

București, 8 decembrie, 2014

În atenția: dlui. Victor Ponta
Prim Ministru
Guvernul României

dlui. Eugen Teodorovici
Ministru
Ministerul Fondurilor Europene

Masuri de activare eficienta a fondurilor europene in contextul prioritatilor nationale

1. Progrese înregistrate

România a înregistrat în ultimii doi ani progrese notabile în ceea ce privește absorbția fondurilor europene. Dacă la sfârșitul anului 2012 rata absorbției curente^[1] era de numai 14,9%, datele statistice din decembrie 2013 arată că valoarea acestui indicator ajunsese la aproximativ 33,5%. În prezent^[2], rata absorbției curente a Fondurilor Structurale și de Coeziune aferente perioadei de programare 2007-2013 este de aproximativ 44%, de 1,3 ori mai mare decât la finalul anului 2013 și de aproximativ 3 ori mai mare decât nivelul înregistrat la sfârșitul lunii decembrie 2012. Este de așteptat ca rata absorbției curente a Fondurilor Structurale și de Coeziune să depășească 50% până la sfârșitul anului în curs. Rezultatele obținute în ultimii doi ani se explică prin adoptarea de către autoritățile responsabile cu gestionarea instrumentelor structurale a unor măsuri de accelerare a ratei de absorbție, dintre acestea cele mai importante fiind simplificari procedurale, imbunatatirea fluxurilor financiare, reducerea perioadelor de verificare a cererilor de rambursare etc.

În ceea ce privește fondurile europene aferente perioadei de programare 2014-2020, România se află în plin proces de negociere cu reprezentanții Comisiei Europene în vederea definitivării și aprobării Programelor Operaționale. Până în prezent, România a transmis Comisiei Europene, oficial sau informal, următoarele Programe Operaționale: PO Infrastructură Mare, PO Competitivitate, PO Capital Uman, PO Asistență Tehnică, PO Regional, PO Capacitate Administrativă, PO Ajutorarea Persoanelor Defavorizate, la care se adaugă și Programul Național pentru Dezvoltare Rurală. Pe lângă aceste programe, România va beneficia de asistență financiară nerambursabilă și prin PO pentru Pescuit și Afaceri Maritime, prin cele 12 programe de cooperare teritorială europeană (șapte programe aferente politicii de coeziune, patru programe de cooperare transfrontalieră aferente politicii de vecinătate și unul de cooperare transfrontalieră IPA), Inițiativa Comunitară privind Ocuparea Tinerilor, Facilitatea *Connecting Europe*, plăți directe în agricultură, etc.

^[1] Raportul dintre valoarea declarațiilor de cheltuieli transmise la Comisia Europeană și valoarea agregată a alocărilor financiare aferente celor șapte Programe Operaționale finanțate în cadrul obiectivului *Convergență*

^[2] 31 octombrie 2014

2. Aspecte care necesită îmbunătățiri

Lansarea cu întârziere a apelurilor de propuneri de proiecte

Pentru majoritatea Programelor Operaționale lansarea apelurilor de propuneri de proiecte nu a avut loc în anul 2007, ci la un interval de 12-18 luni de la debutul ciclului de programare 2007-2013. Acest fapt s-a transpus într-o valoare scăzută a cheltuielilor decontate de Comisia Europeană în perioada 2007-2009, cu efecte negative asupra nivelului absorbției din perioada respectivă. Având în vedere faptul că noile Programe Operaționale nu au fost încă aprobate de Comisia Europeană până la finalul lunii noiembrie 2014, ar fi de dorit ca această situație să nu se repete și în exercițiul financiar 2014-2020.

Structura fragmentată a Programelor Operaționale și insuficienta corelare cu strategiile naționale

În primul rând, multitudinea nevoilor de dezvoltare identificate a condus la o structură fragmentată a Programelor Operaționale, având ca rezultat limitarea nivelului de satisfacere a acestora. Mai mult decât atât, o serie de intervenții destinate unor categorii similare de beneficiari au fost dispersate în Programe Operaționale diferite (finanțarea microîntreprinderilor din PO Regional și a celorlalte entități private din PO Competitivitate), ceea ce a condus la fragmentarea și diminuarea eficacității sprijinului financiar acordat. În al doilea rând, nevoile de dezvoltare menționate în documentele de programare aferente exercițiului financiar 2007-2013 au fost identificate în contextul planificării fondurilor europene, fără ca acest demers să fie însoțit de o analiză autentică a nevoilor de dezvoltare și a potențialului de creștere a României. În acest context, identificarea priorităților naționale de dezvoltare a fost mai degrabă rezultatul obligațiilor ce reveneau țării noastre în calitate de stat membru al Uniunii Europene și mai puțin consecința unei analize riguroase, de ansamblu, a nevoilor de dezvoltare a României.

Dificultăți în pregătirea și implementarea proiectelor finanțate din fonduri europene

Nivelul relativ scăzut al absorbției fondurilor europene aferente perioadei de programare 2007-2013 este cauzat și de numeroasele probleme și dificultăți întâmpinate de beneficiarii publici și privați în pregătirea și implementarea proiectelor finanțate: modificări succesive și substanțiale ale Ghidurilor Solicitantului, proceduri birocratice excesive în etapa de implementare a proiectelor, dificultăți în obținerea resurselor financiare necesare asigurării contribuției proprii, dificultăți în desfășurarea procedurilor de achiziție publică; modificări ale cadrului instituțional prin introducerea unor schimbări majore în sistemele de management și control ale unor Programe Operaționale, capacitatea limitată a unor beneficiari publici de a pregăti și implementa proiecte majore din domeniul transportului și protecției mediului etc.

Contractarea problematică și cu întârziere a serviciilor de asistență tehnică

Expertiza limitată a Autorităților de Management/ Organismelor Intermediare în elaborarea caietelor de sarcini pentru achiziționarea serviciilor de asistență tehnică, numărul insuficient de resurse umane calificate în domeniul achizițiilor publice și imposibilitatea suplimentării personalului specializat în condițiile blocării ocupării posturilor vacante pe fondul măsurilor de austeritate adoptate pe durata crizei

economice, creșterea numărului de contestații depuse de participanții la procedurile de licitație organizate pentru achiziționarea unor astfel de servicii au condus la întâzieri semnificative în utilizarea resurselor de asistență tehnică. Contractarea cu întâziere a serviciilor de asistență tehnică a avut efecte negative asupra ritmului de evaluare și aprobare a cererilor de finanțare, asupra procesului de verificare a cererilor de rambursare și asupra duratei de efectuare a plăților, cu repercusiuni directe asupra evoluției ratei de absorbție.

Blocarea ocupării posturilor vacante, salarizarea și fluctuațiile personalului responsabil cu gestionarea fondurilor europene

Salarizarea persoanelor responsabile cu gestionarea fondurilor europene a afectat nivelul absorbției, întrucât acest factor se reflectă în capacitatea autorităților publice de a recruta și reține profesioniști în domeniul coordonării și implementării fondurilor europene. De asemenea, o serie de Autorități de Management și Organisme Intermediare (de exemplu, AM POS DRU) au înregistrat fluctuații semnificative ale personalului, capacitatea instituțională insuficientă diminuând șansele de atingere a țintelor de absorbție. Adoptarea măsurilor privind blocarea ocupării posturilor vacante a sporit semnificativ gradul de încărcare existent la nivelul personalului responsabil cu gestionarea fondurilor europene. Nivelul relativ scăzut al salariilor, volumul de muncă ridicat, generat de restricțiile privind ocuparea posturilor vacante, au condus la o fluctuație suplimentară a personalului.

Întâzieri în procesul de verificare a cererilor de rambursare

Insuficiența personalului specializat din cadrul Autorităților de Management și Organismelor Intermediare, complexitatea și caracterul neunitar al procedurilor de verificare a cererilor de rambursare, multitudinea documentelor justificative solicitate, numărul limitat și nivelul redus de specializare în rândul experților verficatori disponibili pe piață, lipsa de expertiză a beneficiarilor în elaborarea acestor documente și întâzierile înregistrate în externalizarea serviciilor externe de verificare a cererilor de rambursare au condus la un ritm scăzut de procesare a cererilor de rambursare și, implicit, la o lentoare a procesului de absorbție.

- *Perioada de programare 2007-2013*

Pentru ciclul de programare 2007-2013, recomandăm urgentarea lansării apelurilor de propuneri proiecte și contractarea cu celeritate a tuturor fondurilor încă disponibile la nivelul Programelor Operaționale, inclusiv a celor de asistență tehnică. Contractarea în regim de urgență a resurselor neutilizate de asistență tehnică ar putea asigura expertiza necesară evaluării eficiente a cererilor de finanțare depuse în cadrul ultimelor apeluri de propuneri de proiecte. În vederea maximizării ratei de absorbție la sfârșitul anului 2015, recomandăm monitorizarea riguroasă atât a economiilor înregistrate la nivelul proiectelor finanțate, cât și a proiectelor aflate în risc de reziliere și contractarea unor noi proiecte mature aflate pe listele de rezervă pentru a contracara efectele celor doi factori menționați anterior. Pentru evitarea dezangajării unor sume semnificative la sfârșitul exercițiului financiar 2007-2013, se impune totodată planificarea riguroasă și actualizarea permanentă a calendarelor centralizate ale cererilor de rambursare (întocmite la nivelul Autorităților de Management pe baza calendarelor

individuale, elaborate la nivelul fiecărui proiect), monitorizarea cu strictețe a angajamentelor asumate de beneficiari în ceea ce privește depunerea cererilor de rambursare și a situației plăților efectuate.

- *Perioada de programare 2014-2020*

- În viitorul ciclu de programare (2014-2020), intervențiile finanțate din fonduri europene ar trebui corelate într-o mai mare măsură cu investițiile publice susținute din surse guvernamentale, astfel încât toate fondurile publice, indiferent de sursa de finanțare, să fie alocate în funcție de prioritățile naționale de dezvoltare. Mai mult ca oricând se impune intensificarea dialogului inter-ministerial în vederea identificării și prioritizării principalelor direcții strategice de dezvoltare a României. **Alocările fondurilor publice, indiferent de proveniența lor, ar trebui să reflecte aceste repere strategice, cum ar fi educația, sprijinirea tinerilor, anumitor categorii de populație, antreprenoriatului și producătorilor locali, arii sectoriale strategice etc.**
- Coordonare eficientă a tuturor fondurilor publice s-ar putea realiza și dacă România ar implementa planificarea bugetară multianuală pe proiecte și programe, în strânsă corelație cu ciclul de programare a fondurilor europene (2014-2020). O astfel de măsură ar putea conduce la o eficiență sporită a utilizării diferitelor surse de finanțare (fonduri comunitare, fonduri de la bugetul de stat).
- Experiența acumulată pe parcursul perioadei de programare 2007-2013 arată că autoritățile române ar trebui să-și concentreze eforturile pentru a eficientiza utilizarea resurselor de asistență tehnică.
- Lansarea procedurilor de achiziție publică a serviciilor de asistență tehnică ar trebui să se coreleze corespunzător cu planificarea apelurilor de propuneri de proiecte, optimizându-se astfel utilizarea resurselor externalizate și evitându-se totodată apariția unor blocaje la nivelul autorităților române responsabile de implementarea și gestionarea fondurilor europene.
- Încă de la începutul perioadei de programare activități precum evaluarea cererilor de finanțare, întocmirea cererilor și contractelor de finanțare, verificarea rapoartelor de progres și a cererilor de rambursare sau chiar evaluarea Programelor Operaționale ar putea fi grupate tematic și externalizate unor entități private prin intermediul unor acorduri cadru. Această măsură ar putea conduce la reducerea numărului de proceduri de achiziție publică lansate, cu efecte benefice atât asupra eficienței mecanismului de gestionare a fondurilor europene, cât și asupra procesului de absorbție.
- Accelerarea procesului de absorbție s-ar putea obține și prin modificarea legislației privind achizițiile publice, astfel încât în cazul contractelor de servicii de asistență tehnică accentul să fie pus mai cu seamă pe promovarea principiului *best value for money* în detrimentul criteriului de atribuire *prețul cel mai scăzut*.