



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Realizarea de evaluări pentru perioada 2009-2010

Proiect cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională prin POAT 2007-2013

Provocări care afectează capacitatea beneficiarilor publici și privați în implementarea proiectelor finanțate din Instrumentele Structurale

Rezumat Executiv

Raportul de evaluare a fost pregătit în cadrul Componentei *Alte evaluări* a proiectului de asistență tehnică *Realizarea de Evaluări pentru Perioada 2009-2010* implementat în cadrul contractului *Realizarea de Evaluări pe parcursul Implementării Cadrului Strategic Național de Referință (CSNR) și a Programului Operațional de Asistență Tehnică (POAT)*, încheiat între Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale din cadrul Ministerului Finanțelor Publice și consorțiul format din KPMG România SRL (lider), GEA Strategy & Consulting SA și Pluriconsult.

Raportul este bazat pe rezultatele generate de analiza datelor colectate pentru acest studiu și prezintă concluziile și recomandările rezultate din aceste constatări.

Conform Termenilor de Referință, **obiectivul** acestei evaluări este de a contribui la creșterea eficienței și eficacității implementării Instrumentelor Structurale, prin îmbunătățirea capacității beneficiarilor proiectelor. **Obiectivul specific** este de a identifica principalele probleme și principalii vectori ce pot contribui la creșterea capacității de implementare, la nivelul fiecărui tip de beneficiar.

Evaluarea prezintă o analiză mai largă a capacității de implementare a beneficiarilor publici și privați în contextul instrumentelor structurale și oferă recomandări pentru îmbunătățirea acestei capacități.

Din punct de vedere al acoperirii teritoriale, evaluarea abordează proiecte de pe întregul teritoriul României. Din punct de vedere cantitativ, studiul acoperă 1.429 de proiecte, reprezentând proiectele aprobate până la 30 iunie 2009. Din punct de vedere al perioadei de timp, evaluarea acoperă perioada dintre data deciziei de finanțare a proiectelor aprobate și data plăților finale aferente respectivelor proiecte.

Rezultatele evaluării se concretizează în concluzii și recomandări, referitoare la următoarele întrebări și sub-întrebări de evaluare:

- În ce mod capacitatea de implementare a beneficiarilor influențează obținerea rezultatelor proiectelor finanțate din IS?
- În ce mod politicile, legislația, relațiile de putere și normele sociale relevante au afectat capacitatea de implementare a beneficiarilor?
- În ce mod este afectată capacitatea de implementare a beneficiarilor prin politicile lor interne, aranjamentele, procedurile și cadrul organizațional (în cazul în care acestea există)?
- Au beneficiarii experiența, cunoștințele și abilitățile tehnice relevante pentru implementarea proiectelor finanțate din instrumentele structurale?

Pentru a răspunde la aceste întrebări, **metodologia de evaluare** s-a bazat pe următoarea abordare exploratorie:

- (i) analizarea programelor operaționale și a documentelor cadru de implementare pentru clasificarea pe categorii a beneficiarilor proiectelor, precum și examinarea procesului de implementare pe baza Ghidurilor Solicitanților și a rapoartelor aferente Comitetelor de Monitorizare, disponibile până în toamna anului 2009;
- (ii) definirea problemelor de capacitate a beneficiarilor;
- (iii) analizarea și stabilirea ponderii problemelor în legătură cu fiecare nivel de capacitate, inclusiv:
 - analiza procesului de implementare a proiectelor, în funcție de categoriile de beneficiari identificate, de la semnarea contractului de finanțare până la ultima plată, evidențiind blocajele în cadrul ciclului de proiect;
 - examinarea politicilor, legislației, relațiilor de putere și a normelor sociale care au facilitat sau au frânat capacitatea de implementare a beneficiarilor (*nivel societal*);
 - studierea politicilor interne, a măsurilor, a cadrului și procedurilor relevante la nivel organizațional pentru a vedea dacă acestea există și cum influențează capacitatea de implementare a beneficiarilor (*nivel organizațional*);
 - analiza experienței, cunoștințelor și abilităților tehnice ale beneficiarilor pentru a observa dacă acestea există și dacă sunt utilizate pentru implementarea proiectelor finanțate din instrumentele structurale (*nivel individual*);
 - trei studii de caz detaliate, cu privire la principalele categorii de beneficiari (administrație publică, întreprinderi mici și mijlocii și organizații neguvernamentale).

Având în vedere această abordare, au fost identificate următoarele **rezultate principale**, concluzii și recomandări pentru îmbunătățirea capacității de implementare a beneficiarilor:

- Capacitatea beneficiarilor influențează implementarea proiectelor finanțate din instrumente structurale într-un mod complex, multi-dimensional. Succesul în implementarea proiectelor depinde de capacitatea beneficiarilor de a face față unor provocări numeroase la nivel societal, organizațional și individual. Toți actorii cheie din cadrul proiectelor (nu numai beneficiarii) trec printr-un proces continuu și intens de învățare din experiență. În România, documentele de programare și documentele cadru de implementare, procedurile, normele și regulamentele sunt utilizate sau cel puțin există, dar diversitatea și complexitatea proiectelor, împreună cu așteptările ridicate în ceea ce privește rezultatele lor, necesită eforturi pentru adaptarea și pentru dezvoltarea capacității tuturor actorilor cheie implicați în instrumentele structurale. Pentru beneficiari aceasta ar putea însemna schimbări în stilul de conducere, modificări de priorități, angajări de resurse și asigurarea echilibrului între câștigurile rapide pe termen scurt și angajamentele pe termen lung necesare implementării modelelor de afaceri operaționale și sustenabile. Este recomandat ca ACIS, Autoritățile de Management și Organismele Intermediare să utilizeze experiența existentă a tuturor actorilor cheie implicați în instrumentele structurale și să sublinieze bunele practici identificate în implementarea proiectelor. Aceasta se poate realiza prin stabilirea unui set de măsuri specifice la nivelul societal, organizațional și individual, după cum este indicat în continuare.
- La **nivel societal** analiza a cuprins politicile și strategiile naționale, legislația, normele sociale, relațiile ierarhice, aspectele financiare și schimbările survenite la nivelul grupului țintă și cele de la nivelul cererii de servicii.

Faptul că sistemul de bugetare multi-anuală, inclus pe agenda publică în apropierea aderării României la UE, nu este încă aplicat, va continua să impună limitări și constrângeri în ceea ce privește co-finanțarea proiectelor, sustenabilitatea și impactul acestora pe termen lung. În plus, coerența și stabilitatea strategiilor sunt limitate, ceea ce afectează capacitatea de management a

beneficiarilor, în special din perspectiva mobilizării resurselor financiare și a estimării efectelor pe termen lung ale proiectelor. Stabilirea unui sistem de bugetare multi-anuală ar trebui încurajată și facilitată de ACIS, cât mai curând posibil, prin inițierea unei dezbateri publice pe această temă, la care să fie invitați toți actorii cheie relevanți, și care să fie susținută de un panel de experți, pentru a elabora o inițiativă legislativă pentru bugetarea multi-anuală. În același sens, la nivelul tuturor instituțiilor publice (național, regional și local), bugetarea multi-anuală ar trebui corelată cu planificarea strategică, cu scopul de a identifica și prioritiza nevoile pentru fiecare perioadă de bugetare. Autoritățile publice locale, în calitate de beneficiari de instrumente structurale, ar trebui încurajate să elaboreze planuri strategice și să includă planificarea bugetară multi-anuală în acest proces.

Declararea temporară a ne-eligibilității cheltuielilor cu salariile angajaților din instituttele publice de cercetare a afectat negativ ritmul implementării proiectelor în acest domeniu, care s-a dovedit a fi cel mai eficient în termeni de absorbție (numai 1,5% au întâzieri mai mari de trei luni în depunerea cererilor de rambursare). Aceasta a avut un efect negativ asupra capacității acestor instituții de a mobiliza resurse umane pentru proiectele finanțate din instrumentele structurale. Este recomandabil ca ACIS și Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Dezvoltarea Resurselor Umane să-și îmbunătățească cooperarea pentru a analiza cu atenție interpretarea și aplicarea cadrului legislativ cu privire la problema ne-eligibilității salariilor cercetătorilor publici, implicați în proiecte finanțate din instrumentele structurale.

Recuperarea taxei pe valoarea adăugată are o influență majoră asupra capacității beneficiarilor de a mobiliza resurse financiare din cauză că le afectează fie fluxul financiar al proiectelor, fie capacitatea de a propune alte proiecte. Este recomandabil ca ACIS și autoritățile de management să sprijine beneficiarii, prin organizarea de sesiuni de instruire sau sesiuni de informare dedicate procedurilor de recuperare a TVA.

Procedurile de achiziții publice afectează în mod semnificativ capacitatea beneficiarilor de a gestiona și implementa proiecte și, în final și capacitatea lor de a obține rambursarea cheltuielilor de finanțare. Pentru prevenirea contestațiilor repetate din partea beneficiarilor, este recomandabil ca ACIS, în cooperare cu autoritățile de management și organismele intermediare să se angajeze pentru îmbunătățirea procedurilor relevante în domeniul achizițiilor publice prin continuarea simplificării și clarificării criteriilor de evaluare a ofertelor și a explicării procedurilor de achiziții publice către beneficiari. O modalitate de a realiza aceste obiective este înființarea unui Grup de Lucru cu participarea reprezentanților Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, Unității pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice și Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor, cu scopul de a ajunge la o înțelegere comună între autoritățile contractante, ofertanți și organismele de reglementare.

Colaborarea pe parcursul tuturor etapelor între beneficiari, pe de o parte, și Autoritățile de Management și Organismele Intermediare, pe de altă parte, este imperios necesară pentru un bun management al proiectelor finanțate din instrumentele structurale. Datorită noutății și complexității sistemului, modalitățile de comunicare, procedurile și parametrii operaționali ai Autorităților de Management și Organismelor Intermediare exercită o influență semnificativă asupra capacității beneficiarilor. Autoritățile de Management și Organismele Intermediare au un rol important în obținerea unui progres semnificativ în acest sens prin: (i) îmbunătățirea rapidă a calității și consistenței tuturor informațiilor furnizate beneficiarilor, pentru a elimina contradicțiile, erorile și sursele de confuzie; (ii) reformarea și simplificarea procedurilor pentru a evita întârzierile inutile și suprasolicitarea administrativă a beneficiarilor și (iii) documentarea și aplicarea experienței în implementare deja câștigate (atât de autorități, cât și de beneficiari) într-un mod sistematizat. Toate acestea pot fi obținute prin: (a) actualizarea în permanență a surselor de informații și furnizarea unor verificări încrucișate ale documentelor între entități și departamente; (b) reducerea duratei de procesare și aprobare a cererilor de rambursare, astfel încât să se respecte termenii contractuali; (c)

crearea unor paneluri de experți pentru elaborarea de manuale pentru acele programe operaționale care nu le au încă, precum și (d) revizuirea și actualizarea manualelor existente în conformitate cu nevoile beneficiarilor și starea actuală a cunoștințelor practice.

Schimbarea condițiilor de obținere a unui credit de finanțare reprezintă un factor contextual semnificativ, cu o influență majoră asupra capacității beneficiarilor de a gestiona proiectele finanțate din instrumente structurale și mai ales asupra capacității lor de a mobiliza resursele financiare. Este recomandabil ca Ministerul Finanțelor Publice să simplifice și să faciliteze accesul la credite în paralel cu facilitarea implementării proiectelor prin simplificarea procedurilor de rambursare și prevenirea întârzierilor la plată. O măsură eficientă în acest context ar putea fi negocierea unui protocol între MFP și bănci.

Având la bază un acord preliminar, precum și solicitarea expresă din partea băncii, Autoritățile de Management / Organismele Intermediare ar trebui să permită cesiunea plății din contractul de finanțare, urmând o procedură similară celei aplicată în cadrul Programului Național de Dezvoltare Rurală. De asemenea, Autoritățile de Management / Organismele Intermediare ar trebui să ia măsurile necesare pentru a asigura respectarea termenelor de rambursare, așa cum sunt stipulate în contractul de finanțare.

Gradul ridicat de aversiune față de risc în cadrul administrației publice reprezintă o problemă suplimentară pentru beneficiari și Organismele Intermediare, aspect care le reduce capacitatea de a gestiona proiecte. Este recomandat ca ACIS, Autoritatea de Certificare și Plată, Autoritățile de Management și Autoritatea de Audit să își îmbunătățească cooperarea pentru alinierea procedurilor și regulilor de implementare a proiectelor, în special cele legate de numărul și tipurile de documente justificative, prin eliminarea oricăror verificări suplimentare cerințelor minime din cadrul Regulamentului CE 1083/2006, iar beneficiarii să fie verificați pe baza analizei de risc, așa cum se practică la POS DRU.

În afară de aspectele normative și cele de comunicare ale relației dintre Autoritățile de Management / Organismele Intermediare și beneficiari, toți beneficiarii consideră că vizitele de monitorizare și verificare reprezintă o povară suplimentară și că acestea le afectează capacitatea de a gestiona și implementa proiectele. De aceea, este recomandabil ca Autoritățile de Management și Organismele Intermediare să adopte un sistem de control bazat pe o eficiență sporită a misiunilor lor. Aceasta s-ar putea realiza prin stabilirea unui calendar transparent pentru misiunile de verificare și control, cu obiective și reguli clar definite, care să fie pus la dispoziția beneficiarilor în avans.

Normele sociale sunt factori determinanți pentru succesul proiectelor și, deși au un efect puternic asupra capacității beneficiarilor de a gestiona proiecte, există tendința de ignorare a acestora. Atitudinile pasive și de rezistență, precum și scepticismul în ceea ce privește beneficiile proiectelor finanțate din instrumentele structurale au devenit un fapt comun. Pentru a îmbunătăți această situație este recomandabil ca ACIS și Autoritățile de Management, prin proiecte de asistență tehnică, să sporească gradul de conștientizare a publicului larg în privința beneficiilor instrumentelor structurale prin aplicarea recomandărilor cuprinse în evaluările intermediare ale Programelor Operaționale și ale Planurilor de Comunicare, ce se referă la: (i) diseminarea informațiilor legate de proiectele de succes (către publicul larg); (ii) introducerea unor aspecte referitoare la atitudine în sesiunile de instruire pe tema instrumentelor structurale și în cadrul evenimentelor de informare (pentru beneficiari); și (iii) diseminarea cazurilor de succes.

- La **nivel organizațional** analiza s-a concentrat pe strategiile/politicile instituționale interne ale beneficiarilor, pe măsurile, procedurile și cadrul organizațional.

Asumarea proiectelor finanțate din instrumentele structurale este limitată, mai ales printre beneficiarii din administrația publică locală. În pofida crizei economice, în continuare nu există suficientă înțelegere a faptului că Instrumentele Structurale reprezintă o oportunitate pentru diversificarea

resurselor financiare. Este recomandabil ca ACIS și Autoritățile de Management să implice asociațiile autorităților publice în procesul de creștere a gradului de conștientizare în rândul beneficiarilor din sectorul public, în legătură cu importanța Instrumentelor Structurale ca alternativă pentru bugetul local. Acest mesaj ar trebui să încurajeze dezvoltarea de proiecte finanțate prin Instrumentele Structurale printr-o abordare strategică mai largă (incluzând planificarea financiară) și să se evite ca la oportunitățile de finanțare să se reacționeze numai pe criterii pecuniare.

Personalul din administrația publică, implicat în implementarea proiectelor finanțate prin Instrumentele Structurale este demotivat și există tendința de de-profesionalizare din cauza salariilor reduse, a oportunităților scăzute de a participa la sesiuni de instruire, a supra-încărcării cu sarcini care nu sunt toate legate de proiectele finanțate prin Instrumentele Structurale. Acest lucru influențează capacitatea beneficiarilor din sectorul public de a implementa proiecte, precum și capacitatea de a mobiliza resurse umane. Este recomandabil ca ACIS să acorde prioritate activităților de Asistență Tehnică care au ca scop întărirea capacității beneficiarilor din administrația publică și încurajarea managerilor și factorilor de decizie să perceapă Asistența Tehnică ca pe o investiție pe termen lung în dezvoltarea instituțională. Mai mult decât atât, este recomandabil ca ACIS să crească capacitatea beneficiarilor din administrația publică de a utiliza fondurile de Asistență Tehnică din cadrul Programului Operațional de Asistență Tehnică și din cadrul axelor prioritare de AT din celelalte Programe Operaționale. Aceasta s-ar putea realiza prin promovarea importanței Asistenței Tehnice la cel mai înalt nivel din cadrul Guvernului și al administrației, prin pregătirea termenilor de referință pentru contracte de servicii pentru evaluarea nevoilor și pentru elaborarea de proiecte de Asistență Tehnică („AT- pentru- AT”). De asemenea, în contextul legii salarizării unice, este recomandabil ca ACIS și Autoritățile de Management să promoveze, prin negocieri cu Serviciile responsabile din cadrul Comisiei Europene, ca salariile și bonusurile personalului din administrația publică ce implementează proiecte cu finanțare din Instrumentele Structurale să fie acceptate ca și cheltuieli eligibile.

Monitorizarea sistematică a proiectelor, împreună cu implicarea constantă a managerilor exercită o influență pozitivă substanțială asupra implementării proiectelor. Este recomandabil ca ACIS, Autoritățile de Management și Organismele Intermediare să sporească promovarea culturii managementului de proiect în rândul beneficiarilor și aplicanților, prin integrarea subiectului managementului de proiect în cadrul evenimentelor de informare și al celor de schimb de experiență.

Există un grad redus de cunoștințe practice și experiență în ceea ce privește managementul riscului ca instrument de management pentru entitățile publice implicate în proiecte de investiții finanțate din Instrumentele Structurale. Este recomandabil ca ACIS și Autoritățile de Management să acorde o atenție deosebită managementului riscului ca parte a culturii managementului de proiect, pentru a spori gradul de conștientizare a factorilor de decizie și să promoveze aplicarea în practică a analizei riscului. De asemenea, este recomandabil să se acorde o atenție mai mare managementului riscului în etapa evaluării propunerilor de proiecte și, în cazul proiectelor de mari dimensiuni, să se disemineze și să se discute rezultatele analizelor de risc, iar ulterior să fie adoptate măsuri de corecție. Acest lucru ar putea fi realizat prin: (a) organizarea unor „mese rotunde” cu actorii cheie relevanți (Autoritățile de Management, conducerea entităților beneficiare, consultanți); (b) prin introducerea unei secțiuni obligatorii de management al riscului în grila de evaluare a proiectelor (acolo unde nu există deja); și (c) creșterea punctajului pentru identificarea riscurilor și a măsurilor de corecție.

- La **nivel individual** studiul s-a concentrat pe aptitudinile, experiența și cunoștințele personalului beneficiarilor implicat în implementarea de proiecte finanțate din Instrumentele Structurale.

Există o diferență evidentă între nivelul de performanță al beneficiarilor cu experiență anterioară și cel al beneficiarilor care implementează proiecte finanțate din instrumente structurale pentru prima dată. Dată fiind noutatea aspectelor întâlnite în implementarea proiectelor finanțate din Instrumentele

Structurale, experiența practică este încă limitată, deși beneficiarii au acumulat un bagaj considerabil de cunoștințe. Este recomandabil ca ACIS și Autoritățile de Management să încurajeze înființarea unor comunități de practicieni, să fie încurajate schimburile de experiență în domeniul aspectelor practice ale implementării proiectelor și, implicit, pentru a formaliza cunoașterea factorilor favorizanți ai implementării cu succes a proiectelor finanțate din Instrumentele Structurale. Acest obiectiv poate fi realizat prin recunoașterea consultanților ca părți cheie în pregătirea și implementarea proiectelor și prin elaborarea de proiecte de Asistență Tehnică cu scopul de a dezvolta comunități de practicieni.

Cunoștințele și abilitățile specifice sunt necesare pentru managementul de proiect, pentru procedurile de achiziții publice, pentru asigurarea corectitudinii înregistrărilor financiare și, în general, pentru respectarea cerințelor administrative pentru Instrumentele Structurale. Beneficiarii privați au mai multă flexibilitate în găsirea persoanelor cu abilități relevante pentru proiecte, în timp ce beneficiarii din sectorul public întâmpină mai multe dificultăți. Este recomandabil ca ACIS și Autoritățile de Management să ofere sprijin beneficiarilor pentru ca aceștia să-și îmbunătățească cunoștințele și abilitățile necesare pentru implementarea proiectului (inclusiv management de proiect, achiziții publice și înregistrări financiare) prin îmbunătățirea comunicării, prin formularea unor ghiduri mai clare și mai accesibile, precum și cu ajutorul unor sesiuni de instruire/informative. Pentru beneficiarii din sectorul public, ACIS ar putea să coopereze cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici pentru a crea oportunitatea ca personalul implicat în implementarea proiectelor să-și îmbunătățească capacitatea profesională în diferite domenii specifice ce țin de proiectele finanțate din Instrumentele Structurale.

Cu scopul de a îmbunătăți cunoștințele și abilitățile beneficiarilor publici ar putea fi folositor să fie utilizate fonduri de asistență tehnică – din Programul Operațional Asistență Tehnică și din axele de AT din celelalte Programe Operaționale, pentru a acoperi nevoile de capacitate și de expertiză și, acolo unde este cazul, să fie introduse în termenii de referință cerințe specifice pentru organizarea de sesiuni de instruire la locul de muncă.