

REZUMAT

Prezentul raport constituie evaluarea modului de utilizare a prefinanțării pentru implementarea Fondurilor Structurale și de Coeziune (FSC) în România, începând din 2007 și până la data-limită a evaluării, respectiv 31 martie 2013. Caietul de Sarcini (CdS) aferent evaluării prevede patru întrebări de evaluare, fiecare conținând la rândul său o serie de sub-întrebări de evaluare. Pentru claritate, prezentul rezumat abordează toate întrebările de evaluare în ordinea în care sunt menționate în cadrul CdS.

Cadrul de reglementare a prefinanțării în România

Reglementările UE (începând din 2006) prevăd acordarea de fonduri în avans Statelor Membre (SM) cu scopul de a facilita demararea și implementarea Programelor Operaționale (PO). Reglementările UE au fost ajustate astfel încât să poată răspunde efectelor crizei economice și financiare instalate începând cu sfârșitul anului 2008. Principalele ajustări au vizat: creșterea ratei de prefinanțare puse la dispoziția SM; modificarea (eliminarea) dezangajării automate a alocărilor din 2007 rămase neutilizate; îmbunătățirea ratei maxime de rambursare cu până la zece puncte procentuale; permisiunea acordată SM de a păstra dobânda generată de soldurile de prefinanțare și de a introduce posibilitatea acordării prefinanțării în tranșe a proiectelor.

Legislația română referitoare la prefinanțare constă în 16 acte normative emise între 2007 și 2012. Principalele modificări aduse schemei inițiale din 2007 au vizat ajustarea (în sensul creșterii sau scăderii) ratei de prefinanțare disponibilă pentru anumite PO și introducerea, respectiv modificarea modalităților de recuperare a prefinanțării în cazul nedeunerii cererii de rambursare (CR), de către beneficiari, într-o perioadă de timp stabilită. Modificările prevederilor naționale cu privire la sistemul de prefinanțare pot fi împărțite în șase intervale principale de timp, care sunt prezentate sintetic în continuare:

Nr.	Perioadă	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	<ul style="list-style-type: none">• Rata de prefinanțare: 10% din valoarea eligibilă (Tranșa 1: 5%;



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Nr.	Perioadă	Regim de prefinanțare
	martie 2012	<p>tranza 2 după autorizarea a 60% din tranșa 1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proiecte majore: 20% din valoarea eligibilă • Proiecte cu ajutor de stat: 35% din valoarea grantului • Amortizare: 30% din valoarea fiecărei CR (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 (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

În general, cadrul național stabilit prin legislație a fost replicat la nivel de PO, dar modul de prezentare a informațiilor referitoare la prefinanțare către beneficiari și potențiali beneficiari a fost diferit în cazul unelor PO. Regulile legate de prefinanțare nu au fost întotdeauna prevăzute în același document – se puteau regăsi fie în ghidurile solicitantului, fie în contractele de finanțare sau în documentație suplimentară. POR și POS Mediu au prezentat cele mai cuprinzătoare seturi de prevederi. De asemenea, POS Mediu și POS DRU au permis plăți în rate sau în tranșe anuale. Sistemul de recuperare a prefinanțării neutilizate a fost introdus în martie 2012, dar POS DRU nu pare să fi aplicat în mod efectiv sistemul de recuperare.

Întrebări de evaluare

Întrebarea 1: Este instrumentul de prefinanțare în conformitate cu obiectivul său, așa cum este acesta definit în CSNR /Programele Operaționale și legislația relevantă? Există alternative care servesc mai bine aceluiași scop?

Este instrumentul de prefinanțare în conformitate cu obiectivul său, așa cum este acesta definit în CSNR /Programele Operaționale și legislația relevantă?

Obiectivul prefinanțării este definit în mod consecvent în cadrul CSNR, al PO și în legislația românească. Toate cele trei surse stabilesc că obiectivul prefinanțării este acela de a sprijini maximizarea ratei de absorbție a fondurilor aferente Instrumentelor Structurale, în special prin sprijinirea demarării proiectelor. În cazul României, obiectivul stabilit inițial pentru prefinanțare a fost acela de a facilita începerea operațiunilor. Ajustările ulterioare au extins posibilitatea de utilizare a prefinanțării pe întreaga durată a unui proiect, cu obligația ca



sumele oferite în avans cu titlu de prefinanțare să fie recuperate înainte de depunerea ultimei CR.

Schema de prefinanțare din România este în deplină concordanță cu reglementările CE, legislația națională și scopul formulat inițial în CSNR. Regulile la nivel de PO respectă în linii mari prevederile naționale. La nivelul de ansamblu al Instrumentelor Structurale (IS) se remarcă absența unei coordonări eficiente a regulilor aplicate de către AM și nu sunt prevăzute ținte orientate către rezultate care să ghideze implementarea prefinanțării și care să ofere o bază pentru evaluarea efectelor acestora. La acest nivel există informații și instrumente insuficiente pentru a adopta decizii tactice și strategice cu privire la gestionarea prefinanțării.

Există alternative care servesc mai bine aceluiași scop?

Având în vedere că obiectivul prefinanțării a fost să sprijine procesul de absorbție a alocațiilor din IS ale UE, identificarea de alternative vizează variantele existente pentru a sprijini beneficiarii în sensul implementării cu succes și la timp a proiectelor. Mecanismele alternative avute în vedere s-au concentrat asupra surselor alternative de sprijin financiar pentru implementarea proiectelor, fiind astfel identificate trei posibilități:

Actualul (noul) sistem de decontare a plăților¹: În 2013 a fost introdus un nou mecanism destinat beneficiarilor autorității publice locale, care prevede ca plățile să poată fi realizate înainte de aprobarea solicitărilor de rambursare, pe baza cererilor care dovedesc executarea lucrărilor. Plata către furnizor se realizează în aceeași zi în care este primită de către beneficiar, iar acesta din urmă trebuie să depună CR în termen de zece zile de la data primirii plății. Noul sistem vizează în mod direct întârzierile în prelucrarea CR și reprezintă un stimul binevenit pentru beneficiari și furnizori deopotrivă pentru a înainta solicitările de plată cu promptitudine. Dezavantajul constă în sporirea gradului de imprevizibilitate în ceea ce privește estimarea nevoilor de lichidități la nivelul bugetului de stat, precum și în creșterea sarcinilor administrative. Per ansamblu, reprezintă o alternativă viabilă sau o îmbunătățire a sistemului anterior.

100% finanțare pentru proiecte, de la bugetul de stat: Această modalitate este considerată, în general, prefinanțare în multe State Membre (SM) și se folosește pe scară largă în cazul proiectelor mari de infrastructură. Este adecvată în cazurile în care guvernul și-a asumat un program național de dezvoltare de amploare. Avantajele constau în sprijinirea gestionării la nivel central a prefinanțării și rambursării și sporirea potențialului de optimizare a absorbției fondurilor UE. Dezavantajul constă în faptul că guvernul trebuie să obțină finanțarea necesară din surse alternative și în existența unui risc potențial de finanțare a unor cheltuieli neeligibile.

Utilizarea instrumentelor de inginerie financiară: În prezent, UE extinde posibilitatea utilizării instrumentelor de inginerie financiară drept modalitate de realizare cu succes a

¹ după data limită a evaluării pentru acest raport (31.03.2013), mecanismul a fost extins și pentru beneficiarii privați, acesta fiind în vigoare începând cu 29 Iulie 2013.

operațiunilor eligibile și de asigurare a absorbției IS. Un avantaj esențial este acela că UE consideră fondurile a fi absorbite la momentul transferului către intermediarul financiar. Sunt valorificate astfel competențele tehnice ale intermediarului financiar și pot fi atrase și alte surse de finanțare. Având în vedere că ingineria financiară reprezintă o cale alternativă de absorbție a instrumentelor structurale, aceasta trebuie luată în mod serios în considerare pentru următoarea perioadă de programare. Este necesar însă să se asigure un anumit nivel de expertiză internă în relația cu intermediarii financiari, deoarece organizarea și regulile administrative aferente se pot dovedi complexe. De asemenea, trebuie avut în vedere că ingineria financiară este compatibilă doar cu anumite tipuri de operațiuni. Spre exemplu, este mai puțin potrivită în cazul beneficiarilor Fondului Social European (FSE).

Identificarea alternativelor a luat în considerare și practicile întâlnite în alte SM. Concluzia evaluării este aceea că practicile de management și control al prefinanțării din România nu sunt cu mult diferite față de cele ale altor SM, dar că prefinanțarea este privită în mod diferit. O deosebire esențială se referă la faptul că alte SM nu au tendința de a trata prefinanțarea separat, ca pe un instrument izolat, adoptând în schimb o abordare holistică a sistemului de management financiar al fondurilor structurale și a contribuției sale la absorbția fondurilor. Experiența altor SM arată că măsurile legate de prefinanțare trebuie aplicate **coroborat cu alte tipuri de măsuri de management financiar**. Cele mai comune tipuri de măsuri aplicate în alte SM constau în:

- Utilizarea unor modele simplificate de apreciere a costurilor, de exemplu utilizarea ratelor forfetare pentru cheltuieli
- Rambursare garantată într-o perioadă fixă de timp de la depunerea CR
- Obligativitatea depunerii CR într-un termen fix
- Procedură specială de accelerare a rambursării cheltuielilor în cazul proiectelor mari

Întrebarea 2. 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?

Prezentare generală a modului de utilizare a prefinanțării în România

Evaluarea a presupus o examinare detaliată a modului de utilizare a prefinanțării în România începând cu anul 2007, din punct de vedere al ciclului de prefinanțare și recuperare a finanțării, al utilizării prefinanțării în cadrul PO, în funcție de categoriile de beneficiari și de tipurile de operațiuni. Tabelele următoare sintetizează modul de utilizare a prefinanțării. Datele prezentate în raport constituie cea mai cuprinzătoare situație privind datele existente despre prefinanțare realizată până în prezent.

Baza faptică arată că utilizarea efectivă a prefinanțării nu este optimizată, în sensul că nu a fost pe deplin exploatată în concordanță cu obiectivele sale. Patru POS-uri concentrează peste 96% din prefinanțarea acordată. În ansamblu, numai 40% dintre proiectele sprijinite,



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

reprezentând 51,8% din sumele eligibile, au beneficiat de prefinanțare. Autoritățile Publice Centrale și Companiile de Stat dețin împreună 28,5% din valoarea eligibilă a proiectelor contractate, finanțate prin IS, iar GR s-a angajat să prefinanțeze, în fapt, integral aceste proiecte, direcționând fonduri pentru implementare direct în bugetele instituțiilor-beneficiare sau care au în coordonare instituțiile beneficiare, respectiv Ministerul Transporturilor (MT) și Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice (MMS).

POR a asigurat un bun management al prefinanțării, după cum relevă sumele rambursate, sumele restituite și soldurile prefinanțării aflate în conturile beneficiarilor la data de referință a evaluării. În cazul celorlalți trei utilizatori principali ai prefinanțării (POS Mediu, POS CCE, POS DRU), rata de rambursare a prefinanțării este relativ scăzută în toate cele trei cazuri, iar rata prefinanțării restituite în cazul POS Mediu este foarte ridicată. Această situație se explică prin tipologia diversă a proiectelor implementate prin POS Mediu și prin dificultățile întâlnite pe parcursul implementării, dar poate evidenția totodată probleme în utilizarea prefinanțării.

Tabelul 1: Privire de ansamblu asupra ciclului plății și recuperării prefinanțării

	Miliarde RON	POR	POS M	POS DRU	POS CCE
Prefinanțare acordată	7,758	32,1%	32,5%	26,1%	8,9%
Prefinanțare rambursată	4,196	45,6%	18,5%	25,9%	9,3%
Prefinanțare restituită	0,794	15,5%	80,7%	1,4%	2,4%
Solduri prefinanțare	2,768	16,4%	39,9%	33,6%	10,1%

Cea mai mare cerere pentru prefinanțare a fost în cazul POS DRU, unde peste 79% dintre proiecte au accesat prefinanțare, însă sumele implicate au fost relativ mici, ceea ce sporește semnificativ eforturile administrative pentru recuperarea soldurilor de prefinanțare. POS Mediu a înregistrat cea mai mare pondere (88,8%) în ceea ce privește valoarea eligibilă a proiectelor care au primit prefinanțare și cel mai mic număr de proiecte care au primit prefinanțare, însemnând că acestea au avut o valoare individuală mare.

Tabelul 2: Prefinanțarea acordată

	U.M.	Toate PO	POR	POS M	POS DRU	POS CCE
Număr de proiecte contractate	Nr.	9.493	3.405	330	2.288	2.923
Număr de proiecte prefinanțate	Nr.	3.803	1.241	175	1.813	374
	%	40,1%	36,4%	53,0%	79,2%	12,8%
Valoarea eligibilă a proiectelor contractate	Miliarde RON	89,528	20,820	23,633	13,850	10,470
Valoarea eligibilă a proiectelor care au primit prefinanțare	Miliarde RON	46,404	11,473	20,991	10,711	3,050
	%	51,8%	55,1%	88,8%	77,4%	29,1%



Modul de utilizare a prefinanțării la nivel de PO

În cazul POR, ponderea proiectelor care au primit prefinanțare este relativ scăzută (36,4% din numărul proiectelor; 55,1% din valoarea eligibilă), ceea ce limitează contribuția de ansamblu a prefinanțării la absorbția la nivel de PO. POR evidențiază o bună utilizare a prefinanțării, reflectată în rata mare de rambursare. Acest lucru înseamnă că – la nivel de proiect – prefinanțarea este eficace în sprijinirea implementării. Rata de restituire a prefinanțării (4,9%) este rezonabilă. Principalele tipuri de beneficiari care au folosit prefinanțarea în cadrul POR au fost Autoritățile Publice Locale, ONG-urile și companiile.

În ceea ce privește POS Mediu, au beneficiat de prefinanțare 53% dintre proiecte concentrând 88,8% din valoarea eligibilă, ceea ce reprezintă un nivel bun pentru acest PO. Cu toate acestea, contribuția la îndeplinirea obiectivului prefinanțării la nivel de PO și de proiect nu a fost la fel de însemnată ca în cazul celorlalte PO, dată fiind natura specifică a proiectelor implementate prin acest PO. Acest fapt este reflectat de rata scăzută de rambursare (30,8%) și de rata de restituire mai ridicată comparativ cu celelalte PO (25,4%). Pentru acest ultim indicator, beneficiarii semnificativi de prefinanțare din cadrul POS Mediu (ca număr) au fost Autoritățile Locale și ONG-urile, dar valoarea aferentă segmentului ONG este nesemnificativă, indicând astfel o problemă la nivelul Autorităților Locale care accesează prefinanțare în cadrul acestui PO.

O mare proporție a proiectelor POS DRU (79,2%) și a valorii eligibile a acestora (77,4%) au accesat prefinanțare. Rata de rambursare – 53,6% – este consecventă cu ideea că proiectele aferente acestui POS sunt de valoare mică și scurtă durată. Rata scăzută de restituire nu este relevantă, fiind știut faptul că AM nu a urmărit recuperarea prefinanțării neutilizate la fel de riguros ca în cazul celorlalte PO. Din punct de vedere al valorii, principalii utilizatori de prefinanțare prin POS DRU sunt ONG-urile și Autoritățile Publice Centrale (care au aplicat în numele partenerilor lor, în calitate de lideri de asociere). Se poate conchide, pe baza datelor numerice, că disponibilitatea prefinanțării a contribuit la îndeplinirea obiectivului prefinanțării (sprijin pentru absorbție) în cazul acestui POS.

Ponderea scăzută a proiectelor care au accesat prefinanțare (12,8%) și a valorii eligibile a acestora (29,1%) aferente POS CCE arată că prefinanțarea a avut o contribuție redusă la rata totală de absorbție la nivel de POS. Principalii utilizatori de prefinanțare din cadrul acestui POS sunt companiile. Rata de rambursare de 56,8% indică faptul că utilizarea prefinanțării a contribuit într-o anumită măsură la buna absorbție a alocării UE la nivel de proiecte.

Analiza decalajului de performanță dintre efectele dorite și cele reale în urma folosirii prefinanțării poate fi rezumată astfel: în cazul POR și POS CCE se observă un nivel redus de acces la prefinanțare din punct de vedere al sumelor implicate; cu toate că un număr mare de proiecte POS Mediu – și cu valoare ridicată – au accesat prefinanțare, rezultatele privind absorbția sunt modeste. Calitatea informațiilor disponibile la nivelul POS DRU a fost problematică, dar aparent disponibilitatea prefinanțării a contribuit într-o anumită măsură la rata de absorbție a POS-ului.

Principalele categorii de beneficiari

Având în vedere că grupurile de beneficiari din bazele de date (SMIS) sunt definite într-o manieră foarte detaliată², evaluarea a redus lista de beneficiari de la cele 26 de grupuri din SMIS la 8 grupe principale de utilizatori, astfel:

Nr. Crt.	Categorie definită	Cuprinsul fiecărei categorii
1	Autorități publice centrale	Autorități publice centrale și unitățile subordonate și coordonate aferente
2	Autorități locale	Autoritățile publice locale și unitățile subordonate și coordonate aferente și asociații de autorități locale, de exemplu ADI
3	Operatori regionali	Operatori regionali
4	Companii de stat	Companii de stat
5	Companii	Toate tipurile de companii, inclusiv IMM-uri, micro-întreprinderi, întreprinderi mari și entități purtând denumirea de 'entități juridice de tip privat'
6	ONG-uri	Sunt incluse atât ONG-urile clasice (clasificate ca atare în SMIS), cât și 'persoanele juridice de tip privat, non-profit' și Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR)
7	Universități de stat și institute de cercetare	Universități de stat și institute de cercetare
8	Alții	Sunt incluși beneficiarii din următoarele categorii: instituții religioase, muzee, instituții financiare internaționale, sindicate, patronate, camere de comerț și custozi /administratori ai zonelor naturale protejate și furnizori de servicii de formare profesională (eligibili prin POS DRU), al căror statut juridic poate varia de la ONG la societate comercială.

Analiza realizată la nivelul celor opt categorii de beneficiari arată că, în ceea ce privește **proiectele care au primit finanțare**, autoritățile locale sunt în frunte ca număr de proiecte, dar pe locul doi în funcție de valoarea eligibilă (31,1% din valoarea eligibilă totală), fiind depășite de operatorii regionali (36,9%). Aproape 37% din prefinanțare a fost acordată proiectelor cu beneficiari autorități locale. Operatorii regionali și autoritățile locale concentrează cumulativ peste 60% din prefinanțarea acordată. Aceste categorii sunt urmate de ONG-uri (11,9%), Universități de stat /Institute de cercetare și companii, fiecare cu 10,1%.

² În SMIS sunt definite 26 de categorii de beneficiari



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Tabelul 3: Beneficiari de prefinanțare – număr de proiecte

Proiecte	Total Beneficiari					Beneficiari care au primit prefinanțare				
	Toate PO	POR	POS M	POS DRU	POS CCE	Toate PO	POR	POS M	POS DRU	POS CCE
Total proiecte	9.493	3.405	330	2.288	2.923	3.803	1.241	175	1.813	374
Companii	4.857	1.802	0	617	2.430	882	221	0	462	199
Autorități locale	1.783	1.290	58	143	93	1.195	827	39	110	52
ONG	1.144	241	57	727	95	890	160	55	655	0
Autorități Publice Centrale	875	33	121	301	153	190	5	0	177	2

Tabelul 4: Beneficiari de prefinanțare – valoarea eligibilă a proiectelor contractate

Miliarde RON	Total Beneficiari					Beneficiari care au primit prefinanțare				
	Toate PO	POR	POS M	POS DRU	POS CCE	Toate PO	POR	POS M	POS DRU	POS CCE
Valoarea proiectelor	89,518	20,820	23,633	13,839	10,471	46,404	11,473	20,991	10,711	3,050
Companii	12,804	3,104	0	1,794	7,360	3,750	0,642	0	1,545	1,563
Autorități locale	22,283	16,166	4,845	0,377	0,616	14,453	10,204	3,580	0,275	0,304
ONG-uri	5,051	0,527	0,160	4,281	0,024	4,181	0,330	0,144	3,670	0
Autorități publice centrale	7,191	0,503	0,824	3,420	0,737	2,242	0,014	0	2,182	0

Principalele tipuri de intervenții

Din punct de vedere al comportamentului față de mecanismul de prefinanțare, principalele tipuri de intervenții sunt:

- **Infrastructură publică:** cuprind proiectele prin POR (AP 1, AP 2, AP 3, AP 5-DMI 5.1), POS Mediu (cu excepția AP 6) și POS Transport (cu excepția AP 4)
- **Investiții:** cuprind proiectele prin POR (AP 4, AP 5-DMI 5.2), POS CCE (cu excepția AP 1-DMI 1.2 și AP 5)
- **Intervenții de tip „soft”:** cuprind toate intervențiile de AT (toate PO și PO AT) și POS DRU, PO DCA, POS CCE (AP 1-DMI 1.2), POR DMI 5.3

Proiectele de infrastructură publică au primit 60,9% din prefinanțarea acordată, fiind urmate de proiectele de tip „soft”(27,2%) și Investiții (11,9%).



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Factori care limitează accesul la prefinanțare și utilizarea acestora de către beneficiari

Evaluarea a analizat factorii cu care se confruntă beneficiarii și care ar putea să explice decalajul de performanță evidențiat de analiza cantitativă. Din punct de vedere al **accesului la prefinanțare**, beneficiarii au putut fi clasificați în beneficiari cu proiecte aflate sub incidența regulilor privind ajutorul de stat și beneficiari cu proiecte în afara prevederilor legate de ajutorul de stat. În cazul beneficiarilor aflați sub incidența regulilor privind ajutorul de stat (în special companii private), solicitarea unei garanții bancare și dificultățile în obținerea garanției au constituit un factor limitativ cheie. Suma redusă de prefinanțare disponibilă, rata accelerată de recuperare a prefinanțării și cerințele administrative dificile pentru obținerea prefinanțării au fost deopotrivă menționate de beneficiari ca factori limitativi. Alți factori limitativi secundari, dar nu mai puțin importanți, mai ales din perspectiva următoarei perioade de programare, au fost: (1) informațiile insuficiente asupra prefinanțării, (2) schimbările frecvente aduse prevederilor privind prefinanțarea și (3) regulile și procedurile diferite aplicate de către diferite PO. În acest sens, Autoritățile Publice Locale au exprimat cele mai puține nemulțumiri legate de accesul la prefinanțare.

Factorii cu impact asupra **utilizării prefinanțării** coincid în mare măsură cu cei considerați că restricționează absorbția generală a IS. Cei mai importanți factori constau în performanțele reduse ale contractorilor, complexitatea și natura juridică a procesului de achiziții publice, efectele crizei financiare și economice și calitatea slabă a proiectelor tehnice. Deficiențele de performanță cauzate de acești factori afectează adesea relevanța estimărilor privind fluxurile de numerar, ceea ce se răsfânge asupra ciclului de rambursare, contribuind la depunerea cu întârziere a CR. Proiectele tehnice de slabă calitate și standardele reduse ale furnizorilor sporesc timpul necesar pentru verificarea documentelor justificative atașate CR. În cazurile în care reglementările privind prefinanțarea au fost schimbate pe parcursul implementării, aceasta a contribuit la suplimentarea problemelor de natură administrativă pentru ambele părți.

Evaluarea a implicat consultări cu băncile, în calitate de părți implicate în operațiunile de finanțare a beneficiarilor. Conform acestora, solicitarea unei garanții bancare face necesar ca băncile să evalueze bonitatea generală a beneficiarului solicitant. Capacitatea financiară a beneficiarilor, calitatea proiectelor și neclaritățile privind procedurile de achiziții publice reprezintă cei mai însemnați factori de risc din punctul lor de vedere.

Analiza modului de utilizare a prefinanțării a abordat și alte direcții, examinând posibilitatea de a dezvolta în continuare modele, pe baza observațiilor analizei primare reflectate în paragrafele de mai sus. În funcție de dimensiunea proiectului (măsurată ca valoare a proiectului), 1.587 dintre proiectele care au primit prefinanțare aveau valori cuprinse între 200.000 EUR și 500.000 EUR. Analiza a arătat că proiectele de valoare mai mare aveau cea mai ridicată proporție în prefinanțare, așa cum era de așteptat. În concluzie, dimensiunea relativă a proiectului nu reprezintă un factor major pentru sistemul de prefinanțare. Acest punct de vedere este coroborat cu slaba performanță a proiectelor mari aferente POS Mediu.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Efectele utilizării necorespunzătoare a prefinanțării

Marea majoritate a prefinanțării restituite se datorează mai degrabă unor aspecte procedurale și decât unor practici frauduloase. Analiza prefinanțării returnate arată că nerespectarea calendarului stabilit pentru depunerea CR este cel mai frecvent motiv care a dus la restituirea prefinanțării. Lipsa unor date de încredere rămâne un aspect problematic, în special în cazul POS DRU. POS Mediu a înregistrat cel mai ridicat nivel de prefinanțare restituită (25,4%); mulți beneficiari au aplicat pentru suma maximă de prefinanțare, care nu a putut fi folosită în intervalul asumat de șase luni, dată fiind complexitatea și dimensiunea proiectelor. Rata inițială de prefinanțare, de 30%, corelată cu prevederea de a recupera prefinanțarea doar de la cea de-a doua cerere de rambursare, a scos din circuit fonduri însemnate și a dus în cele din urmă la o lipsă de fonduri pentru prefinanțare în 2011, când penuria de resurse necesare „alimentării” sistemului de prefinanțare a devenit principalul stimulent pentru recuperarea prefinanțării. Cele mai multe returnări au demarat în 2011 și au crescut după clarificarea mecanismului de punere în aplicare, la începutul anului 2012.

Impactul mecanismului de prefinanțare asupra obiectivelor sale

Datele colectate au fost prelucrate cu ajutorul unui model econometric, pentru o mai bună fundamentare a concluziilor privind îndeplinirea obiectivelor prefinanțării. Acesta a avut ca scop evaluarea relației dintre prefinanțarea acordată și rata de absorbție la nivelul beneficiarilor. În acest sens au fost studiate intervalele de timp dintre momentul acordării prefinanțării și cel al depunerii CR și plăților ulterioare aferente acestora. Modelul a fost ajustat în funcție de schimbările survenite la nivelul ratelor de prefinanțare existente în diferite perioade de timp.

În ceea ce privește PO, modelul a demonstrat că timpul necesar procesării unei CR depășește intervalul dintre acordarea prefinanțării și depunerea primei CR. Acest fapt evidențiază probleme serioase de eficiență în verificarea CR. În cazul a două dintre POS mari (POS CCE și POS DRU), intervalul mediu de timp dintre acordarea prefinanțării și plata aferentă primei CR se apropia de 200 de zile.

Modelul a servit la calcularea celor trei indicatori primari privind prefinanțarea pentru diversele tipuri de beneficiari, din cadrul fiecărui PO. Acești indicatori sunt rata de absorbție, multiplul utilizării prefinanțării și accesibilitatea prefinanțării. Analiza a evidențiat pentru toate PO un multiplu pozitiv al absorbției în urma utilizării prefinanțării, variind de la 421% (4,21 RON absorbție pentru fiecare 1 RON de prefinanțare) în cazul PO DCA până la 209% pentru POS Mediu și 197% pentru PO AT. În funcție de tipul beneficiarilor, modelul a indicat un multiplu de 327% pentru ONG-uri, urmat de 323% în cazul Autorităților Publice Locale³. Lista completă a beneficiarilor în funcție de PO este disponibilă în Tabelul 35, cu tabele separate pe PO și tip de beneficiari în Tabelele 36 și 37. Aceste tabele răspund în mod direct

³ Din punct de vedere tehnic, analiza a arătat că Autoritățile Publice Centrale înregistrează un multiplu de 369%, dar acesta este mai puțin relevant, deoarece această categorie nu este eligibilă pentru prefinanțare ca atare, ci solicită prefinanțare în calitate de lideri de asocieri, în numele partenerilor, de exemplu ONG-uri sau alte tipuri de beneficiari.



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

întrebării de evaluare, deoarece evidențiază relația dintre prefinanțarea acordată și rata de absorbție a fondurilor.

Datele au fost analizate în continuare cu ajutorul unui model de regresie, aplicat tuturor proiectelor finalizate și pe fiecare PO, în sprijinul analizei anumitor factori limitativi cu impact asupra eficienței prefinanțării în îndeplinirea obiectivelor sale. Analiza proiectelor finalizate a fost considerată validă, având în vedere influența substanțială a variabilelor explicative asupra ratei de absorbție (93%). Există o relație semnificativă, pozitivă între nivelul de utilizare a prefinanțării și rata de absorbție: dacă nivelul de utilizare a prefinanțării crește cu 1%, atunci nivelul de absorbție crește cu 0,92%. Rata de prefinanțare are o influență pozitivă asupra ratei de absorbție, iar intervalul de timp dintre plata prefinanțării, depunerea CR și rambursare au o influență negativă asupra ratei de absorbție. Influența perioadei de timp dintre prima plată aferentă prefinanțării și depunerea primei CR este mai redusă comparativ cu intervalul dintre depunerea primei CR și prima rambursare, astfel încât problemele „de sistem” au un impact mai mare asupra absorbției decât problemele „datorate beneficiarilor”.

Concluziile acestei analize la nivel de PO arată că intervalul de timp dintre prima CR înregistrată și prima rambursare este semnificativ numai în cazul POS DRU, POS CCE și POR, iar influența este negativă, ceea ce indică vulnerabilități ale sistemului. În cazul POS CCE, accesul la prefinanțare influențează cel mai puțin rata de absorbție, doar 0,38, în timp ce POR indică cea mai puternică influență, de 1,22. Impactul utilizării prefinanțării este uniform distribuit între PO.

Din punct de vedere al beneficiarilor, modelul evidențiază că impactul cel mai mare al ratei de prefinanțare asupra ratei de absorbție se regăsește în cazul Operatorilor regionali (1,03), în timp ce impactul cel mai scăzut este aferent Companiilor (0,69). Perioada dintre data depunerii primei CR și prima rambursare este semnificativă numai pentru trei tipuri de beneficiari: operatori regionali, companii și ONG-uri. Influența accesului la prefinanțare asupra ratei de absorbție este cea mai ridicată în cazul companiilor, cu un coeficient de elasticitate de 1,23, astfel că o creștere de 1% a gradului de acces la prefinanțare determină o creștere cu 1,23% a ratei de absorbție.

Implicațiile modului de utilizare a prefinanțării asupra Bugetului de stat

Pentru a studia implicațiile modului de utilizare a prefinanțării asupra bugetului de stat a fost alcătuit un set de date privind mișcările trimestriale de fonduri (Tabelul 41). Tabelul evidențiază faptul că prefinanțarea nu a avut un efect financiar net asupra bugetului de stat deoarece sumele primite în avans de la CE au fost suficiente pentru a acoperi prefinanțarea netă acordată beneficiarilor. Expunerea maximă (a soldurilor de prefinanțare din conturile beneficiarilor) a fost atinsă în trimestrul 3 din 2011 (aproximativ 4 miliarde RON). De atunci, soldurile de prefinanțare au scăzut continuu.

Întrebarea 3. Pot fi identificate diferențe și schimbări în utilizarea schemei? În ce măsură aceste diferențe și schimbări pot fi atribuite factorilor interni sau externi?

Evoluția accesului la prefinanțare

Evaluarea a considerat că utilizarea prefinanțării poate fi împărțită în șase perioade de timp distincte în funcție de principalele schimbări survenite la nivelul ratelor de prefinanțare disponibile. Cea mai activă perioadă de timp în acest sens s-a derulat de la 14 iulie 2009 până la 25 iulie 2011 (perioada de timp nr. 4), care se suprapune cu o perioadă de activitate intensă, în care toate POS au depus eforturi pentru lansarea apelurilor de proiecte și selecția operațiunilor și în care rata de prefinanțare disponibilă a fost cea mai atractivă și cea mai stabilă. Tiparul relației dintre numărul de proiecte pentru care s-a solicitat prefinanțare și numărul de proiecte semnate urmează, în linii mari, o curbă normală. Media celor șase perioade de timp este 40,4%, dar cu un maxim de 47,1% în perioada 4, urmat de 41,5% în perioada nr. 5.

Factori interni și externi care au influențat modul de utilizare a prefinanțării de către beneficiari

Pentru a trata această sub-întrebare, evaluarea a analizat o listă scurtă de factori „probabili” care ar putea explica tiparul cererii pentru prefinanțare. Factorii analizați au fost rata dobânzii, rata de schimb, legislația fiscală, fondurile publice disponibile pentru garanții în sprijinul beneficiarilor IS și efectul prognozat al crizei financiare și impactul acesteia asupra băncilor /politicilor de creditare. Examinarea acestor factori împreună cu beneficiarii și actorii implicați (prin intermediul interviurilor și a sondajului) a confirmat faptul că nici unul dintre aceștia nu a exercitat o influență directă asupra deciziei de a utiliza prefinanțarea.

În concluzie, maximul de cerere pentru prefinanțare a fost mai degrabă determinat de disponibilitatea acesteia, de atractivitatea ratei și de relativa stabilitate a normelor în vigoare din perioada respectivă. Evaluarea a analizat și o serie de alți factori externi, precum cei considerați a influența în general performanțele mecanismului de prefinanțare (capacitatea financiară a beneficiarului; capacitatea administrativă a sistemului IS; capacitatea administrativă a beneficiarului, inclusiv calitatea pregătirii proiectului; stabilitatea cadrului juridic general; legislația achizițiilor publice; și performanța furnizorilor), dar nici unul dintre aceștia nu s-a dovedit factor dominant. Această întrebare generează o concluzie interesantă, și anume că ar fi necesară o combinație de factori favorabili care să determine beneficiarii să acceseze fondurile structurale, evidențiind cu prioritate o influență subiectivă a factorilor interni mai degrabă decât a factorilor externi.

Impactul prefinanțării asupra gradului de absorbție, pe diferite perioade legislative

Analiza impactului prefinanțării asupra gradului de absorbție (la nivelul beneficiarilor) pe baza modelelor econometrice nu indică nici un efect în perioadelor de la 1 la 3⁴ și un efect

⁴Respectiv februarie 2007–noiembrie 2008; noiembrie 2008-martie 2009; martie 2009-iulie 2009



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

minor în perioada 4⁵. În cazul perioadelor 5 și 6⁶, rata de prefinanțare a avut un impact semnificativ asupra absorbției. Atunci, modelul relevă un efect multiplicator pozitiv: o creștere de 1% a ratei de prefinanțare a determinat o creștere a ratei de absorbție de 1,23% în cazul proiectelor contractate în perioada 5 și de 1,12% pentru proiectele contractate în perioada 6. Având în vedere preluarea masivă de prefinanțare din perioada 4, efectul asupra ratei de absorbție este, poate, dezamăgitor. Acesta demonstrează însă că între prefinanțare și absorbție nu există decât o slabă corelație.

Întrebarea 4. 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?

Ratele optime de prefinanțare pentru creșterea ratei de absorbție – cu menținerea sistemului actual de prefinanțare

Această întrebare a fost tratată prin intermediul modelului econometric. Modelul a servit la evaluarea alternativelor de modificare a schemei de prefinanțare cu scopul de a maximiza rata de absorbție la nivelul beneficiarilor. Principalele ipoteze utilizate pentru dezvoltarea scenariilor de mai jos au presupus menținerea principiilor esențiale de funcționare a mecanismului actual de prefinanțare, respectiv: (1) fonduri transferate de la demararea implementării proiectului direct în conturile beneficiarilor; (2) recuperarea accelerată a prefinanțării; și (3) comportament viitor al beneficiarilor în ceea ce privește modul de utilizare a prefinanțării similar celui observat în trecut.

Analiza a avut în vedere patru variabile care pot fi modificate pentru a optimiza rata de absorbție la nivelul beneficiarilor, și anume: rata de prefinanțare, gradul de accesare a prefinanțării (cât din prefinanțarea pusă la dispoziția beneficiarilor, conform prevederilor legale, este efectiv plătită beneficiarilor), perioada dintre plata primei tranșe de prefinanțare și depunerea primei CR (cât de repede progresează implementarea sau „performanța beneficiarului”) și perioada dintre depunerea primei CR și prima rambursare către beneficiari (cât de rapid este procesată CR de către sistemul administrativ sau „performanța sistemului”).

Un scenariu de bază și trei scenarii alternative au fost dezvoltate în vederea analizei, astfel:

Scenariul 1: Rata de absorbție estimată la nivelul beneficiarilor este de 80%; Intervalul mediu de timp dintre înregistrarea primei CR și prima rambursare scade cu 50%; Toate celelalte variabile independente (utilizarea prefinanțării, accesul la prefinanțare și intervalul de timp dintre plata prefinanțării și depunerea primei CR) rămân constante.

⁵ Perioada iulie 2009-iulie 2011

⁶ Respectiv iulie 2011-martie 2012; martie 2012-prezent



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

Scenariul 2: Rata de absorbție estimată la nivelul beneficiarilor este de 80%; gradul de acces la prefinanțare crește cu 20%; toate celelalte variabile independente (utilizarea prefinanțării, intervalul de timp dintre plata prefinanțării și depunerea primei CR, intervalul mediu de timp dintre depunerea primei CR și prima rambursare) rămân constante.

Scenariul 3: Rata de absorbție estimată la nivelul beneficiarilor este de 80%, Gradul de acces la prefinanțare crește cu 20%, intervalul mediu de timp dintre depunerea primei CR și prima rambursare scade cu 50%, intervalul mediu de timp dintre prima plată de prefinanțare și depunerea primei CR scade cu 50%, modul de utilizare a prefinanțării nu se schimbă.

Toate cele trei scenarii au în vedere aceeași rată estimată de absorbție (80%). Modelul a calculat rata de prefinanțare optimă, necesară atingerii ratei (estimate) de absorbție vizate pentru fiecare tip de beneficiar și fiecare tip de intervenție. Rezultatele prezentate mai jos relevă faptul că scenariul 1 ar necesita niveluri mai ridicate de prefinanțare comparativ cu celelalte două, în cazul cărora ratele necesare sunt similare.

Tabelul 5: Ratele optime de prefinanțare în funcție de beneficiari conform scenariilor alternative

Beneficiar	Scenariul de bază	Scenariul 1	Scenariul 2	Scenariul 3
	Rate actuale	Rate optime de prefinanțare		
Companii	24%	24%	18%	16%
Autorități locale	27%	37%	29%	29%
ONG	24%	32%	26%	26%
Operatori regionali	24%	60%	70%	23%
Universități de stat /institute de cercetare	29%	50%	40%	68%
Alții	24%	28%	23%	41%

Tabelul 6: Ratele optime de prefinanțare în funcție de intervenții conform scenariilor alternative

Intervenție	Scenariul de bază	Scenariul 1	Scenariul 2	Scenariul 3
	Rate actuale	Rate optime de prefinanțare		
Infrastructură publică	25%	40%	31%	31%
Investiții	26%	25%	25%	25%
Intervenții de tip „soft”	26%	36%	30%	29%

Impactul scenariilor propuse asupra bugetului național

Efectul ratelor necesare de prefinanțare asupra bugetului de stat în cadrul scenariilor a fost calculat și comparat cu nivelurile de referință ale prefinanțării actuale acordate (7,75 miliarde RON). Analiza a arătat că pentru fiecare scenariu ar fi necesar un nivel de



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

prefinanțare între 10,26 miliarde RON și 11,72 miliarde RON. Nivelurile actuale de prefinanțare ar fi suficiente pentru POR și pentru POS CCE. Ar fi necesară o creștere a prefinanțării în special pentru POS Mediu și, într-o mai mică măsură, pentru POS DRU.

Mecanismul optimizat de prefinanțare pentru diferite tipuri de proiecte în 2014+

Scenariile anterioare se bazează pe ipoteza-cheie conform căreia principiile de bază ale sistemului actual de prefinanțare se vor menține și pe viitor. Concluziile evaluării confirmă opinia beneficiarilor privind existența a două constrângeri fundamentale ale schemei actuale de prefinanțare. Acestea constau în rata de prefinanțare acordată și condiția impusă de a deduce treptat prefinanțarea din CR înainte de ultima CR. Cu alte cuvinte, prefinanțarea nu este suficientă, dar, mai important decât atât, aceasta nu este la dispoziția beneficiarilor sub forma unui sprijin permanent pentru fluxul de numerar de numerar al proiectelor pe tot parcursul implementării și mai ales în fazele finale ale proiectului. În aceste condiții, beneficiarii au amânat în mod frecvent plățile finale către furnizori (și implicit depunerea CR finale) din cauza lipsei de numerar.

Analiza fluxurilor de numerar pentru cele trei tipuri principale de proiecte (proiecte de infrastructură, implementate în general de sectorul public; proiecte de investiții, implementate în general de sectorul privat (IMM); și proiecte de tip „soft”, în cadrul FSE) arată că – pentru toate cele trei tipuri de proiecte – mecanismul actual de decontare a plăților, îmbunătățit, ar putea înlocui sistemul actual de prefinanțare, cu efecte pozitive atât asupra „expunerii” bugetului de stat (suma totală plătită beneficiarilor de la buget până la aprobarea CR), cât și asupra costurilor (costul înregistrat la buget, ca și cum statul ar trebui să plătească dobândă pentru întreaga sumă plătită beneficiarilor până la aprobarea CR). În cazul investițiilor realizate de sectorul privat și în cazul proiectelor de tip „soft” din cadrul FSE există alți factori – diferiți de fluxurile de numerar și costuri – care constituie argumente pentru utilizarea unor metode alternative de sprijin financiar, precum acordarea de garanții fără costuri sau alte tipuri de instrumente de inginerie financiară (IIF) pentru scheme de grant și /sau înlocuirea schemelor de grant cu scheme de credit și grant. Dacă se optează pentru mecanismul de prefinanțare „clasic”, atunci fondurile ar trebui să rămână la dispoziția beneficiarului pe toată durata proiectului.

Recomandări

Managementul prefinanțării

1. Guvernul României ar trebui să realizeze un mecanism eficient de coordonare a prefinanțării la nivel central, prin MFE și MFP și ar trebui să armonizeze normele și legislația aplicabile la nivelul CSNR.
2. Departamentul relevant din cadrul MFE responsabil cu managementul prefinanțării sau Grupul de Lucru pentru aspecte financiare (în funcție de decizia adoptată drept răspuns la Recomandarea nr. 1) ar trebui să aibă la dispoziție o resursă permanentă de asistență



GUVERNUL ROMÂNIEI



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2007 - 2013

tehnică (AT) care să ofere asistență, în formă continuată, în domeniile management financiar, reglementări privind fondurile UE, ajutor de stat și IIF.

3. MFE /AM ar trebui să contracteze îmbunătățirile necesare la nivelul structurii seturilor de date pentru monitorizarea prefinanțării. Una dintre priorități este îmbunătățirea modului de definire a datelor și simplificarea grupelor de beneficiari și a tipurilor de intervenții pentru a face posibilă urmărirea datelor-cheie din cadrul procesului de aplicare pentru prefinanțare și din cadrul ciclurilor de recuperare a acesteia, pentru ca sistemul (SMIS) să poată furniza seturi de date personalizate cu privire la implementarea financiară, până la nivel de proiect.

Mecanismul optimizat de prefinanțare pentru diferitele tipuri de proiecte în 2014+

4. În cazul tuturor proiectelor de infrastructură (la nivel central și local), viitoarele avansuri primite de la CE din 2014+ ar trebui să capitalizeze un fond special dedicat prefinanțării, gestionat în mod direct de către MFE /MFP (pentru a beneficia de accesul Guvernului la resurse de creditare la cele mai scăzute costuri) sau de MFE /banca (bănci) comercială(e), cu scopul de a asigura beneficiarilor fonduri de prefinanțare pe toată durata implementării proiectului, folosind sistemul actual de decontare a plăților. Ar trebui impusă o limită pentru suma de plată solicitată (cum ar fi 15% sau 20% din valoarea grantului) pentru a controla expunerea fondului și pentru a consolida disciplina implementării.
5. În cazul proiectelor FSE de tip „soft” ar trebui înființat un fond special pentru asigurarea prefinanțării, utilizând plățile în avans de la CE și /sau alte surse guvernamentale /private. Prefinanțarea ar trebui acordată beneficiarilor utilizând metoda „clasică” de prefinanțare (și o rată de 15% din grant, de exemplu), cu păstrarea sumei acordate în avans la dispoziția beneficiarului pe toată durata implementării proiectului.
6. MFE /AM ar trebui să creeze IIF specifice pentru a furniza garanții gratuite beneficiarilor din mediul privat și /sau să aibă în vedere conceperea de scheme de credit și grant care să implice bănci comerciale în procesul de implementare a proiectelor finanțate IS, ca o alternativă la schemele de grant tradiționale.

Măsuri complementare de management financiar pentru îmbunătățirea absorbției în viitor

7. În următoarea perioadă de programare, MFE ar trebui să asigure implementarea unor măsuri de îmbunătățire a managementului depunerii și procesării CR, în concordanță cu cele mai bune practici din alte SM, precum:
 - Utilizarea unor modele simplificate de apreciere a costurilor, de exemplu utilizarea ratelor forfaitare pentru cheltuieli
 - Rambursare garantată într-un termen fix de la depunerea CR
 - Obligativitatea depunerii CR într-un termen fix
 - Proceduri speciale de rambursare accelerată a cheltuielilor în cazul proiectelor mari