



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

2 INTRODUCERE

2.1 Contextul evaluării

Experiența Statelor Membre (SM) care au aderat la Uniunea Europeană (UE) începând cu anul 2004 a arătat că, în multe cazuri, beneficiarii fondurilor UE nu au reușit să obțină resurse financiare suficiente pentru a asigura fluxul de numerar necesar pentru implementarea proiectelor. Acest fapt a condus fie la imposibilitatea de a demara proiectele, fie la întârzieri în etapa de implementare, iar în anumite cazuri la imposibilitatea de a obține rezultatele așteptate. Pentru a soluționa această problemă, în perioada 2007-2013, Comisia Europeană (CE) a permis, prin intermediul Regulamentului General (RG) nr. 1083/2006, acordarea de plăți în avans către SM, pentru a facilita implementarea PO. Organizarea mecanismelor de prefinanțare subsecvente la nivel național a fost lăsată la latitudinea SM.

În cazul României, CSNR 2007-2013 a prevăzut crearea unui mecanism de prefinanțare la nivel național cu scopul de „a prefinanța anumite activități ai căror beneficiari sunt autorități publice centrale și locale și organizații non-guvernamentale (ONG)”, cu scopul de a evita posibile întârzieri în implementarea proiectelor. Mecanismul constă în realizarea de plăți în avans direct în conturile beneficiarilor. Începând cu anul 2009, mecanismul de prefinanțare a fost extins astfel încât să acopere și beneficiarii privați. De asemenea, au fost introduse prevederi importante privind finanțarea proiectelor ai căror beneficiari sunt instituțiile publice centrale și companiile naționale subordonate Ministerului Transporturilor (MT) și Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice (MMSC). România și-a asumat prin CSNR și responsabilitatea de a furniza resurse suplimentare de la bugetul de stat în cazul în care prefinanțarea primită de la CE se va dovedi insuficientă pentru nevoia de prefinanțare dintr-un anumit an. În conformitate cu Articolul 82 al RG 1083/2006⁸, în perioada 2007-2010 România a primit prefinanțări echivalente cu 9% din alocarea prin Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), 13% din alocarea prin Fondul Social European (FSE) și 12,5% din alocarea prin Fondul de Coeziune (FC) pentru 2007-2013. Valoarea totală a plăților în avans s-a ridicat la aproximativ 2,1 miliarde €. Aceste fonduri puteau fi destinate atât pentru plăți reprezentând prefinanțare, cât și pentru plata de rambursări către beneficiari.

Legislația privind mecanismul de prefinanțare a suferit mai multe modificări importante între 2007 și 2013, constând, în principal, în ajustări ale ratei de prefinanțare acordate diverselor tipuri de beneficiari și proiecte și în modificări ale procedurilor pentru realizarea plăților către beneficiari. Modificările succesive ale prevederilor naționale privind mecanismul de prefinanțare pot fi împărțite în șase perioade, prezentate în mod sintetic după cum urmează⁹:

⁸ Modificat prin Regulamentul nr. 284/2009 și Regulamentul nr. 539/2012

⁹ Au fost avute în vedere datele de intrare în vigoare a actelor respective (data de publicare în Monitorul Oficial)

Nr.	Perioadă	Caracteristici regim de Prefinanțare
1	2 februarie 2007 – 2 noiembrie 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Rata de prefinanțare: 15% din valoarea eligibilă • POS DRU: 20% (AP 1-5); 40% (AP 6)
2	3 noiembrie 2008 – 23 martie 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Rata de prefinanțare: 15% din valoarea eligibilă • POS DRU: 30% (AP 1-5); 40% (AP 6)
3	24 martie 2009 – 13 iulie 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Rata de prefinanțare: 20% din valoarea eligibilă • POS DRU: 30% (AP 1-5); 40% (AP 6) • Proiecte cu ajutor de stat: 35% din valoarea grantului
4	14 iulie 2009 – 25 iulie 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Rata de prefinanțare: 30% din valoarea eligibilă • POS DRU: 30% (AP 1-5); 40% (AP 6) • Proiecte cu ajutor de stat: 35% din valoarea grantului
5	26 iulie 2011 – 22 martie 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Rata de prefinanțare: 10% din valoarea eligibilă (Tranșa 1: 5%; tranșa 2 după autorizarea a 60% din tranșa 1) • Proiecte majore: 20% din valoarea eligibilă • Proiecte cu ajutor de stat: 35% din valoarea grantului • Amortizare: 30% din valoarea fiecărei cereri de rambursare (CR), astfel încât să se amortizeze integral până la ultima CR • Prefinanțare de restituit în cazul în care CR (min. 20% din valoarea prefinanțării) nu este depusă în termen de șase luni de la primirea fondurilor
6	23 martie 2012 – prezent	<ul style="list-style-type: none"> • Rata de prefinanțare: 10% din valoarea eligibilă (Tranșa 1: 5%; tranșa 2 după autorizarea a 60% din tranșa 1) • Proiecte majore, proiecte cofinanțate 100%, proiecte <1 milion RON (valoarea eligibilă): 20% din valoarea eligibilă • Proiecte cu ajutor de stat: 35% din valoarea grantului • Amortizare: 30% din valoarea fiecărei CR, astfel încât să se amortizeze integral până la ultima CR • Prefinanțare de restituit în cazul în care CR (min. 60% din valoarea prefinanțării) nu este depusă în termen de șase luni de la primirea fondurilor

2.2 Obiective

Obiectivul specific al proiectului este de a pune la dispoziția factorilor de decizie și a celor care formulează politici, precum și a managerilor de programe, informații pertinente și analize credibile privind: (1) eficiența și eficacitatea mecanismului de prefinanțare; (2) parametrii-cheie ai beneficiarilor care utilizează prefinanțarea; (3) aspecte legate de accesul la și modul de utilizare a prefinanțării; (4) relații optime din cadrul structurii prefinanțării. Proiectul urmărește să contribuie la accelerarea implementării proiectelor în perioada actuală de programare și la crearea unui sistem administrativ mai potrivite pentru Instrumentele Structurale (IS) în următoarea perioadă de programare.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Analizele, recomandările și instrumentele dezvoltate în cadrul proiectului vor sprijini MFE și Ministerul Finanțelor Publice (MFP) în măsurarea costurilor pentru bugetul de stat asociate implementării mecanismului de prefinanțare, oferind astfel o mai bună fundamentare pentru modificări viitoare ale acestui mecanism. Prin intermediul analizelor realizate la nivel de beneficiari, proiectul va contribui la eficacitatea mecanismului de prefinanțare, respectiv îndeplinirea obiectivului acestuia de a asigura absorbția fondurilor UE disponibile pentru România.

În conformitate cu CdS, principalele grupuri țintă identificate (în calitate de utilizatori ai Raportului de Evaluare) sunt:

- Autoritățile de Management (AM)
- Organismele Intermediare (OI)
- Autoritatea de Certificare și Plată (ACP)
- Ministerul Fondurilor Europene (MFE)
- Ministerul Finanțelor Publice (MFP)
- Comitetele de Monitorizare ale Programelor Operaționale
- Comisia Europeană (CE).

Proiectul se va adresa atât beneficiarilor actuali de IS cât și beneficiarilor potențiali și, în consecință, va avea un impact asupra mai multor categorii de actori decât utilizatorii direcți ai Raportului de Evaluare. Suplimentar, concluziile și recomandările raportului ar trebui să afecteze și alte instituții direct implicate în implementarea IS, precum cele din sistemul bancar și alte instituții financiare.

2.3 Sfera de cuprindere

Activitățile și sub-activitățile proiectului au fost concepute astfel încât să asigure o cercetare riguroasă a aspectelor și factorilor care influențează eficiența și eficacitatea mecanismului de prefinanțare din România. Acțiunile planificate sunt structurate logic, cu scopul de a trata – într-o manieră coerentă și adecvată – întrebările de evaluare definite de către Beneficiar.

Procesul de analiză presupune atât analiza calitativă cât și cantitativă a datelor și informațiilor colectate cu privire la toate PO din România pentru perioada de programare 2007-2013. Pentru a putea răspunde nivelului de detaliu impus de întrebările de evaluare, o particularitate a proiectului a fost aceea că punctul său de plecare a constat în alcătuirea unui set cuprinzător de date, format din informații la nivel de proiect privind implementarea financiară a tuturor PO. Acest demers s-a dovedit mai dificil de realizat decât s-a anticipat. Informațiile din Sistemul Unic de Management al Informației (SMIS) continuă să fie



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



incomplete în cazul unor PO, astfel că setul de date a trebuit suplimentat cu informații obținute direct de la AM și OI, ceea ce a necesitat un consum foarte mare de timp.

Pentru a răspunde cât mai riguros la întrebările de evaluare formulate și mai ales pentru a contribui la conceperea unui sistem administrativ robust pentru perioada 2014+, analizele calitative, interviurile și sondajul în rândul beneficiarilor au vizat și beneficiari de IS din afara sferei de cuprindere a schemei actuale de prefinanțare, așa cum este aceasta definită în legislație. În acest context (și după cum au confirmat consultările cu părțile implicate în evaluare), este important să se țină cont de faptul că sistemul de finanțare stabilit prin OUG nr. 64/2009 pentru instituțiile publice centrale și companiile de stat reprezintă, *de facto*, un alt tip de mecanism de prefinanțare, susținut integral de bugetul de stat. Evaluarea are în vedere această realitate, iar recomandările formulate vizează o abordare integrată a prefinanțării la nivelul IS pentru următoarea perioadă de programare.

2.4 Abordare metodologică

Abordarea Consorțiului a fost concepută pentru a trata cerințele din CdS al proiectului. Principiile care stau la baza acestei abordări sunt următoarele:

- Conformitatea cu CdS;
- Corelarea metodelor de evaluare de tip cantitativ și calitativ;
- Adoptarea unei abordări participative;
- Orientarea procesului de evaluare către îndeplinirea obiectivelor proiectului; și
- Asigurarea unui transfer relevant de cunoștințe.

Metodologia utilizată pentru a răspunde celor patru întrebări de evaluare este detaliată în Anexa 1.