



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Anexa 10.1 – Abordare Metodologică

Q1. Este instrumentul de prefinanțare în conformitate cu obiectivul său, așa cum este acesta definit în CSNR /PO și legislația relevantă? Există alternative care servesc mai bine aceluiași scop?

Primul pas a fost să stabilim obiectivul mecanismului de prefinanțare existent, pe baza prevederilor cuprinse în CSNR, PO și legislația relevantă la nivel UE și la nivel național și evaluarea conformității sistemului actual cu obiectivul său.

În acest scop, au fost luate următoarele măsuri:

- ✓ Elaborarea unui inventar cu diferitele prevederi din documentele de programare/legislative în relație cu obiectivul mecanismului de prefinanțării (CSNR, PO și legislația relevantă la nivel UE și la nivel național)
- ✓ Analiza legislației și a cadrului procedural a mecanismului de prefinanțare (legislație specifică a prefinanțării, prevederi din Ghidul Solicitantului pentru toate DMI și toate PO, instrucțiuni pentru beneficiari și decizii ale autorităților relevante precum AM și OI, prevederi ale Contractelor Standard de Finanțare pentru diferite direcții și operații). În plus, echipa a identificat șase perioade distincte în funcție de regimul prefinanțării aplicat.
- ✓ Analiza calitativă în conformitate cu obiectivul mecanismului de prefinanțare
- ✓ Acord cu actorii relevanți în privința obiectivului prefinanțării

Pentru a putea răspunde la a doua parte a Întrebării de Evaluare 1 – dacă există alte alternative (la actualul mecanism de prefinanțare) care să servească mai bine scopului, următoarele activități au fost desfășurate:

- ✓ Analiza documentară despre alte instrumente existente menite să îmbunătățească absorbția precum:
 - Cercetarea despre instrumente de inginerie financiară existente, inclusiv inițiativa JEREMIE
 - Analiza legislației naționale relevante în relație cu fondurile de garantare și contra-garantare
 - Analiza normelor și procedurilor în relație cu alte instrumente utilizate în trecut (precum metoda combinării creditului cu schema de granturi, utilizată în cadrul programelor PHARE)
 - Analiza prevederilor Regulamentului CE (propunerilor) pentru perioada 2014-2020 (în special pentru prevederile legate de utilizarea instrumentelor de inginerie financiară și a prefinanțării acordate statelor membre)



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



- ✓ Cercetarea instrumentelor utilizate în alte state membre (Irlanda, Franța, Republica Cehă, Polonia, Lituania, Letonia și Bulgaria).
- ✓ Analiza instrumentelor alternative propuse cu ajutorul unui panel de experți
 - Scopul analizei a fost acela de a ajuta la realizarea evaluării și de fundamenta recomandările făcute cu privire la oportunitatea de a utiliza instrumente alternative.
 - Participarea la panelul de expert:: Jim Fitzpatrick (Fitzpatrick & Associates, Irlanda), Franck Sottou (ETCP, „Public Impact”, Franța), Susanne Volz (ETCP, Germania), Aura Răducu, Cristian Păun (profesor, Academia de Studii Economice, București– România) și Florian Neagu (Economist la Banca Națională a României).

Instrumente folosite:

- Analiză documentară și lucru cu baze de date și instrumente
- Interviuri/ Consultări de grup
- Panel de experți

Q2. În ce mod a fost folosită de către beneficiari schema de prefinanțare? Această utilizare duce la îndeplinirea obiectivelor prefinanțării, așa cum sunt definite în documentele programatice sau normele legale?

Activitățile de evaluare desfășurate au avut ca scop atât analizarea modului în care prefinanțarea este utilizată de către beneficiari cât și de înțelegere a efectelor și estimarea influenței asupra realizării obiectivelor în urma utilizării greșite a prefinanțării.

În acest scop următoarele activități au fost desfășurate:

- ✓ Pregătirea setului de date
Datele la nivel de proiect (până la 31 Martie 2013, data limită convenită) au fost colectate în baza unui șablon pregătit de către echipa de evaluare și a avut ca sursă baza de date SMIS și baze de date individuale de la AM. Datele obținute au fost evaluate și s-au calculat diferențele prin compararea cu rapoartele consolidate la nivelul MFE (Departamentul de Monitorizare)
- ✓ Analiza documentară a datelor în legătura cu utilizarea prefinanțării
Analiza a fost realizată pentru toate nivelurile relevante (PO/AP/DMI/operații), precum și tipuri de beneficiari și pentru proiecte de investiții de tip „soft” pentru a putea identifica tiparele comune și a analiza funcționalitatea mecanismului de prefinanțare pentru fiecare nivel analizat.
- ✓ O analiză dinamică a utilizării prefinanțării



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



În această etapă a analizei, echipa de evaluare a urmărit diferențele dintre utilizarea schemei (pe tip de proiect/ grup de beneficiari, așa cum au fost identificați în analiza de documentare) în contextul schimbărilor apărute în ceea ce privește legislația și procedurile aplicabile, pentru a înțelege cum diferite modificări legislative și procedurale au afectat sistemul actual.

Analiza a avut în considerare aspecte precum niveluri plafonate pentru prefinanțare, condiții de acordare, condiții de utilizare, precum și modalitatea de rambursare și recuperare a sumelor neutilizate.

- ✓ Analiza factorilor limitatori și a problemelor întâlnite de către beneficiari în utilizarea prefinanțării

Analiza a fost realizată bazându-se pe rezultatele analizei asupra utilizării actuale a prefinanțării de către beneficiari și concluziile rezultate în urma interviurilor cu reprezentanții autorităților relevante (AM și OI) și cei ai sectorului financiar bancar (instituții consultate: Unicredit Tiriac Bank, CEC, FEI, Fondul de Garantare).

Mai mult decât atât, în conformitate cu cerințele din termenii de referință, analiza a fost completată cu un sondaj asupra beneficiarilor despre factorii limitatori și problemele întâmpinate în utilizarea prefinanțării, precum și a efectelor asupra implementării și costurilor apărute în urma schimbărilor legislative ulterioare.

Chestionarul a fost adaptat pentru diferite categorii de beneficiari și a fost analizat separat pentru proiecte care au beneficiat/nu au beneficiat de ajutor de stat, în funcție de asemănările observate în cadrul utilizării schemei – conform analizei de documentare. Chestionarul și eșantionul au fost elaborate cu ajutorul unei companii de cercetare specializată, pentru a asigura meticulozitate, în vederea maximizării relevanței și eficienței rezultatelor.

- ✓ Analiza efectelor utilizării greșite a prefinanțării

Analiza a fost realizată având în vedere prefinanțarea returnată (la nivel de AP/DMI), identificarea cauzelor care au condus la utilizarea greșită a prefinanțării (de exemplu menținerea sumelor de prefinanțare în conturile beneficiarilor și neutilizarea lor cu scopul corespunzător, datorită întârzierilor înregistrate în transmiterea cererilor de rambursare, utilizarea prefinanțării și acoperirea cheltuielilor neeligibile etc.), analizarea incidenței acestor aspecte și identificarea tiparelor care au apărut la diferite niveluri (PO/AP/DMI/ tip de beneficiar, etc.). Analiza s-a bazat pe datele disponibile la nivel de proiect și a interviurilor cu autoritățile relevante și beneficiari (prin intermediul chestionarului).

- ✓ Cuantificarea impactului prezentului mecanism de prefinanțare asupra obiectivului sistemului prefinanțării



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Pentru a cuantifica impactul mecanismului de prefinanțare prezent, calcule au fost realizate pentru a evalua costurile reale ale mecanismului de prefinanțare asupra bugetului de stat în ceea ce privește mobilizarea resurselor adiționale pentru a suplimenta fondurile de prefinanțare puse la dispoziție pentru România. Calculele s-au bazat pe perioade de timp diferite în care sumele (de prefinanțare) se aflau în conturile beneficiarilor fiind astfel înregistrate sub formă de costuri aferente bugetului de stat.

Instrumente folosite:

- Analiza documentară și lucru cu baze de date și instrumente
- Interviuri / Consultări de grup
- Sondaj la nivelul beneficiarilor
- Model econometric

Q3. Pot fi identificate diferențe și schimbări în utilizarea schemei? În ce măsură aceste diferențe și schimbări pot fi atribuite factorilor interni (de exemplu: variații în metodele de finanțare a beneficiarilor sau modificări în normele și ratele de finanțare), sau externi (de exemplu: micșorarea lichidităților sau creditelor ce limitează capacitatea de cofinanțare a beneficiarilor ca urmare a crizei financiare)?

Pentru a răspunde la această întrebare de evaluare, analiza a urmărit identificarea diferitelor modele de utilizare a prefinanțării, în relație cu diferiți factori interni și externi care influențează utilizarea acestui sistem. Legislația și schimbările procedurale identificate în cadrul întrebării de evaluare 1 (bazate pe cele 6 perioade individuale identificate) au fost luate în considerare pentru analizele și răspunsurile aferente acestei întrebări.

Următoarele activități au fost desfășurate pentru a răspunde la întrebare:

- ✓ Identificarea factorilor interni și externi care au impact asupra mecanismului de prefinanțare (factorii includ atât parametrii specifici ai mecanismului de prefinanțare cât și factori externi precum capacitatea administrativă a sistemului de IS, capacitatea financiară a beneficiarilor, calitatea proiectelor pregătite etc.)
- ✓ Analiza schimbărilor în utilizarea schemei de prefinanțare

Analiza a fost realizată luând în considerare perioadele de timp identificate și impactul schimbărilor relevante din legislația cu privire la accesul și utilizarea prefinanțării. În acest scop rezultatele au fost corelate cu rezultatele analizei despre sistemul de prefinanțare actual.

Parametrii analizați includ: durata medie dintre transmiterea prefinanțării de către AM și prima cerere de rambursare, durata medie pentru procesarea cererilor de rambursare de către autoritățile relevante, perioadele în care



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



prefinanțarea a fost cea mai atractivă (pe PO/AP/DMI), precum și o analiză dinamică a volumului de prefinanțare acordată.

Instrumente folosite:

- Analiza documentară și lucru cu baze de date și instrumente
- Interviuri / Consultări de grup
- Sondaj la nivelul beneficiarilor

Q4. Care ar putea fi ratele optime de prefinanțare aplicabile pentru diferitele tipuri de proiecte și beneficiari în vederea accelerării procesului de implementare? Care ar fi impactul noii propuneri asupra bugetului național?

Răspunsurile pentru această întrebare de evaluare se bazează în mare parte pe răspunsurile de la întrebarea de evaluare precedentă. Au fost identificate două noi elemente care au fost considerate pentru această etapă, anume optimizarea cash-flow-urilor la nivel de proiect (pentru grupele de proiect identificate ca fiind cele mai relevante) și estimarea costurilor potențiale apărute în urma utilizării instrumentelor alternative identificate și mecanisme optimizate.

În acest scop au fost parcurși următorii pași:

- ✓ Analiza a cash-flow-urilor proiectelor

Analiza a fost realizată pentru 7 studii de caz ilustrative, considerate relevante de către echipa de evaluare, bazându-se pe rezultatele analizelor realizate. Studiile analizate includ: reabilitarea și extinderea de clădiri, sistem de drenaj – unitate școlară, Dezvoltarea unei Strategii de Județ, Infrastructură Turistică/de Agreement, achiziția de echipament, modernizarea unui sistem de colectare și tratare a apei, promovarea culturii antreprenoriale programul „Fii întreprinzător!”, grant POSDRU.

Pentru proiectele selectate, analiza a urmărit intrările de fonduri (inclusiv prefinanțarea) și ieșirile pentru a înțelege mai bine impactul prefinanțării asupra cash-flow-ului proiectului (inclusiv modalitățile de recuperare și costurile asociate, precum și costurile cu dobânda).

- ✓ Definirea unui cash-flow optim la nivel de proiect

Pentru studiile de caz analizate, sistemul optim de finanțare a fost identificat pentru a putea asigura o optimizare a cash-flow-ului la nivel de proiect. Prevederile din prezent cu privire la prefinanțare precum și noile inițiative legislative, ca de exemplu mecanismul de plăți, au fost luate în considerare în căutarea soluțiilor optime.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Modelele optimizate includ parametrii precum: nivelul optim de prefinanțare, timpii optimi și metodele de plată și rambursare, condițiile de eligibilitate, limitările în utilizare, mecanismul de recuperare pentru sumele acordate ca prefinanțare. Acești parametrii au fost ajustați pe tipuri de proiect (infrastructura, investiții, soft) și a valorilor (proiecte mici versus proiecte mari).

- ✓ Efectuarea unei consultări cu autoritățile publice relevante și beneficiari

Modelul dezvoltat a fost prezentat actorilor relevanți în cadrul întâlnirii ce a avut loc în data de 19 iulie 2013, în care s-au prezentat, de asemenea, și concluziile preliminare ale evaluării și a fost obținut acordul actorilor relevanți cu privire la obiectivul mecanismului de prefinanțare.

- ✓ Dezvoltarea unui model de cuantificarea a impactului asupra bugetului de stat a modelelor propuse

Echipa de evaluare a analizat diferite opțiuni, inclusiv elaborarea de scenarii, asupra modului în care mecanismul de prefinanțare poate contribui cel mai bine la maximizarea absorbției de Fonduri Europene.

Scenariile elaborate includ utilizarea unor sume mari pentru prefinanțare însoțite de o durată mai scurtă a trimiterii cererilor de rambursare din partea beneficiarilor și o procesare mai rapidă a cererilor de rambursare din partea autorităților relevante. Analiza scenariilor ia în considerare și efectele opțiunilor asupra nivelului de absorbție, atât la nivel național cat și pe categorii de beneficiari.

- ✓ Training și coaching pentru personalul MFE/CPA/MAs în utilizarea modelelor propuse

Trainingul a avut ca scop prezentarea modelului, Beneficiarului și instituțiilor relevante (conform acordului cu Beneficiarul) pentru a putea fi utilizat și în viitor. Ajustarea diferiților parametrii (interni și externi) în relație cu mecanismul de prefinanțare și calcularea efectului potențial asupra absorbției și a bugetului național.

Instrumente folosite:

- Analiza documentară și lucru cu baze de date și instrumente
- Interviuri/ Consultări de grup
- Panel de experți
- Scenarii/ Analiză de opțiuni
- Model econometric
- Training și coaching