de 2008) și va tinde către echilibru pe termen mediu.

Fig. 37 Decalajul dintre PIB estimat și PIB real (output gap)



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, Comisia Națională de Prognoză, RQM, DOFIN

³¹ Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, Comisia Națională de Prognoză, RQM, DOFIN

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

Fig. 38 Creșterea economică 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
MODIFICĂRI PROCENTUALE ANUALE					
PIB real	7,1	-7,7	0,5	2,4	3,7
PIB nominal	23,7	-1,8	6,6	7,4	8,4
Componentele PIB-ului real					
Cheltuielile consumului privat	9,5	-10,6	3,8	2,8	3,8
Cheltuielile consumului guvernamental	7,1	-2,7	-3,5	-1,3	1,9
Formarea brută de capital fix	16,2	-20,0	-1,0	5,0	6,7
Exporturi de bunuri și servicii	8,7	-10,5	3,3	2,4	3,4
Importuri de bunuri și servicii	7,8	-24,8	3,6	3,3	5,5
Contribuții la creșterea PIB (procente)					
Cererea internă finală	12,3	-14,1	1,5	2,8	4,6
Modificarea stocurilor	-4,2	-0,5	0,0	0,0	0,0
Export net	-0,8	7,6	-0,2	-0,4	-0,9

Sursa: Comisia Națională de Prognoză, noiembrie 2009

Cererea externă în creștere, concomitent cu majorarea activității economice interne, va influența pozitiv evoluția comerțului exterior. Exporturile și importurile de bunuri și servicii vor înregistra creșteri moderate, astfel că exportul net va avea o ușoară contribuție negativă (0,2 procente) la creșterea reală a PIB.

După 2010³², creșterea PIB urmează să se accelereze, odată cu intensificarea schimburilor comerciale externe și a creșterii activității în toate sectoarele economice. Se așteaptă ca produsul intern brut să crească cu 2,4% în anul 2011 și cu 3,7% în anul 2012. Motorul creșterii îl va reprezenta cererea internă, din care formarea brută de capital fix va înregistra o schimbare de tendință începând cu anul 2011, respectiv se va majora cu 5,0% și 6,7% în 2012. La această estimare s-a avut în vedere creșterea surselor de finanțare a proiectelor aflate în derulare, îmbunătățirea absorbției fondurilor europene concomitent cu asigurarea finanțării din bugetul de stat sau a investițiilor eligibile.

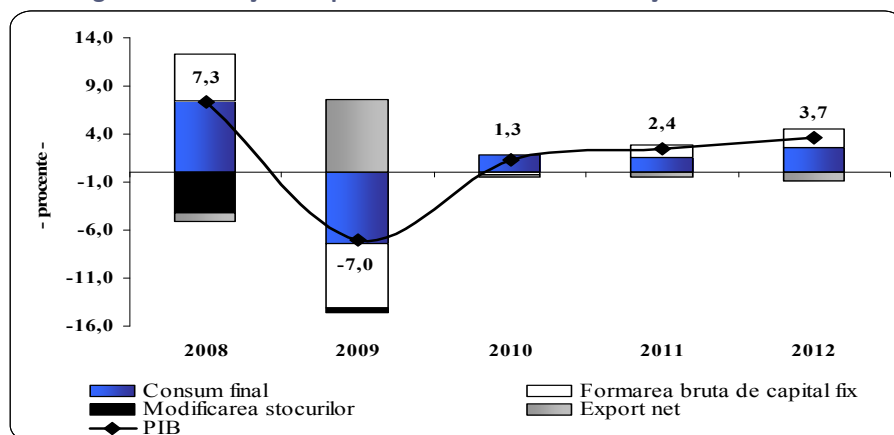
Comerțul exterior de bunuri și servicii se va relansa în condițiile amplificării cererii interne și externe și a schimburilor comerciale la nivel global. Se așteaptă ca produsele exportate să aibă o valoare adăugată sporită și competitivitatea lor externă să le favorizeze. În această ipoteză, atât exporturile cât și importurile se vor majora în termeni reali, contribuția exportului net la creșterea PIB fiind negativă.

³² La momentul efectuării analizei, Comisia Națională de Prognoză nu actualizase previziunile pentru 2011-2012, acestea fiind publicate, de regulă, în lunile iunie și noiembrie ale fiecărui an. Ultima versiune a Raportului Final va include datele actualizate, în măsura în care acestea vor fi disponibile

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 39 Contribuția componentelor de utilizare la creșterea reală a PIB



Sursa: Comisia Națională de Prognost

Formarea brută de capital își va menține ponderea în PIB la circa 25% în anul 2010, ca urmare a diminuării investițiilor în sectorul privat. Din 2011, ca urmare a accelerării procesului investițional, ponderea formării brute de capital va crește, ajungând în 2012 la aproape 27% din PIB. Tabelul de mai jos evidențiază îmbunătățirea economisirii, în special în sectorul guvernamental, ceea ce va reduce necesarul de finanțare externă. Important este faptul că se așteaptă ca o parte din acest necesar să fie acoperit prin investiții străine directe, care vor reprezenta anual, în medie, 3,8% din PIB.

Fig. 40 Balanța economii-investiții

	2008	2009	2010	2011	2012
Economisirea internă	18,2	19,6	19,7	20,6	21,3
Economisirea națională	19,9	21,2	20,2	20,9	22,1
- sector privat	18,4	21,4	18,5	17,4	17,2
- sector guvernamental	1,5	-0,2	1,7	3,5	4,9
Formarea brută de capital	31,3	25,3	25,2	25,9	26,9
- sector privat	24,3	17,5	17,2	18,0	19,0
- sector guvernamental	7,0	7,8	8,0	7,9	7,9
Balanța economii-investiții	-11,4	-4,1	-5,0	-5,1	-4,8
- sector privat	-5,9	3,9	1,3	-0,7	-1,8
- sector guvernamental	-5,5	-8,0	-6,3	-4,4	-3,0

Sursa: Comisia Națională de Prognost

Tendința descrescătoare și menținerea la un nivel sustenabil a deficitului de cont curent, în perioada 2009-2012, este redată de contribuția sectorului guvernamental, care și-a asumat obiectivul de reducere a deficitului bugetar până la 3% din PIB. Dificultățile privind creditarea și ajustarea deficitului extern au făcut ca, în anii 2009 și 2010, sectorul privat să aibă economii care au compensat deficitul bugetar ridicat rezultat din funcționarea stabilizatorilor automați.

Economisirea internă va acoperi într-o mai mare proporție investițiile previzionate (formarea brută de capital), respectiv de la 77% în 2009 va ajunge la 79% în 2012. De asemenea, va crește nivelul de finanțare a investițiilor prin transferuri de capital din străinătate, incluzând fondurile europene, care vor determina o reducere a necesarului de finanțare din surse externe cu 1,2% din PIB în fiecare an.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Din punct de vedere al dezvoltării economice, România deși a recuperat în ultima perioadă o parte semnificativă din diferența față de media UE, se află încă mult în urma celor mai multe țări europene. PIB pe cap de locuitor exprimat în puterea de cumpărare standard (PPS) a fost de circa 47% din media UE 27 în 2008 și se așteaptă să depășească 50% până în 2012.

Luând în considerare o tendință de continuare a creșterii economiei mondiale în următoarea perioadă, ca efect al depășirii crizei economice și financiare, se estimează creșteri ale exporturilor de bunuri, cu 4,6% în 2011 și cu 6,7% în 2012. Activitatea economică internă, prognozată să se accelereze, va necesita importuri suplimentare, în creștere cu 4,9% în 2011 și cu 8,3% în 2012. Ca urmare, ponderea deficitului comercial FOB-FOB în PIB va fi ușor în creștere, atingând nivelul de 5,9% în anul 2012. Pentru exporturile intracomunitare se estimează o creștere ușor sub medie de 4,2% în anul 2011 și 6,2% în anul 2012, iar importurile intracomunitare se vor majora cu 4,8% și respectiv 8,0%.

Deficitul de cont curent nu se va deteriora, urmând să reprezinte 5,2 % din PIB în anul 2011 și 5,0% în anul 2012. Excedentul balanței transferurilor curente va compensa, ca și până în prezent, impactul negativ al deficitului balanței comerciale și al balanței veniturilor.

PERSPECTIVE PRIVIND FORȚA DE MUNCĂ ȘI ȘOMAJUL

În ceea ce privește forța de muncă, ca urmare a scăderii economice, în principal în industrie, se preconizează pentru anul 2010 o scădere a populației ocupate în vârstă de muncă cu 0,9%. Ca urmare, rata de ocupare se va reduce de la 58,5% estimat pentru anul 2009 la 58,0% în 2010. În condițiile revenirii creșterii economice pe o pantă ascendentă, pentru anii 2011 și 2012 se prevăd creșteri ale populației ocupate, cu câte 1,0%, ceea ce va face posibilă îmbunătățirea ratei de ocupare, care se estimează să depășească în anul 2012 nivelul din 2008.

Fig. 41 Evoluția forței de muncă*

	2008	2009	2010	2011	2012
- modificări procentuale -					
Populația totală	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Populația activă	-0,3	0,1	0,1	0,7	0,5
Populația ocupată	0,4	-1,0	-0,9	1,0	1,0
Șomeri BIM	-10,3	45,7	-7,1	-3,2	-5,4
- % -					
Rata de activitate	62,9	63,0	63,1	63,6	64,0
Rata de ocupare	59,0	58,5	58,0	58,6	59,3
Rata șomajului BIM	5,8	8,4	7,7	7,5	7,0

Sursa: Comisia Națională de Prognoză

Rata șomajului BIM de 8,4%, estimată pentru anul în 2009, se va îmbunătăți începând cu anul 2010 și va ajunge la 7,5% în anul 2011, respectiv 7,0% în anul 2012.

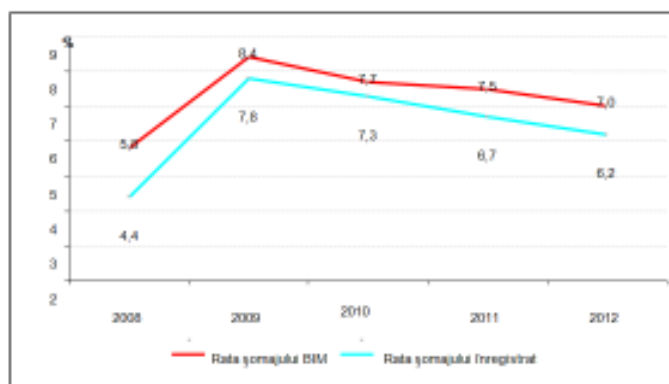
După creșterea foarte mare a numărului șomerilor înregistrați în anul 2009, se așteaptă ca numărul acestora să scadă an de an, în condițiile creșterii economice și a numărului locurilor de muncă. Pentru perioada următoare sunt prognozate scăderi ale ratei șomajului înregistrat până la 6,2% în 2012.

* Se referă la populația în vârstă de muncă (15-64 ani)

**Programul Operațional Sectorial „Creșterea Competitivității Economice”
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -**

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Fig. 42 Evoluția ratei șomajului



Sursa: Comisia Națională de Prognoză

PERSPECTIVA PRIVIND VENITURILE ȘI PREȚURILE

Aplicarea unei combinații de politici economice coerente, de relansare economică fără generarea de presiuni inflaționiste, conform angajamentului de finanțare externă contractat de guvern în anul 2009, va face posibilă continuarea procesului dezinflaționist. Acest fapt implică, de fapt promovarea unor politici salariale prudente și continuarea reformelor structurale, dar și menținerea unei politici monetare ferme. Diminuarea ratei inflației va fi susținută în continuare de un deficit de cerere, în special în prima parte a anului, urmând ca acesta să se restrângă treptat ajungând spre finalul anului chiar la valori pozitive.

Rata inflației se va reduce în anul 2010 față de sfârșitul anului 2009 la 3,5%, în timp ce media anuală se va situa la 3,7%.

O contribuție semnificativă în temperarea presiunilor inflaționiste poate veni din evoluția cursului de schimb lei/euro în special dacă tendința de apreciere manifestată la începutul anului 2010 se va menține. Corecțiile majore ale dezechilibrelor macroeconomice realizate în 2009, în special la nivelul deficitului de cont curent al balanței de plăți, creează premisele unei volatilități reduse a cursului de schimb față de principalele valute. Acest fapt determină temperarea în evoluția prețurilor produselor din import, dar și a produselor sau serviciilor autohtone ale căror prețuri sunt racordate la moneda europeană.

În estimarea evoluției inflației au fost luate în calcul și unele influențe nefavorabile, provenite în special din majorarea accizelor pentru produsele din tutun și țigarete dar și din cursul de schimb, ceea ce va duce la creșterea accizei pentru produsele accizabile.

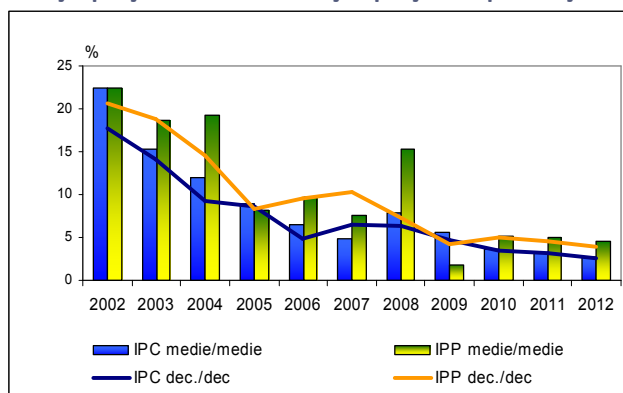
În perioada 2011-2012, temperarea impactului majorării de accize, promovarea unei politici salariale prudente și continuarea reformelor structurale vor menține procesul de dezinflație pe o traiectorie sustenabilă. Astfel, rata inflației urmează să scadă până la nivelul de 2,6% în anul 2012.

De asemenea, continuarea procesului de dezinflație va contribui la scăderea suplimentară a așteptărilor inflaționiste. Un alt mijloc eficient de ancorare a anticipațiilor inflaționiste va fi revenirea tendinței de apreciere în termeni reali a monedei naționale în raport cu euro, începând cu anul 2010. Acest fapt este posibil dacă se are în vedere perspectiva unei creșteri mai accelerate de productivitate în economia românească față de principalii săi parteneri externi.

Pentru prețurile producției industriale, se prevede, de asemenea, o reducere graduală a acestora până la nivelul de 4,5% ca medie anuală în anul 2012.

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

Fig. 43 Evoluția prețurilor de consum și a prețurilor producției industriale



Sursa: Comisia Națională de Prognoză

Fig. 44 Evoluția deflatorilor

	2008	2009	2010	2011	2012
Deflatorul PIB	15,2	5,6	5,3	4,8	4,6
Indicele prețurilor de consum – medie	7,85	5,59	3,7	3,2	2,8
Deflatorul consumului privat	9,5	5,5	4,1	3,8	3,5
Deflatorul consumului public	22,2	6,6	4,6	6,1	5,6
Deflatorul investițiilor (FBCF)	12,6	5,0	4,8	4,5	4,2

Sursa: Comisia Națională de Prognoză

1.6. CONCLUZII PRIVIND IMPLICAȚIILE STRATEGICE ALE MODIFICĂRII CONTEXTULUI DE IMPLEMENTARE AL POSCCE

Programele Operaționale au fost concepute pentru a reflecta strategia definită prin CSNR și pentru a stabili măsurile de sprijin în detaliu, corelând totodată direcțiile prioritare de acțiune stabilite prin planuri și strategii sectoriale. În cazul POS CCE, începutul implementării a arătat faptul că strategiile care stau la baza axelor prioritare nu sunt corelate între ele: există o strategie CDI, o strategie de *broadband*, o strategie națională de export, o strategie energetică, chiar și un exercițiu de a actualiza o strategie a IMM. În plus, există elemente individuale de politică industrială. Nu există însă o strategie de competitivitate, care să grupeze și coordoneze strategiile sectoriale, după cum nu există nici o structură care să aibă mandatul să implementeze o astfel de strategie. Din acest punct de vedere, contextul de implementare a POS CCE rămâne marcat de lipsa unei coordonări de ansamblu pentru sprijinirea **competitivității**.

Definirea unei strategii integrate ar ușura povara sistemului de aplicare și selecția din PO la nivel general și ar evita apariția unor operațiuni supra-populare, cu dezamăgirea solicitanților și încărcarea pentru OI-uri. Este adevărat că nevoia de finanțare este foarte mare, la nivelul tuturor sectoarelor economice dar o direcționare a finanțării către sectoarele / proiectele cu potențial competitiv mai mare, prin aplicarea unor filtre de eligibilitate, de ex., ar avea implicații pozitive nu numai asupra progresului POS CCE ci și asupra impactului pe termen lung.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Chiar și în lipsa unei strategii de ansamblu, care poate va fi pregătită în timp util pentru programarea 2014-2020, este necesară coordonarea mai puternică a intervențiilor menite să susțină dezvoltarea competitivă.

Având în vedere că premisele inițiale de programare, care presupuneau un climat investițional favorabil, o creștere economică susținută și cheltuieli publice în creștere au fost înlocuite de scăderea accentuată a veniturilor, contracția economiei și înrăutățirea condițiilor mediului de afaceri în ansamblu, implementarea POS CCE trebuie gestionată astfel încât impactul Programului să nu fie afectat, și, în același timp, acesta să contribuie la relansarea economică. În acest context, evidențiem o serie de concluzii și recomandări de ordin strategic:

✓ Întârzierile în lansarea operațiunilor legate de polii de competitivitate/excelență și clustere sunt de fapt expresia lipsei unei viziuni strategice, dar și operaționale comune. Este nevoie de o coordonare mai bună a investițiilor publice și private, între AM și OI, spre exemplu prin concentrare sectorială sau/și teritorială, asupra acelorași domenii prioritare la nivelul tuturor operațiunilor, iar prin criteriile de eligibilitate și selecție să fie obținute sinergii de tip competitiv. Prin urmare, trebuie considerată definirea unor sectoare, tipuri de beneficiari sau zone geografice/ clustere prioritare. Acestea nu trebuie încropite peste noapte, în pofida urgenței momentului – trebuie evitate lansările în grabă, sau realocările pripite. În acest sens, ar trebui creată o strategie coerentă de competitivitate, care să includă intervențiile POSCCE într-un plan strategic multianual.

✓ Date fiind efectele crizei este necesară pe concentrarea investițiilor asupra beneficiilor îmbunătățirii productivității pe termen scurt și nu asupra investițiilor mai riscante, pe termen lung. Pe termen scurt se asigură astfel un transfer al banilor în economie într-un moment de maximă vulnerabilitate a companiilor, în special IMM; toate schemele de tipul subvențiilor corective pot fi utilizate în acest sens. Aplicarea acestei măsuri în corelarea cu cea anterioară asigură, în același timp, coerența pe termen mediu și lung.

✓ În același timp, 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 a *relațiilor existente în realitate între investițiile în infrastructura publică făcute din POSCCE și utilizarea acestei infrastructuri și servicii de către sectorul privat* pentru a vedea, de ex., în ce măsură investițiile în infrastructura de cercetare-dezvoltare pentru instituții publice de CDI produc efecte de antrenare asupra sectorului privat;

✓ Problema accesului la finanțare a devenit acută și este nevoie de scheme inovative de sprijin – de ex: lansarea de *vouchere* pentru operațiunile cu un număr mare de proiecte potențiale, de mici dimensiuni. (de ex. servicii de cercetare pentru companii, ca alternativă la proiectele de parteneriate din cadrul AP2).

Acest tip de finanțare este relativ nou la nivelul Uniunii Europene, majoritatea fiind lansate în 2008-2009, din nevoia de a răspunde rapid la nevoia de finanțare a întreprinderilor mici și mijlocii, cele mai afectate de criză. În comparație cu schemele de granturi tradiționale, 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). Pot exista și scheme mixte (în Olanda și Slovenia). Voucherele au în general valori mici (20.000 euro). Voucherele finanțate în proporție de 100% variază de la 900 euro în Slovenia, la 7000 euro în Grecia și 9400 euro în Marea Britanie³³. Pentru finanțările mai mari, rata de cofinanțare poate ajunge până la 50%.

³³ Comisia Europeană, DG Enterprise: *Availability and Focus on Innovation Voucher Schemes in European Regions*, noiembrie 2009

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

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 euro³⁴ destinat activităților de cercetare. Un alt exemplu este voucherul pentru consultanță 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 pentru a își îndeplini rolul de corector al eșecului de piață în finanțarea start-up-urilor și firmelor de mici dimensiuni.

³⁴ Idem

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

6. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

6.1. INTRODUCERE

Această secțiune prezintă concluziile și recomandările evaluării la nivelul Programului Operațional, în ceea ce privește progresul, sistemul de management și implementare al POS CCE și implicațiile modificării mediului extern.

Sunt prezentate succint principalele elemente definitorii referitoare la stadiul implementării POS CCE la 30.09.2009 și sunt furnizate răspunsuri la întrebările de evaluare, din perspectiva programului în ansamblu. În secțiunea dedicată Axelor Prioritare, întrebările sunt reluate prin prisma elementelor specifice identificate în fiecare caz.

Acest capitol prezintă răspunsurile la întrebările de evaluare prezentate în Caietul de Sarcini, respectiv:

- ✓ Întrebările cu caracter general, inclusiv referitoare la implicațiile crizei financiare (subsecțiunea A);
- ✓ Întrebările referitoare la progresul înregistrat până la 30.09.2009 (subsecțiunea B)
- ✓ Întrebările referitoare la eficiența și eficacitatea sistemului de management și implementare (subsecțiunea C).

Pentru evitarea repetițiilor, recomandările evaluării sunt prezentate numai în subsecțiunile B și C. Recomandările sunt numerotate secvențial, R1, R2 etc.

Un tablou sintetic al concluziilor, recomandărilor și sugestiilor privind implementarea recomandărilor la nivelul fiecărei axe prioritare este prezentat în finalul acestui capitol (Matrici sumative).

Capitolul de Concluzii și Recomandări include și un **Plan de Implementare la nivelul Programului Operațional**, structurat în două secțiuni (**Acțiuni pentru îmbunătățirea absorbției** și **Acțiuni pentru Îmbunătățirea Sistemului de Implementare**), ce cuprind îndrumări și instrucțiuni privind urmărirea realizării recomandărilor prezentate.

Nu în cele din urmă, acest capitol propune un cadru privind realizarea realocărilor financiare în cadrul POS CCE.

6.2. IMAGINE DE ANSAMBLU PRIVIND STADIUL IMPLEMENTĂRII POS CCE LA 30.09.2009

Progresul POS CCE pe parcursul perioadei analizate, de la începutul implementării în 2007 și până la sfârșitul lunii septembrie 2009, reliefează o serie de caracteristici pozitive precum și provocări pentru perioada următoare.

Printre caracteristicile pozitive se pot menționa:

- ✓ sistemul general de management și implementare este funcțional și operațional, respectiv Autoritatea de Management și organismele intermediare au responsabilități și relații funcționale clar stabilite;
- ✓ un număr mare de operațiuni au fost lansate, echivalente cu aproximativ jumătate din valoarea totală a întregului PO, respectiv 162% din alocarea 2007-09.
- ✓ un număr mare de propuneri de proiecte au fost depuse de potențialii beneficiari (mai mult de 4.700) până la sfârșitul lunii septembrie, programul în ansamblu având o rată de popularitate satisfăcătoare, de 85%.

Totodată, sunt evidente o serie de puncte slabe:

- ✓ în primul rând, deși la nivelul întregului PO, numărul de lansări de cereri, aplicații și proiecte aprobate este impresionant, performanța variază atât între axele prioritare, cât și în cadrul acestora, între operațiuni.
- ✓ un număr de operațiuni au fost amânate datorite unor cerințe externe privind reglementarea și conformitatea, care nu se află sub controlul Programului Operațional propriu-zis, inclusiv aprobarea UE a ajutorului de stat pentru Axă Prioritară 4 și deciziile la nivel național privind operațiunile nelansate din cadrul AP1 și AP2.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ schimbările mediului extern au însemnat că pentru mulți aplicanți, în special pentru cei de dimensiuni mici din sectorul comercial, atractivitatea sau fezabilitatea participării în Program a scăzut, afectând nu doar rata de aplicare dar și disponibilitatea de a semna contractele pentru proiectele aprobate.
- ✓ au existat întârzieri și blocaje în procesarea aplicațiilor depuse, un număr important de proiecte fiind încă în cursul de evaluare sau contractare, ceea ce a condus la întârzieri mari între momentul depunerii propunerii de proiect și implementarea efectivă a acestuia;
- ✓ calitatea aplicațiilor diferă semnificativ de la o operațiune la alta; per ansamblu, ratele de aprobare administrativă și de eligibilitate sunt mai mari, în timp ce cea mai mică rată de succes se înregistrează în etapa evaluării tehnico-economice;

Această combinație de factori a condus și la traducerea progresului prin cheltuielile financiare realizate, în mod particular, iar rambursarea cheltuielilor deja realizate se află încă la un nivel scăzut. La sfârșitul lunii septembrie, cheltuielile reale erau echivalente cu 5% din perioada PO total, marea majoritate a acestora fiind reprezentate de pre-finanțări. Situația din perioada următoare acestui moment s-a îmbunătățit într-o anumită măsură. Cu toate acestea, trecerea către implementare și către rambursarea reală a cheltuielilor reprezintă cea mai importantă provocare cu care se confruntă în acest moment POS CCE.

În ceea ce privește eficiența și eficacitatea sistemului de management și implementare, acesta este funcțional, dar eficiența sa în perioada de raportare a fost afectată de întârzieri mari în lansarea apelurilor, evaluarea și selecția cererilor de finanțare, contractarea și efectuarea plăților. Această stare de fapt este în primul rând cauzată de capacitatea instituțională redusă în raport de nevoi, determinată în principal de: personalul insuficient, lipsa experienței anterioare, subutilizarea fondurilor de AT, colaborarea dificilă a AM/OI cu alte direcții din ministerele din care fac parte etc.

6.3. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

A. ÎNTREBĂRI REFERITOARE LA IMPLEMENTAREA POS CCE ÎN ANSAMBLU

Această subsecțiune prezintă concluzii cu privire la întrebările de evaluare cu caracter general și nu conține recomandări, pentru a evita suprapunerea și repetarea acestora în subsecțiunile B și C.

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

Comparativ cu celelalte programe operaționale, POS CCE a avut o evoluție relativ pozitivă, mai ales în ceea ce privește popularitatea măsurilor sprijinite (valoarea cererilor de finanțare depuse față de totalul bugetului alocat). Din acest punct de vedere, POS CCE are un progres similar cu Programul Operațional Regional și cu POS DRU.

Există variații semnificative între progresul la nivelul axelor prioritare dar și între operațiunile din cadrul acestora. Mai mult, din motive ce nu țin neapărat de managementul POS CCE, unele operațiuni importante nu au fost încă lansate. Nivelul plăților este foarte scăzut, reflectând atât întârzierile în lansarea apelurilor de propuneri de proiecte, procedurile complexe dar și impactul crizei financiare.

Deși s-au înregistrat progrese certe în plan funcțional, acestea au fost lente iar impactul nu este încă vizibil – în special în ceea ce privește măsurile de simplificare a documentației și procedurilor de depunere a documentației de finanțare, care, deși au contribuit la reducerea procedurilor administrative pentru beneficiari, au transferat sarcinile de verificare către Organismele Intermediare și AM, în etapa de contractare, astfel încât timpul necesar procesării proiectelor nu s-a redus semnificativ. Totuși, față de primele apeluri, situația s-a îmbunătățit constant.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Din punct de vedere al obiectivelor și ȋntelilor stabilite inițial la nivel de program, datorită începutului târziu și a ratei de absorbție a fondurilor foarte scăzută, nu se poate evidenția o contribuție evidentă a POS CCE la realizarea acestora. 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.

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) ?

Perspectivile de realizare a indicatorilor și obiectivelor specifice diferă foarte mult în cadrul programului, de la o operațiune la alta. Având în vedere faptul că la data de 30.09.2009 nu se colectaseră încă date cu privire la indicatori iar informațiile centralizate la sfârșitul anului trecut nu pot oferi o imagine cu privire la evoluția acestora, o estimare în ceea ce privește evoluția viitoare nu poate fi realizată.

Există însă o serie de tendințe pozitive, mai cu seamă în ceea ce privește indicatorii macroeconomici, până în 2009: PIB-ul României a crescut constant, inflația s-a diminuat, rata șomajului a cunoscut cele mai scăzute valori din ultimii ani, înregistrându-se chiar deficit de forță de muncă în unele sectoare. În plan sectorial, cheltuielile GERD au crescut de asemenea la un maxim istoric (0,77% din PIB în 2008), iar rata de penetrare broadband a crescut spectaculos, de la 5,0% în 2005 la 12,3% în 2009

Datorită faptului că primele apeluri de propuneri de proiecte au fost lansate începând cu luna decembrie 2007 iar primele contracte s-au încheiat în a doua jumătate a anului 2008, nu se poate face o legătură directă între investițiile prin POS CCE și evoluția indicatorilor macroeconomici până la această dată. Mai mult decât atât, începând cu anul 2009 situația tuturor indicatorilor s-a înrăutățit brusc și semnificativ, pe fondul crizei financiare, ceea ce face și mai dificile estimările cu privire la contribuția Programului la îmbunătățirea indicatorilor.

Evoluția implementării și implicit a ratei absorbției din 2010 și 2011 este esențială pentru determinarea perspectivei de realizare a indicatorilor și obiectivelor specifice ale POS CCE. Totodată, având în vedere faptul că o serie de indicatori au fost deja atinși (numărul de infrastructuri de cercetare sprijinite, rata de penetrare broadband) iar pentru alții există perspective optimiste în ceea ce privește atingerea ȋntelilor propuse, considerăm că, la acest moment, ar fi prematură o schimbare a obiectivelor și ȋntelilor POS CCE.

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)?

Factorii de influență la nivel ul fiecărui domeniu major de intervenție sunt detaliați în secțiunile dedicate axelor prioritare. La nivelul Programului Operațional, se evidențiază unele elemente comune, după cum urmează:

- ✓ *Modificarea condițiilor mediului extern în condițiile crizei financiare internaționale au determinat o scădere dramatică a capacității financiare a beneficiarilor potențiali, ceea ce condus în unele cazuri la abandonarea proiectelor câștigătoare. Atitudinea cel mult rezervată a sistemului bancar și lipsa unor produse de finanțare sau a instrumentelor de garantare dedicate proiectelor finanțate din fonduri europene au contribuit la adâncirea dificultăților beneficiarilor.*

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- ✓ *Un alt factor ce a afectat deopotrivă sistemul de implementare și beneficiarii din categoria instituțiilor publice este reprezentat de procedurile de derulare a achizițiilor publice, apreciate ca fiind birocratice, subiective și imprevizibile, datorită contestațiilor numeroase.*
- ✓ *În plan intern, capacitatea scăzută a instituțiilor de implementare de a procesa într-un timp rezonabil documentația aferentă proiectelor, de la depunere la efectuarea plății, constituie un factor perturbator suplimentar și pune beneficiarii în imposibilitatea de a construi chiar și o proiecție financiară minimală. Întârzierile din etapa de evaluare și selecție se transferă și în etapa de contractare, ceea ce contribuie la progresul lent al implementării la nivelul AP2.*
- ✓ *Având în vedere faptul că aceasta este prima perspectivă financiară pentru România, lipsa de experiență a beneficiarilor, în ceea ce privește elaborarea și gestionarea proiectelor finanțate din fonduri europene este un factor major de influență, care a cauzat încărcare suplimentară la nivelul AM/OI.*
- ✓ *Nu în ultimul rând, lipsa unui cadru de reglementare clar a condus la blocarea unor operațiuni și pune sub semnul întrebării posibilitatea lansării acestora în viitorul apropiat.*

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

Sistemul de management al POS CCE este funcțional, dar eficiența sa în perioada de raportare a fost afectată de întârzieri mari în lansarea apelurilor, evaluarea și selecția cererilor de finanțare, contractarea și efectuarea plăților. Din observațiile echipei de evaluatori și din consultările cu stakeholderii, principalele cauze ale întârzierilor sunt legate de:

- ✓ *personalul insuficient,;*
- ✓ *lipsa unei programări multianuale a activității;*
- ✓ *lipsa unei strategii de utilizare a asistenței tehnice;*
- ✓ *capacitatea uneori scăzută a unora dintre Organismele Intermediare de a-și îndeplini sarcinile delegatei;*
- ✓ *lipsa unei cutume de colaborare între Autoritatea de Management și Organismele Intermediare;*
- ✓ *colaborarea necorespunzătoare dintre AM/OI și direcțiile cu funcții suport din ministere (juridic, economic, achiziții publice);*
- ✓ *nivelul ridicat de aversiune la risc al sistemului administrației publice în general și al sistemul de gestionare a Instrumentelor Structurale în special.*

Mai multe aspecte privind funcționarea și eficiența sistemului de management și implementare se regăsesc în capitolul dedicat. Recomandările sunt prezentate în secțiunea C.

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

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

Totodată, este nevoie de o implicare directă și imediată în îmbunătățirea capacității și coordonării organismelor intermediare, în primul rând pentru degrevarea activității AM și evitarea unui blocaj funcțional foarte probabil în actualele condiții și în al doilea rând pentru determinarea unei direcții strategice de acțiune, la nivelul sistemului, care să corecteze lipsa de coordonare actuală. În acest sens, elaborarea unei Strategii de utilizare a asistenței tehnice și a unui Calendar operațional, corelat cu activitățile suport necesare.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

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.

Recomandările specifice se regăsesc în secțiunile următoare.

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

Criza economică a dus la o scădere importantă a cererii agregate începând cu sfârșitul anului 2008. Atât cererea externă a înregistrat un recul, dată fiind recesiunea din țările de destinație a exporturilor, cât și cererea internă, ca urmare a frânării creditului de consum și a scăderii veniturilor populației.

Evoluția negativă a cererii, precum și vulnerabilitatea finanțelor publice au dus la înrăutățirea perspectivei investiționale, atât în ceea ce privește capitalul autohton, cât și cel străin, cel puțin pentru perioada 2008-2010.

Accesul la finanțare al IMM, care era oricum o problemă chiar și înaintea apariției crizei, s-a înrăutățit și mai mult, atât din cauza prudenței adiționale a băncilor, cât și din cauza căderii pieței imobiliare și a garanțiilor imobiliare (colaterale) aferente creditării. Înrăutățirea accesului la finanțare afectează direct implementarea POS CCE. Acest fapt a dus pe de-o parte la renunțarea de către o parte din beneficiari la implementarea proiectelor abia câștigate în cadrul POS CCE, și pe de altă parte la „auto-selectarea” potențialilor solicitanți din sectorul privat pe principii oarecum darwiniste, în sensul că doar firmele cu o situație financiară solidă își mai permit să depună și să implementeze proiecte de investiții în cadrul POSCCE.

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. Unul dintre exemplele cele mai elocvente se referă la AP2, unde programarea inițială avea în vedere o creștere substanțială a bugetului național de cercetare-dezvoltare, ceea ce s-a materializat în 2007 și mai ales 2008, după care a avut loc o reducere severă în 2009 și chiar 2010.

Presiunea bugetară a dus și la căutarea unor căi de creștere a veniturilor la bugetul de stat, ceea ce s-a transpus printr-o tendință de creștere a fiscalității, cu efecte negative mai ales asupra microîntreprinderilor. De asemenea, criza economică din ultima perioadă a avut o serie de efecte sectoriale semnificative: Pe de-o parte, reacția la criză a diferitelor ramuri economice a fost inegală, existând sectoare care au fost sever lovite, cum ar fi sectorul construcțiilor, dar și altele care au găsit debușee acceptabile, cum ar fi industria auto.

În condițiile înrăutățirii dramatice a condițiilor mediului de afaceri și a diminuării semnificative a resurselor publice din toate sectoarele, este necesară îmbunătățirea coordonării între AM și OI, spre exemplu prin concentrare sectorială sau/și teritorială, către domeniile sau zonele cu potențial competitiv ridicat, astfel încât să se urmărească maximizarea efectului de antrenare a intervențiilor susținute.

Se evidențiază, astfel, nevoia de definire a unor sectoare, tipuri de beneficiari sau zone geografice/ clustere prioritare, în corelație cu strategiile sectoriale existente, și restrângerea eligibilității operațiunilor foarte populare, prin orientarea către

**Programul Operațional Sectorial „Creșterea Competitivității Economice”
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -**

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

domenii cu valoare adăugată mare³⁵ sau prioritare la nivel național. Acestea nu trebuie încropite peste noapte, în pofida urgenței momentului – trebuie evitate lansările în grabă, sau realocările pripite.

Totodată, având în vedere dificultățile de ordin financiar care afectează sectorul privat, se recomandă lansarea unor scheme inovative de sprijin, cum ar fi, de ex: vouchere pentru cercetare. În același timp, programul Jeremie ar trebui accelerat pentru a își îndeplini rolul de corector al eșecului de piață în finanțarea start-up-urilor și firmelor de mici dimensiuni.

B. ÎNTREBĂRI REFERITOARE LA EVALUAREA PROGRESULUI POS CCE REALIZAT LA 30 SEPTEMBRIE 2009

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

Distribuția pe operațiuni

O distribuție echilibrată pe operațiuni poate fi interpretată ca proporționalitate între valoarea cererilor de finanțare depuse per operațiuni și ponderea bugetului respectivei operațiuni în totalul POS CCE.

Numărul total de cereri de finanțare la nivelul Programului Operațional este impresionant, însumând peste 4.700 de cereri la sfârșitul lunii septembrie 2009, ceea ce reprezintă echivalentul a 47% din totalul PO, și 160% din alocarea financiară a bugetului pentru perioada 2007-2009.

Cu toate acestea, cererile de finanțare nu sunt distribuite echilibrat între axele prioritare ale POS CCE, cea mai mare parte a cererilor fiind concentrate pe Axa 1. Deși această axă reprezintă 36% din cheltuielile bugetate pentru OP, ea a concentrat peste 50% din valoarea totală a aplicațiilor depuse până la sfârșitul lui Septembrie, și 69% din numărul aplicațiilor. Majoritatea cererilor rămase au fost depuse pentru Axele Prioritare 2 și 3.

Totodată, nu există o distribuție echilibrată în cadrul axelor prioritare, pe operațiuni. Acest lucru este valabil îndeosebi pentru Axa Prioritară 4, unde aproape toate cererile au fost depuse în cadrul unei singure operațiuni (energie regenerabile.)

O altă observație importantă asupra distribuției cererilor de finanțare este aceea că cinci operațiuni înu au fost încă lansate (1.3.1, 1.3.3, 2.2.2, 3.1.2, 3.1.3 și 4.3.1), în timp ce pentru o altă operațiune nu este prevăzută decât o singură cerere de finanțare în valoare de 100 mil euro, aceasta fiind făcută deja de Fondul European de Investiții pentru gestionarea JEREMIE (1.2).

Recomandări

- ✓ **Extinderea categoriilor de beneficiari sau de activități eligibile:** Gama activităților eligibile poate include sprijin specific pentru eficientizarea costurilor, restructurare, elaborarea unor planuri pentru depășirea crizei
- ✓ **Utilizarea unor proceduri simplificate de selecție în cazul operațiunilor cu foarte puțini beneficiari eligibili (de ex. operațiuni AP4):** Procedura de selecție simplificată poate urma modelul fișelor de proiecte AT, care înainte de depunere ar putea fi discutate cu reprezentanții OI
- ✓ **Introducerea unor scheme inovative, de tipul voucherelor:** Schemele de vouchere presupun acordarea unor sume mai mici (până în 20.000 euro), în baza unei cereri de dimensiuni reduse (4-5 pag), cu aprobare rapidă (2-3 săptămâni); accentul este pus pe verificarea ex-post (a se vedea și explicațiile cuprinse în Capitolul 3.

³⁵ Sectoarele cu valoare adăugată mare, sau intensive în cunoaștere, sunt acele sectoare care obțin o producție mai bună ca rezultat al nivelului de competențe deținute, a aplicării rezultatelor din cercetare sau ca urmare a investițiilor în inovare. Aceste sectoare include companii din sectorul productiv ce utilizează tehnologie înaltă sau medie (industria farmaceutică, telecomunicații) sau servicii cu valoare adăugată mare (servicii financiare, servicii pentru afaceri). Încurajarea sectoarelor cu valoare adăugată mare reprezintă una dintre metodele de asigurare a creșterii economice sustenabile.

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

Distribuția pe regiuni

Unul din obiectivele PO și ale rolului său în CSNR este contribuția acestuia la dezvoltarea echilibrată a activității economice. Așa cum se întâmplă frecvent și în programarea Fondurilor Structurale din alte cazuri, această problemă este una dezbătută des, dar și greu de specificat clar din punct de vedere al semnificației, monitorizării și modului de implementare. În mod particular, în cazul operațiunilor conduse de cerere, atât definirea cât și atingerea unui "echilibru regional" este problematică. Relevanța distribuției echilibrate a cererilor de finanțare la nivel regional ar trebui să fie aplicabilă doar pentru operațiunile cu grupuri ținte dispersate la nivel național.

O distribuție echilibrată pe regiuni poate fi înțeleasă ca proporționalitatea inversă între valoarea cererilor de finanțare depuse și gradul de dezvoltare al regiunilor de dezvoltare, măsurat spre exemplu în PIB/loc. Astfel, în condițiile în care s-ar dori o distribuție echilibrată pe regiuni, ar trebui create condițiile ca valoarea cererilor de finanțare aferente regiunilor mai puțin dezvoltate să fie mai mare.

Analiza datelor cu privire la distribuția regională s-a confruntat cu două limitări importante. În primul rând, acestea se referă la adresa solicitantului și nu neapărat la locul desfășurării proiectului. În al doilea rând, pentru o serie de AP și operațiuni, aplicanții - potențialii beneficiari - sunt organizații naționale, publice și de alte tipuri, care au sediul în București. Prin urmare, adresa lor nu oferă în mod necesar o indicație utilă pentru locația desfășurării activităților acestora.

Până la sfârșitul lunii septembrie 2009, cererile de finanțare, erau concentrate în mare parte în regiunea București-Ilfov, atât din punct de vedere al numărului lor cât și al valorii.

În cazul operațiunilor care au o bază de potențiali beneficiari mai largă, ex. IMM-uri, dispersia a fost mai largă.

Recomandări

✓ **Asigurarea unei distribuții echilibrate la nivel regional, prin:**

- Revizuirea coeficienților regionali pentru operațiunile cu depunere continuă pentru o abordare consecventă pentru întregul sector IMM
- Analizarea oportunității introducerii coeficienților regionali în cazul AP3

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

Numărul cererilor de finanțare primite diferă semnificativ de la o operațiune la alta; prin urmare, în cazul unor operațiuni au fost primite suficiente cereri de finanțare pentru a acoperi valoarea apelurilor, în cazul altor cereri valoarea cererilor depuse a depășit cu mult alocarea pe apel, în timp ce, în alte cazuri, interesul a fost foarte scăzut.

Per total, la nivelul lunii septembrie 2009, rata generală de popularitate (valoarea proiectelor depuse față de bugetul alocat) se situa la 85%, o valoare care denotă un număr insuficient de cereri.

„Rata popularității”, respectiv valoarea aplicațiilor primite față de bugetul disponibil pentru orice operațiune sau apel lansat, este o măsură a suficienței solicitărilor. Un nivel minim de suficiență este 100% și ideal, solicitările ar trebui să se situeze deasupra acestui nivel, cu alte cuvinte, evaluatorii ar trebui să aibă la dispoziție o marjă de alegere. O rată între 100% și 300% ar putea cel mai probabil să fie una acceptabilă. Valorile deasupra acestui prag devin problematice din punct de vedere al ineficienței iminente. De asemenea, presupunând că toate celelalte aspecte rămân neschimbate, va fi nevoie de o creștere de 300% a numărului aplicațiilor primite pentru a se asigura absorbția fondurilor alocate până în 2015.

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

Motivele care stau la baza acestei situații sunt specifice fiecărei Axe Prioritare în parte. În cazul AP 4, o parte din operațiuni s-au dovedit a fi neatractive pentru solicitanții potențiali, în parte datorită incertitudinilor cu privire la conformitatea cu regulamentele UE privind ajutoarele de stat. În cazul tuturor axelor prioritare, situația a variat considerabil în funcție de operațiune, chiar și în cazurile pentru care ratele de popularitate par satisfăcătoare. Spre exemplu, în ceea ce privește Axa Prioritară 2, rata globală de popularitate este de 146%, dar această cifră ascunde faptul că în cazul operațiunilor orientate către sectorul privat popularitatea a fost destul de scăzută.

Prin urmare, printre factorii care afectează nivelul de popularitate din perspectiva solicitanților potențiali se numără atât atractivitatea financiară a operațiunilor față de efortul administrativ implicat de pregătirea și implementarea unui proiect, cât și înrăutățirea climatului economic care a redus numărul total de posibili solicitanți, în special din sectorul privat.

Solicitățile administrative asociate cererilor de finanțare au fost reduse semnificativ pentru o serie de operațiuni, ceea ce simplifică substanțial procesul de depunere al cererilor. Trebuie însă menționat că această simplificare tinde să ducă la întârzieri notabile în procesul de contractare al proiectelor acceptate spre finanțare.

O situație specifică o are Axa de Asistență Tehnică, al cărui progres fizic și financiar este foarte scăzut, drept consecință a o consecință a numărului redus de proiecte de AT contractate prin achiziție publică și a capacității instituționale insuficiente.

Recomandări

✓ **Îmbunătățirea Ghidurilor Solicitantului, prin:**

- Analizarea apelurilor deja lansate, a problemelor apărute și a soluțiilor identificate, pentru a fi incluse în variantele revizuite ale ghidurilor. Sugestii punctuale de revizuire sunt prezentate în cadrul răspunsurilor la întrebările de evaluare (Întrebarea B7) și în Vol.II
- Prelungirea perioadei pentru apelurile cu depunere continuă (de ex. 6 luni), pentru a se face o diferențiere mai clară de cele cu depunere la termen
- Îmbunătățirea interfeței de înregistrare online
- Mai multe detalii cu privire la acțiuni punctuale sunt prezentate în cadrul răspunsurilor la întrebările de evaluare și în Secțiunea dedicată Axelor Prioritare.

✓ **Îmbunătățirea sprijinului acordat beneficiarilor în perioada de pre-contractare, prin:**

- Regula privind închiderea apelurilor cu depunere continuă ar trebui modificată pentru a permite depunerea efectivă a unui portofoliu suficient de cereri de finanțare, astfel încât să se ajungă la măcar 150% din bugetul alocat înainte de a se închide apelul;
- Renunțarea la sistemul de înregistrare electronică pentru apelurile cu depunere la termen
- În cazul operațiunilor nepopulare, ar trebui regândite condițiile de eligibilitate, pentru a se elimina eventualele obstacole ce fac neatractive respectivele operațiuni. De ex., în cazul Op. Consultanță, din cadrul AP1, activitățile eligibile ar putea include servicii de consultanță privind eficientizarea costurilor, restructurare, implementarea strategiilor de ieșire din criză etc.
- Pentru operațiunile lansate care nu au primit suficiente cereri sunt necesare campanii de informare și conștientizare care să corecteze eventuala ignoranță sau lipsă de informații la nivelul solicitanților potențiali. Îmbunătățirea calității comunicării cu beneficiarii
- Furnizarea informațiilor sau clarificărilor pe care beneficiarul le consideră necesare

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- Derularea de sesiuni de comunicare cu beneficiarii în vederea clarificării aspectelor referitoare la întocmirea corectă a cererilor de finanțare
- Derularea de cursuri de comunicare pentru personalul OI/AM cu responsabilități de help-desk
- ✓ **Detalierea suplimentară a modului de acordare a punctajului în evaluare**
 - Completarea instrucțiunilor cu privire la evaluare, prin includerea unor detalii suplimentare sunt necesare în special cu privire la obiectivele urmărite în evaluare, pentru clarificarea aspectelor legate de managementul de proiect (corelarea dintre obiective, activități, calendar, resurse), astfel încât să se asigure viabilitatea proiectului atât din punct de vedere al obiectivelor cât și al implementării
- ✓ **Crearea unui instrument special de garantare pentru start-up-uri și spin-off-uri inovative, de tipul celor gestionate de FNGCMM; alternativ acesta ar putea fi gestionat de către ANCS, ca parte a Programului Inovare. Detaliile privind mecanismul de funcționare ar urma să fie stabilite prin negociere, cu respectivele instituții**
- ✓ **Accelerarea și extinderea utilizării JEREMIE în scopul sprijinirii beneficiarilor - Devansarea evaluării JEREMIE în 2010 pentru eventuale adaptări ale schemelor de finanțare JEREMIE în funcție de situația economică generală, priorități de finanțare și Acordul de finanțare (prima data a încetării comune).**
- ✓ **Demararea colectării consecvente a indicatorilor:**
 - Rezolvarea problemelor metodologice privind indicatorii prin stabilirea definițiilor, modului de calcul și a surselor de colectare (inclusiv bugetarea corespunzătoare a instrumentelor de sondaj și prelucrare de date necesare)
 - Inițierea colectării și monitorizării datelor privind indicatorii la nivel de Program;
 - Respectarea sarcinilor cu privire la introducerea datelor în SMIS;
 - Instruirea personalului în vederea facilitării utilizării SMIS

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?

La sfârșitul lunii septembrie 2009, aproximativ o treime din solicitările primite fuseseră respinse (conform datelor furnizate de AM). Majoritatea acestora au fost respinse din motive administrative și tehnico - financiare, și aproximativ 10% din motive de eligibilitate.

Motivele respingerii diferă considerabil între Axele Prioritare și operațiuni.

Motivele administrative predomină în cazul Axei Prioritare 1. Cu toate acestea, în cazul Axei Prioritare 2, sunt puține astfel de respingeri, cu excepția Operațiunii 2.3.1 (start-up-uri inovative). Respingerile din cauze administrative au o pondere mai scăzută în cadrul Axei prioritare 3, și mai ridicată în cazul Axei Prioritare 4. Prin urmare, se poate identifica un tipar conform căruia respingerile din motive administrative sunt mai numeroase în cazul beneficiarilor cu experiență limitată în participarea la competiții de proiect și în implementarea lor.

Evaluarea tehnico-financiară este principala "barieră" în etapa de evaluare și selecție a proiectelor pentru toate axele (cu excepția AP5), în parte și datorită concurenței foarte mari în cazul unor operațiuni, care au înregistrat un număr mult mai mare de proiecte decât bugetul alocat apelului. Totuși, rata ridicată de respingere în această etapă a evaluării denotă și o calitate scăzută a aplicațiilor depuse.

Conform estimărilor realizate în baza analizei prin metoda decompoziției, o scădere a ratei de respingere poate contribui la utilizarea fondurilor până în 2015, îmbunătățind și eficiența sistemului de aplicare și selecție, atât pentru solicitanți cât și pentru AM/OI.

Recomandările cu privire la îmbunătățirea calității proiectelor se regăsesc mai jos.

B4. CE FACTORI AU INFLUENȚAT CALITATEA PROIECTELOR?

Principalii factori care au influențat calitatea proiectelor au fost următorii:

- ✓ capacitatea/experiența solicitanților de a pregăti proiecte
- ✓ disponibilitatea și calitatea serviciilor de consultanță care să ajute la pregătirea proiectelor
- ✓ gradul de eficiență al funcției de help-desk al AM și OI

Din punct de vedere al capacității de a pregăti proiecte, este evident faptul că tipul organizației reprezintă un factor care determină calitatea solicitării. Spre exemplu, instituțiile publice de cercetare, bazându-se pe experiența lor anterioară de a solicita fonduri din bugetul național, au o capacitate mult mai mare de a respecta cerințele decât companiile din sectorul privat care nu au aplicat în trecut.

Recomandări

- ✓ **Îmbunătățirea calității și accesibilității informațiilor Ghidurilor Solicitantului (Sugestii punctuale de revizuire sunt prezentate în cadrul răspunsurilor la întrebările de evaluare (Întrebarea B7) și în Vol.II**

- Completarea instrucțiunilor cu privire la evaluare, prin includerea unor detalii suplimentare sunt necesare în special cu privire la obiectivele urmărite în evaluare, pentru clarificarea aspectelor legate de managementul de proiect (corelarea dintre obiective, activități, calendar, resurse), astfel încât să se asigure viabilitatea proiectului atât din punct de vedere al obiectivelor cât și al implementării

- ✓ **Îmbunătățirea sprijinului acordat beneficiarilor în perioada de pre-contractare**

- ✓ **Îmbunătățirea calității comunicării cu beneficiarii**

- Furnizarea informațiilor sau clarificărilor pe care beneficiarul le consideră necesare

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- Derularea de sesiuni de comunicare cu beneficiarii în vederea clarificării aspectelor referitoare la întocmirea corectă a cererilor de finanțare
- Detalierea suplimentară a modului de acordare a punctajului în evaluare

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

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

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

Pe baza progresului de până acum, nivelul ridicat de popularitate indică faptul că pentru un număr mare de solicitanți, documentația a fost adecvată și le-a permis să realizeze un proiect și să îl depună. Totuși, variația ratei popularității, descrisă mai devreme, sugerează faptul că utilitatea acestei informații a fost diferită în funcție de AP și operațiune. Variația ratei popularității, nu poate fi însă explicată în totalitate doar de calitatea documentației.

Feedback-ul informal primit de solicitanți și reprezentanții acestora sugerează deja o dificultate considerabilă în ceea ce privește documentația, în special la nivelul detaliilor. Aceasta se referă la lipsa clarității unor cerințe specifice în multe cazuri. Prevalența nevoii de clarificări din partea solicitantului sugerează de asemenea existența unor deficiențe fie în documentația conexă sau în disponibilitatea solicitanților și abilitatea lor de a adera la acestea. Din nou, aceste probleme par a fi resimțite mult mai acut în sectorul comercial, cu precădere în cazul entităților mici și mai puțin în cel al instituțiilor publice și private deja familiarizate cu procedurile și cerințele sectorului public.

Deja au fost realizate îmbunătățiri importante în ceea ce privește documentația, fiind dezvoltate totodată un număr de simplificări ale procedurilor. Cu toate acestea, documentația asociată cu solicitările este în continuare voluminoasă și complexă pentru utilizator.

Această situație nu poate însă să fie atribuită numai documentației ca atare. În cele mai multe cazuri, documentația însăși reflectă procedurile și cerințele ce provin atât din reglementările privind achizițiile publice cât și din cele referitoare la audit.

Recomandări

✓ **Îmbunătățirea calității și accesibilității informațiilor Ghidurilor Solicitantului**

- Introducerea unor limitări în ceea ce privește dimensiunile secțiunilor din cererea de finanțare – ex: număr maxim de cuvinte per secțiune;
- Ordonarea editorială a documentației existente cu privire la aplicația pentru proiecte, acolo unde există discrepanțe minore, lipsă de claritate, etc.;
- Ghidurile pentru solicitanți trebuie să conțină formate predefinite în Excel pentru realizarea analizei financiare, care să permită calcularea automată a indicatorilor financiari, similar cu modelele utilizate în cadrul POR sau PNDR. Expertiza consultanților evaluatori constituie un capital de care AM /OI IMM are trebui să beneficieze în acest demers;
- Calendarul procedurii privind încheierea contractelor de finanțare trebuie precizat explicit, mai ales privind decăderea din drepturi a beneficiarilor selectați pentru finanțare și apelarea la listele de rezervă, și inclus în ghidul solicitantului;
- 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

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 dificil de cuantificat;

- Metodele de detaliere ale criteriilor de punctare pentru proiecte cu privire la aspectele tehnice și economice nu sunt percepute ca fiind în întregime adecvate - o rafinare ar trebui realizată cu privire la grilele de evaluare tehnico-economice în ceea ce privește detalierea mai mare a criteriilor prevăzute;
- Clarificarea ponderii criteriilor majore de selecție și a modului în care proiectele cu punctaje egale pot fi diferențiate. Datorită punctajului superior acordat de ex. 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.

- ✓ **Planificarea lansării următoarelor apeluri de propuneri de proiecte în corelație cu calendarul de achiziții publice de servicii suport și respectarea acestuia.**
- ✓ **Analizarea oportunității introducerii apelurilor cu depunere continuă, cel puțin în cazul operațiunilor mai puțin populare**

B8. ESTE SISTEMUL DE SELECȚIE EFICACE?

Sistemul de selecție s-a dovedit a fi rezonabil de eficient în sensul existenței și funcționării sale, atragerii și procesării unui număr mare de aplicații. Totuși, relevă și un număr de dificultăți, mai precis întârzieri considerabile și blocaje, și o variabilitate semnificativă de-a lungul Axelor Prioritare și operațiunilor (de la două săptămâni în cazul operațiunii de susținere a internaționalizării, la un an în cazul operațiunii de investiții mari).

În ceea ce privește operaționalizarea sistemului de selecție, la nivelul AM și OI au fost alese până în prezent două opțiuni principale:

Selecție efectuată de personalul intern;

Selecție hibridă, cu faza de selecție administrativă derulată intern și cea tehnico-financiară contractată extern.

În cazurile în care s-a optat pentru contractarea unui consultant extern în vederea sprijinirii procesului de selecție, un obstacol important a fost cauzat de dificultatea derulării procedurilor de achiziții publice.

Important pentru acest aspect este și faptul că există un număr mare de operațiuni din PO care au fost deja lansate astfel încât există o marjă mică pentru implementarea unor îmbunătățiri în acest moment.

Recomandări

- ✓ **Creșterea capacității AM/OI prin contractarea de servicii de sprijin pentru derularea activității.** În conformitate cu prevederile legale, OI/AM ar avea în continuare responsabilitatea verificării documentației și aprobării plăților către beneficiari. Contractul poate lua forma unui acord cadru cu mai mulți furnizori, care ar avea ca sarcină centralizarea documentelor, întocmirea corectă a documentației de rambursare și verificarea primară, iar OI/AM ar fi responsabil de verificarea finală și aprobare. Este preferabil ca fiecare OI să aibă proprii furnizori de servicii de specialitate
- ✓ **Asigurarea unei distribuții echilibrate la nivel regional**
- ✓ **Deblocarea fondurilor existente în cadrul unor operațiuni,** prin lansarea operațiunilor blocate sau analizarea oportunității unor realocări și urgentarea negocierilor pentru soluționarea aspectelor legate de ajutoarele de stat pentru AP4
- ✓ **Promovarea unei politici de personal bazată pe creșterea calității nu pe cantitate, prin:**

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

- Realizarea unei evaluări a nivelului de pregătire a personalului, la nivelul AM/OI
- Îmbunătățirea nivelului de pregătire și expertiză a personalului prin participarea la cursuri de instruire specializate, în domeniile: proprietate intelectuală, achiziții publice, control financiar, alte domenii asociate activității de monitorizare a proiectelor, egalitate de șanse și dezvoltare durabilă

C. ÎNTREBĂRI REFERITOARE LA CALITATEA ȘI EFICIENȚA STRUCTURILOR DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE

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

Problemele, constrângerile și punctele slabe ale sistemului sunt aceleași elemente care afectează eficiența instituțiilor de gestionare a POS CCE, descrise la întrebarea A4. Concret, acestea se referă la: capacitatea instituțională insuficientă, lipsa unei strategii de utilizare a asistenței tehnice și a unei programări multianuale a activității, colaborarea dificilă între AM/OI și direcțiile suport din ministere, precum și lipsa unor pârgii reale de control a Organismelor Intermediare din partea Autorității de Management.

Alături de acestea, nivelul ridicat de aversiune la risc al sistemului administrației publice în general și al sistemului de gestionare a instrumentelor structurale în special, este un alt factor care afectează negativ activitatea și întârzie sau împiedică luarea unor măsuri la momentul potrivit.

Recomandări:

- ✓ **Creșterea capacității AM/OI prin contractarea de servicii de sprijin pentru derularea activității.** În conformitate cu prevederile legale, OI/AM ar avea în continuare responsabilitatea verificării documentației și încheierii contractelor. Chiar și în condițiile unei verificări de 100%, considerăm însă că activitatea personalului ar fi semnificativ degrevată iar perioada de contractare s-ar reduce, în primul rând datorită resurselor umane suplimentare puse la dispoziție de prestatori. Detalii cu privire la implementarea acestei măsuri se regăsesc în capitolul 4 și în Planul de Implementare.
- ✓ **Planificarea lansării următoarelor apeluri de propuneri de proiecte în corelație cu calendarul de achiziții publice de servicii suport și respectarea acestuia, prin:**
 - Analizarea apelurilor de proiecte aflate în contractare și, în baza experienței acumulate, elaborarea unui plan realist al lansărilor de apeluri, corelat cu derularea procedurilor de achiziții publice pentru servicii suport; evitarea suprapunerilor; publicarea și mai ales respectarea calendarului;
 - Realizarea unei estimări cu privire la numărul de proiecte ce urmează a se depune în cadrul următoarelor apeluri. Este preferabilă realizarea unei analize la nivelul fiecărui OI și a unui plan centralizat la nivelul AM, având în vedere responsabilitățile administrative ale acestuia din urmă.
- ✓ **De asemenea, este necesară o îmbunătățire continuă a nivelului de expertiză a personalului (prin cursuri de specializare pe teme specifice) și de utilizarea extensivă a asistenței tehnice pentru derularea activității. În aceste condiții, Autoritatea de Management și-ar putea concentra eforturile din plan operațional, în plan strategic, de coordonare;**

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

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

Cel mai îngrijorător aspect în legătură cu funcționarea implicate în gestionarea POS CCE provine din decizia Autorității de Management – luată ca urmare a constatărilor auditului la nivelul tuturor axelor prioritare - de a face verificări de 100% a cererilor de rambursare depuse de beneficiari și procesate de către organismele intermediare. Această situație ridică semne de întrebare nu numai cu privire la capacitatea actuală a unora dintre Organismele Intermediare de a-și îndeplini funcțiile delegate în această privință, ci și mai grav, la modul în care se va asigura, pe termen lung, creșterea capacității instituționale a OI, din moment ce Autoritatea de Management acționează ca "o plasă de siguranță" pentru toate plățile aprobate și nu există un transfer de expertiză evident între cele două entități.

Sistemul de verificare 100% de către AM are implicații grave și asupra derulării proiectelor finanțate, înregistrându-se întârzieri foarte mari în procesarea cererilor și efectuarea plăților. În condițiile dificultăților financiare actuale, acestea pot crea greutăți suplimentare beneficiarilor, așa cum a reieșit atât din consultări, cât și din sondajul online.

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?

- ✓ **Implicarea OTIMM-urilor în activitatea de verificare administrativă și a eligibilității/monitorizare/vizite de precontractare în teren** - Recomandarea este aplicabilă în cazul AP1; modul de implementare este similar cu cel utilizat de OI - Cercetare în cazul birourilor regionale ;
- ✓ **Instituirea unui mecanism de evaluare inițială a nivelului de risc asociat fiecărui contract:** Nivelul de risc poate fi stabilit 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. Nivelul de risc poate fi re-evaluat cu ocazia fiecărui Raport de Progres și/sau în urma verificărilor.
- ✓ **Extinderea utilizării JEREMIE în scopul sprijinirii beneficiarilor prin devansarea evaluării JEREMIE în 2010 pentru eventuale adaptări ale schemelor de finanțare JEREMIE în funcție de situația economică generală, priorități de finanțare și Acordul de finanțare (prima data a încetării comune).**
- ✓ **Utilizarea asistenței tehnice pentru contractarea unor servicii de sprijin pentru implementare**
- ✓ **Promovarea unei politici de personal bazată pe creșterea calității nu pe cantitate**
- ✓ **Creșterea rolului CM de a sprijini procesul de implementare al POS CCE, prin:**
 - Organizarea mai frecventă a reuniunilor CM – cel puțin o întâlnire bi-lunare
 - Stabilirea unor Grupuri de Lucru Ad-hoc ale CM, care să aibă un mandat cu durată determinată (ex. 3-6 luni), să includă și alți parteneri relevanți din afara CM și să adreseze blocajele specifice de implementare la nivel de operațiuni, incluzând mai ales operațiunile importante, sau pe cele întârziate
- ✓ **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.**

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

6.4. PLAN DE IMPLEMENTARE LA NIVELUL PROGRAMULUI OPERAȚIONAL

1. ACȚIUNI ÎN VEDEREA ACCELERĂRII IMPLEMENTĂRII PROIECTELOR ȘI FACILITĂȚII ABSORBȚIEI FONDURILOR EUROPENE GESTIONATE PRIN POS CCE (ÎMBUNĂȚĂȚIREA PROGRESULUI)				
Direcții de acțiune	Recomandări	Instrucțiuni / detalii	Termen	Responsabili
Creșterea atractivității operațiunilor mai puțin populare (de ex. Parteneriate AP2, AP4)	R1 - Extinderea categoriilor de beneficiari sau de activități eligibile; R2 - Utilizarea unor proceduri simplificate de selecție în cazul operațiunilor cu foarte puțini beneficiari eligibili (de ex. operațiuni AP4) R3 - Introducerea unor scheme inovative, de tipul <i>voucherelor</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gama activităților eligibile poate include sprijin specific pentru eficientizarea costurilor, restructurare, elaborarea unor planuri pentru depășirea crizei ✓ Procedura de selecție simplificată poate urma modelul fișelor de proiecte AT, care înainte de depunere ar putea fi discutate cu reprezentanții OI ✓ Schemele de vouchere presupun acordarea unor sume mai mici (până în 20.000 euro), în baza unei cereri de dimensiuni reduse (4-5 pag), cu aprobare rapidă (2-3 săptămâni); accentul este pus pe verificarea ex-post 	2010-2011	Organismele Intermediare
	R4 - Îmbunătățirea Ghidurilor Solicitantului	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Analizarea apelurilor deja lansate, a problemelor apărute și a soluțiilor identificate, pentru a fi incluse în variantele revizuite ale ghidurilor. <p>Sugestii punctuale de revizuire sunt prezentate în cadrul răspunsurilor la întrebările de evaluare (Întrebarea B7) și în Vol.II</p>	Imediat, pentru a fi luate în considerare în elaborarea viitoarelor ghiduri	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management pentru Op. Întreprinderi Mari
Creșterea ratei de succes a proiectelor depuse	R5 - Îmbunătățirea sprijinului acordat beneficiarilor în perioada de pre-contractare	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Renunțarea la sistemul de înregistrare electronică pentru apelurile cu depunere la termen ✓ Prolungirea perioadei pentru apelurile cu depunere 	Imediat	Organismele Intermediare/ Autoritatea de

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

1. ACȚIUNI ÎN VEDEREA ACCELERĂRII IMPLEMENTĂRII PROIECTELOR ȘI FACILITĂȚII ABSORBȚIEI FONDURILOR EUROPENE GESTIONATE PRIN POS CCE (ÎMBUNĂTĂȚIREA PROGRESULUI)				
Direcții de acțiune	Recomandări	Instrucțiuni / detalii	Termen	Responsabili
		<p>continuă (de ex. 6 luni), pentru a se face o diferențiere mai clară de cele cu depunere la termen</p> <p>✓ Îmbunătățirea interfeței de înregistrare online</p> <p>Mai multe detalii cu privire la acțiuni punctuale sunt prezentate în cadrul răspunsurilor la întrebările de evaluare și în Secțiunea dedicată Axelor Prioritare.</p>		Management pentru Op. Întreprinderi Mari
	R6- Îmbunătățirea calității comunicării cu beneficiarii	<p>✓ Furnizarea informațiilor sau clarificărilor pe care <u>beneficiarul</u> le consideră necesare</p> <p>✓ Derularea de sesiuni de comunicare cu beneficiarii în vederea clarificării aspectelor referitoare la întocmirea corectă a cererilor de finanțare</p> <p>✓ Derularea de cursuri de comunicare pentru personalul OI/AM cu responsabilități de help-desk</p>	Permanent	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management pentru Op. Întreprinderi Mari
	R7 - Detalierea suplimentară a modului de acordare a punctajului în evaluare	<p>✓ Completarea instrucțiunilor cu privire la evaluare, prin includerea unor detalii suplimentare sunt necesare în special cu privire la obiectivele urmărite în evaluare, pentru clarificarea aspectelor legate de managementul de proiect (corelarea dintre obiective, activități, calendar, resurse), astfel încât să se asigure viabilitatea proiectului atât din punct de vedere al obiectivelor cât și al implementării</p>	Imediat, pentru a fi luate în considerare în elaborarea viitoarelor apeluri	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management
Reducerea și eliminarea treptată a	R8 - Creșterea capacității AM/OI prin contractarea de servicii de sprijin	Contractul de servicii (juridice) poate lua forma unui acord-cadru, având ca obiect:	Imediat – contractarea	Organismele Intermediare/



**Programul Operațional Sectorial “Creșterea Competitivității Economice”
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -**

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

1. ACȚIUNI ÎN VEDEREA ACCELERĂRII IMPLEMENTĂRII PROIECTELOR ȘI FACILITĂȚII ABSORBȚIEI FONDURILOR EUROPENE GESTIONATE PRIN POS CCE (ÎMBUNĂTĂȚIREA PROGRESULUI)				
Direcții de acțiune	Recomandări	Instrucțiuni / detalii	Termen	Responsabili
Întârzierilor în etapele de procesare a propunerilor de proiecte	<p>pentru derularea activității. În conformitate cu prevederile legale, OI/AM ar avea în continuare responsabilitatea verificării documentației și încheierii contractelor. Chiar și în condițiile unei verificări de 100%, considerăm însă că activitatea personalului ar fi semnificativ degrevată iar perioada de contractare s-ar reduce, în primul rând datorită resurselor umane suplimentare puse la dispoziție de prestatori</p> <p><i>Notă: În actualul context economic, până la următoarea evaluare intermediară nu considerăm posibilă sau oportună mărirea semnificativă a schemelor de personal</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Centralizarea și verificarea documentelor solicitate prin Scrisoarea de Acceptare; ✓ Pregătirea contractelor de finanțare și anexelor pentru fiecare proiect selectat, inclusiv prin contactarea beneficiarilor; ✓ Verificarea contractelor de finanțare retransmise de beneficiari; ✓ Transmiterea corespondenței (scrisori de notificare / respingere) ✓ Analiza procesului de contractare: întocmirea unor rapoarte, studii calitative etc.; recomandări pentru îmbunătățirea procedurilor și proceselor de contractare. ✓ Este preferabil ca fiecare OI să aibă proprii furnizori de servicii juridice. 	serviciilor de sprijin poate contribui la finalizarea procesării proiectelor aflate în lucru, urmând a fi utilizate pentru toate apelurilor următoare.	Autoritatea de Management
	R9 - Implicarea OTIMM-urilor în activitatea de verificare administrativă și a eligibilității/monitorizare/vizite de	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Recomandarea este aplicabilă în cazul AP1; modul de implementare este similar cu cel utilizat de OI - Cercetare în cazul birourilor regionale 	Imediat, în vederea pregătirii personalului	OI-IMM



GUVERNUL ROMÂNIEI

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

1. ACȚIUNI ÎN VEDEREA ACCELERĂRII IMPLEMENTĂRII PROIECTELOR ȘI FACILITĂȚII ABSORBȚIEI FONDURILOR EUROPENE GESTIONATE PRIN POS CCE
(ÎMBUNĂTĂȚIREA PROGRESULUI)

Direcții de acțiune	Recomandări	Instrucțiuni / detalii	Termen	Responsabili
	precontractare în teren		pentru activitatea de monitorizare estimată a se intensifica în perioada următoare	
	R10 - Planificarea lansării următoarelor apeluri de propuneri de proiecte în corelație cu calendarul de achiziții publice de servicii suport și respectarea acestuia.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Analizarea apelurilor de proiecte aflate în contractare și, în baza experienței acumulare, elaborarea unui plan realist al lansărilor de apeluri, corelat cu derularea procedurilor de achiziții publice pentru servicii suport; evitarea suprapunerilor; publicarea și mai ales <u>respectarea calendarului</u>; ✓ Realizarea unei estimări cu privire la numărul de proiecte ce urmează a se depune în cadrul următoarelor apeluri. Este preferabilă realizarea unei analize la nivelul fiecărui OI și a unui plan centralizat la nivelul AM, având în vedere responsabilitățile administrative ale acestora din urmă. 	Imediat - Evitarea lansărilor de propuneri de proiecte în lipsa unei analize temeinice a capacității de procesare a cererilor	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management
	R11 - Analizarea oportunității introducerii apelurilor cu depunere continuă, cel puțin în cazul operațiunilor mai puțin populare	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Apelurile cu depunere continuă previn acumularea unui număr mare de propuneri de proiecte și permit pregătirea cererii de finanțare într-un timp mai îndelungat 	2011	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management



GUVERNUL ROMÂNIEI

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

1. ACȚIUNI ÎN VEDEREA ACCELERĂRII IMPLEMENTĂRII PROIECTELOR ȘI FACILITĂȚII ABSORBȚIEI FONDURILOR EUROPENE GESTIONATE PRIN POS CCE (ÎMBUNĂTĂȚIREA PROGRESULUI)

Direcții de acțiune	Recomandări	Instrucțiuni / detalii	Termen	Responsabili
Îmbunătățirea și simplificarea procesului de implementare a proiectelor	R12 - Instituirea unui mecanism de evaluare inițială a nivelului de risc asociat fiecărui contract	<p>✓ Nivelul de risc poate fi stabilit 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.</p> <p>Nivelul de risc poate fi re-evaluat cu ocazia fiecărui Raport de Progres și/sau în urma verificărilor.</p>	2010-2011	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management
	R13 - Îmbunătățirea comunicării cu beneficiarii	<p>✓ Organizarea unor sesiuni de instruire cu beneficiarii, pe teme legate de managementul de proiect și cerințele de raportare, în prima luna după semnarea contractului de finanțare</p>	Permanent	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management
	R14 - Creșterea calității informațiilor furnizate cu privire la implementarea proiectelor	<p>Sugestii punctuale de revizuire a informațiilor cuprinse, de ex. în Ghidul Solicitantului, sunt prezentate în cadrul răspunsurilor la întrebările de evaluare și în Secțiunea dedicată Axelor Prioritare</p>	Permanent	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management
	R15 - Îmbunătățirea calității aplicațiilor, astfel încât proiectele să fie mai ușor de implementat	<p>✓ Introducerea unor instrucțiuni clare cu privire la indicatorii asumați</p> <p>✓ Pentru contractele în implementare care nu realizează</p>	Imediat, pentru ca rezultatele să poată fi luate în	Organismele Intermediare/ Autoritatea de



**Programul Operațional Sectorial “Creșterea Competitivității Economice”
- Program cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională -**

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

1. ACȚIUNI ÎN VEDEREA ACCELERĂRII IMPLEMENTĂRII PROIECTELOR ȘI FACILITĂȚII ABSORBȚIEI FONDURILOR EUROPENE GESTIONATE PRIN POS CCE (ÎMBUNĂȚĂȚIREA PROGRESULUI)				
Direcții de acțiune	Recomandări	Instrucțiuni / detalii	Termen	Responsabili
		<p>indicatorilor asumați datorită crizei economice se poate introduce un sistem de evitare a penalizărilor, în cazul în care beneficiarul declară, înainte de ultima cerere de rambursare, că nu va putea îndeplini indicatorii. Astfel, se va reduce corespunzător valoarea finanțării, fără a se mai aplica corecții suplimentare.</p> <p>Sugestii punctuale de revizuire a informațiilor cuprinse, de ex. în Ghidul Solicitantului, sunt prezentate în cadrul răspunsurilor la întrebările de evaluare și în Secțiunea dedicată Axelor Prioritare</p>	considerare în cadrul viitoarelor apeluri	Management
Accelerarea plăților către beneficiari	R16 - Creșterea capacității AM/OI prin contractarea de servicii de sprijin pentru derularea activității. În conformitate cu prevederile legale, OI/AM ar avea în continuare responsabilitatea verificării documentației și aprobării plăților către beneficiari	<p>✓ Contractarea de servicii de asistență juridică și financiară, prin derularea unei proceduri de achiziție publică. Contractul poate lua forma unui acord cadru cu mai mulți furnizori, care ar avea ca sarcină centralizarea documentelor, întocmirea corectă a documentației de rambursare și verificarea primară, iar OI/AM ar fi responsabil de verificarea finală și aprobare.</p> <p>Este preferabil ca fiecare OI să aibă proprii furnizori de servicii de specialitate</p>	Imediat	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management
Îmbunătățirea accesului beneficiarilor la finanțare	R17 - Crearea unui instrument special de garantare pentru <i>start-up-uri</i> și <i>spin-off-uri</i> inovative	Instrumentul de garantare ar funcționa în mod similar cu celelalte scheme de garantare gestionate de FNGCIMM sau ar putea fi gestionat de către ANCS, ca parte a Programului Inovare. Detaliile privind mecanismul de funcționare ar urma	Imediat	OI-Cercetare/ Autoritatea de Management



GUVERNUL ROMÂNIEI

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

1. ACȚIUNI ÎN VEDEREA ACCELERĂRII IMPLEMENTĂRII PROIECTELOR ȘI FACILITĂȚII ABSORBȚIEI FONDURILOR EUROPENE GESTIONATE PRIN POS CCE (ÎMBUNĂȚĂȚIREA PROGRESULUI)				
Direcții de acțiune	Recomandări	Instrucțiuni / detalii	Termen	Responsabili
		să fie stabilite prin negociere, cu respectivele instituții		
	R18 - Crearea unui sistem de finanțare de tip voucher pentru cercetare	Vezi mai sus	Imediat	OI-Cercetare
	R19 - Extinderea utilizării JEREMIE în scopul sprijinirii beneficiarilor	✓ Devansarea evaluării JEREMIE în 2010 pentru eventuale adaptări ale schemelor de finanțare JEREMIE în funcție de situația economică generală, priorități de finanțare și Acordul de finanțare (prima data a încetării comune).	Imediat	Autoritatea de Management
	R20 - Urgentarea procesării cererilor de rambursare și efectuarea plăților; eliminarea întârzierilor actuale	✓ Contractarea de servicii specializate de sprijin	Imediat	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management
Îmbunătățirea premiselor pentru obținerea obiectivelor programului	R21 - Asigurarea unei distribuții echilibrate la nivel regional	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revizuirea coeficienților regionali pentru operațiunile cu depunere continuă pentru o abordare consecventă pentru întregul sector IMM ✓ Analizarea oportunității introducerii coeficienților regionali în cazul AP3 	Imediat, pentru ca rezultatele să poată fi luate în considerare în cadrul viitoarelor apeluri	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management



GUVERNUL ROMÂNIEI

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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

1. ACȚIUNI ÎN VEDEREA ACCELERĂRII IMPLEMENTĂRII PROIECTELOR ȘI FACILITĂȚII ABSORBȚIEI FONDURILOR EUROPENE GESTIONATE PRIN POS CCE (ÎMBUNĂTĂȚIREA PROGRESULUI)

Direcții de acțiune	Recomandări	Instrucțiuni / detalii	Termen	Responsabili
	R22 - Deblocarea fondurilor existente în cadrul unor operațiuni	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lansarea operațiunilor blocate sau analizarea oportunității unor realocări ✓ Urgentarea negocierilor pentru soluționarea aspectelor legate de ajutoarele de stat pentru AP4 	Imediat, pentru ca rezultatele să poată fi luate în considerare în cadrul viitoarelor apeluri	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management
	R23 - Demararea colectării consecvente a indicatorilor	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Rezolvarea problemelor metodologice privind indicatorii prin stabilirea definițiilor, modului de calcul și a surselor de colectare (inclusiv bugetarea corespunzătoare a instrumentelor de sondaj și prelucrare de date necesare) ✓ Inițierea colectării și monitorizării datelor privind indicatorii la nivel de Program; ✓ Respectarea sarcinilor cu privire la introducerea datelor în SMIS; ✓ Instruirea personalului în vederea facilitării utilizării SMIS 	2010+	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management / ACIS

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

2. ACȚIUNI PENTRU ÎMBUNĂȚĂȚIREA SISTEMULUI DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE				
Direcții de acțiune	Recomandări	Instrucțiuni și detalii	Termen	Responsabili
Îmbunătățirea capacității instituționale a AM/OI	R24 - Utilizarea asistenței tehnice pentru contractarea unor servicii de sprijin pentru implementare	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborarea unei Strategii privind utilizarea asistenței tehnice ✓ Folosirea AT pentru monitorizarea și raportarea regulată a datelor cheie la nivel macro (ex: evoluția productivității, la nivel sectorial, regional și național, în mărime absolută și prin raportare la UE 25= ✓ Folosirea AT pentru monitorizarea rapoartelor și indicilor privind competitivitatea (ex: Raportul Global al Competitivității etc.) ✓ Corelarea achizițiilor publice cu activitățile derulate ✓ Planificarea activității astfel încât să se ia în considerare eventualele întârzieri în derularea achizițiilor publice ✓ Contractarea de servicii specializate de asistență în vederea pregătirii documentațiilor de achiziții publice, monitorizare, raportare, arhivare etc. <p>Alte detalii punctuale se regăsesc în paginile anterioare și în secțiunea de răspunsuri la întrebările de evaluare</p>	2010	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management
			Permanent	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management
			Imediat	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management
	R25 - Promovarea unei politici de personal bazată pe creșterea calității nu pe cantitate	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Realizarea unei evaluări a nivelului de pregătire a personalului, la nivelul AM/OI ✓ Îmbunătățirea nivelului de pregătire și expertiză a 	2010	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management
			Permanent	Organismele Intermediare/

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

2. ACȚIUNI PENTRU ÎMBUNĂTĂȚIREA SISTEMULUI DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE				
Direcții de acțiune	Recomandări	Instrucțiuni și detalii	Termen	Responsabili
		personalului prin participarea la cursuri de instruire specializate, în domeniile: proprietate intelectuală, achiziții publice, control financiar, alte domenii asociate activității de monitorizare a proiectelor, egalitate de șanse și dezvoltare durabilă		Autoritatea de Management
	R26 - Abordarea monitorizării ca proces de management strategic	✓ Asigurarea trasabilității <u>la nivel de proiect</u> , prin menținerea unor înregistrări clare a etapelor de procesare a documentelor, astfel încât să poată fi determinat, numărul de zile necesar procesării fiecărui proiect, în fiecare etapă	Imediat	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management
		✓ Asigurarea menținerii unei evidențe informatice la zi cu privire la proiectele aflate în diferite stadii de procesare/ implementare ✓ Îmbunătățirea modului de întocmire a raportărilor, prin includerea unor informații calitative	Permanent	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management ACIS (prin îmbunătățirea SMIS)
Îmbunătățirea eficienței Comitetului de Monitorizare	R27 - Creșterea rolului CM de a sprijini procesul de implementare al POS CCE	✓ Organizarea mai frecventă a reuniunilor CM – cel puțin o întâlnire bi-lunare ✓ Stabilirea unor Grupuri de Lucru Ad-hoc ale CM, care să aibă un mandat cu durată determinată (ex. 3-6 luni), să includă și alți parteneri relevanți din afara CM și să adreseze blocajele specifice de implementare la nivel de operațiuni, incluzând mai ales operațiunile importante, sau pe cele	Începând cu sem II 2010	Comitetul de Monitorizare



GUVERNUL ROMÂNIEI

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

2. ACȚIUNI PENTRU ÎMBUNĂȚĂȚIREA SISTEMULUI DE MANAGEMENT ȘI IMPLEMENTARE				
Direcții de acțiune	Recomandări	Instrucțiuni și detalii	Termen	Responsabili
		întârziate.		
Creșterea capacității de monitorizare a proiectelor în derulare	R28 - Întărirea imediată a capacității de monitorizare și sprijin la nivel de proiect pentru evitarea blocajelor și a greșelilor în implementare	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contractarea de sprijin prin AT dedicat ofițerilor de monitorizare, pentru a corecta actualele deficiențe de personal și pentru a se putea asigura un tratament adecvat al proiectelor din punct de vedere al orientării către beneficiari, în calitate de „clienți” ai POS CCE ✓ Formare profesională dedicată ofițerilor de monitorizare, atât pe partea tehnică, cât și legată de serviciile către beneficiari (<i>customer service</i>) ✓ Efectuarea unei analize detaliate, prin vizite pe teren, asupra unui eșantion de proiecte contractate, pentru testarea realismului ratei previzionate de absorbție (plecând de la graficul de rambursare prevăzut în contract). 	Începând cu sem II 2010	Organismele Intermediare/ Autoritatea de Management

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

6.5. PROPUNERE PRIVIND CADRUL DE REALIZARE A REALOCĂRILOR LA NIVELUL POS CCE

INTRODUCERE

Așa cum s-a menționat în secțiunile anterioare evaluarea intermediară a POS CCE s-a realizat în perioada noiembrie 2009-mai 2010, în baza datelor disponibile cu privire la progresul înregistrat până la sfârșitul lunii septembrie 2009. Analiza rezultată evidențiază evoluția pozitivă a Programului per ansamblu în ceea ce privește stadiile de început ale ciclului de proiect, respectiv lansarea apelurilor și primirea aplicațiilor, cu toate că există diferențe semnificative între și în cadrul axelor prioritare.

Pe de altă parte, situația nu este la fel de bună în etapele mai avansate ale implementării proiectelor, cheltuielile efective ridicându-se la numai 5% din alocarea totală pentru perioada 2007-2013. În mod normal, considerăm că la acest moment din implementarea programului este încă foarte devreme pentru a lua în considerare realizarea de realocări financiare de mari dimensiuni.

Totuși, având în vedere circumstanțele specifice de implementare a POS CCE marcate mai ales de efectele crizei financiare asupra mediului de afaceri, există o serie de motive pentru a putea lua în considerare efectuarea unor realocări. În primul rând, popularitatea scăzută a unora dintre operațiuni, împreună cu întârzierilor în lansarea altora, justifică opțiunea realocărilor. În al doilea rând, este evident că, în unele cazuri, nevoia pentru o anumită intervenție a fost modificată, din cauza schimbării mediului economic sau din evoluția firească a pieței (așa cum este cazul AP3 – dezvoltarea infrastructurii de broadband). În al treilea rând, criza financiară a afectat absorbția de până acum și își va face simțite efectele și în viitor, ceea ce constituie încă un motiv pentru investigarea oportunității de efectuare a unor realocări. Cu toate acestea, profunzimea și durata efectelor crizei nu sunt încă foarte clare și de aceea echipa de evaluatori recomandă precauție în luarea deciziilor în această privință. Totodată, după efectuarea analizei, nu considerăm că obiectivele globale ale Programului au fost greșit estimate și că Programul nu este pe direcția ce bună în vederea îndeplinirii acestora.

Chestiunea realocărilor financiare va deveni mai presantă în cea de-a doua parte a anului 2010 și pe parcursul anului 2011. În special, acolo unde va fi evidentă diminuarea nevoii pentru un anumit tip de intervenție, va apărea nevoia unei realocări "obligatorii" (din nou, exemplul AP3 - dezvoltarea infrastructurii de broadband este relevant). De asemenea, în cazul unor obstacole de natură externă, cum sunt cele legate de cadrul de reglementare, continuă să rămână nerezolvate, va fi nevoie ca fondurile blocate să fie transferate ca alte măsuri.

În acest context, considerăm oportun ca Evaluarea Intermediară să furnizeze un cadru de realizare a realocărilor financiare, pentru a veni în sprijinul Autorității de Management și a Comitetului de Monitorizare și pentru a evita luarea unor decizii nefundamentate.

Acest cadru are două elemente: în primul rând, un set de principii, care pot fi formalizate prin asumarea lor de către AM/CM și în al doilea rând, un set de întrebări cu privire la efectuarea realocărilor, care de asemenea pot fi asumate și utilizate de către instituțiile de implementare.

PRINCIPII DE REALOCARE

Propunem următoarele principii de realocare:

1. Fiecare decizie de realocare trebuie să fie rezultatul unei analize formale a Autorității de Management și a unei recomandări a Comitetului de Monitorizare. Acest lucru nu înseamnă neapărat derularea unei evaluări ad-hoc, ci poate fi derulată ca parte a activității AM.


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

„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”

2. Orice realocare trebuie analizată din două perspective și decizii, una care privește operațiunea de unde de vor transfera fondurile și alta care primește;
3. Legat de cel de-al doilea principiu, nu trebuie să se pornească neapărat de la premisa că cele două operațiuni fac parte din același DMI sau chiar aceeași axă prioritară. Cu toate că de cele mai multe ori există tentația de a efectua realocări în cadrul aceleiași axe, acestea nu trebuie făcute automat, ci numai în urma unei analize și decizii fundamentate;
4. Popularitatea scăzută, fără alte argumente, nu trebuie să constituie o bază pentru decizia de realocare.

CRITERII DE REALOCARE

Figura de mai jos prezintă o serie de întrebări ce trebuie urmărite în cazul luării unei decizii de realocare. Mai multe răspunsuri pozitive reprezintă o fundamentare mai solidă a acestei decizii.

AP/DMI/Op. "donor"			
	DA		NU
1. Se poate evidenția în mod clar o scădere/pierdere a relevanței/ nevoii?	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
2. În cazul unei rate scăzute a popularității, există certitudinea că această situație NU poate fi corectată prin creșterea atractivității, promovare etc.?	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
3. Obiectivele operațiunii pot fi atinse cu un buget mai scăzut?	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
4. În cazul în care există obstacole de ordin extern (de ex. cadrul de reglementare), există certitudinea că această situație nu va putea fi corectată într-o perioadă rezonabilă de timp?	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
			
AP/DMI/Op. suplimentate			
	DA		NU
5. Există certitudinea că operațiunea poate absorbi rapid resursele adiționale?	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
6. Se poate evidenția în mod clar o creștere a cererii / nevoii?	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
7. Criza economică determină o creștere a relevanței operațiunii?	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
8. Natura intervenției este una orientată către sprijinirea întreprinderilor, de ex. subvenție corectivă? (transferul resurselor către finanțarea sectorului public ar trebui evitată într-un program de competitivitate)	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
9. Operațiunea are la bază o strategie/fundamentare solidă astfel încât să se asigure eficacitatea și impactul?	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>

În acest cadru, la nivelul axelor prioritare (vol. II al Raportului de evaluare), unde s-a considerat oportun în urma analizei, au fost făcute o serie de sugestii cu privire la oportunitatea unor eventuale realocări.