



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

*Acord Cadru nr. 23/22.08.2011
privind evaluarea instrumentelor structurale în perioada 2011-2015
Lot 1 Evaluări*

Contract subsecvent nr. 15

**Evaluarea sarcinilor administrative asupra beneficiarilor Fondurilor Structurale si de
Investiții**

Proiect implementat de

GEA Strategy&Consulting, NTSN CONECT și CPD

Raport final de evaluare

Ianuarie 2015

Cuprins

Abrevieri	5
Rezumat executiv	7
Introducere	18
Capitolul I. Aspecte generale privind metodologia de realizare a cercetării	20
Metodologia utilizată	20
Specificul fondurilor europene nerambursabile	22
Detalii despre derularea cercetării, programele operaționale cuprinse în cercetare, specificități ..	25
Categorii de beneficiari	26
Metodologie de identificare și eșantionare a beneficiarilor pentru interviuri/ chestionare/ focus-grupuri	27
Capitolul II. Rezultatele evaluării.....	32
1. Obligațiile de informare ale beneficiarilor	32
1.1. Identificarea legislației europene relevante pentru implementarea FSC, FEADR și FEP pentru perioada de programare 2007-2013	32
1.2. Identificarea modificărilor aduse regulamentelor europene pentru perioada 2014-2020 (FESI) care au avut impact asupra costurilor administrative	32
1.3. Identificarea obligațiilor UE de informare și transpunerea lor în obligații naționale de informare pentru 2007-2013.....	33
1.4. Identificarea activităților administrative corespunzătoare OI-urilor care au rezultat din cercetare.....	34
2. Costurile administrative	36
3. Măsurile pentru reducerea costurilor și sarcinilor administrative.....	58
3.1. Ierarhizarea obligațiilor de informare în funcție de calculul sarcinilor administrative	58
3.2. Propuneri generale de simplificare/reducere a sarcinilor administrative în funcție de parametrii stabiliți (tarif, timp, populație, frecvență)	66
3.3. Măsurile de simplificare luate până în prezent.....	71
3.4. Propuneri de simplificare valabile pentru toate programele operaționale	75
3.5. Propuneri de simplificare specifice fiecărui program operațional.....	80
3.5.1. Programul Operațional Regional	80
3.5.2. Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice.....	90
3.5.3. Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative	96
3.5.4. Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane	97
3.5.5 Programul Operațional Sectorial Mediu	103
3.5.6 Programul Operațional Sectorial Transporturi.....	105
3.5.7 Programul de Cooperare Transfrontalieră România Bulgaria	108

3.5.8 Programul de Cooperare Transfrontalieră România Serbia	111
3.5.9 Programul de Cooperare Transfrontalieră Ungaria România	112
3.5.10 Programul Național de Dezvoltare Rurală.....	113
3.5.11. Programul Operațional pentru Pescuit	115
4. Noile regulamente FESI, impact asupra costurilor și sarcinilor administrative.....	145
4.1. Matrice comparativă privind potențialul impact al modificărilor aduse regulamentelor europene asupra sarcinilor administrative în cadrul programelor operaționale naționale	145
4.2. Analiza calitativă a rezultatelor înregistrate și prezentarea unor studii de caz pentru ilustrarea eventualului progres/regres al nivelului sarcinilor administrative pentru o anumită OI	
153	
Anexe.....	162

Index figuri

Figura 1 Categoriile de beneficiari	26
Figură 2 Lista categoriilor de beneficiari intervievați:.....	27
Figură 3 Metode de investigare utilizate.....	30
Figură 4 Ponderea costurilor administrative ale fiecărui program în totalul costurilor administrative (lei).....	39
Figură 5 Ierarhie costuri administrative POR (eur).....	41
Figură 6 Ierarhie costuri administrative POSCCE (eur).....	43
Figură 7 Ierarhie costuri administrative PODCA (eur).....	45
Figură 8 Ierarhie costuri administrative POSDRU (eur).....	46
Figură 9 Ierarhie costuri administrative POS Mediu (eur)	48
Figură 10 Ierarhia costurilor administrative POST (eur).....	49
Figură 11 Ierarhia costurilor administrative România-Bulgaria (eur)	51
Figură 12 Ierarhia costurilor administrative România-Serbia (eur)	52
Figură 13 Ierarhia costurilor administrative Ungaria-România (eur).....	53
Figură 14 Ierarhia costurilor administrative PNDR (eur).....	54
Figură 15 Ierarhia costurilor administrative POP (eur)	57
Figură 16 – Costuri administrative vs. sarcini administrative – POS DRU și PO DCA	60
Figură 17 Costuri administrative vs. sarcini administrative POR.....	61
Figură 18 Costuri administrative vs. sarcini administrative POSCCE.....	61
Figură 19 Costuri administrative vs. sarcini administrative PODCA.....	62
Figură 20 Costuri administrative vs. sarcini administrative POSDRU.....	63
Figură 21 Costuri administrative vs. sarcini administrative POS Mediu.....	64
Figură 22 Costuri administrative vs. sarcini administrative POST	64
Figură 23 Costuri administrative vs. sarcini administrative România-Bulgaria.....	65
Figură 24 Costuri administrative vs. sarcini administrative România Serbia	65
Figură 25 Costuri administrative vs. sarcini administrative Ungaria România.....	66
Figură 26 Principii ale simplificării administrative.....	67
Figură 27 Parametrii de reducere a sarcinilor administrative.....	68

Figură 28. Număr de Obligații de informare în funcție de sursă	153
--	-----

Index tabele

Tabel 1 Costuri administrative per program analizat.....	13
Tabel 2 Tipuri de activități administrative.....	35
Tabel 3 Costuri administrative per program analizat.....	38
Tabel 4 Costuri administrative POR.....	40
Tabel 5 Costuri administrative POSCCE	42
Tabel 6 Costuri administrative PODCA.....	44
Tabel 7 Costuri administrative POSDRU	46
Tabel 8 Costuri administrative POS Mediu.....	47
Tabel 9 Costuri administrative POST	49
Tabel 10 Costuri administrative România-Bulgaria.....	50
Tabel 11 Costuri administrative România-Serbia	51
Tabel 12 Costuri administrative Ungaria-România	52
Tabel 13 Ierarhia obligațiilor de informare specifice măsurilor din cadrul PNDR.....	55
Tabel 14 Ierarhie obligații de informare specifice măsurilor din cadrul POP.....	58
Tabel 15 Propuneri de simplificare comune tuturor programelor operaționale	76
Tabel 16 Centralizator al propunerilor de simplificare POR.....	118
Tabel 17 Centralizator al propunerilor de simplificare POSCCE.....	124
Tabel 18 Centralizator al propunerilor de simplificare PODCA	129
Tabel 19 Centralizator al propunerilor de simplificare POSDRU	131
Tabel 20 Centralizator al propunerilor de simplificare POS Mediu.....	134
Tabel 21 Centralizatorul propunerilor de simplificare POST.....	135
Tabel 22 Centralizatorul propunerilor de simplificare Program Transfrontalier România-Bulgaria...	138
Tabel 23 centralizator al propunerilor de simplificare Program Transfrontalier România Serbia.....	139
Tabel 38 Centralizator al propunerilor de simplificare Program Transfrontalier Ungaria România...	141
Tabel 25 Centralizator al propunerilor de simplificare PNDR	141
Tabel 26 Centralizator al propunerilor de simplificare POP.....	143

Abrevieri

AA	Activitate administrativă
ACB	Analiză cost-beneficiu
ADR	Agenție de Dezvoltare Regională
AM	Autoritate de Management
ANAF	Agenția Națională de Administrare Fiscală
ANCA	Agenția Națională de Consultanță Agricolă
ANCPI	Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară
ANPA	Agenția Națională pentru Pescuit și Acvacultură
ANRMAR	Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice
ANSVSA	Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor
APDRP	Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Locală și Pescuit
APIA	Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură
BP	Bune practici
BRCT	Birou Regional de Cooperare Teritorială
CBC	Cross-border Cooperation / cooperare teritorială
CE	Comisia Europeană
CNADNR	Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România
CR	Cerere de rambursare
DALI	Documentație de avizare a lucrărilor de intervenții
DMI	Domeniu major de intervenție
DS	Date solicitate
EIM	Evaluarea impactului asupra mediului
ENPI	Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat
ERDF	European Regional Development Fund
FC	Fondul de Coeziune
FEADR	Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European pentru Dezvoltare Regională
FEP	Fondul European pentru Pescuit
FEPAM	Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime
FESI	Fonduri Europene Structurale și de Investiții
FGCR	Fondul de Garantare a Creditului Rural
FIDIC	Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils – Federația Internațională a Inginerilor Consultanți
FLAG	Grup de Acțiune Locală pentru Pescuit
FLC	Control de prim nivel – First Level Control
FNGCIMM	Fondul Național de Garantare a Creditelor pentru IMM
FSC	Fonduri Structurale și de Coeziune
GAL	Grup de Acțiune Locală
GECT	Grupare Europeană de Cooperare Teritorială
ISPA	Instrument pentru Politici Structurale de Pre-Aderare
JASPERS	Joint Assistance to Support Projects in European Regions
JOUE	Jurnalul Oficial al Uniunii Europene
MAPDR	Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale
MCS	Metoda Costului Standard
OI	Obligație de Informare
OJCA	Cameră Agricolă Județeană (denumirea actuală)
OLAF	Oficiul European de Luptă Antifraudă
ONG	Organizație non-guvernamentală

ONRC	Oficiul Național al Registrului Comerțului
PAC	Politica Agricolă Comună
PNDR	Programul Național de Dezvoltare Rurală
PO	Program Operațional
POAT	Programul Operațional Asistență Tehnică
PODCA	Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative
POP	Programul Operațional Pescuit
POR	Programul Operațional Regional
POSCCE	Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice
POSDRU	Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane
POSM	Programul Operațional Sectorial Mediu
POST	Programul Operațional Sectorial Transporturi
PT	Proiect tehnic
SCM	Standard Cost Model (MCS)
SF	Studiu de fezabilitate
TIC	Tehnologia Informației și Comunicațiilor

Rezumat executiv

Preocuparea pentru utilizarea optimă a fondurilor UE stă la baza preocupării la nivel european de simplificare a procedurilor și de reducere a costurilor suportate de către beneficiarii de fonduri europene, în special a actorilor privați, plecând de la premisa că resursele consumate cu respectarea normelor birocratice ar trebui să fie investite în activități aducătoare de beneficii și profit pentru respectivii agenți privați.

Existența unui sistem complex de norme de eligibilitate și implementare a proiectelor poate avea drept rezultat o utilizare nesatisfăcătoare a fondurilor UE precum și o rată scăzută de absorbție. În plus, potențialii beneficiari sunt descurajați în a solicita sprijin financiar din fonduri UE, iar normele complexe fac mai dificilă și mai costisitoare sarcina autorităților de gestionare a fondurilor de a se asigura, pe de o parte, că banii publici sunt cheltuiți respectând toate normele în vigoare și pe de altă parte, că beneficiarii sunt mulțumiți și nu suportă costuri administrative disproporționat de mari comparativ cu beneficiile scontate.

Prezentul raport de evaluare este principalul rezultat al unui proiect care și-a propus să exploreze tocmai aceste aspecte – identificarea factorilor care determină costuri administrative suportate de **beneficiarii privați** de fonduri europene, măsurarea acestor costuri și furnizarea de recomandări pentru reducerea costurilor administrative. Evaluarea analizează sarcinile administrative care reprezintă activitățile administrative suplimentare necesare beneficiarilor pentru a accesa instrumentele structurale ale UE.

Obiectivul general asumat prin proiect este de a **contribui la obiectivele politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020** privind asigurarea eficienței utilizării fondurilor, orientarea către rezultate și asigurarea unei valori cât mai bune pentru banii utilizați prin identificarea și reducerea sarcinilor administrative asupra beneficiarilor.

Evaluarea oferă răspunsuri și recomandări aferente următoarelor întrebări de evaluare:

1. *Care sunt obligațiile de informare ale beneficiarilor instrumentelor structurale și cele ale politicii agricole comune (pentru perioada 2007-2013) și ale fondurilor europene structurale și de investiții (FESI) (pentru perioada de programare 2014-2020) datorate aplicării legislației Europene în domeniu la nivel național? Care sunt activitățile administrative care trebuie întreprinse pentru a îndeplini aceste obligații?*
2. *Care sunt costurile administrative rezultate din obligațiile de informare rezultate din legislația europeană care guvernează Fondurile structurale și de coeziune, FEADR și FEP din obligațiile rezultate din aplicarea națională a acestora?*
3. *Care sunt, în percepția beneficiarilor, cele mai împovărătoare obligații de informare, din punct de vedere al activităților administrative desfășurate? Care sunt măsurile care pot fi luate în vederea reducerii sarcinii administrative pentru beneficiari?*

4. *Care ar putea fi impactul schimbării cerințelor propunerilor de regulamente pentru perioada 2014-2020 asupra costurilor administrative și a sarcinilor administrative legate de implementarea fondurilor structurale și de investiții?*

Cercetarea a avut două dimensiuni, una cantitativă și una calitativă – cea dintâi s-a axat pe măsurarea costurilor administrative și furnizarea valorii concrete (în lei și/sau euro) a efortului beneficiarilor de fonduri, iar cea de-a doua pe identificarea acelor obligații suportate de beneficiari care generează cele mai mari poveri administrative și pentru care s-au propus o serie de recomandări de simplificare. Astfel, pe lângă soluțiile de simplificare incluse de Comisia Europeană în documentele programatice și reglementările aferente perioadei de programare 2014-2020, autoritățile responsabile din România pot iniția un proces de simplificare a regulilor și procedurilor aplicate în relația cu beneficiarii de fonduri nerambursabile.

Identificarea sarcinilor administrative și a costurilor administrative s-a bazat pe aplicarea **metodologiei Modelului Costului Standard**, utilizată pe larg la nivelul Uniunii Europene și a Statelor Membre pentru identificarea și calculul costurilor administrative, care calculează costul standard pe baza următoarei formule:

$$\text{Costuri Administrative} = \Sigma \text{Preț (Timp x Tarif) x Cantitate (Frecvență x Populație)}$$

Metodologia utilizată (prezentată în detaliu într-o anexă a studiului) a fost adaptată la specificul fondurilor europene și cerințelor proiectului. Mai precis pentru parametrul tarif din formula de calcul a costurilor administrative nu s-a operat cu mai multe categorii de venituri, care corespund unei palete mai largi de tipuri de angajați (de la muncitori necalificați la personal cu diverse tipuri de studii superioare și calificări) ci s-a pentru tariful unic la nivel național, calculat pe baza tuturor câștigurilor salariale, ca medie, cifră furnizată de INS. De asemenea, cercetare s-a adresat numai beneficiarilor privați ai proiectelor finanțate din instrumentele structurale.

Metodologia a fost urmată atât pentru derularea cercetării cantitative, cât și a celei calitative, iar principalul ei avantaj este că, odată stabilită, va putea fi folosită pentru măsurători viitoare și asigură și comparabilitatea datelor studiului cu orice alt studiu de asemenea natură făcut la nivel european. Astfel, cercetarea de față poate fi considerată o **măsurătoare în bază zero**, urmând ca măsurătorile ulterioare să determine dacă cuantumul costurilor administrative a crescut sau a scăzut și cu cât anume, ca valoare procentuală.

Prima parte a evaluării s-a concentrat pe **identificarea obligațiilor de informare ale beneficiarilor** instrumentelor structurale și ai politicii agricole comune pentru perioada 2007-2013 și ai fondurilor europene structurale și de investiții pentru 2014-2020 datorate aplicării legislației europene în domeniu la nivel național, și mai departe, activitățile administrative întreprinse pentru a îndeplini aceste obligații.

Un prim pas l-a reprezentat **identificarea legislației europene relevante** (reglementărilor UE în domeniul gestionării programelor de asistență financiară a UE - FSC, FEDR, FEADR și FEP) precum și a **reglementărilor naționale de punere în aplicare a acestor reglementări**. Au fost identificate un număr de **44 regulamente** generale sau specifice fondurilor din perioada 2007-2013, la care se adaugă și **12 acte normative de origine națională** (a se vedea Anexa 4).

Au fost identificate, de asemenea, modificările care sunt deja prevăzute pentru regulamentele europene pentru implementarea FESI 2014-2020. În acest sens au fost analizate **11 regulamente** care fac parte din cadrul legislativ al noii perioade de programare.

Analizând obligațiile de informare cuprinse în regulamentele europene și în legislația națională, s-a ajuns la concluzia că au un grad de aplicabilitate extins și nu au specificitatea necesară pentru a putea sta la baza unor interviuri desfășurate potrivit metodologiei MCS. De aceea, cercetarea a fost aprofundată prin **consultarea ghidurilor solicitantului** pentru ultima cerere de proiecte/idei de proiecte a fiecărei operațiuni sau apel în parte, pentru fiecare program operațional, precum și a **manualelor și instrucțiunilor publicate de Autoritățile de Management**. În total au fost identificate și analizate aprox. 120 ghiduri, plus instrucțiunile sau corrigendum-urile conexe, care corespund unui număr echivalent de DMI-uri, operațiuni sau măsuri supuse procesului de evaluare a costurilor administrative.

Situația documentelor analizate pe programe operaționale este următoarea: 22 pentru POSCCE, 1 pentru POST (ghid comun pentru toate DMI-urile), 2 ghiduri pentru POS Mediu, 6 ghiduri pentru POR, 38 ghiduri pentru POSDRU, 4 ghiduri pentru programele de cooperare transfrontalieră, 17 ghiduri pentru PNDR și 24 de ghiduri pentru POP.

Din documentele analizate au fost extrase **obligațiile de informare concrete ale beneficiarilor, care au fost clasificate pe etape de implementarea a proiectului:**

- Elaborarea și depunerea dosarului de finanțare
- Semnarea contractului de finanțare
- Cererea de pre-finanțare
- Cererea de plată
- Cererea de rambursare
- Implementare
- Elaborarea și transmiterea rapoartelor de progres
- Monitorizare, control și audit
- Informare și publicitate.

Pe lângă activitățile administrative standardizate, metodologia MCS recomandă **folosirea conceptului de date solicitate**, adică a descrierii exacte, nestandardizate a documentelor pe care trebuie să le redacteze/copieze/obțină beneficiarii și să le prezinte autorităților. Având în vedere numărul mare de date solicitate identificate – aproape 7000 – experții Consorțiului au considerat oportună și benefică bazarea măsurătorii pe aceste

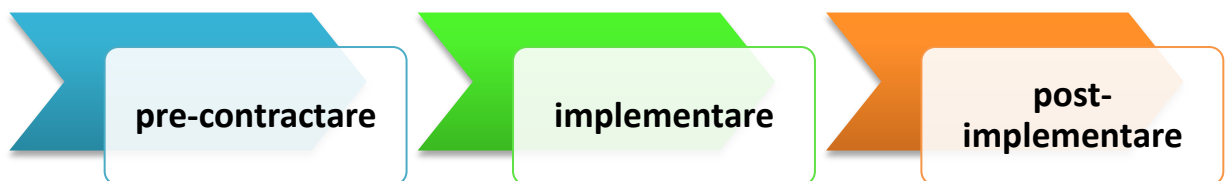
elemente, adică dezvoltarea chestionarelor pornind de la datele solicitate. Un model al chestionarului poate fi regăsit în Anexa 11, adaptat la POR, DMI 3.2.

Grupul-țintă al evaluării este reprezentat de beneficiarii de proiecte din domeniul privat, persoane juridice de drept privat cu scop patrimonial, persoane juridice de drept privat fără scop patrimonial, organizații neguvernamentale (ONG), dat fiind interesul crescut la nivel național dar și european pentru reducerea poverilor administrative suportate de sectorul privat, pornind de la premisa că orice resursă consumată de companii pentru activități cu rol administrativ este o resursă „furată” procesului de producție, care ar putea aduce plusvaloarea și competitivitatea. Metodologia a avut în vedere beneficiarii de drept privat, cu precizarea că **cercetarea s-a efectuat doar pe beneficiari, nu și pe solicitanții** care au avut proiecte în lista de rezervă sau care au fost respinși.

Din rândul grupului țintă astfel definit, a fost selectat, în baza unor criterii de selectare și eșantionare, un număr suficient de beneficiari pe baza căruia s-a realizat cercetarea.

Ca metodă de eșantionare, au fost selectați în vederea derulării interviurilor acei Beneficiari care îndeplinesc (preferabil simultan) două condiții importante:

1. au finalizat implementarea proiectului și pot oferi informații în legătură cu toate etapele de implementare (vezi figura de mai jos), care implică seturi diferite de activități și date solicitate



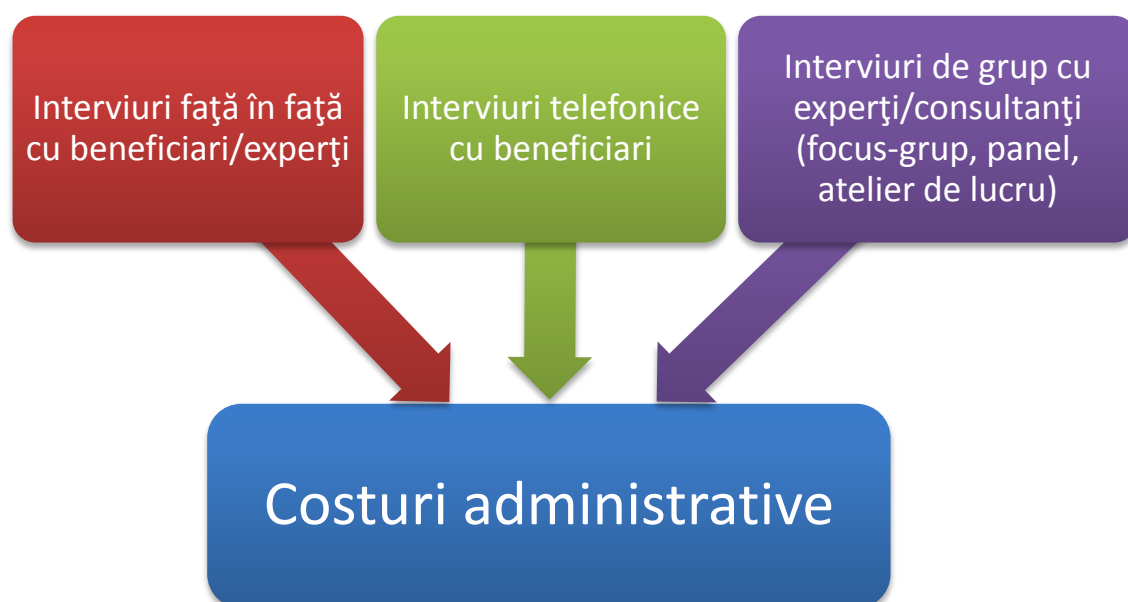
și

2. au răspuns ultimului apel publicat pe fiecare cerere de proiecte. Pentru îndeplinirea acestei din urmă condiții, experții Consorțiului s-au ghidat după o situație comprehensivă a datei publicării ultimelor apeluri pe fiecare Program Operațional (PO), Domeniu Major de Intervenție (DMI), cerere de proiecte sau operațiune orientativă.

În cadrul cercetării a fost aplicată tehnica de eșantionare bazată pe probabilitate, adică unitățile sunt selectate din populație în mod aleatoriu prin metode probabilistice. Acest lucru a permis realizarea de deducții statistice (generalizări) de la eșantionul studiat la populația de interes adică beneficiarii de fonduri europene.

Eșantionarea a cuprins toate PO-urile proporțional cu amploarea și importanța unei axe prioritare sau unui DMI în raport cu numărul de proiecte finanțate. S-au ales beneficiari din fiecare zonă de dezvoltare și de pe fiecare PO, **identificându-se un număr de 11.683 de beneficiari privați de fonduri europene.**

Colectarea informațiilor s-a bazat pe chestionare, standardizate pentru fiecare program operațional și pentru fiecare obligație de informare, care au stat la baza interviurilor. Interviurile cu beneficiarii au avut drept scop colectarea de informații cu privire la volumul de muncă așteptat/final și costurile pentru pregătirea și depunerea cererii de finanțare și de administrare a activităților finanțate. De asemenea de-a lungul interviurilor s-au obținut recomandări, sugestii, observații privind reducerea birocrăției asociate fondurilor europene pentru perioada 2014-2020. Cercetarea s-a derulat pe o perioadă de 9 luni (martie – noiembrie 2014) și a presupus 350 de interviuri cu beneficiari și experți au fost și 18 focus-grupuri și ateliere de lucru.



Intervievatorii au folosit ghidul de interviu, iar interviurile s-au derulat ca un dialog direct între beneficiari și interviuatori. S-a dovedit a fi foarte important ca beneficiarii să înțeleagă demersul de cercetare și să se convingă că rezultatele cercetării vor ajunge la autoritățile responsabile și că vor fi luate măsuri de simplificare.

Datele obținute din interviuri și cercetarea de teren au fost apoi centralizate și agregate prin intermediul unui instrument similar unei baze de date, care a permis apoi realizarea unor calcule finale, reprezentative pentru toți beneficiarii de fonduri structurale și de investiții din România pentru perioada 2007-2013. Astfel, deși analiza a fost derulată pe componente separate, una pentru FSC, FC și FEDR și una pentru FEADR și FEP, cu cercetarea separată a legislației, a obligațiilor de informare și datelor solicitate, cu interviuri dedicate și adaptate specificului lor, rezultatele sunt unitare și au fost centralizate de o asemenea manieră încât oferă o imagine corectă a costurilor și sarcinilor administrative.

Programele operaționale analizate au fost:

- POSCCE;
- PODCA;
- POSDRU;
- POR;
- POS Transporturi;
- POS Mediu;
- Programul de Cooperare Transfrontalieră România-Serbia;
- Programul de Cooperare Transfrontalieră România-Bulgaria;
- Programul de Cooperare Transfrontalieră Ungaria-România;
- PNDR;
- POP.

Etapă de derulare a cercetării a fost cuprinsă în intervalul martie – noiembrie 2014, mai precis cele 350 de interviuri cu beneficiari și experți au fost organizate și susținute în intervalul martie – august, iar cele 18 focus-grupuri și ateliere de lucru în intervalul iunie – noiembrie 2014.

Costurile administrative au fost calculate conform metodei MCS și au fost ierarhizate și prezentate pentru fiecare obligație de informare în parte. Pentru a asigura o bază de comparație, costurile administrative (în lei și în euro) sunt prezentate în paralel cu alocările financiare corespunzătoare axelor analizate din fiecare program.

Tabelul de mai jos cuprinde cifrele aferente costurilor administrative pentru Programele analizate, în ordinea mărimii.

Pe primul loc se situează Programul Național de Dezvoltare Rurală, cu cele mai mari costuri administrative suportate de beneficiarii privați – 1,41 mld. Lei (232,1 mil. Euro), reprezentând cca. reprezintă 4 % din valoarea publică a proiectelor PNDR contractate la sfârșitul anului 2013. Cifra este justificabilă prin prisma numărului mare de măsuri și de beneficiari (inclusiv persoane fizice), dar și prin aceea că au fost implementate multe proiecte de investiții, cu valori ridicate, care au necesitat și costuri administrative pe măsură. Nivelul evaluat al costurilor administrative aferente programului de dezvoltare rurală este determinat de numărul mare de beneficiari ai programului (peste 85.000 pentru măsurile analizate) precum și nivelului redus de cunoștințe al acestora în domeniul accesării finanțărilor europene.

Următorul program în ierarhia costurilor este POSCCE, pentru care s-a calculat o sumă a costurilor administrative de 396.277.463 lei, urmat îndeaproape de POSDRU cu 371.7000.076 lei. La o distanță considerabilă de acestea se regăsește POR, cu costuri administrative de 57.441.302. Valoarea relativ mică se explică prin faptul că doar două DMI-uri se adresează beneficiarilor privați și au fost incluse în analiză, iar numărul total al

beneficiarilor (numărul de proiecte depuse pe cele 6 axe analizate este de 2.133) este redus în comparație cu alte programe. În ierarhie urmează Programul Transfrontalier România Bulgaria, POS Transporturi, POS Mediu, PODCA, POP, Ungaria România și România-Serbia, ultimul dintre ele fiind evaluat la 609.666 lei costuri administrative.

Tabel 1 Costuri administrative per program analizat

Program	Costuri RON	Costuri EUR	Alocări financiare pentru axele analizate EUR	% costuri administrative raportate la alocările financiare
PNDR	1.040.904.144,67	232.101.176,14	7.505.987.010	3,09%
POSCCE	396.277.463,11	88.362.089,57	2.486.691.879	3,55%
POS DRU	371.700.076,35	82.881.815,14	3.176.780.788	2,61%
POR	57.441.302,67	12.808.282,09	1.206.920.000	1,06%
România Bulgaria	7.735.489,63	1.724.862,23	204.754.332	0,84%
POS T	6.742.934,87	1.503.542,01	4.565.937.295	0,03%
POS Mediu	6.119.600,54	1.364.550,70	4.512.470.138	0,03%
PODCA	3.848.102,29	858.051,22	199.682.518	0,43%
POP	1.865.925,32	416.064,69	219.975.000	0,19%
Ungaria România	1.415.267,00	315.576,74	224.474.935	0,14%
România Serbia	609.666,56	135.943,67	17.062.564	0,80%
TOTAL	1.894.659.973	422.471.954,19		

La nivelul fiecărui Program Operațional s-a făcut o ierarhizare a obligațiilor de informare. Astfel pentru POR, POS T și POS Mediu, cea mai împovărătoare sarcină administrativă este reprezentată de elaborarea cererii de finanțare, urmată de rambursarea

cheltuielilor, având în vedere că de obicei sunt proiecte de infrastructură și investiții, pentru care sunt solicitate studii de fezabilitate și analize cost-beneficiu. Pentru POS CCE, POS DRU, Programul de Cooperare Transfrontalieră România Serbia și PNDR, cea mai importantă sarcină administrativă este legată de rambursarea cheltuielilor, urmată de elaborarea cererii de finanțare. Pentru celelalte programe operaționale pe locul 2 sunt obligațiile de informare și publicitate (pentru Programul de Cooperare Transfrontalieră Ungaria România), modificarea contractului (pentru Programul de Cooperare Transfrontalieră România Bulgaria), și elaborarea rapoartelor (pentru PODCA).

Având în vedere că Manualul Costului Standard definește sarcinile administrative ca o subunitate a costurilor administrative, fiind generate exclusiv de legislație, și care nu ar fi efectuate de către firme dacă nu ar exista obligația legală, evaluarea a realizat și o analiză a sarcinilor administrative comparate cu costurile administrative, ținând cont implicit de activitățile pe care o firmă le-ar realiza chiar și în lipsa legislației, așa numita bună practică (BP). În vederea emiterii de recomandări pentru viitoarele simplificări, au fost avute în vedere în special acele obligații de informare pentru care cuantumul sarcinilor administrative este apropiat de cel al costurilor, ceea ce echivalează cu afirmația că întreaga (sau aproape întreaga) obligație de informare este resimțită ca o sarcină administrativă, fără ca o parte din procesul dedicat îndeplinirii ei să le fie util companiilor/beneficiarilor de fonduri.

Analiza efectuată relevă faptul că obligațiile de informare care produc cea mai mare „iritare” în rândul beneficiarilor de fonduri sunt cele legate de rambursarea cheltuielilor/cererile de plată, raportare sau chiar cerere de finanțare. La polul opus se situează obligații precum implementarea proiectelor, monitorizarea sau obținerea prefinanțării, pe care beneficiarii nu le consideră generatoare nici de mari costuri, nici de povară (sarcini) administrative.

Odată identificate și măsurate costurile și sarcinile administrative, partea calitativă a cercetării s-a axat pe recomandări de simplificare de o manieră cât mai concisă, fapt care să faciliteze adoptarea lor în viitorul cât mai apropiat. Sugestiile de simplificare identificate au fost grupate în câteva categorii mari, aplicabile tuturor programelor operaționale, în funcție de factorul asupra căruia acționează – timp, frecvență, populație, sau în funcție de tipuri de intervenții:

- Folosirea pe scară largă a instrumentelor TIC, de la depunerea cererii de finanțare până la ultima cerere de rambursare;
- Revizuire/abrogări: eliminarea din raportările tehnice și financiare a unor cerințe de raportare cu conținut prea mare de informații și cu caracter redundant;
- Abordare bazată pe încrederea între autorități și beneficiarii de fonduri nerambursabile, mai puțin centrată pe control și sancțiuni și mai mult pe îndrumare și comunicare.

Pe lângă cele de mai sus, din cercetare au reieșit alte probleme transversale asupra cărora autoritățile trebuie să intervină pentru a atinge obiectivele menționate: respectarea

termenelor, achizițiile publice, definirea cheltuielilor eligibile, specializarea funcționarilor, eficientizarea procesului de evaluare și transparentizarea lui, nevoia de manuale consolidate ale solicitantului și ale beneficiarului, simplificarea formularelor, găsirea unui mix echilibrat între apeluri cu termen și apeluri continue.

Analiza simplificărilor a luat în calcul și ceea ce s-a realizat în acest sens până în prezent, având în vedere că necesitatea adoptării unor măsuri de simplificare și fluidizare a procesului de implementare a fondurilor structurale și de coeziune este o preocupare constantă a autorităților.

Problemele și sugestiile de simplificare sunt prezentate atât dintr-o perspectivă generală, aplicabilă tuturor fondurilor cât și specifice pe fiecare program operațional sau transfrontalier în parte. Pentru a sigura coerență demersului de stabilire a propunerilor de simplificare s-a optat pentru o abordare **pe cele 3 faze ale unui proiect: depunere, implementare și post-implementare, defalcate pe următoarele etape:**

- Elaborare dosar cerere de finanțare
- Semnarea contractului de finanțare
- Obținerea prefinanțării
- Cererea de plată
- Rapoarte de progres
- Rambursarea cheltuielilor
- Implementare
- Auditare și control
- Informare și publicitate.

Recomandările generale, valabile pentru toate programele operaționale (tabelul 15) au fost extrase prin realizarea unei analize transversale a sarcinilor administrative de la nivelul fiecărui program operațional. În opinia Consultantului aceste recomandări sunt aplicabile pentru toate tipurile de beneficiari, fie publici sau din sectorul privat.

Au fost elaborate de asemenea, recomandări specifice fiecărui program operațional, care pot fi analizate din prisma problemelor specifice și găsite soluții de implementare a lor.

Este important de precizat că toate sugestiile de simplificare presupun costuri legate de implementarea lor, care pot varia de la simple ajustări sau modificări legislative până la investiții majore în infrastructura IT. Acolo unde s-a considerat relevant, au fost făcute precizări referitoare la investițiile care vor fi necesare și care ar putea fi sursa lor, în general fiind vorba de axele de asistență tehnică proprii fiecărui program. Este la fel de important de precizat că deciziile asupra măsurilor de simplificare care vor fi puse în practică trebuie luate echilibrând efectul scontat cu efortul necesar din partea autorităților.

Raportul cuprinde și o analiză a noilor regulamente FESI și a impactului lor asupra costurilor și sarcinilor administrative, sub forma unor matrice comparative. Elementul de noutate în comparație cu perioada precedentă de programare constă în preocuparea evidentă pentru reducerea poverii administrative asupra beneficiarilor de proiecte, inclusiv

prin introducerea, spre exemplu, a obligativității tuturor statelor membre de a transfera procesele de comunicare cu beneficiarii în format exclusiv electronic, posibilitatea reducerii frecvenței unor verificări pentru proiecte care se situează sub un anumit prag valoric sau utilizării unor sume forfetare sau costuri simplificate pentru anumite operațiuni.

Cu toate acestea, exercițiul actual de evaluare a costurilor administrative pentru Fondurile Structurale și de Coeziune aferente perioadei 2007-2013, a arătat că o proporție covârșitoare a costurilor administrative este generată de aplicarea legislației naționale de aplicare a prevederilor legislative ale UE în domeniu și mai ales, a regulilor de gestiune a fondurilor impuse de autoritățile responsabile de procesul de implementare:

- Autorități de management/organisme intermediare,
- Autoritatea de Certificare și Plată din cadrul Ministerului Finanțelor Publice
- Autoritatea de Audit de pe lângă Curtea de Conturi a României

În acest sens, demersul de conturare a unei imagini comparative privind nivelul costurilor administrative între perioada de programare 2007-2013 și cea aferentă anilor 2014-2020 s-a dovedit unul dificil în absența reglementărilor naționale (legislație primară, secundară și terțiară) și mai ales a ghidurilor pentru solicitanți și a manualelor de implementare. Motivul principal al absenței acestor documente constă în faptul că procesul de aprobare a viitoarelor programe operaționale este în plină derulare, urmând ca adoptarea documentelor operaționale de implementare să se realizeze ulterior aprobării acestor programe.

În concluzie, demersul de evaluare a costurilor administrative a oferit ocazia autorităților să cunoască percepțiile beneficiarilor de fonduri, prin intermediul unei metodologii consacrate și care poate fi replicată și în viitor. O parte dintre percepțiile aduse la cunoștința factorilor decizionali erau deja cunoscute, ele fiind exprimate de beneficiari prin diferitele instrumente și canale de comunicare pe care la au la dispoziție pentru a transmite mesaje autorităților. Noutatea absolută a fost însă reprezentată de cuantificarea efortului depus de beneficiari, de evidențierea, ierarhizarea și găsirea unor explicații pentru starea de fapt a lucrurilor. Mai departe, proiectul, prin prezentul raport, prezintă sistematizat o serie de propuneri de simplificare a căror aplicare va contribui la obiectivele asumate la nivel înalt legate de fondurile europene – eficientizarea utilizării lor, creșterea gradului de absorbție și a încrederii beneficiarilor în instrumentele de finanțare și în autoritățile de gestionare.

Propunem așadar ca abordarea metodologică utilizată în prezentul proiect să fie folosită de fiecare dată când o măsură poate impune costuri administrative semnificative asupra beneficiarilor de fonduri, în special beneficiarii privați, așa cum au fost ei definiți în livrabilele contractului.

Ca o garanție a atingerii obiectivelor proiectului pe termen mediu și lung, autoritățile pot urma o serie de pași, pornind de la prezentul studiu de evaluare:

- Stabilirea unor ținte clare de reducere a poverii administrative pentru beneficiarii de fonduri europene nerambursabile.

- Stabilirea unui set de măsuri de reducere cu responsabili clari și a unui sistem de monitorizare și evaluare a rezultatelor măsurilor.
- Formarea sau revizuirea mecanismelor instituționale de consultare cu beneficiarii și societatea civilă în procesul de implementare a fondurilor ESI, inclusiv o mai bună colaborare între autoritățile de management, organisme intermediare, Ministerul Fondurilor Europene, Autoritatea de Audit și Autoritatea de Certificare și Plăți din cadrul Ministerului Finanțelor Publice;
- Eficientizarea procesului de implementare a fondurilor structurale și de investiții, tradusă în creșterea ratei de absorbție pentru programele specifice perioadei 2014-2020;
- Creșterea gradului de încredere al beneficiarilor față de reprezentanții autorităților de gestionare a fondurilor.

Introducere

Situația economică problematică de la nivel mondial au determinat atât autoritățile de la nivelul Uniunii Europene cât și pe cele române să dezvolte mecanisme și instrumente în sprijinul accelerării procesului de dezvoltare economică, reducerea șomajului și crearea de noi locuri de muncă, ca unice modalități de recuperare a deficitelor existente și relansare a creșterii economice.

În acest sens, eforturile de reformă din ultimii ani s-au bazat, printre alte aspecte, și pe conștientizarea necesității unei reduceri a poverii administrative asupra mediului de afaceri, întreprinzătorilor sau cetățenilor, rezultate dintr-un proces de supra-reglementare la nivelul instituțiilor guvernamentale europene și românești, inclusiv în domeniul Fondurilor Structurale și de Coeziune, de dezvoltare rurală sau pescuit, care a condus la îngreunarea ritmului de absorbție a fondurilor, de dezvoltare a afacerilor și crearea de locuri de muncă.

Având în vedere acest context, a devenit evident faptul că Statul nu trebuie să se constituie într-o piedică în calea dezvoltării economice ci mai degrabă să faciliteze acest proces. În acest sens, la nivelul Uniunii Europene și a Statelor Membre fost demarat un amplu proces de analiză, identificare și eliminare a sarcinilor administrative rezultate din reglementări și de urmărire a unor măsuri de reducere și simplificare a birocrăției excesive. În domeniul fondurilor nerambursabile acordate Statelor Membre, procesul de implementare a Fondurilor Structurale și de Coeziune, dar și al Fondului European Agricol de Dezvoltare Rurală și cel de Pescuit, a relevat, pe lângă pregătirea insuficientă a beneficiarilor de proiecte în domeniul managementului de proiect și insuficienta cunoaștere a aspectelor legale și procedurale inerente implementării proiectelor de care au beneficiat, și o capacitate limitată a autorităților administrative responsabile de a gestiona eficient programele de asistență financiară, dublate de o comunicare deficitară cu potențiali beneficiari, dar și în cadrul procesului de implementare, cu beneficiarii proiectelor. Toate acestea au condus la un nivel de încredere redus între actorii implicați în sistemul de implementare a FSC, FEADR și FEP și, pe cale de consecință, la impunerea unui sistem extrem de complicat de implementare a proiectelor în toate fazele acestora (pre-contractare, implementare și post-implementare), așa cum demonstrează cercetarea de teren întreprinsă în cadrul proiectului care a produs prezentul raport de evaluare.

Toate activitățile de evaluare întreprinse pentru programele 2007 – 2013 au relevat, între altele, și nivele ridicate ale birocrăției impuse asupra beneficiarilor de fonduri, dar și asupra autorităților de management și organismelor intermediare, generată de posibila înțelegere eronată sau inflexibilitatea în aplicarea reglementărilor UE în domeniu și un nivel de precauție excesiv al autorităților române de control și audit în domeniu. Acestea s-a concretizat în impunerea unui volum ridicat de documente de aplicare, raportare și control pentru beneficiari, dar și un sistem extins de proceduri și responsabilități în sarcina autorităților de gestiune. Efectele acestui sistem complex și, de multe ori confuz, de implementare au constat în aplicarea de corecții financiare substanțiale aplicate beneficiarilor și suportarea parțială a acestora de către bugetul public în anul 2013, din cauza erorilor de

interpretare a legislației europene în domeniul achizițiilor publice, spre exemplu, procese intentate de beneficiari autorităților pentru corecțiile aplicate sau suspendări ale programelor operaționale, care au generat pierderi de fonduri vitale pentru economia românească.

Toate aceste probleme trebuie abordate și găsite soluții de ameliorare pentru exercițiul de programare bugetară 2014-2020 în perspectiva asigurării unei coordonări eficiente a tuturor autorităților de management și obținerea unui cadru coerent de implementare a viitoarelor programe operaționale care să conducă la absorbția completă a fondurilor disponibile, cu efectele scontate asupra economiei și societății românești.

România și-a asumat acest demers cu privire la o mai bună reglementare, în calitate de Stat Membru al UE, dar și conștientă fiind de necesitatea susținerii procesului de dezvoltare economică și creare de locuri de muncă, nevoie recunoscută de toate guvernele care s-au succedat. Acest proces include susținerea eforturilor Comisiei Europene de a reduce costurile administrative la nivelul UE (Programul de Acțiune al CE privind reducerea costurilor administrative în Uniunea Europeană cu 25% până în 2012 – COM (2007) 23, Ianuarie 2007¹). Programul de Acțiune al CE, transpus în România prin *Strategia guvernamentală pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008-2013* și continuată de *Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020*, susține demersurile de reformă administrativă și respectă cerințele CE privind îmbunătățirea procesului de reglementare. Statele membre UE sunt obligate să efectueze evaluări ex-post (asupra legislației deja în vigoare) ale costurilor administrative, să definească obiective de simplificare și să ia măsurile necesare. Aceste acțiuni sunt menite să creeze un mediu de afaceri mai eficient, care exercită mai puțină presiune asupra agenților economici și care, astfel, facilitează activitatea firmelor și stimulează creșterea economică.

Măsurătoarea care face obiectul prezentei analize are menirea de a oferi o imagine de ansamblu cantitativă a tuturor costurilor administrative pentru beneficiarii de fonduri structurale și de investiții din România, care rezultă din legislația europeană și națională. Deoarece este vorba despre un prim astfel de demers desfășurat în România, măsurătoarea este una **în bază zero**, adică este un prim reper în măsurarea costurilor administrative, urmând ca orice măsurătoare ulterioare efectuată conform aceleiași metodologii, să se raporteze la măsurătoarea în bază zero pentru a putea desprinde concluzii privind evoluția costurilor administrative.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0023:FIN:EN:PDF>

Capitolul I. Aspecte generale privind metodologia de realizare a cercetării

Evaluarea face parte dintr-un ansamblu mai larg de inițiative ale Guvernului României, prin Ministerul Fondurilor Europene, de a eficientiza procesul de gestiune a asistenței nerambursabile a Uniunii Europene și de a facilita astfel un grad mai ridicat de absorbție a fondurilor disponibile prin implementarea unor proiecte viabile și cu un grad de sustenabilitate ridicat în rândul grupurilor sau domeniilor de activitate țintă.

Necesitatea demersului de analiză și simplificare în sarcina statelor membre este menționat de articolul 4 al **Regulamentului (UE) nr. 1303/2013** - Principii generale, care stipulează obligativitatea Comisiei Europene și a statelor membre de a reduce sarcinile administrative ale beneficiarilor, și de a articolul 27, care prevede că „[...] *fiecare program include măsuri luate pentru a asigura implementarea eficace, eficientă și coordonată a fondurilor ESI și a acțiunilor în vederea reducerii sarcinii administrative ale beneficiarilor*”.

Proiectul de măsurare se fundamentează pe o abordare de genul **lecțiilor învățate**, având ca punct de plecare experiența perioadei de programare 2007-2013 a Fondurilor Structurale și de Coeziune și vizează obținerea unei **măsurători în bază zero** a costurilor administrative pentru beneficiarii de proiecte. Aceste valori de bază vor fi mai apoi analizate și interpretate în perspectiva obținerii unui corp consolidat de măsuri de simplificare sau de reducere a sarcinilor administrative care decurg din procesul de implementare a proiectelor pentru beneficiari. Măsurile vor face obiectul unui proces de analiză și al unui de implementare pentru proiectele finanțate din Fondurile Structurale și de Investiții aferente perioadei de programare 2014-2020.

Grupul-țintă al demersului este **sectorul privat**, reprezentat de beneficiarii de proiecte **din domeniul privat, persoane juridice de drept privat cu scop patrimonial, persoane juridice de drept privat fără scop patrimonial, organizații neguvernamentale (ONG)**. O categorie aparte de beneficiari luată în considerare este cea a **instituțiilor de învățământ** - universitățile spre exemplu (universitățile au fost frecvent beneficiari de fonduri din PO DCA, POS DRU sau POS CCE pentru cercetare) și **companiile/societățile comerciale cu acționariat majoritar de stat**, persoane juridice de drept privat, în cazul societăților comerciale de stat (cum ar fi CNADNR – beneficiar POS T, societăți comerciale înființate de autorități publice locale în domeniul serviciilor publice). Pentru mai multe informații privind tipologia exactă a beneficiarilor care au fost analizați pe fiecare program, axă și DMI în parte, se pot consulta tabelele 1-10 din secțiunea următoare.

Metodologia utilizată

Metodologia utilizată pentru demersul de măsurare a costurilor administrative și extragerea sarcinilor administrative pentru beneficiari este Modelul Costului Standard (MCS), adaptată pentru a răspunde la specificitatea fondurilor structurale și de coeziune. *Anexa 1* cuprinde detalierea metodologiei utilizate în cercetarea care face obiectul

prezentului raport de evaluare, în timp ce secțiunea de față își propune să sintetizeze metodologia și să explice pașii esențiali ai cercetării.

MCS este așadar metodologia utilizată pe larg la nivelul Comisiei Europene și al Statelor Membre pentru măsurarea costurilor administrative, dezvoltată pentru a oferi o metodă simplificată, coerentă de estimare a costurilor administrative impuse agenților economici de către autorități, prin intermediul reglementărilor în vigoare.

Justificarea utilizării acestui instrument de măsurare se sprijină pe o serie de decizii și acte administrative de la nivelul Comisiei Europene, precum:

- Ghidul Comisiei Europene de evaluare a impactului, SEC(2009) 92, Anexa 10 Evaluarea costurilor administrative impuse de legislația EU²,
- Comunicarea Comisiei 518 din 2005 asupra unei metodologii comune de evaluare a costurilor administrative impuse de legislație³,
- Documentul de lucru 1329 din 2005 al Comisiei – Anexă la Comunicarea asupra unei metodologii comune de evaluare a costurilor administrative impuse de legislație⁴,
- Comunicarea COM(2014)114 Comisiei către Parlamentul European, Consiliu Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor privind tabloul de bord (*scoreboard*) pentru simplificările finale ale cadrului financiar multianual 2014-2020⁵.

Principalul scop al metodologiei este acela de a evalua **costul obligațiilor de informare impuse de legislația europeană și națională**, atât cantitativ, prin cuantificarea financiară a activităților administrative conform metodologiei Modelului Costului Standard, cât și calitativ, prin identificarea celor mai costisitoare obligații de informare pentru beneficiari și identificarea de soluții practice de simplificare/reducere a costurilor și sarcinilor administrative.

Metodologia a fost utilizată cu succes și la nivelul Comisiei Europene în studii precum:

- *Regional governance in the context of globalization: reviewing governance mechanisms & administrative costs. Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund, SWECO International* – studiu care identifică și estimează costurile administrative ale implementării fondurilor de dezvoltare regională și a fondurilor structurale la nivelul statelor membre, pentru perioada de programare 2007-2013, o măsurătoare în bază zero;
- *Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds), 2012, European Commission* – studiu care identifică în ce măsură diferitele

² http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/docs/sba/iag_2009_en.pdf

și http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf

³ COM(2005)518 disponibilă la <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0518:FIN:EN:PDF;>

⁴ SEC(2005)1329, disponibilă la <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005SC1329:EN:NOT>

⁵ COM(2014)114, disponibilă la <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-114-EN-F1-1.Pdf>

modificări ale cerințelor din reglementări ar putea schimba povara totală a costurilor administrative legate de managementul fondurilor la nivelul statelor membre.

- *Simplificarea politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020*, un material care explică beneficiarilor și autorităților de gestionare principalele îmbunătățiri practice propuse în materie de simplificare, pentru perioada de programare 2014-2020.

Pentru informații legate de aplicarea metodologiei MCS de către statele membre, am făcut apel la sursa de date SCM Network⁶.

Specificul fondurilor europene nerambursabile

Reglementările europene în domeniul gestiunii fondurilor nerambursabile și legislația națională destinată punerii în aplicare a acestora pot genera efecte multiple asupra beneficiarilor de proiecte privați sau publici, dar și asupra autorităților responsabile de gestionarea programelor operaționale. Efectele respective se traduc, printre altele, și în costuri – administrative, financiare sau de altă natură, asociate respectării cerințelor formale de conformitate cu legislația în vigoare. Costurile administrative reprezintă, evident, doar o categorie de costuri pe care reglementările le generează asupra beneficiarilor, pe lângă costuri financiare sau de conformare, care nu fac obiectul acestei cercetări.

Este important de reiterat faptul că analiza s-a concentrat pe costurile administrative ale beneficiarilor finali aparținând sectorului privat (inclusiv organizațiile neguvernamentale), pornind de la premisa că rezultatele cercetării pot fi, în anumite condiții, extrapolate la beneficiarii din sectorul public, cu rezultate diferite.

Pentru a răspunde obiectivelor proiectului, au fost identificate și analizate cele mai *costisitoare* obligații de informare în funcție de parametrii stabiliți de metodologia MCS (*timp, tarif sau populație afectată*) și au fost formulate atât soluții generale de simplificare, aplicabile indiferent de natura programului operațional, cât și soluții specifice, adaptate programelor operaționale suspuse demersului de analiză. Astfel, pe lângă soluțiile de simplificare incluse de Comisia Europeană în documentele programatice și reglementările aferente perioadei de programare 2014-2020, este critic ca și autoritățile responsabile din România să inițieze un proces de simplificare a regulilor și procedurilor aplicate în relația cu beneficiarii de fonduri nerambursabile. Un rol important în aplicarea metodologiei l-a avut etapa de eșantionare a respondenților, cea de interviuri și cea de elaborare a calculului final.

- Eșantionarea – pentru a identifica și chestiona/intervieva beneficiarul tipic de proiecte, care a derulat toate etapele de depunere și implementare a unui proiect, fiind astfel în măsură să furnizeze informații utile cu privire la toate fazele de derulare a unui proiect.

⁶ <http://www.administrative-burdens.com/>

- Interviewarea, din două puncte de vedere: colectarea informațiilor relevante pentru efectuarea măsurătorii și identificarea unor soluții aplicabile de reducere a poverii administrative.
- Elaborarea calculului final, care armonizează cifrele obținute și furnizează o imagine reală a sarcinilor administrative pentru beneficiarii de fonduri nerambursabile. În acest scop, pentru efectuarea calculelor, s-a avut în vedere *mediana costurilor indicate de respondenți*, fiind eliminate valorile extreme furnizate.

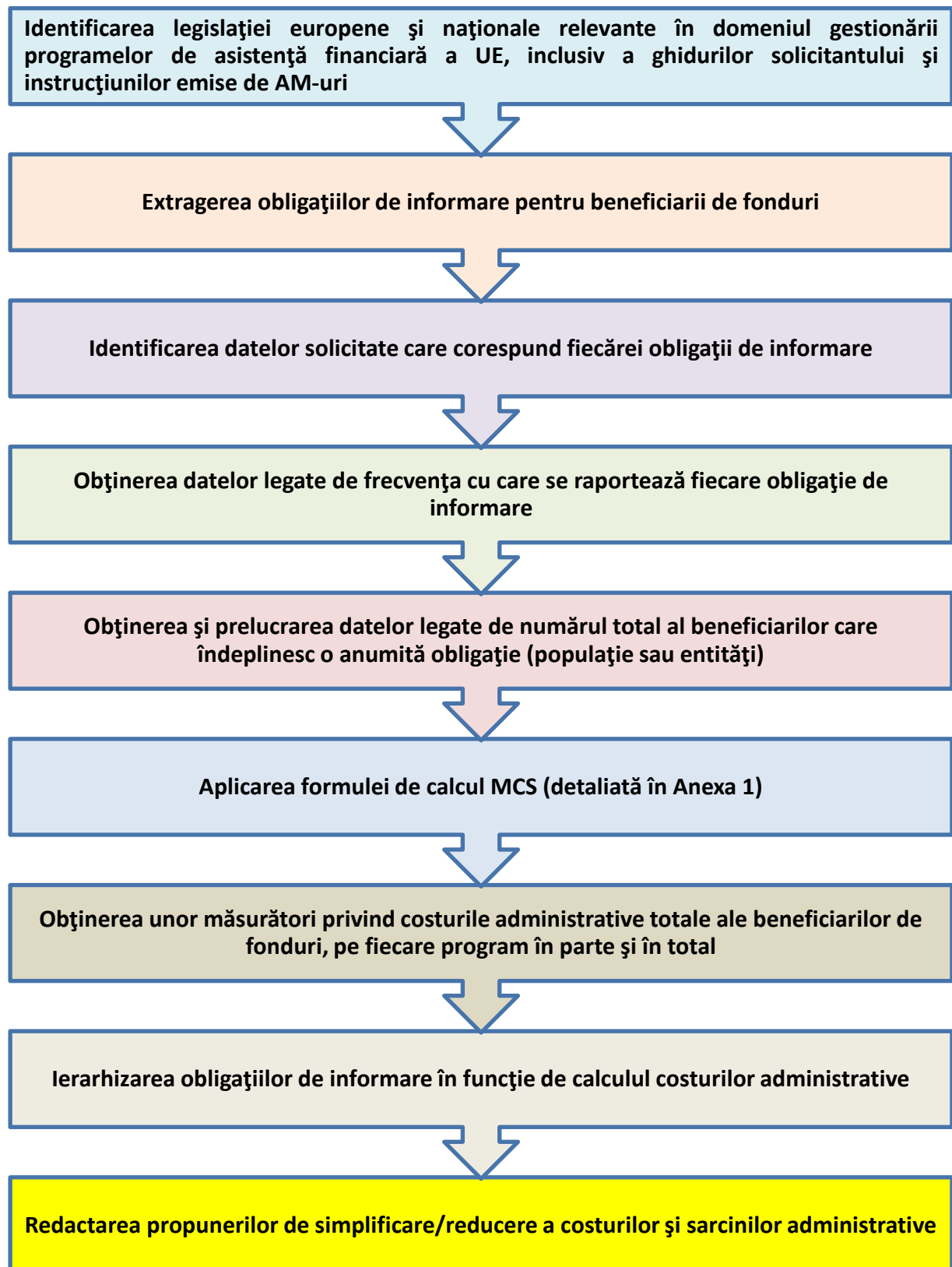
Calcularea/evaluarea costurilor administrative s-a realizat prin utilizarea și adaptarea modelului Costului Standard (MCS). MCS a fost dezvoltat pentru a oferi o metodă simplificată, consistentă pentru estimarea costurilor administrative impuse asupra mediului de afaceri de aplicarea reglementărilor la nivel național. Unul din avantajele - cheie ale utilizării MCS provine din faptul că acesta utilizează un nivel ridicat de detaliu în procesul de măsurare a costurilor administrative, mergând până la nivelul activităților administrative individuale.

MCS are, de asemenea, o abordare pragmatică a procesului de măsurare și își propune să ofere estimări care să îi mențină consistența la nivel orizontal, indiferent de fondurile UE și programele operaționale analizate. Prin urmare, MCS se focalizează asupra acelei părți din povara administrativă care poate fi influențată **doar de reglementatori**. Rezultatele măsurătorilor fac abstracție de nivelul de conformare și pleacă de la premisa că toți actorii se conformează obligațiilor care le revin. Într-un mod similar, MCS nu se concentrează nici pe scopul general al reglementărilor, nu urmărește să dea o măsură asupra atingerii sau nu a obiectivelor de politici publice urmărite de autorități.

Costurile administrative sunt costurile suportate de mediul de afaceri, de sectorul asociativ sau de instituțiile publice pentru a răspunde unor obligații legale sau pentru a furniza anumite informații asupra activității lor, fie către alte autorități publice, fie către alte părți terțe.

În ceea ce privește scopul prezentei măsurători, vom opera cu definiția care identifică costurile administrative ca fiind acele costuri legate de activități administrative pe care beneficiarii de proiecte trebuie să le desfășoare pentru a își îndeplini obligațiile de informare impuse de reglementările europene/naționale în domeniul fondurilor europene.

Pașii metodologici urmați⁷:



⁷ Sunt detaliați atât în Anexa 1, cât și în capitolul de mai jos care prezintă activitățile proiectului, existând un anumit grad de suprapunere dintre pașii metodologici și activitățile proiectului.

Detalii despre derularea cercetării, programele operaționale cuprinse în cercetare, specificități

Analiza a fost derulată pe componente separate, una pentru FSC, FC și FEDR și una pentru FEADR și FEP, cu cercetarea separată a legislației, a obligațiilor de informare și datelor solicitate, cu interviuri dedicate și adaptate specificului lor. Cu toate acestea, rezultatele sunt unitare și au fost centralizate de o asemenea manieră încât oferă o imagine corectă a costurilor și sarcinilor administrative.

Etapa de derulare a cercetării a fost cuprinsă în intervalul martie – noiembrie 2014, mai precis cele 350 de interviuri cu beneficiari și experți au fost organizate și susținute în intervalul martie – august, iar cele 18 focus-grupuri și ateliere de lucru în intervalul iunie – noiembrie 2014. *Anexa 2* cuprinde listarea beneficiarilor intervievați, cu mențiunea că un beneficiar a răspuns, în medie la 2 chestionare, adică a contribuit la măsurarea a 2 obligații de informare.

Evaluarea a avut la bază o serie de **ipoteze sau supoziții de lucru**, după cum urmează:

- ✓ MCS nu este o cercetare de piață, ci o metodă specifică de analiză, care, aplicată fondurilor structurale și de investiții, se bazează în mare parte pe opiniile experților, pe informațiile oferite de instituțiile publice responsabile cu elaborarea și implementarea legilor supuse analizei (AM-uri, Autoritatea de Audit etc.) și pe datele statistice oficiale;
- ✓ Interviurile directe cu persoane juridice private sunt instrumente de măsurare a costurilor și de obținere a unor sugestii de simplificare. Veridicitatea și oportunitatea implementării unor astfel de măsuri de simplificare a fost apoi verificată și supusă dezbaterilor, în cadrul proiectului;
- ✓ Toate prevederile măsurate sunt obligatorii conform legii (măsurătoarea nu include prevederi voluntare);
- ✓ Ghidurile solicitantului au fost considerate a fi legislație aplicabilă beneficiarilor, însă nu și instrucțiunile emise de Autoritățile de Management, care sunt percepute mai mult ca instrumente de sprijin în implementare, fără a avea un caracter legislativ;
- ✓ Rezultatele măsurătorii sunt bazate pe ipoteza că toți beneficiarii respectă obligațiile de informare avute în vedere;
- ✓ Populația a fost determinată pe baza datelor cele mai recente la data măsurătorii privind numărul de beneficiari de proiecte finanțate prin Fonduri structurale și de coeziune, precum și din cele aferente domeniului agricol și pescuit, incluse în criteriile de segmentare;
- ✓ Costurile medii orare cu forța de muncă au fost stabilite pe baza datelor statistice cele mai recente, privind câștigurile salariale medii orare, la nivel național, aferente personalului implicat în derularea activităților administrative (date INS).
- ✓ Datorită complexității, dimensiunii și acoperirii extensive a portofoliului analizat, măsurătoarea s-a limitat la elementele esențiale și general aplicabile.

Categorii de beneficiari

Metodologia a avut în vedere beneficiarii de drept privat, așa cum sunt detaliați în tabelul de mai jos pe categorii, cu precizarea că **cercetarea s-a efectuat doar pe beneficiari, nu și pe solicitanții** care au avut proiecte în lista de rezervă sau care au fost respinși. Cu toate acestea, o mare parte a beneficiarilor intervievați au oferit informații și din poziția de solicitant în alte proiecte, sau chiar pe alte programe operaționale.

În cadrul cercetării, măsurarea sarcinilor administrative s-a realizat așadar pentru următorii beneficiari eligibili:

Figura 1 Categorii de beneficiari

Persoane juridice de drept privat cu scop patrimonial	Conform legislației în vigoare din România privind societățile comerciale. Pentru desfășurarea de activități economice, persoanele fizice și juridice se pot asocia și pot constitui societăți comerciale, care sunt persoane juridice de drept privat cu scop patrimonial. Acestea se pot constitui în una din formele permise de reglementările în domeniu privind societățile comerciale: societate în nume colectiv, societate în comandită simplă, societate pe acțiuni, societate în comandită pe acțiuni sau societate cu răspundere limitată. Societățile comerciale sunt constituite în vederea efectuării de activități economice producătoare de profit, precum și acte conexe acestora.
Persoane juridice de drept privat fără scop patrimonial	Reprezintă, potrivit reglementărilor legale, o asocieră de persoane fizice și juridice care urmăresc desfășurarea unor activități de interes general sau în interesul unei colectivități or, după caz, în interesul lor personal nepatrimonial. Aceste organizații de drept privat nu au scop patrimonial. Cadrul legal de organizare și funcționare a organizațiilor neguvernamentale este reprezentat de Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 privind asociațiile și fundațiile. În această categorie de beneficiari se regăsesc organizațiile neguvernamentale – o denumire generică care include asociații, fundații și federații.
Instituțiile de învățământ private	Universitățile private au fost frecvent beneficiari de fonduri din PO DCA, POS DRU sau POS CCE pentru cercetare
Persoane juridice de drept privat, cu acționariat majoritar de stat - companiile/societățile comerciale	societățile comerciale cu acționariat de stat (cum ar fi CNADNR – beneficiar POS T, societăți comerciale înființate de autorități publice locale în domeniul serviciilor publice), chiar dacă sunt de interes public sau strategic național.

În sensul celor descrise mai sus, demersul de măsurare nu a inclus autoritățile administrației publice centrale sau locale care au îndeplinit rolul de beneficiar de Fonduri Structurale și de Coeziune din perioada de programare 2007-2013. Din acest motiv, POAT a fost exclus din exercițiul de măsurare, la fel cum au fost excluse și unele DMI-uri din diferite programe operaționale, care se adresează exclusiv beneficiarilor publici.

Figură 2 Lista categoriilor de beneficiari intervievați:

• <i>Persoane fizice beneficiare de fonduri (în cazul FEADR)</i>
• <i>PFA-uri</i>
• <i>IMM-uri</i>
• <i>Întreprinderi mari</i>
• <i>Companii sau societăți comerciale cu capital de stat</i>
• <i>Universități</i>
• <i>Institute de cercetare</i>
• <i>ONG-uri, asociații și fundații.</i>

O detaliere suplimentară asupra tipurilor de beneficiari incluși în cercetare pe fiecare program în parte se vor regăsi în Anexa 3 cuprinzând tabelele cu axe prioritare, domeniile majore de intervenție, operațiuni și beneficiari analizați pentru programele incluse în cercetare.

Metodologie de identificare și eșantionare a beneficiarilor pentru interviuri/ chestionare/ focus-grupuri

Informația disponibilă public cu privire la beneficiarii proiectelor finanțate din FSE, FC, FEDR, FEADR și FEP a fost analizată de echipa proiectului pentru a stabili criteriile de eșantionare relevante pentru rezultatele cercetării.

Analiza a arătat că, în general, măsurile aferente fondurilor structurale se adresează unei diversități mari de beneficiari: persoane fizice, persoane fizice autorizate, societăți comerciale, organizații non-guvernamentale, autorități publice, etc. În acest context, tipul de beneficiar conform condițiilor de eligibilitate prevăzute în ghidul solicitantului a fost considerat a fi cel mai relevant din perspectiva oferirii de informații coerente cu privire la cuantificarea efortului depus de diferite entități pentru accesarea și implementarea proiectelor cu finanțare europeană din toate domeniile. În etapa de interviu s-a urmărit pe cât posibil includerea de respondenți din categoriile cu cel mai mare număr de proiecte contractate corespunzător fiecărei măsuri analizate.

Majoritatea datelor de contact ale beneficiarilor au fost disponibile din surse publice (website-urile autorităților de management). Pentru o parte dintre măsuri aceste date nu au existat și în consecință au fost solicitate autorităților în domeniu (MFE, AM PNDR, AM POP, APIA etc.).

Metode de eșantionare a grupului-țintă

Ca metodă de eșantionare, au fost selectați în vederea derulării interviurilor acei Beneficiari care îndeplinesc (preferabil simultan) două condiții importante:

3. au finalizat implementarea proiectului și pot oferi informații în legătură cu toate etapele de implementare (vezi figura de mai jos), care implică seturi diferite de activități și date solicitate



și

4. au răspuns ultimului apel publicat pe fiecare cerere de proiecte. Pentru îndeplinirea acestei din urmă condiții, experții Consorțiului s-au ghidat după o situație comprehensivă a datei publicării ultimelor apeluri pe fiecare Program Operațional (PO), Domeniu Major de Intervenție (DMI), cerere de proiecte sau operațiune orientativă.

Modalitatea de selecție bazată pe prima condiție, referitoare la etapele de implementare, a urmărit obținerea unei imagini coerente asupra întregului proces de gestiune a unui proiect.

Fiecare etapă din ciclul de viață al unui proiect finanțat prin fonduri nerambursabile conține obligații de informare diferite (dosarul cererii de finanțare, semnarea contractului, cerere de rambursare, control și audit) iar pentru îndeplinirea acestor Obligații de Informare (OI), beneficiarul trebuie să prezinte documente autorităților, numite în cadrul proiectului **date solicitate (DS)**.

Un chestionar completat este echivalentul unui interviu pentru o singură obligație de informare.

Rolul acestor chestionare a fost să evalueze timpul, resursele umane și financiare pe care un beneficiar le are în urma îndeplinirii unei obligații de informare

În cadrul cercetării a fost aplicată tehnica de eșantionare bazată pe probabilitate. O caracteristică esențială a tehnicilor de eșantionare bazate pe probabilitate este că unitățile sunt selectate din populație în mod aleatoriu prin metode probabilistice. Acest lucru ne-a permis să facem deducții statistice (generalizări) de la eșantionul studiat la populația de interes adică beneficiarii de fonduri europene.

Eșantionarea a cuprins toate PO-urile proporțional cu amploarea și importanța unei axe prioritare sau unui DMI în raport cu numărul de proiecte finanțate. S-au ales beneficiari din fiecare zonă de dezvoltare și de pe fiecare PO. Cu ajutorul bazei de date primită de la

[Ministerul Fondurilor Europene](#)⁸, am identificat un număr de 11.683 de beneficiari privați de fonduri europene. Beneficiarii au fost împărțiți pe regiuni de dezvoltare și PO-uri pentru a avea o imagine cât mai clară și un tablou complex al modalității de selecție. Este importantă clasificarea regională a beneficiarilor de fonduri europene pentru a avea un rezultat final al interviurilor ce ține cont de discrepanțele absorbției de fonduri europene la nivel național. Conform informațiilor analizate, la nivel regional există o diferență mare între beneficiarii de fonduri europene și capacitatea acestora de a aplica pentru diferite PO-uri. Unele zone mai slab dezvoltate au o capacitate financiară și administrativă mai scăzută, în timp ce zonele urbane sau zonele cu un PIB mai mare, au o capacitate de absorbție a fondurilor mai mare. Luând în considerare acestea, concluzionăm că în unele zone beneficiarii privați se comportă diferit față de alte zone, iar problemele legate de cheltuielile administrative pot fi diferite de la regiune la regiune.

Astfel s-au creat baze de date cu fiecare din cele 8 regiuni de dezvoltare și cu proiectele implementate în acele zone, pe toate PO-urile, urmărind elementele de mai jos:

- 1. Zona de Dezvoltare**
- 2. Tipologia beneficiarului**
- 3. Programul Operațional**
- 3. Axa Prioritară**
- 4. Domeniul Major de Intervenție**
- 5. Numele și adresa beneficiarului**
- 6. Numele Proiectului**
- 7. Valoarea proiectului**

După ce aceste date au fost structurate s-a trecut la eșantionarea bazată pe probabilitate. Au fost alese proiecte din fiecare zonă în funcție de cantitatea (numărul de proiecte și de beneficiari) și volumul (finanțarea acordată) acestora pe fiecare axă/DMI. Beneficiarii intervievați au fost aleși din fiecare zonă, în funcție de tipul lor (ONG, IMM, consultant, evaluator etc.) pe care o reprezintă și apelul pentru care a aplicat, cu mențiunea că li s-au solicitat informații diferite, în funcție de faza proiectului (cerere de finanțare, rambursare, control și audit etc.). De aceea de multe ori au fost probleme în cadrul interviurilor deoarece o singură persoană nu cunoștea în detaliu toate datele solicitate. În astfel de cazuri chestionarele au fost trimise către persoanele care cunoșteau în detaliu aceste aspecte (departamentul financiar sau la alte departamente). Astfel s-a asigurat colectarea unor informații uniforme și precise și valabile pentru toate zonele și tipurile de beneficiari, iar rezultatele obținute din chestionare sunt relevante pentru reducerea cheltuielilor administrative și viitorul proces de absorbție al fondurilor europene.

⁸ Informații derulare fonduri europene: <http://www.data.gov.ro/dataset/informatii-derulare-fonduri-europene-smis>

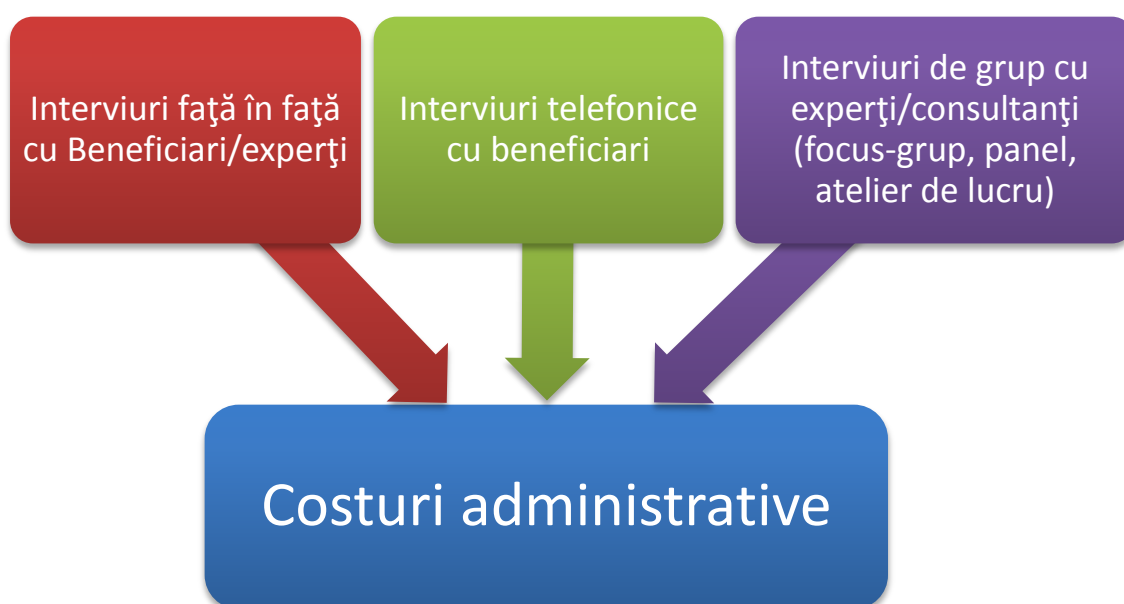
Metode de colectare a informațiilor

Chestionarele utilizate au fost standardizate pentru fiecare program operațional și pentru fiecare obligație de informare. Fiecare din etapele de implementare generează costuri administrative, iar prin intermediul acestor interviuri, au fost identificate costurile administrative, pentru a optimiza și reduce pe viitor toate aceste obligații de informare (OI-uri). Interviurile cu beneficiarii au avut drept scop colectarea de informații cu privire la volumul de muncă așteptat/final și costurile pentru pregătirea și depunerea cererii de finanțare și de administrare a activităților finanțate. De asemenea de-a lungul interviurilor s-au obținut recomandări, sugestii, observații privind reducerea birocrăției asociate fondurilor europene pentru perioada 2014-2020.

Interviurile cu beneficiarii selectați s-au realizat față în față sau telefonic, iar în unele cazuri s-au organizat interviuri de grup ale unor consultanți/experti. În foarte multe cazuri, beneficiarii de fonduri europene private apelează la serviciile unor firme de consultanță sau a unor experți independenți. Beneficiarii direcți externalizează serviciile de consultanță astfel că majoritatea activităților administrative (AA) sunt realizate de aceștia. De aceea pe lângă interviurile directe și telefonice cu beneficiarii de fonduri europene, panelurile și atelierile de lucru realizate cu experți și consultanți au ajutat la o înțelegere deplină a cheltuielilor administrative și implicit la recomandări mai bune pentru fluidizarea absorbției în următoarea perioadă financiară 2014-2020.

În afara datelor cantitative obținute în urma interviurilor derulate, au fost colectate observații de ordin calitativ și propuneri de simplificare atât pentru etapa de accesare (dosarul cererii de finanțare) cât și în privința aspectelor specifice derulării și implementării proiectului.

Figură 3 Metode de investigare utilizate



Potrivit celei de-a doua condiții de eșantionare expuse mai sus, au fost vizați acei Beneficiari care au depus aplicații la ultimul apel lansat de autoritatea de management. Această opțiune s-a fundamentat pe ipoteza că ultimele cereri de proiecte lansate, cu documentele aferente, au conținut și eventualele măsuri de simplificare adoptate, eliminând astfel posibilitatea de a măsura costuri administrative reduse deja de autorități sau de a propune măsuri de simplificare implementate deja. Astfel, am selectat pentru interviuri doar pe acei beneficiari care au depus cereri de finanțare la o dată ulterioară pentru ultimul apel pe fiecare cerere de proiecte sau operațiuni orientative anunțate.

Din cadrul fiecărui program operațional au fost selectate acele DMI-uri sau axe care vizau, conform documentelor cadru de implementare sau ghidurilor solicitantului, beneficiari privați. Axele sau DMI-urile analizate se regăsesc în Anexa 3, împreună cu detalii despre ghidul consultat și intervalul în care operațiunea/apelul/măsura au fost deschise pentru depunerea de cereri de finanțare.

În ceea ce privește PNDR și POP principalele ipoteze de lucru în derularea cercetării a pornit de la elementele specifice celor două programe:

- Includerea în eșantion a **beneficiarilor contractați** pentru a asigura astfel posibilitatea colectării de informații unitare pe toate etapele procesului de accesare a fondurilor;
- **Implicarea experților și a consultanților** pe tot parcursul cercetării având în vedere faptul că în lipsa unei pregătiri specifice adecvate majoritatea proiectelor PNDR și POP au beneficiat de la accesare până la implementare de suportul unui consultant (fie că acesta a fost sau nu remunerat);
- **Adaptarea chestionarelor standard** dezvoltate de echipa proiectului atât la specificul PNDR și POP cât și personalizarea lor conform cerințelor fiecărei măsuri analizate prin pre-completarea datelor specifice referitoare la obligații de informare și date solicitate în pentru derularea cu succes a interviurilor din teren. Pentru unitatea informației în formatele respective au fost incluse și întrebări privind garantarea din Fondul de Garantare a Creditului Rural (FGCR) și Fondul National de Garantare a Creditelor pentru IMM-uri (FNGCIMM) precum și privitor la schemele de ajutor de stat N 578/ 2009, 123XS13, 123XS28/2008;
- **Adaptarea chestionarelor la percepția beneficiarilor din mediul rural** atât în ceea ce privește etapele de accesare și derulare a unui proiect cât și cuantificările de timp (în condițiile în care entitățile cu profil agricol și piscicol din România nu folosesc instrumente specifice de management al timpului).

În acest context, informațiile privind obținerea sau elaborarea documentelor solicitate precum și durata activităților administrative aferente pentru toate etapele unui proiect au fost estimate pe baza opiniei experților, beneficiarul direct fiind chestionat cu privire la *ierarhizarea* OI, DS și AA desfășurate pe baza percepției sale privind gradul de dificultate în realizarea lor. Pentru păstrarea unei abordări unitare în cadrul proiectului, agregarea rezultatelor interviurilor pentru fondurile FEADR și FEP a fost realizată conform modelului standard elaborat în cadrul proiectului.

Capitolul II. Rezultatele evaluării

1. Obligațiile de informare ale beneficiarilor

Capitolul de față conține o sinteză a obligațiilor de informare ale beneficiarilor instrumentelor structurale și cele ale politicii agricole comune pentru perioada 2007-2013 și ale fondurilor europene structurale și de investiții (FESI) pentru 2014-2020 datorate aplicării legislației europene în domeniu la nivel național. Fiecare dintre obligațiile de informare identificate este apoi detaliată în activități administrative și date solicitate (documentele care le sunt solicitate beneficiarilor pentru a face dovada îndeplinirii unei obligații legale). Prezentul capitol are deci rolul de a furniza un inventar rezultat din aplicarea primilor pași ai cercetării – obligațiile de informare ale beneficiarilor instrumentelor structurale și ai politicii agricole comune pentru perioada 2007-2013 și ai fondurilor europene structurale și de investiții pentru 2014-2020 datorate aplicării legislației europene în domeniu la nivel național, și mai departe, activitățile administrative întreprinse pentru a îndeplini aceste obligații.

1.1. Identificarea legislației europene relevante pentru implementarea FSC, FEADR și FEP pentru perioada de programare 2007-2013

Derularea finanțării a fost reglementată în principal de regulamentele europene prezentate în *Anexa 4 Acte normative europene și aria de aplicabilitate*, care au sau au avut un impact direct asupra politicilor statelor membre pentru utilizarea fondurilor disponibile. Lista cuprinde toate actele normative de origine UE cu impact asupra procesului de utilizare a fondurilor europene disponibile prin cele 3 instrumente de finanțare, care au fost analizate, pentru a extrage apoi obligațiile de informare ale beneficiarilor.

Obligațiile de informare derivate din regulamentele europene menționate în Anexă și care au generat obligații de informare directe pentru beneficiarii de fonduri europene sunt detaliate în capitolele următoare, cu estimarea costurilor suportate de beneficiari.

1.2. Identificarea modificărilor aduse regulamentelor europene pentru perioada 2014-2020 (FESI) care au avut impact asupra costurilor administrative

În anul 2013 au fost publicate noile reglementări care asigură cadrul legislativ al noii perioade de programare și care abrogă regulamentele în vigoare până la data respectivă. Lista acestor regulamente este prezentată în *Anexa 5*.

1.3. Identificarea obligațiilor UE de informare și transpunerea lor în obligații naționale de informare pentru 2007-2013

Din cercetarea regulamentelor europene au reieșit numeroase obligații de informare, însă acestea se adresează în principal statelor membre și autorităților naționale de gestionare a fondurilor, foarte puține dintre acestea fiind direcționate către beneficiari. *Anexa 6 Obligații de informare extrase din legislație* (care urmărește modelul de fișă de raportare, conform metodologiei MCS) cuprinde legislația europeană, obligația de informare și inventariază apoi modalitatea prin care legislația națională preia obligațiile de informare.

Preluarea obligațiilor de informare în legislația națională nu permite întotdeauna trasarea unei corespondențe clare între cele două tipuri de acte normative – europene și naționale.

Regulamentele europene pentru utilizarea fondurilor FEADR aferente perioadei de programare 2007-2013 au stabilit un cadru general și condițiile de acordare a sprijinului din fondurile europene disponibile precum și recomandări pentru autoritățile de management în vederea stabilirii politicilor de utilizare, astfel încât să fie compatibile cu obiectivele PAC, precum protejarea mediului, siguranța alimentară, coeziune și protecția intereselor financiare ale Uniunii. Ca urmare, regulamentele nu au previzionat foarte multe obligații de informare directe pentru beneficiarii fondurilor cât mai mult recomandări pentru autoritățile statelor membre. În Anexa 6 sunt menționate obligațiile de informare care au trebuit îndeplinite de către beneficiarii PNDR și care au fost generate direct de regulamentele europene 1698/2005 și 1974/2006:

Obiectivul politicii comune în domeniul pescuitului a fost acela de a permite o exploatare durabilă a resurselor acvatice vii și a acvaculturii în contextul dezvoltării durabile, având în vedere în mod echilibrat aspectele de mediu, economice și sociale. Pentru implementarea acestei politici a fost creat Fondul European pentru Pescuit (FEP). Având în vedere diversitatea europeană a sectorului și domeniile de aplicare ale politicii comune în domeniul pescuitului precum conservarea, gestionarea și exploatarea resurselor acvatice vii sau prelucrarea și comercializarea produselor pescărești și de acvacultură, FEP a stabilit cadrul general de aplicare cu recomandări pentru autoritățile statelor membre pentru implementare. Ca urmare, regulamentul european privind FEP nu detaliază multe obligații de informare pentru beneficiari, iar cele existente se referă mai mult la informare și publicitate. În anexa 6 sunt prezentate obligațiile de informare care au trebuit îndeplinite de către beneficiarii POP și care au fost generate direct de regulamentele europene 1198/2006 și 498/2007.

Analizând obligațiile de informare cuprinse în regulamentele europene și în legislația națională, se observă că **au un grad de aplicabilitate extins** (se aplică tuturor beneficiarilor de un anumit tip de fonduri și nu unui anumit program operațional) și nu au consistența și specificitatea necesară pentru a putea sta la baza unor interviuri desfășurate potrivit metodologiei MCS.

Obligațiile inventariate mai sus **constituie baza în care au fost elaborate instrumentele specifice de finanțare și ghidurile solicitantului pentru fiecare program operațional în parte**, prevederile regulamentelor și legislației naționale fiind detaliate prin aceste materiale cu rol legislativ (sunt adoptate prin Ordine de Ministru și publicate în Monitorul Oficial).

De aceea, cercetarea a fost aprofundată prin **consultarea fiecărui ghid al solicitantului** pentru ultima cerere de proiecte/idei de proiecte a fiecărei operațiuni sau apel în parte, pentru fiecare program operațional. Din ghiduri, cu trimiteri la legislația primară, acolo unde era cazul, au fost extrase obligațiile de informare concrete ale beneficiarilor, care sunt în marea majoritate de tipul:

- Elaborarea și depunerea dosarului de finanțare
- Semnarea contractului de finanțare
- Cererea de pre-finanțare
- Cererea de plată
- Cererea de rambursare
- Implementare
- Elaborarea și transmiterea rapoartelor de progres
- Monitorizare, control și audit
- Informare și publicitate.

Fiecare dintre aceste obligații de informare au fost extrase și inventariate apoi datele solicitate care derivă din ele, adică documentele pe care trebuie să le elaboreze și transmită beneficiarii pentru a îndeplini respectiva obligație de informare.

Interviurile și măsurătoarea au folosit deci ca bază obligațiile de informare și datele solicitate cuprinse în ghidurile solicitantului, având în vedere următoarele motive:

- Ghidul solicitantului cuprinde obligațiile la care se raportează beneficiarii, de la depunere până la finalul implementării unui proiect;
- Ghidul solicitantului diferă de la un program la altul și specificațiile sale diferă de la segment la segment de beneficiari (ONG-uri, întreprinderi, unități de cult etc.)
- Obligațiile și datele solicitate din ghiduri sunt destul de specifice pentru a asigura o coerență cercetării și pentru a putea obține sugestii de simplificare de la beneficiari.

Obligațiile de informare și datele solicitate corespunzătoare fiecărui Program Operațional, DMI, apel sau măsură sunt cuprinse în *Anexa nr.7 Baza de date a obligațiilor de informare și datelor solicitate extrase din legislație (format electronic)*.

1.4. Identificarea activităților administrative corespunzătoare OI-urilor care au rezultat din cercetare

În vederea identificării celor mai împovărătoare activități administrative, prin intermediul interviurii beneficiarilor fondurilor europene nerambursabile, au fost utilizate următoarele activități administrative derivate din modelul stabilit de MCS:

Tabel 2 Tipuri de activități administrative

Activități Administrative	
1.	Familiarizarea cu obligația de informare
2.	Instruirea membrilor și angajaților cu privire la obligația informațională
3.	Obținerea informațiilor relevante
4.	Adaptarea datelor existente (pentru a se conforma cerințelor autorităților)
5.	Elaborarea datelor noi
6.	Introducerea informațiilor în formatul solicitat (formulare și tabele)
7.	Proiectarea materialelor informaționale (pentru autorități sau terțe părți)
8.	Organizarea ședințelor interne (a persoanelor responsabile cu îndeplinirea OI) sau externe (a persoanelor responsabile cu îndeplinirea OI)
9.	Participare la inspecție și verificare (asistarea celor ce efectuează inspecția)
10.	Implementarea corecțiilor sugerate de către inspectorii
11.	Copiere, arhivare (a informațiilor solicitate)
12.	Transmiterea informațiilor către autorități
13.	Plata taxelor de procesare a informațiilor
14.	Altele

În privința tuturor programelor operaționale cercetate, cele mai frecvente **activități administrative** sunt **familiarizarea cu obligația de informare** (beneficiarii trebuie să citească ghidurile, instrucțiunile, legislația la care se face trimitere sau legislația conexă), **obținerea informațiilor relevante** (beneficiarii trebuie să facă demersuri pentru a dobândi documentele necesare, mai ales cele solicitate pentru dosarul de finanțare), **adaptarea datelor existente** (beneficiarii trebuie să completeze diferitele situații solicitate de autorități cu date obținute din prelucrarea informațiilor din proiectul respectiv), **introducerea informațiilor în formatul solicitat** și apoi **transmiterea informațiilor către autorități**. Toate aceste activități administrative trebuie parcurse pentru a răspunde majorității obligațiilor de informare, de la depunerea dosarului cererii de finanțare, până la raportări, rambursări și informare și publicitate.

Dintre aceste activități, **beneficiarii identifică „obținerea informațiilor relevante” drept cea mai împovărătoare**, percepția beneficiarilor fiind determinată de timpul îndelungat necesar obținerii de la autorități a diferitelor documente necesare, în special cele solicitate pentru dosarul cererii de finanțare sau pentru semnarea contractului de finanțare. Chiar și în contextul în care operatorii economici au externalizat elaborarea dosarului cererii de finanțare (ceea ce înseamnă că majoritatea activităților administrative au fost derulate de către persoane contractate în acest scop), activitățile administrative aferente obținerii documentelor solicitate de la diferite autorități au fost realizate în general direct de către beneficiari, fiind nevoie de prezența lor în relația directă cu autoritățile.

2. Costurile administrative

Capitolul cuprinde o prezentare a costurilor administrative rezultate din obligațiile de informare derivate din legislația europeană care guvernează Fondurile structurale și de coeziune, FEADR și FEP și din legislația națională.

Acest demers este unul de **evaluare și nu de măsurare exhaustivă**, fiind fundamentat conform MCS pe baza unui număr limitat de interviuri derulate pe eșantioane fără relevanță statistică.

Totodată, având în vedere implicarea consultanților în etapele de aplicare și derulare aferente proiectelor finanțate din fonduri europene, percepția beneficiarilor intervievați asupra efortului lor administrativ a variat în funcție de relația (contractuală) beneficiar – consultant, fiind de asemenea influențată substanțial și de relația cu autoritățile de gestionare ale fondurilor. Apelul la serviciile unui consultant în toate etapele accesării și derulării unui proiect a presupus în cele mai multe cazuri un efort diminuat al beneficiarului reflectat însă într-un cost extern corespunzător (pentru PNDR acesta a fost în majoritatea cazurilor rambursabil în limita unui procent stabilit din valoarea proiectului). Lipsa de experiență a fermierilor în folosirea consultanței a generat și situații dificile și eforturi suplimentare din partea acestora atunci când consultantul nu a fost implicat în toate etapele proiectului ci doar în cele preliminare. Lipsa unei implicări directe a beneficiarului în formalitățile administrative pentru accesarea fondurilor a făcut dificilă pentru aceștia cuantificarea timpului alocat diverselor activități administrative necesare. Pentru a depăși acest impediment echipa proiectului a derulat interviuri suplimentare cu consultanți și experți datele obținute fiind ulterior folosite pentru elaborarea parametrilor conform MCS.

2.1. Evaluarea costurilor administrative pentru fiecare program operațional

2.1.1. Prezentare generală a costurilor administrative

Așa cum a fost arătat în Capitolul I, metodologia utilizată pentru calculul costurilor administrative a fost cea stabilită de Modelul Costului Standard, constând, în principal, în identificarea și scanarea legislației aferente unui anumit domeniu/sector reglementat la nivel guvernamental, identificarea obligațiilor de informare aflate în sarcina companiilor și măsurarea costurilor administrative pe care acestea le suportă pentru a se conforma obligațiilor de informare. Această metodă permite cuantificarea și standardizarea costurilor administrative, facilitând astfel dezvoltarea unor metode concrete și eficiente de reducere a acestora prin politici promovate la nivel guvernamental.

Costurile administrative sunt măsurate pe baza costului mediu al activităților necesare (Preț) înmulțit cu numărul total de activități realizate într-un an (Cantitate).

Costul mediu al activităților este estimat înmulțind un tarif cu timpul necesar.

La rândul său, tariful intern este *costul orar al persoanei care realizează majoritatea activităților legate de conformarea față de o OI*. Dat fiind că s-a folosit o metodologie simplificată și adaptată beneficiarilor privați de fonduri structurale și de investiții, nu s-a operat cu mai multe categorii de venituri, care corespund unei palete mai largi de tipuri de angajați (de la muncitori necalificați la magistrați). S-a optat în schimb pentru tariful unic la nivel național, calculat pe baza tuturor câștigurilor salariale, ca medie. **S-a operat așadar cu un tarif orar mediu brut de 14,01 lei/oră.**

Numărul activităților este calculat înmulțind frecvența acțiunilor necesare cu populația vizată (numărul total de companii afectate). Formula MCS⁹ poate fi sintetizată după cum urmează:

$$\text{Costuri Administrative} = \Sigma \text{Preț (Timp x Tarif) x Cantitate (Frecvență x Populație)}$$

Spre exemplu, pentru Programul Operațional Regional, DMI 4.3., beneficiarii intervievați au identificat un timp mediu consumat pentru îndeplinirea obligației de depunere a unui dosar de finanțare și alte costuri externe care au condus la calcularea unui cost mediu al dosarului cererii de finanțare de 17.801,87 lei per companie. Acest cost mediu a fost apoi înmulțit cu frecvența cu care este îndeplinită obligația (o dată per proiect) și cu numărul total de companii care au îndeplinit obligația, adică 1761, conform datelor disponibile. Prin aplicarea formulei MCS se obține un cost total administrativ al obligației de depunere a unei cereri de finanțare pe DMI 4.3. POR de $17.801,87 \times 1 \times 1.761 = 31.349.093,07$ lei.

Costurile au fost calculate în lei, apoi transformate în EUR, la cursul BNR din data de referință a prezentului studiu, 31 decembrie 2013¹⁰, la paritatea **1 Eur = 4,4847 Lei**.

Tabelul de mai jos (tabelul 3) cuprinde cifrele aferente costurilor administrative pentru Programele analizate, în ordinea mărimii.

Pe primul loc se situează **Programul Național de Dezvoltare Rurală**, cu cele mai mari costuri administrative suportate de beneficiarii privați – 1.040.904.144 lei. Cifra este justificabilă prin prisma numărului mare de măsuri și de beneficiari (inclusiv persoane fizice), dar și prin aceea că au fost implementate multe proiecte de investiții, cu valori ridicate, care au necesitat și costuri administrative pe măsură. Așadar, chiar dacă în cifre absolute costurile administrative aferente PNDR sunt evaluate la o valoare de peste 1 miliard Lei, acestea reprezintă 4% raportat la valoarea publică a proiectelor PNDR contractate la sfârșitul anului 2013 (5.543.493,81 mii Euro). Tabelul de mai jos operează însă cu noțiunea de alocări financiare, pentru a oferi o imagine comparativă asupra tuturor programelor operaționale.

Nivelul evaluat al costurilor administrative aferente programului de dezvoltare rurală este determinat de numărul mare de beneficiari ai programului (peste 85.000 pentru măsurile analizate) precum și nivelului redus de cunoștințe al acestora în domeniul accesării finanțărilor europene.

⁹ Pentru mai multe detalii despre metodologie, a se consulta Anexa 1 a prezentului studiu de evaluare;

¹⁰ <http://bnr.ro/Cursul-de-schimb-3544.aspx>

Ponderea costurilor administrative este dată de *Măsura 141 „Sprijinirea fermelor agricole de semi-subzistență”* și de *Măsura 112 „Instalarea tinerilor fermieri”* ai căror beneficiari au perceput ca împovărătoare atât complexitatea procedurilor cât și perioada mare de timp pentru obținerea tuturor avizelor și informațiilor solicitate (mai ales pentru întocmirea dosarului cererii de finanțare). Pe locul 3 se află *Măsura 121 „Modernizarea exploatațiilor agricole”* măsura cu cea mai mare valoare publică contractată și care a presupus investiții și achiziții de utilaje pentru care documentația solicitată conform ghidului de aplicație a fost foarte complexă (memoriu justificativ, studiu de fezabilitate, proceduri de achiziție, etc.) .

Următorul program în ierarhia costurilor este **Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice**, pentru care am evaluat o sumă a costurilor administrative de 396.277.463 lei, urmat îndeaproape de **Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane** cu 371.7000.076 lei. La o distanță considerabilă de acestea se regăsește **Programul Operațional Regional**, cu costuri administrative de 57.441.302 lei. Suma relativ mică identificată pentru costurile administrative se explică prin faptul că doar 6 DMI-uri din 3 axe prioritare se adresează beneficiarilor privați și au putut fi măsurate (din 6 axe prioritare), iar numărul total al beneficiarilor (numărul de proiecte depuse pe cele 6 axe analizate este de 2.133) este redus în comparație cu alte programe. În ierarhie urmează Programul Transfrontalier România Bulgaria, Programul Operațional Sectorial Transporturi, Programul Operațional Sectorial Mediu, Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative, Programul Operațional Pescuit, Ungaria România și România-Serbia, ultimul dintre ele fiind evaluat la 609.666 lei costuri administrative.

Fiecare dintre aceste programe este detaliat în secțiunile de mai jos, în ordinea în care au fost analizate și în etapele precedente, iar costurile administrative sunt ierarhizate și prezentate pentru fiecare obligație de informare în parte, cu explicații în ceea ce privește poziționarea lor, în funcție de caracteristicile programului analizat.

Sumele de mai jos sunt calculate conform formulei MCS explicată în primul capitol, ca urmare a informațiilor obținute cu ocazia interviurilor și cercetării de teren.

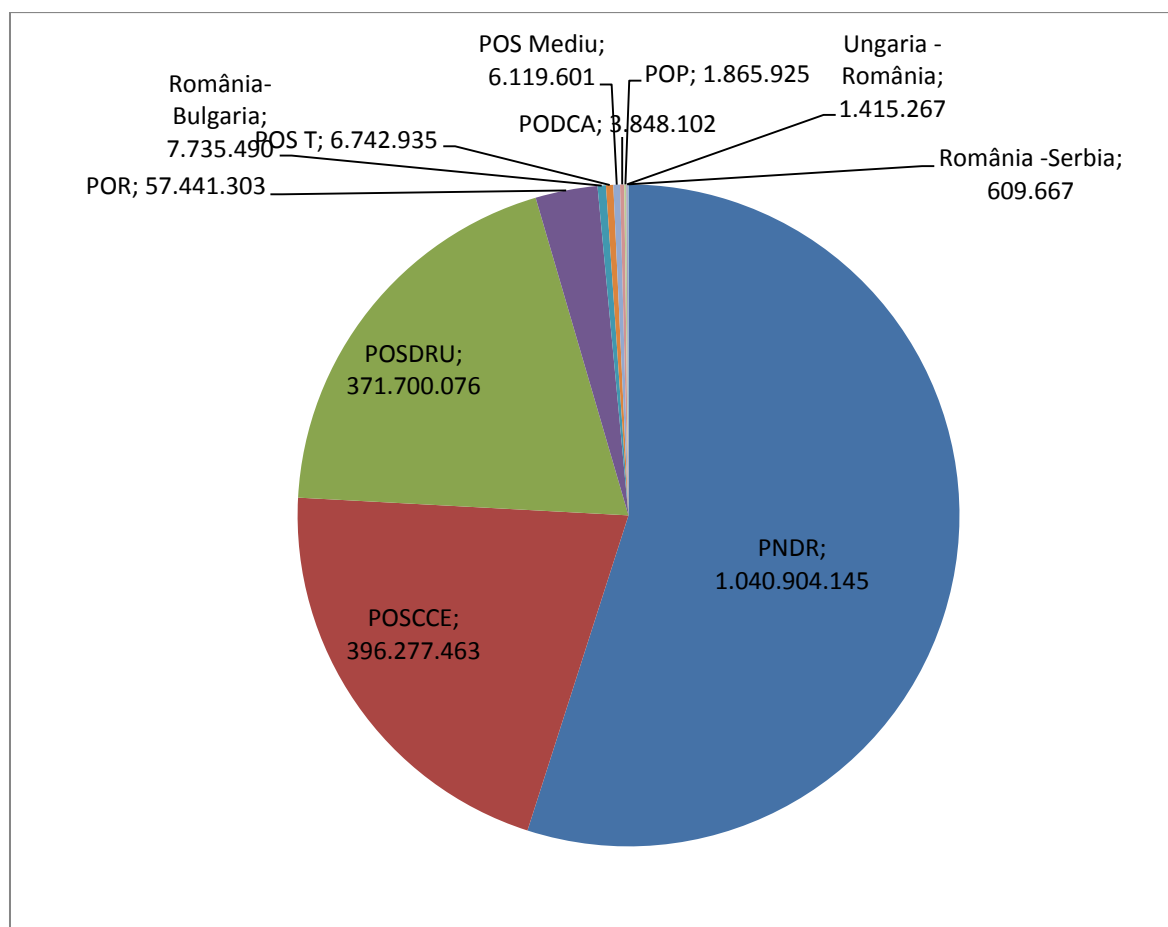
Pentru a asigura o bază de comparație, costurile administrative (în lei și în euro) sunt prezentate în paralel cu alocațiile financiare corespunzătoare axelor analizate din fiecare program.

Tabel 3 Costuri administrative per program analizat

Program	Costuri RON	Costuri EUR	Alocări financiare pentru axele analizate EUR	% costuri administrative raportate la alocațiile financiare
PNDR	1.040.904.144,67	232.101.176,14	7.505.987.010	3,09%
POSCCE	396.277.463,11	88.362.089,57	2.486.691.879	3,55%

POSDRU	371.700.076,35	82.881.815,14	3.176.780.788	2,61%
POR	57.441.302,67	12.808.282,09	1.206.920.000	1,06%
România Bulgaria	7.735.489,63	1.724.862,23	204.754.332	0,84%
POS T	6.742.934,87	1.503.542,01	4.565.937.295	0,03%
POS Mediu	6.119.600,54	1.364.550,70	4.512.470.138	0,03%
PODCA	3.848.102,29	858.051,22	199.682.518	0,43%
POP	1.865.925,32	416.064,69	219.975.000	0,19%
Ungaria România	1.415.267,00	315.576,74	224.474.935	0,14%
România Serbia	609.666,56	135.943,67	17.062.564	0,80%
TOTAL	1.894.659.973	422.471.954,19		

Figură 4 Ponderea costurilor administrative ale fiecărui program în totalul costurilor administrative (lei)



2.1.2. Programul Operațional Regional

În cazul POR, analiza a avut în vedere 6 DMI-uri din 3 axe prioritare care se adresează beneficiarilor privați: 3.2, 4.1, 4.3., 5.1, 5.2. și 5.3., totalizând un număr de 48 de obligații de informare. Dat fiind specificul programului, axat pe investiții în infrastructură și clădiri, dosarul cererii de finanțare trebuie să cuprindă, pe lângă formularul cererii de finanțare, actul constitutiv și statutul organizației, date solicitate mai complexe precum: acte de proprietate și documente cadastrale, studiu de fezabilitate, proiect tehnic, detalii de execuție, expertiza tehnică, auditul energetic, documentația de avizare a lucrărilor de intervenții etc. Obținerea unora dintre aceste documente se poate dovedi costisitoare, și ca buget și ca resurse de timp consumate. De aceea, pe primul loc în clasamentul obligațiilor de informare se regăsește **dosarul cererii de finanțare**, cu un cost total administrativ de 32.471.909,89 lei, ceea ce înseamnă că suma menționată reprezintă cheltuielile totale ale tuturor beneficiarilor privați ai POR legate de elaborarea și depunerea dosarului cererii de finanțare. SF-ul, DALI-ul, PT-ul, certificatul de urbanism și autorizația de construcție sunt obligatorii conform legislației în vigoare pentru realizarea oricărei investiții privind infrastructura. Motivul pentru care autoritățile au optat pentru o documentație complexă de pregătire a proiectelor a fost obținerea unei garanții mai mari privind finalizarea investiției, a unei rate mai reduse de rezilieri a contractelor și a unei rate mai mari de absorbție a fondurilor. Însă în lipsa unor studii sau analize care să facă corelația dintre documentația solicitată și atingerea rezultatelor dorite, e greu de susținut faptul că neprezentarea tuturor acestor documente într-o fază preliminară nu ar asigura finanțatorul de eficiența investiției.

Următoarele două obligații de informare din clasament sunt apropiate ca valoare a costurilor administrative și similare ca mod de îndeplinire și procedură – depunerea cererii de plată și depunerea cererii de rambursare. Diferența dintre cele două este dată de frecvență, cererile de plată putând fi depuse după emiterea unei facturi de către furnizori/prestatori, pe când cererile de rambursare urmează un calendar agreed de beneficiar și autoritatea contractantă. Mecanismul fiind similar, cu aproximativ aceleași documente justificative (date solicitate), beneficiarii nu sesizează diferențe mari de costuri între cele 2 obligații de informare, însă persistă o suprapunere în ceea ce le privește - sunt solicitate aceleași documente în ambele cazuri, așa cum prezentăm mai pe larg în secțiunea dedicată sugestiilor de simplificare.

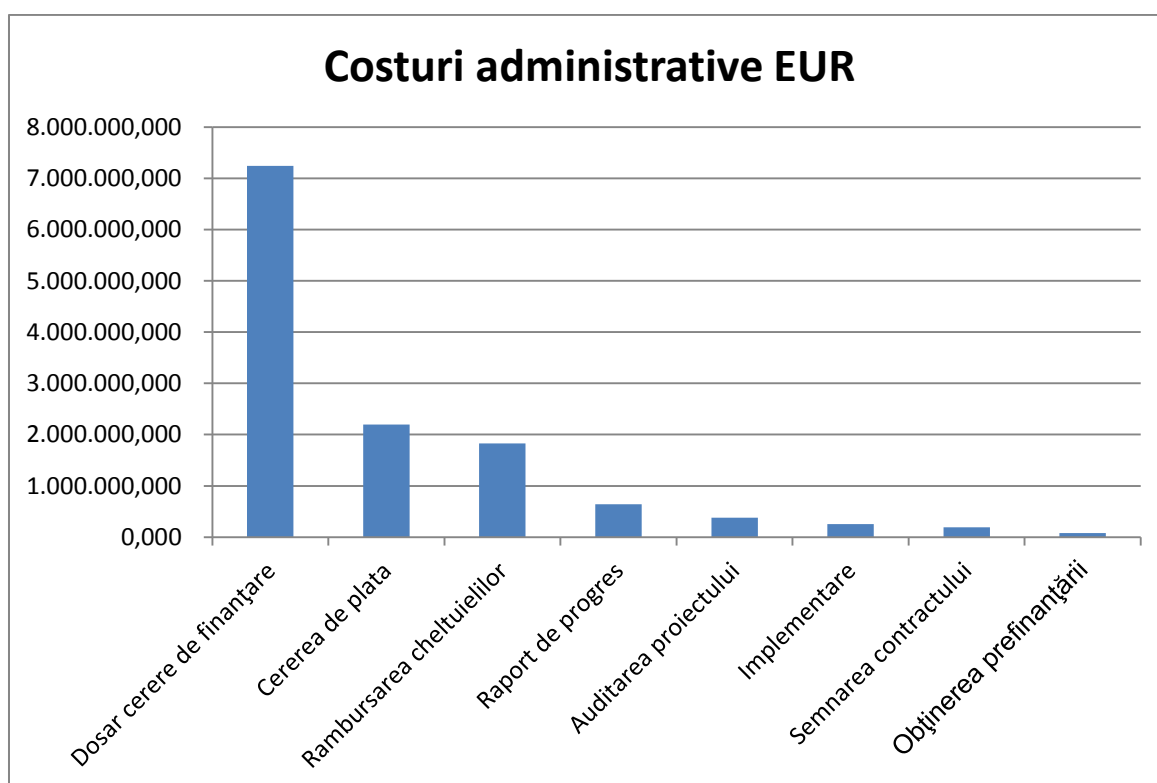
Tabel 4 Costuri administrative POR

Obligații de informare	Costuri administrative (RON)	Costuri administrative (EUR)
Dosar cerere de finanțare	32.471.909,89	7.240.598,00
Cererea de plată	9.842.069,73	2.194.588,20

Rambursarea cheltuielilor	8.184.777,36	1.825.044,56
Raport de progres	2.882.545,20	642.750,95
Auditarea proiectului	1.706.400,00	380.493,67
Implementare	1.150.508,21	256.540,72
Semnarea contractului	853.200,00	190.246,83
Obținerea prefinanțării	349.892,29	78.019,10
Total	57.441.302,67	12.808.282,08

Ierarhia costurilor administrative se poate urmări și în graficul de mai jos, de unde se poate observa și o comparație între quantumul costurilor fiecărei obligații de informare în parte – dosarul de finanțare este semnificativ mai costisitor decât celelalte obligații. Acest aspect este un argument puternic pentru implementarea unor măsuri de simplificare țintite asupra procedurilor și cerințelor impuse pentru depunerea dosarului cererii de finanțare, pornind de la ideea că o simplificare în domeniu va atrage o reducere vizibilă a costurilor administrative generale legate de POR.

Figură 5 Ierarhie costuri administrative POR (eur)



2.1.3. Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice

POSCCE, program destinat IMM-urilor și creșterii competitivității economice, a fost analizat prin prisma a 9 domenii majore de intervenție, rezultând un număr total de 140 de obligații de informare pentru toți beneficiarii. Demersul de evaluare a costurilor administrative arată că pe primul loc se situează **rambursarea cheltuielilor**, care se ridică la o sumă totală de 189.126.400 lei. Explicația poziționării pe locul 1 al acestei obligații de informare este legată de **numărul mare de documente justificative care trebuie depuse împreună cu formularul cererii de rambursare** și deci timpul crescut necesar pentru elaborarea documentelor și prezentarea și transmiterea lor în formatul și în numărul de exemplare solicitat. Spre exemplu, în cadrul DMI 1.1., un beneficiar care depune o cerere de rambursare trebuie să depună și un număr de 39 de tipuri de documente justificative, în funcție de cheltuielile pentru care se cere rambursare, precum: facturi, chitanțe/ordine de plată sau dispoziții de plată externă, extrase de cont, note contabile, balanța analitică de verificare, fișe pentru conturile analitice utilizate în evidența contabilă distinctă, documente justificative legate de achizițiile publice derulate (nota justificativă privind prețul, dovada publicării anunțului într-un ziar local, ofertele, procesele verbale etc.), autocolantele utilajelor, procese verbale de punere în funcțiune, certificate de garanție, declarație privind metoda de calcul a amortizării etc. Pe lângă complexitatea demersului, în suma prezentată se reflectă și frecvența raportării, beneficiarii depunând în medie 4 cereri de rambursare per proiect implementat.

Pe locul 2 în ierarhie se situează dosarul cererii de finanțare, cu un cost administrativ de 100.847.456 lei urmat de semnarea contractului de finanțare, cu costuri de peste 54.000.000 lei.

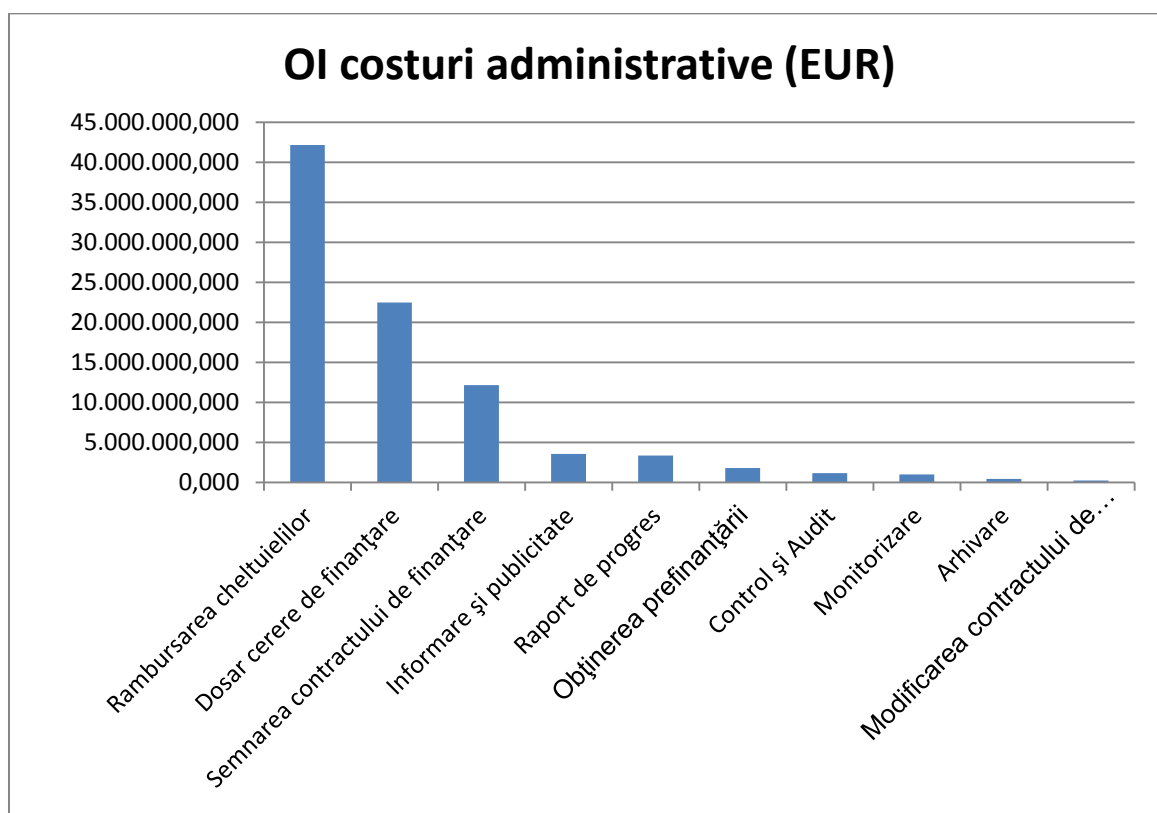
Tabel 5 Costuri administrative POSCCE

Obligații de informare	Costuri administrative (RON)	Costuri administrative (EUR)
Rambursarea cheltuielilor	189.126.400,56	42.171.472,018
Dosar cerere de finanțare	100.847.456,55	22.487.001,705
Semnarea contractului de finanțare	54.444.845,20	12.140.130,935
Informare și publicitate	15.966.453,44	3.560.205,464
Raport de progres	15.100.779,66	3.367.177,216
Obținerea prefinanțării	8.059.510,00	1.797.112,404
Control și Audit	5.185.253,70	1.156.209,713
Monitorizare	4.539.372,00	1.012.190,782

Arhivare	1.916.835,00	427.416,550
Modificarea contractului de finanțare (dacă e cazul)	1.090.557,00	243.172,787
Total	396.277.463,11	88.362.089,574

Din analiza comparativă a costurilor pe fiecare obligație de informare, rezultă o scădere în ritm gradual a costurilor administrative, de la „rambursarea cheltuielilor” până la „informare și publicitate”. Următoarele obligații din ierarhie sunt apropiate între ele ca valoare, iar pe ultimele locuri se situează „arhivarea” și „modificarea contractului de finanțare”. Este deci evident că orice măsură de simplificare, pentru a genera efecte însemnate de reducere a costurilor administrative, trebuie să aibă în centru obligațiile de rambursare a cheltuielilor, dosarul cererii de finanțare și procedura de semnare a contractului de finanțare.

Figură 6 Ierarhie costuri administrative POSCCE (eur)



2.1.4. Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative

Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative a fost cercetat prin intermediul interviurilor aplicate în mare parte ONG-urilor, care au depus și implementat proiecte pe DMI 1.1. *Îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor la nivel politico-administrativ* și DMI 1.3. *Îmbunătățirea eficacității organizaționale*. Nu au fost efectuate interviuri pe DMI 2.2 *Îmbunătățirea calității și eficienței furnizării serviciilor*, din cauză că numărul de beneficiari privați care au implementat proiecte pe acest DMI este de 2, și, chiar dacă ar fi fost posibil un interviu cu una dintre aceste entități, valoarea costurilor administrative per total ar fi fost redusă și nu ar fi influențat foarte mult suma totală corespunzătoare programului.

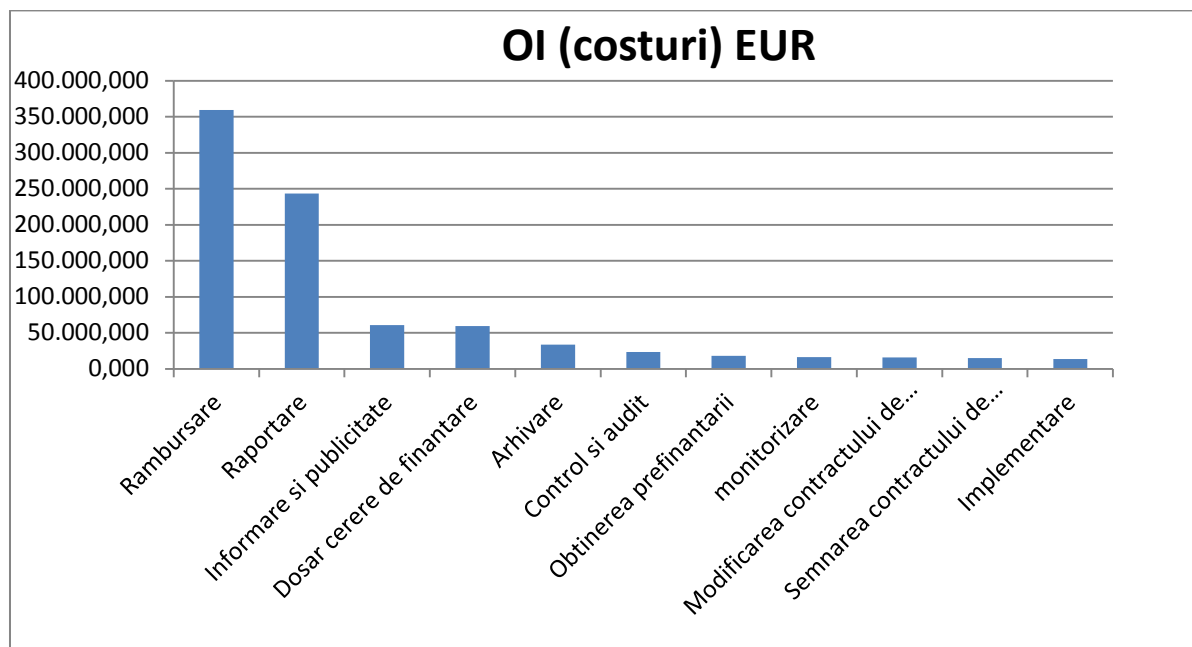
Așa cum reiese din tabelul de mai jos, costurile administrative generale ale PODCA sunt de 3.848.102 lei, iar pe primele 3 locuri se află obligațiile de „**rambursare**”, „**raportare**” și „**informare și publicitate**”, urmate îndeaproape de „Dosarul cererii de finanțare”. Pe ultimul loc se află obligația generică de „implementare”, care, deși poate fi confundată cu o etapă a proiectului, cuprinde date solicitate care nu au putut fi analizate ca obligații separat și au fost considerate sub umbrela obligației de implementare a unui proiect, anume notificări transmise autorității de gestionare sau alte comunicări care pot apărea între părți.

Tabel 6 Costuri administrative PODCA

Obligații de informare	Costuri administrative (RON)	Costuri administrative (EUR)
Rambursare	1.610.929	359.205,48
Raportare	1.091.251	243.327,59
Informare si publicitate	272.452	60.751,36
Dosar cerere de finanțare	265.758	59.258,89
Arhivare	150.558	33.571,38
Control si audit	104.577	23.318,54
Obținerea prefinanțării	81.524	18.178,23
monitorizare	72.468	16.158,94
Modificarea contractului de finanțare	71.472	15.936,85
Semnarea contractului de finanțare	66.922	14.922,21
Implementare	60.192	13.421,70
Total	3.848.102	858.051,21

Din graficul de mai jos reiese că „rambursarea” și „raportarea” sunt obligațiile pentru care trebuie identificate și impuse măsuri de simplificare, ele fiind cele mai costisitoare pentru beneficiarii privați.

Figură 7 Ierarhie costuri administrative PODCA (eur)



2.1.5. Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane

POSDRU este unul dintre cele mai complexe programe operaționale analizate, cu 17 domenii majore de intervenție și cu cele mai multe obligații de informare – 292 în total. Deși are și un număr mare de beneficiari privați și un grup țintă extins care face ca raportările să fie unele dintre cele mai laborioase obligații pentru beneficiari, costurile sale administrative totale se regăsesc pe locul 3 în ierarhia generală, după PNDR și POSCCE. O explicație a acestui cost mai redus se datorează specificului POSDRU, acela de finanțarea unor proiecte de tip soft, de investiții în resursa umană, și nu de achiziții complexe de echipamente sau construcția de infrastructură, ceea ce se reflectă și în costurile administrative declarate de beneficiari.

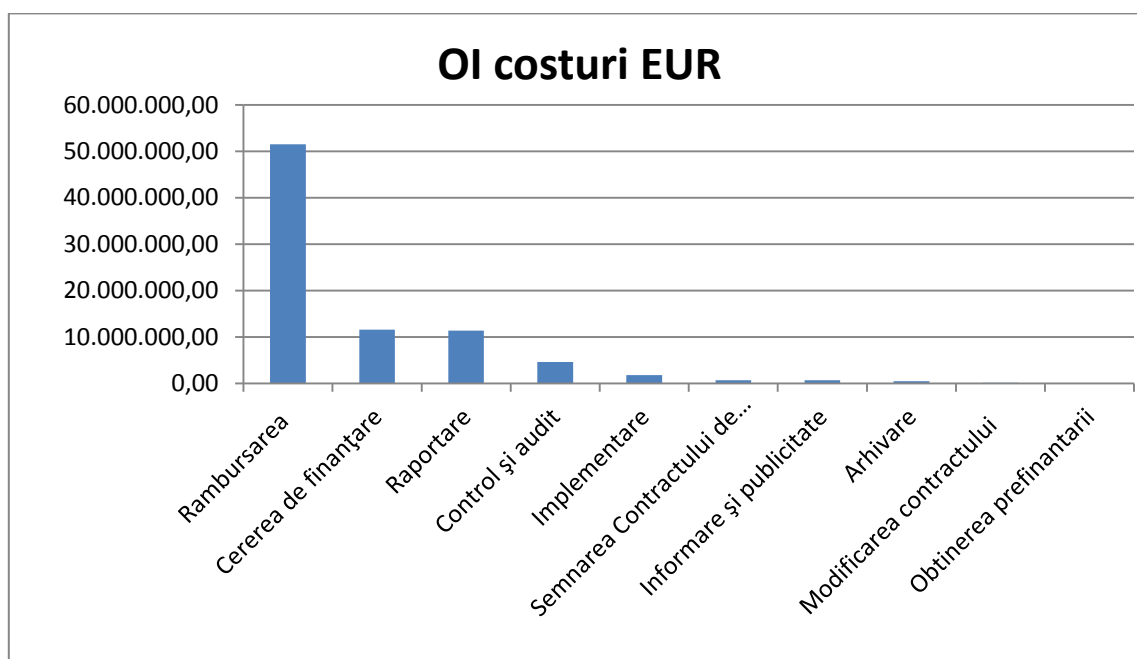
Cea mai costisitoare obligație de informare pentru beneficiarii POSDRU este, așa cum se putea anticipa, **depunerea cererii de rambursare**, dat fiind numărul mare de documente justificative care trebuie transmise, numărul de exemplare și frecvența. Ca regulă generală, cu cât grupul țintă este mai mare, cu atât mai complexă va fi raportarea, care trebuie să cuprindă documente justificative legate de fiecare membru al grupului țintă – formulare, rapoarte, dovada includerii în grupul țintă etc.

Tabel 7 Costuri administrative POSDRU

Obligații de informare	Costuri administrative (RON)	Costuri administrative (EUR)
Rambursarea	230.989.048,60	51.506.020,16
Cererea de finanțare	51.964.561,49	11.587.076,39
Raportare	51.120.102,72	11.398.778,67
Control și audit	20.619.404,27	4.597.722,09
Implementare	8.162.637,61	1.820.107,84
Semnarea Contractului de finanțare	3.160.079,24	704.635,59
Informare și publicitate	2.984.298,12	665.439,86
Arhivare	2.038.174,80	454.472,94
Modificarea contractului	477.000,00	106.361,63
Obținerea prefinanțării	184.769,48	41.199,97
Total	371.700.076,3	82.881.815,14

Din prezentarea grafică de mai jos, reiese ponderea semnificativă a costurilor administrative generate de depunerea cererii de rambursare și diferența mare dintre această obligație și restul obligațiilor specifice proiectelor POSDRU. De aceea, măsurile de simplificare legate de rambursări, așa cum apar ele în secțiunile dedicate lor din prezentul studiu, vor trebui implementate cu precădere.

Figură 8 Ierarhie costuri administrative POSDRU (eur)



2.1.6. Programul Operațional Sectorial Mediu (DMI 1.1 și DMI 4.1)

Din cele două domenii majore de intervenție analizate pentru POS Mediu, au rezultat în total 16 obligații de informare, anume cele 8 din tabelul de mai jos replicate pentru fiecare DMI cercetat. **Dosarul cererii de finanțare** generează de departe cele mai mari cheltuieli administrative, de 4.632.776 lei. Ca și în cazul POR, situarea cererii de finanțare pe primul loc se datorează **specificului de investiții al programului**, ceea ce se reflectă în documentele (datele solicitate) tehnice care trebuie transmise împreună cu formularul cererii de finanțare – sumarul privind derularea procedurii EIM¹¹ elaborat de către autoritatea competentă de mediu, actul de reglementare emis de către autoritatea responsabilă de mediu conform deciziei de încadrare aferentă proiectului în cadrul procedurii de evaluare a impactului asupra mediului, declarația privind siturile Natura 2000 sau sumarul concluziilor privind procedura de evaluare adecvată, studiul de fezabilitate, analiza cost-beneficiu, analiza instituțională, alte avize/autorizații/acorduri/certificate etc. Caracterul tehnic al documentelor implică un timp îndelungat necesar obținerii lor, implică relaționarea cu diferite instituții ale statului care impun propriile lor proceduri, și implică și multe costuri externe (deplasări, taxe pentru avize, certificate, consultanți). Toate aceste elemente conduc la costuri administrative crescute, fără certitudinea că proiectele depuse vor primi și finanțare, ceea ce descurajează posibilia aplicanți.

Tabel 8 Costuri administrative POS Mediu

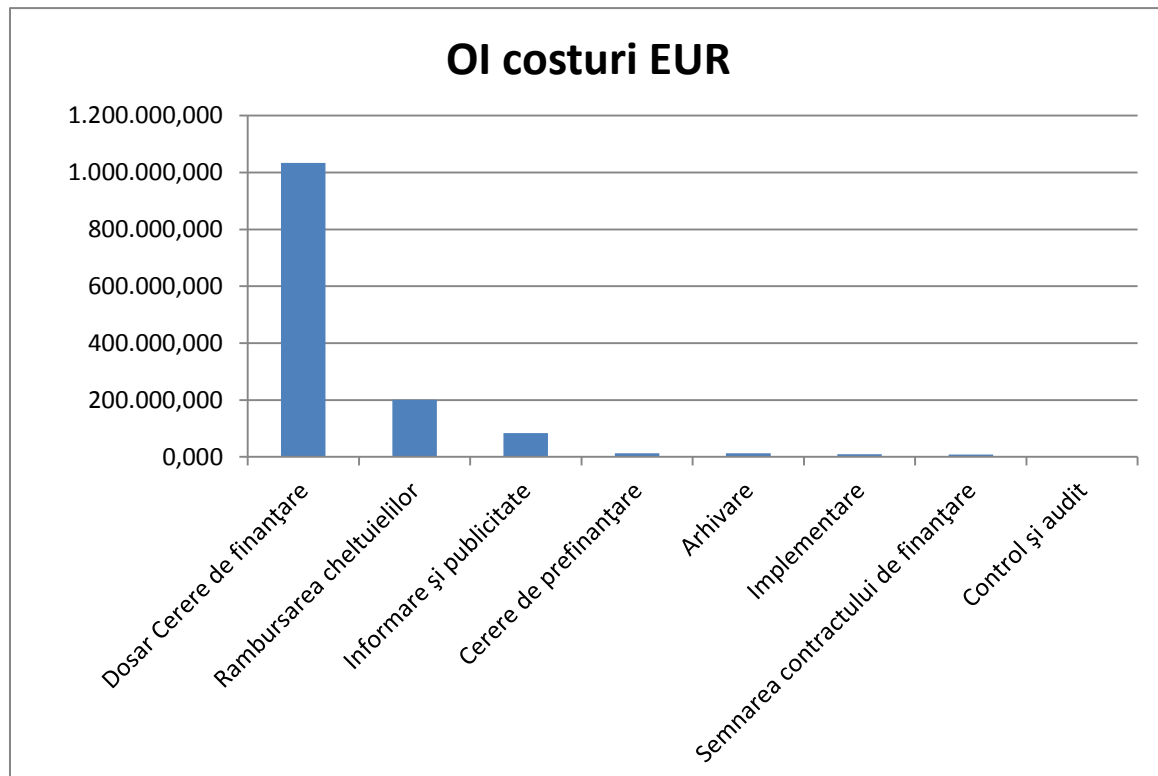
Obligații de informare	Costuri administrative (RON)	Costuri administrative (EUR)
Dosar Cerere de finanțare	4.632.776,70	1.033.018,19
Rambursarea cheltuielilor	902.836,02	201.314,69
Informare și publicitate	377.407,82	84.154,53
Cerere de prefinanțare	57.552,00	12.832,96
Arhivare	55.176,00	12.303,16
Implementare	41.800,00	9.320,57
Semnarea contractului de finanțare	37.752,00	8.417,95
Control și audit	14.300,00	3.188,61
TOTAL	6.119.600,54	1.364.550,704

11

http://www.anpm.ro/anpm_resources/migrated_content/files/ARPM%20BUCURESTI/AUTORIZARI/Pagina%20WEB%20EIA/ghidEIA.doc

Diferența majoră dintre costurile generate de depunerea dosarului cererii de finanțare și celelalte obligații specifice POS Mediu devine vizibilă și din graficul de mai jos.

Figură 9 Ierarhie costuri administrative POS Mediu (eur)



2.1.7. Programul Operațional Sectorial Transporturi

Programul Operațional Sectorial Transporturi a fost analizat prin prisma obligațiilor de informare cuprinse în 10 domenii majore de intervenție, însă pentru două dintre acestea (DMI 1.3. și DMI 3.1.), costurile nu au putut fi cuantificate din cauza lipsei de proiecte depuse, deci a populației.

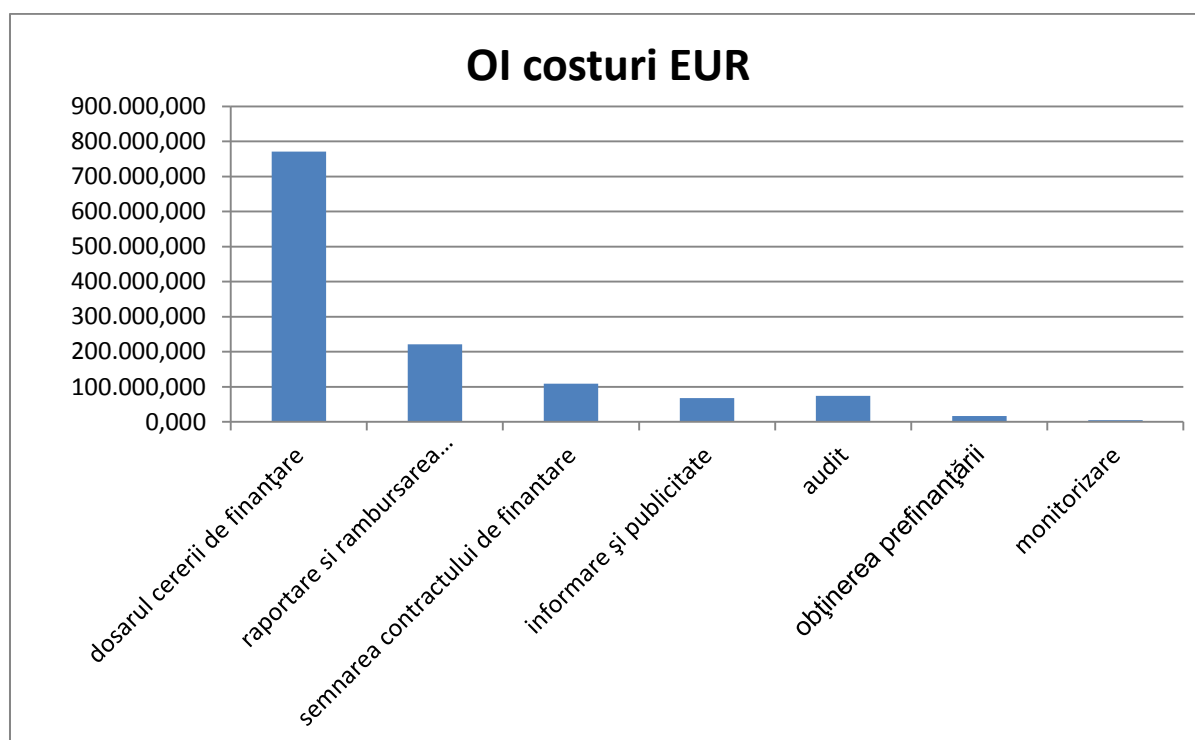
Similar cu cazul POR și POS Mediu, **dosarul cererii de finanțare** este primul în ierarhia costurilor administrative, cu un total de 3.457.695 lei, la distanță relativ mare de următoarea obligație de informare evaluată, anume raportarea și rambursarea cheltuielilor. Situația sa pe primul loc se datorează caracterului complex al documentelor care trebuie să însoțească cererea de finanțare, ca de exemplu: studii de fezabilitate, studii de impact asupra mediului, analize cost-beneficiu, acordul de mediu, planul de afaceri. Pe lângă complexitatea, durata lungă necesară pentru obținerea lor și plata unor cheltuieli conexe pentru aceste documente, evaluarea dosarului cererii de rambursare este un proces îndelungat, în care este implicată de regulă și Comisia Europeană și în care beneficiarului i se solicita clarificări suplimentare. Așadar, costurile ridicate ale obligației de informare se justifică și prin complexitatea procesului de evaluare și emiterea de solicitări suplimentare către beneficiari.

Tabel 9 Costuri administrative POST

Obligații de informare	Costuri administrative (RON)	Costuri administrative (EUR)
Dosarul cererii de finanțare	3.457.695,48	770.998,16
Raportare și rambursarea cheltuielilor	993.353,84	221.498,39
Semnarea contractului de finanțare	488.674,62	108.964,84
Informare și publicitate	304.678,08	67.937,22
Audit	331.565,52	73.932,59
Obținerea prefinanțării	75.240,00	16.777,04
Monitorizare	23.179,55	5.168,58
Total	5.674.387,08	1.265.276,84

Graficul de mai jos surprinde discrepanța dintre costurile suportate de beneficiari pentru a răspunde obligației de transmitere a unui dosar al cererii de finanțare și cele generate de răspunsul la restul obligațiilor de informare. Din această perspectivă, devine evident că orice măsuri de simplificare luate de autorități trebuie să privească în primul rând simplificarea dosarului de cerere de finanțare, fără a afecta însă evaluarea adecvată a proiectelor depuse.

Figură 10 Ierarhia costurilor administrative POST (eur)



2.1.8. Programul de Cooperare Transfrontalieră România Bulgaria

Programul transfrontalier România-Bulgaria a fost analizat prin intermediul unui singur DMI și a 9 obligații de informare, dintre care **depunerea cererii de rambursare** apare ca fiind cea mai importantă generatoare de costuri administrative, urmată de „modificarea contractului” și „raportarea”. Unele dintre caracteristicile specifice ale programului, cum ar fi multitudinea de parteneri care sunt implicați într-un proiect, împărțirea atribuțiilor între structurile de gestionare teritoriale și centrale și procesele de control de prim nivel, pot fi utilizate pentru a explica cuantumul costurilor administrative ale programului, în ciuda faptului că are trei axe prioritare (plus una de AT) și 9 obligații de informare.

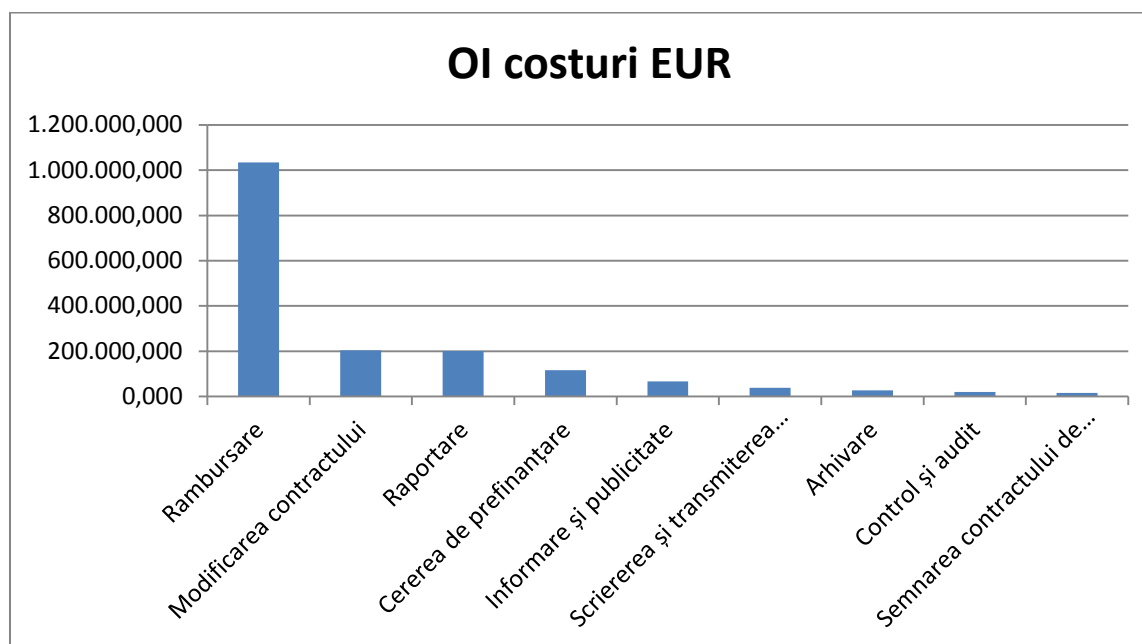
Cele mai costisitoare obligații de informare sunt cele care presupun un proces mai amplu de comunicare cu autoritățile de gestionare și pentru care e nevoie de decizii provenind de la niveluri diferite: rambursarea cheltuielilor, modificarea contractului prin semnarea unui act adițional și transmiterea raportărilor.

Tabel 10 Costuri administrative România-Bulgaria

Obligații de informare	Costuri administrative (RON)	Costuri administrative (EUR)
Rambursare	4.636.602,25	1.033.871,21
Modificarea contractului	916.254,00	204.306,64
Raportare	904.099,38	201.596,40
Cererea de prefinanțare	523.152,00	116.652,61
Informare și publicitate	297.712,50	66.384,03
Scrierea și transmiterea cererii de finanțare	173.656,00	38.721,87
Arhivare	122.587,50	27.334,60
Control și audit	87.772,50	19.571,54
Semnarea contractului de finanțare	73.653,50	16.423,28
Total	7.735.489,62	1.724.862,22

Rambursarea cheltuielilor se situează la distanță mare față de restului obligațiilor de informare, de aceea orice modificare în sensul simplificării birocrăției și reducerii costurilor administrative suportate de beneficiari va avea în centru rambursarea și documentele justificative aferente.

Figură 11 Ierarhia costurilor administrative România-Bulgaria (eur)



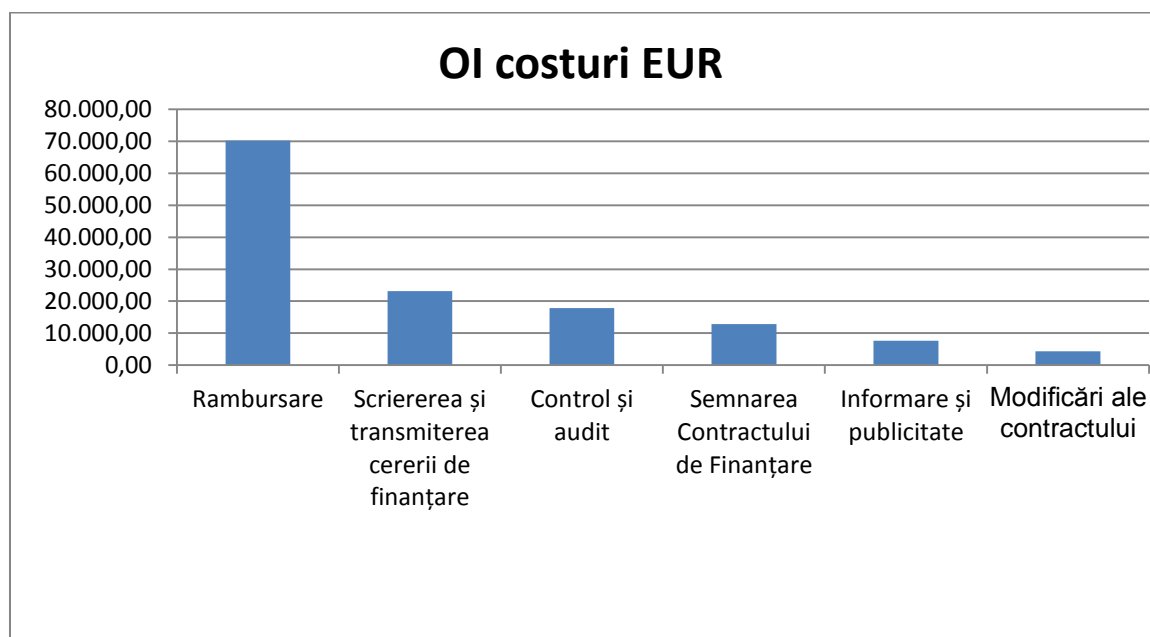
2.1.9. Programul de Cooperare Transfrontalieră România Serbia

Într-o manieră similară Programului România-Bulgaria, și Programul de Cooperare Transfrontalieră România-Serbia, chiar dacă are o sumă a costurilor administrative semnificativ mai mică decât cel dintâi (7%), are **rambursarea ca cea mai costisitoare obligație de informare**, cu suma de 314.760 lei.

Tabel 11 Costuri administrative România-Serbia

Obligații de informare	Costuri administrative (RON)	Costuri administrative (EUR)
Rambursare	314.760,00	70.185,30
Scrierea și transmiterea cererii de finanțare	103.749,21	23.134,04
Control și audit	79.864,80	17.808,28
Semnarea Contractului de Finanțare	57.490,80	12.819,32
Informare și publicitate	34.400,00	7.670,52
Modificări ale contractului	19.401,74	4.326,21
Total	609.666,55	135.943,67

Figură 12 Ierarhia costurilor administrative România-Serbia (eur)



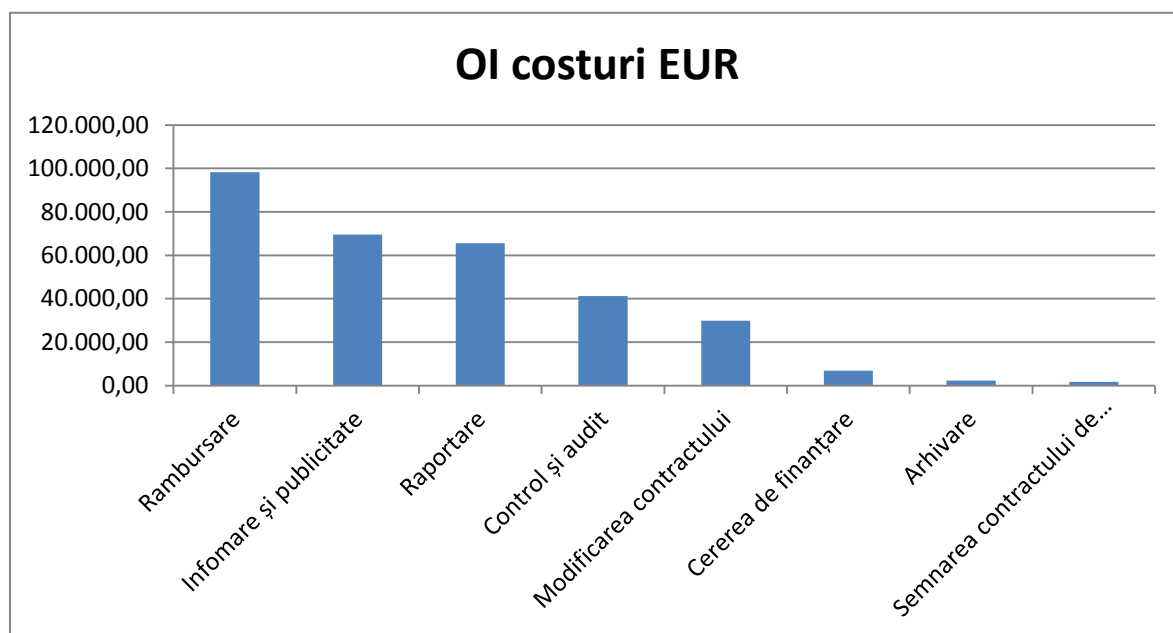
2.1.10. Programul de Cooperare Transfrontalieră Ungaria România

Costurile administrative ale programului Ungaria-România au fost evaluate prin analizarea unui singur domeniu major de intervenție, care cuprinde 9 obligații de informare. Cea mai costisitoare obligație este, ca și în cazul celorlalte programe transfrontaliere, **depunerea cererii de rambursare**.

Tabel 12 Costuri administrative Ungaria-România

Obligații de informare	Costuri administrative (RON)	Costuri administrative (EUR)
Rambursare	441.000,00	98.334,34
Informare și publicitate	311.962,00	69.561,40
Raportare	294.210,00	65.603,05
Control și audit	185.150,00	41.284,81
Modificarea contractului	133.700,00	29.812,47
Cererea de finanțare	31.045,00	6.922,43
Arhivare	10.500,00	2.341,29
Semnarea contractului de finanțare	7.700,00	1.716,95
Total	1.415.267	315.576,74

Figură 13 Ierarhia costurilor administrative Ungaria-România (eur)



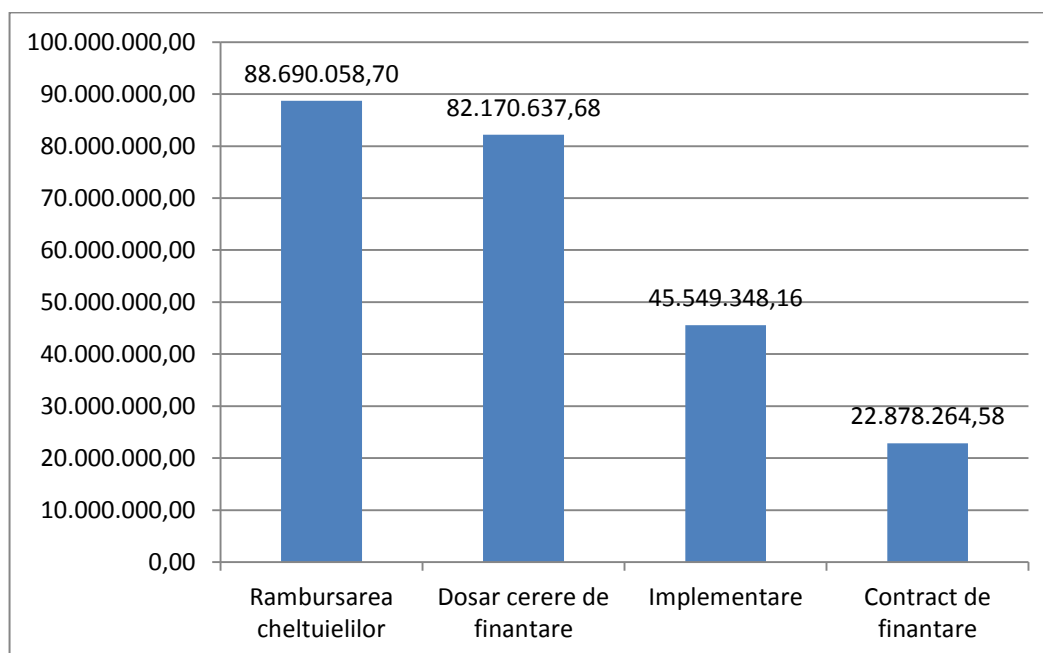
2.1.11. Programul Național de Dezvoltare Rurală

În cadrul proiectului dintre cele 20 de măsuri aferente PNDR și au fost obținute date pentru 11 măsuri relevante din punct de vedere al numărului mare de beneficiari și/sau vizând proiecte de investiții cu valori ridicate.

Astfel, pe baza datelor furnizate de cei intervievați și pe baza extrapolării acestor date, costurile administrative aferente măsurilor analizate au fost evaluate la 1.040.904.144,67 Lei echivalent Euro 232.101.176,14. Raportat la valoarea totală a proiectelor PNDR contractate la sfârșitul lui 2013 de 5.543.493,81 mii Euro, costurile administrative aferente reprezintă 4%.

Dintre măsurile PNDR analizate, cele mai mari costuri administrative au fost evaluate a fi cele aferente măsurii 141, urmată de măsura 112 și respectiv 121. Acest top este influențat de numărul mare de beneficiari aferent celor 2 măsuri 141 și 112 respectiv 60.870 și 12.976. În ceea ce privește prețurile ridicate aferente măsurilor 123, 121 și 125, acestea sunt justificate de faptul că toate cele trei sunt măsuri pentru proiecte de investiții cu valori ridicate.

Figură 14 Ierarhia costurilor administrative PNDR (eur)



În general în cazul PNDR primul loc în topul celor mai împovărătoare obligații de informare (etape) este ocupat de **dosarul de rambursare a cheltuielilor**, considerat de respondenți ca fiind foarte complex. Pe locul 2 se situează dosarul cererii de finanțare, efortul operatorului economic pentru îndeplinirea obligației fiind concentrat pe cererea de finanțare, urmată de o serie de documente precum: studiul de fezabilitate, declararea terenului la APIA, documente care atestă dreptul de utilizare și dovezi care arată ca au fost făcute toate demersurile pentru a obține avizele și acordurile solicitate. Ca activități administrative, operatorul economic alocă cel mai mult timp pentru: obținerea informațiilor relevante, elaborarea datelor noi și adaptarea datelor existente.

Obligația de informare clasată pe locul al treilea este implementarea proiectului iar cele mai împovărătoare date solicitate sunt evaluate a fi: dosarele de achiziții, cererea de plată, declarațiile de cheltuieli, situații centralizatoare și rapoarte de execuție precum și notificări cu privire la modificarea bugetului. Principalele activități administrative efectuate de către operatorul economic sunt: adaptarea datelor existente, obținerea informațiilor relevante și elaborarea datelor noi.

Pe locul patru în topul celor mai împovărătoare obligații de informare se află contractul de finanțare. Semnarea contractului de finanțare presupune pe lângă solicitarea unor documente suplimentare (ex: contracte de arendă, contract de servicii etc.) și deplasarea operatorului economic până la sediul central al Autorității de Management. Dovada cofinanțării reprezintă în cele mai multe cazuri un impediment, în special pentru operatorii economici cu o situație financiară precară. Principalele activități administrative efectuate pentru îndeplinirea obligației sunt: transmiterea informațiilor către autorități, obținerea informațiilor relevante și familiarizarea cu obligația de informare.

Tabel 13 Ierarhia obligațiilor de informare specifice măsurilor din cadrul PNDR

Măsura	Ierarhie obligații de informare
Măsura 111	Implementarea proiectului este în cazul măsurii 111 cea mai împovărătoare obligație de informare, iar în ceea ce privește datele solicitate, raportul de asigurare ocupă primul loc în top ca grad de dificultate. Activitățile administrative pentru care operatorul economic alocă cel mai mult timp sunt: organizarea de ședințe externe și participarea la inspecții și verificări.
Măsura 112	În cadrul măsurii 112, pe primul loc în topul obligațiilor de informare se poziționează dosarul cererii de finanțare iar principala dată solicitată este declararea terenului la APIA. Ca activități administrative , operatorul economic alocă cel mai mult timp pentru obținerea informațiilor relevante.
Măsura 121	Dosarul cererii de finanțare reprezintă și în cazul măsurii 121 cea mai împovărătoare obligație de informare. Ca date solicitate, pe primul loc se află dovada că operatorul economic a făcut demersurile pentru a obține toate avizele și acordurile conform legislației în vigoare din domeniul: sanitar-veterinar, sanitar, fitosanitar și de mediu, necesare realizării investiției în cadrul proiectului iar principala activitate administrativă pe care operatorul economic o realizează constă în obținerea informațiilor relevante.
Măsura 123	În cazul măsurii 123, în topul obligațiilor de informare se află implementarea proiectului datorită obligației beneficiarului de a transmite la APDRP bugetul modificat, prin intermediul unei notificări în care justifică modificarea, însoțit de devizul general și devizul pe obiecte refăcut, în termen de maxim 10 zile lucrătoare de la data modificării acestuia și a perioadei mari pentru răspuns a autorității de management la aceste notificări. Pentru îndeplinirea acestei obligații operatorul economic alocă cel mai mult timp familiarizării cu obligația de informare.
Măsura 125	Și în cazul măsurii 125, implementarea proiectului este cea mai împovărătoare obligație de informare pentru operatorul economic, principala obligație de informare fiind de a finaliza în maxim 12 luni de la semnarea contractului de finanțare toate procedurile de achiziții publice, inclusiv avizarea acestora (prezentarea dosarelor de achiziții) iar ca activități administrative, adaptarea datelor existente ocupă primul loc.
Măsura 141	Implementarea proiectului se află pe primul loc în topul obligațiilor de informare și în cazul măsurii 141. Cea mai împovărătoare dată solicitată este notificarea de modificare a planului de afaceri, din motive bine argumentate (completarea anexei 11) datorită perioadei mari de răspuns a autorității de management și a faptului că orice modificare a planului de afaceri se aprobă în urma unui control. Ca urmare, activitatea administrativă cea mai împovărătoare este considerată

participarea la inspecții și verificări.	
Măsura 214	Măsura 214 a fost considerată în general simplă de către beneficiarii intervievați, în topul obligațiilor de informare fiind dosarul cererii de finanțare pentru care cele mai împovărătoare date solicitate sunt: evidența activităților agricole corelate cu implementarea cerințelor de agro-mediu și documentele ce atestă dreptul de utilizare a terenului. Ca activități administrative pentru îndeplinirea obligației de informare, pe primul loc se află adaptarea datelor existente .
Măsura 215	În cazul măsurii 215, cea mai împovărătoare etapă constă în rambursarea cheltuielilor . Ca date solicitate, pe primul loc în top se află cererea de plată iar ca activități administrative pentru realizarea acesteia, operatorul economic alocă cel mai mult timp pentru elaborarea datelor noi .
Măsura 312	Primul loc în topul obligațiilor de informare este ocupat de dosarul cererii de finanțare iar principala dată solicitată este cererea de finanțare. Ca activități administrative , operatorul economic alocă cel mai mult timp pentru elaborarea datelor noi .
Măsura 313	Și în cazul măsurii 313, dosarul cererii de finanțare ocupă primul loc în topul obligațiilor de informare ca grad de dificultate iar principala dată solicitată este cererea de finanțare. Plata taxelor de procesare a informațiilor este principala activitate administrativă efectuată de operatorul economic în vederea îndeplinirii obligației.
Măsura 322	Cea mai împovărătoare obligație de informare este și în cazul măsurii 322, dosarul cererii de finanțare , cererea de finanțare fiind în topul datelor solicitate iar ca activități administrative pentru realizarea acesteia, operatorul economic petrece cel mai mult timp familiarizându-se cu obligația de informare.

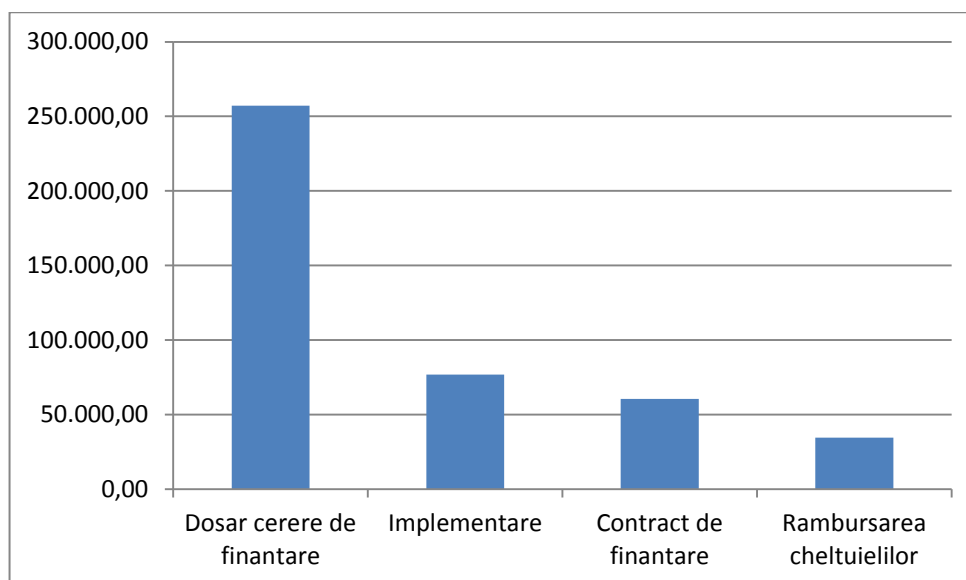
2.1.12. Programul Operațional pentru Pescuit

Dintre cele 9 măsuri aferente POP au fost obținute date și analizate 3 respectiv cele mai relevante din punct de vedere al numărului de beneficiari: 2.1 acțiunile 1,2,3 și acțiunea 4, 3.1 și 3.3.

Din datele obținute pentru cele 3 măsuri a rezultat prin extrapolare o valoare a costurilor administrative de 1.865.925,32 Lei respectiv 416.064,69 Euro folosind același curs de referință de 4,35 Lei/Euro. Valoarea cea mai ridicată a costurilor administrative au avut-o acțiunile 1,2,3 urmată de acțiunea 4 aferente măsurii 2.1. Măsura 2.1 a fost și măsura cu cei mai mulți beneficiari POP respectiv de 96 beneficiari pentru acțiunile 1,2,3 și 58 de beneficiari pentru acțiunea 4. Raportat la valoarea totală a proiectelor POP contractate

pentru măsurile 2.1, 3.1, respectiv 3.3 de 291.217.725 Euro, costurile administrative aferente reprezintă un procent de 0,15 %.

Figură 15 Ierarhia costurilor administrative POP (eur)



În cadrul POP, pe primul loc în topul obligațiilor de informare, ca grad de dificultate pentru operatorul economic, se află **dosarul cererii de finanțare** iar principalele date solicitate sunt: cererea de finanțare, memoriul justificativ și avizul de mediu. Ca activități administrative, operatorul economic alocă cel mai mult timp, în vederea îndeplinirii obligației, pentru: obținerea informațiilor relevante și elaborarea datelor noi.

Pe **locul doi** în topul obligațiilor de informare în cadrul FEP se află **contractul de finanțare** pentru care cele mai împovărătoare date solicitate sunt: modificarea contractului de finanțare ce atestă că operatorul economic este înregistrat ca și plătitor de TVA, clarificările și completările solicitate prin notificarea de solicitare a informațiilor suplimentare, verificarea conformității cererii de finanțare pe teren și memoriul (tehnic/financiar). Activitățile administrative pentru care operatorul economic alocă cel mai mult timp în vederea îndeplinirii obligației sunt: elaborarea datelor noi, transmiterea informațiilor către autorități, adaptarea datelor existente și instruirea membrilor și angajaților cu privire la obligația de informare.

Monitorizarea se află pe locul trei ca obligație de informare în cadrul FEP, iar cele mai împovărătoare date solicitate sunt: rapoarte de progres, documente referitoare la cererea de plată și aprobarea acestora de către AM, facturi și documente justificative. Ca activități administrative, operatorul economic alocă cel mai mult timp pentru obținerea informațiilor relevante, elaborarea datelor noi, copierea, distribuirea și arhivarea și instruirea membrilor și angajaților cu privire la obligație.

Tabel 14 Ierarhie obligații de informare specifice măsurilor din cadrul POP

Măsura	Ierarhie obligații de informare
Măsura 2.1, Acțiuni 1,2,3	Cea mai împovărătoare obligație de informare în cazul măsurii de față este dosarul cererii de finanțare pentru care memoriul justificativ se află în topul datelor solicitate iar pentru realizarea acesteia operatorul economic alocă cel mai mult timp pentru obținerea informațiilor relevante .
Măsura 2.1, Acțiunea 4	Pe primul loc în topul obligațiilor de informare pentru măsura 2.1, acțiunea 4, se află dosarul cererii de finanțare iar avizul de mediu reprezintă principala dată solicitată. Operatorul economic alocă cel mai mult timp pentru obținerea informațiilor relevante .
Măsura 3.1.	În cazul măsurii 3.1., cea mai împovărătoare obligație de informare este reprezentată de rambursarea cheltuielilor iar în topul datelor solicitate, pe primul loc se află cererea de plată. Pentru realizarea acesteia, operatorul economic alocă cel mai mult timp adaptării datelor existente .
Măsura 3.3.	Rambursarea cheltuielilor ocupă primul loc în topul obligațiilor de informare în cazul măsurii 3.3. iar principala dată solicitată este reprezentată de o serie de documente justificative. Pentru îndeplinirea obligației, operatorul economic alocă cel mai mult timp familiarizării cu obligația de informare .

3. Măsuri pentru reducerea costurilor și sarcinilor administrative

Obligațiile de informare identificate anterior sunt ierarhizate în capitolul de față, în funcție de mărimea lor, de la cele mai împovărătoare până la cele mai puțin împovărătoare, urmărind percepția beneficiarilor. De asemenea, s-a realizat o analiză calitativă a costurilor și sarcinilor administrative, detaliate pe fiecare program operațional și au fost propuse măsuri de simplificare și reducere a costurilor administrative.

3.1. Ierarhizarea obligațiilor de informare în funcție de calculul sarcinilor administrative

Manualul Costului Standard (MCS) definește sarcinile administrative ca fiind o subunitate a costurilor administrative – costurile administrative acoperă și activitățile pe care firmele le-ar îndeplini chiar dacă reglementările nu ar fi în vigoare. Deci sarcinile administrative sunt costurile administrative minus ceea ce se consideră a fi bunele practici. În cazul proiectelor cu finanțare europeană nivelul sarcinilor administrative a fost determinat prin intermediul răspunsului furnizat de beneficiari la întrebarea „Dacă ați fi implementat proiectul din bugetul propriu, care ar fi fost efortul (exprimat procentual) pe care l-ați fi investit în îndeplinirea obligației de informare?”. Întrebarea are la bază și prezumția că

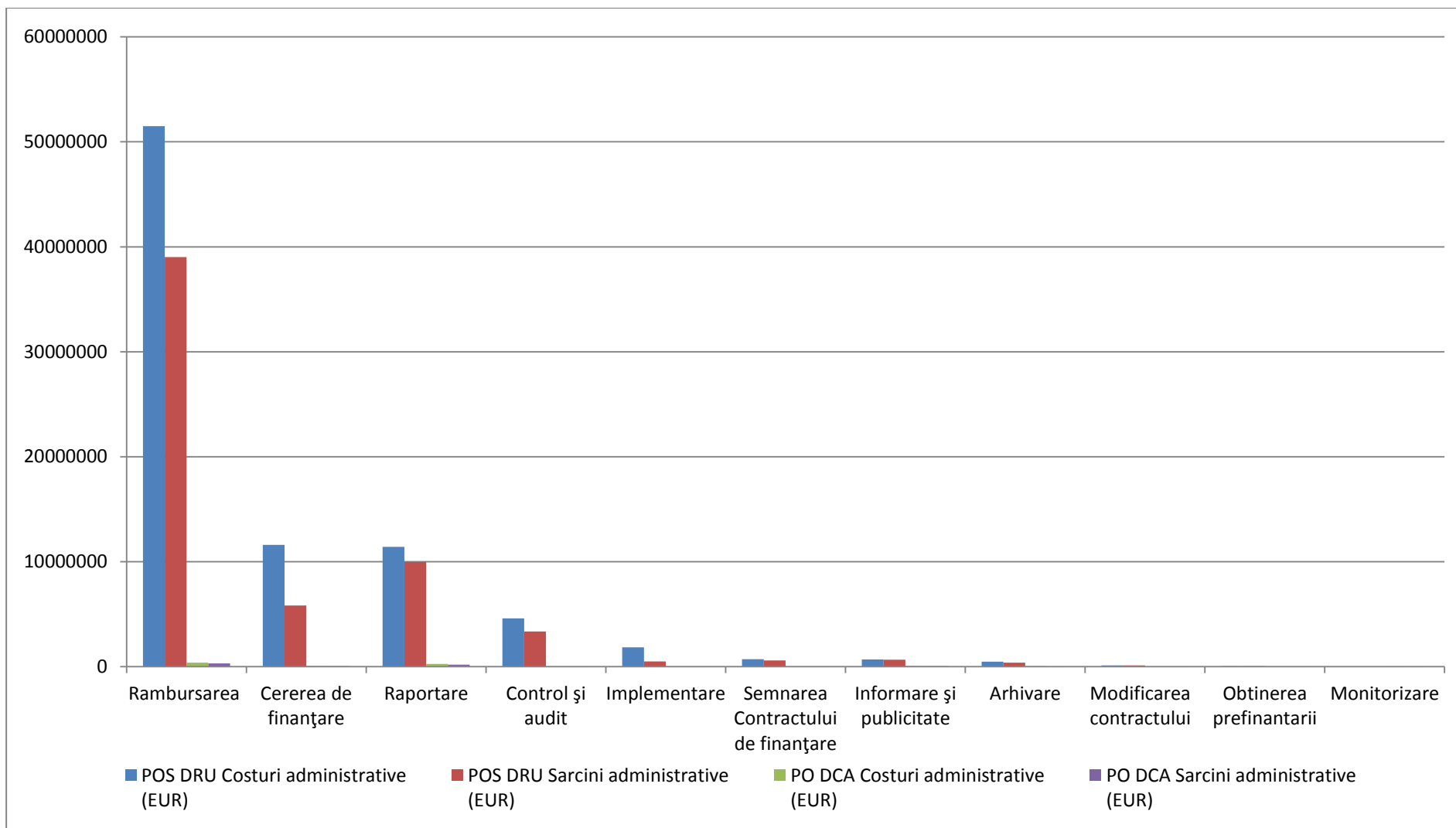
beneficiarii pot găsi anumite proceduri sau obligații de informare utile în activitatea lor uzuală.

În anumite situații (cum ar fi fondurile FEADR și FEP) valoarea BP a fost considerată fi 0 pornind de la premisa că aplicarea la fondurile europene reprezintă un demers asumat suplimentar față de obligațiile de informare care revin în mod uzual unei entități economice conform reglementărilor legale, acesta desfășurându-se după reguli impuse prin ghiduri ale aplicantului cărora agentul economic nu le-ar răspunde în lipsa demersului de aplicație. Ca urmare, pentru fondurile FEADR și FEP, **costurile administrative calculate reprezintă 100% sarcini administrative** iar ierarhizarea obligațiilor de informare a fost realizată în consecință.

Pentru restul programelor operaționale, **cuantumul sarcinilor administrative, comparat cu cel al costurilor este prezentat într-o manieră grafică**, începând cu un grafic comun pentru POSDRU și PODCA și continuând cu grafice dedicate fiecărui program și explicitate.

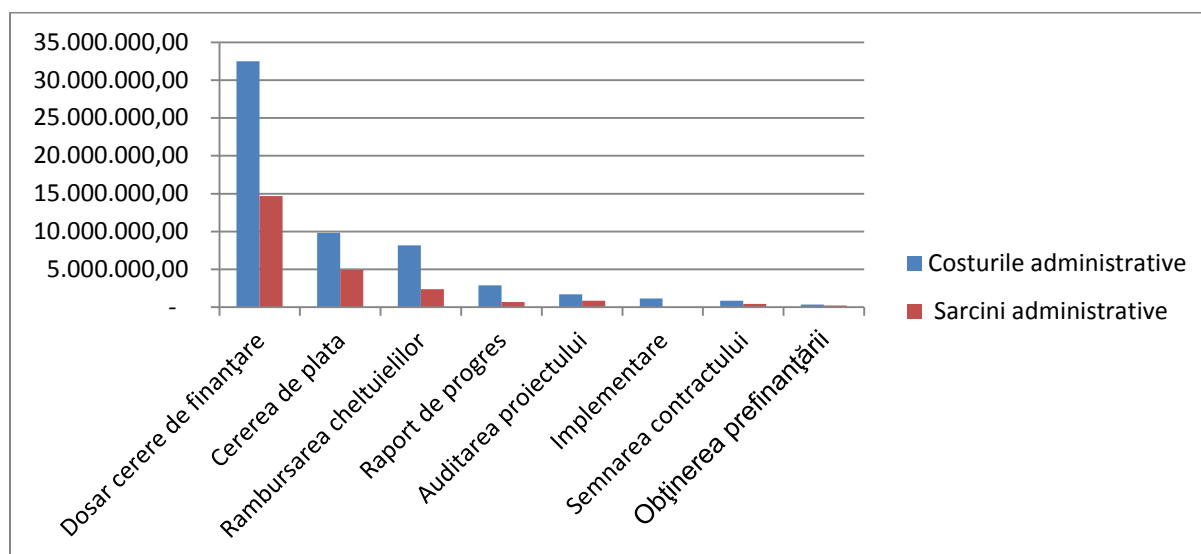
Ca o observație generală, sarcinile administrative sunt prezentate relativ la costurile administrative, se regăsesc coloană lângă coloană, tocmai pentru a evidenția cazurile în care sarcinile apar disproporționate față de costuri. Regula confirmată de toate cercetările derulate prin metodologia MCS este că **sarcinile se situează în general la 85-90% din costuri**, deci orice abatere de la această regulă este analizată și sunt avansate explicații posibile. **În vederea unor viitoare simplificări, vor trebui țintite acele obligații de informare pentru care cuantumul sarcinilor administrative este cât mai apropiat de cel al costurilor, ceea ce echivalează cu afirmația că întreaga (sau aproape întreaga) obligație de informare este resimțită ca o sarcină administrativă**, fără ca o parte din procesul dedicat îndeplinirii ei să le fie util companiilor/beneficiarilor de fonduri. Prezumția țintirii cu precădere a obligațiilor generatoare de sarcini administrative mari (egale sau apropiate de cuantumul costurilor) este că beneficiarii de fonduri vor primi mult mai bine și se vor declara mai mulțumiți de simplificările survenite asupra obligațiilor care generau sarcini mari, mai degrabă decât în cele care generau costuri mari. Inversând raționamentul, se poate argumenta că acele obligații pentru care cercetarea a relevat că sarcinile sunt mici spre foarte mici, nu justifică efortul de a investi în crearea și implementarea unor măsuri de simplificare și reducere care să li se adreseze.

Din analizarea tabelelor de mai jos, se poate observa că **obligațiile de informare care produc cea mai mare „iritare” în rândul beneficiarilor de fonduri** sunt cele legate de **rambursarea cheltuielilor/cererile de plată, raportare sau chiar cerere de finanțare**. La polul opus se situează obligații precum implementarea proiectelor, monitorizarea sau obținerea prefinanțării, pe care beneficiarii nu le consideră generatoare nici de mari costuri, nici de povară (sarcini) administrative.



Figură 16 – Costuri administrative vs. sarcini administrative – POS DRU și PO DCA

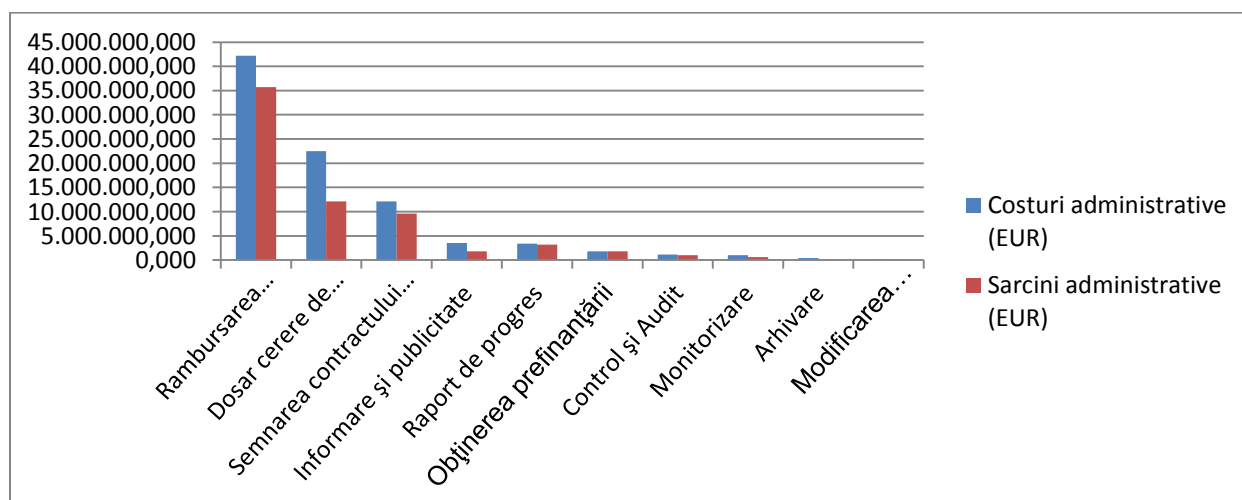
Figură 17 Costuri administrative vs. sarcini administrative POR



Așa cum se poate observa din figura de mai sus, sunt obligații de informare în cazul cărora sarcinile administrative sunt aproape egale cu costurile, ceea ce înseamnă că beneficiarii nu consideră că ar îndeplini respectiva obligație, sau cel puțin o mare parte din ea, dacă nu ar fi obligatorie – spre exemplu, semnarea contractului.

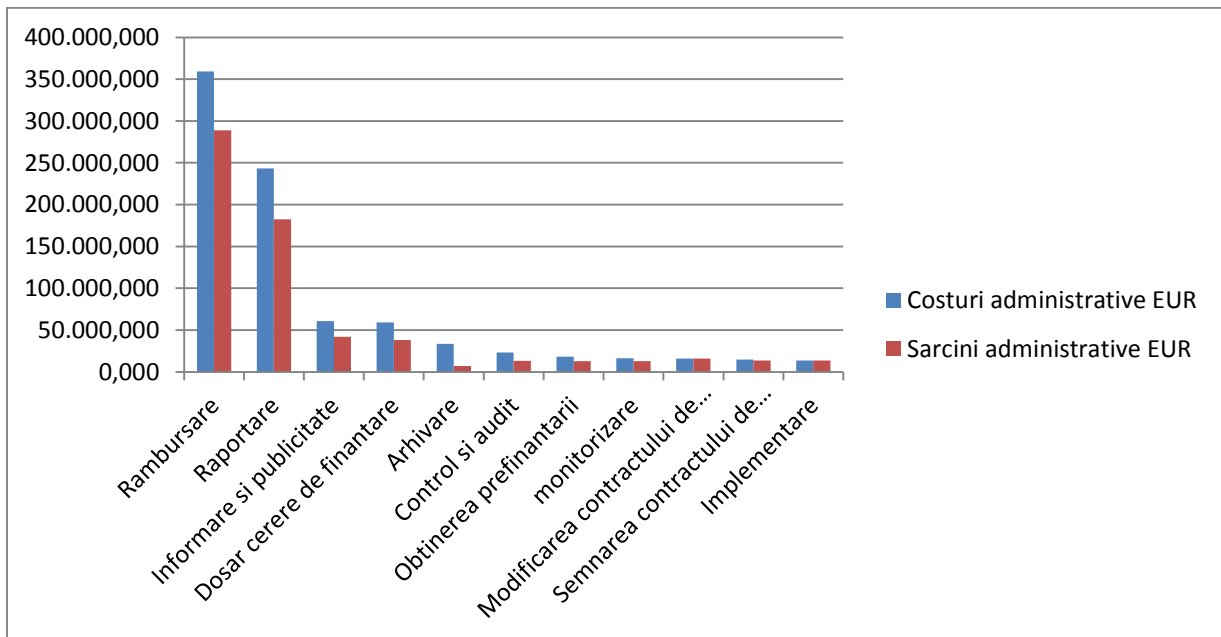
Ponderea *bunelor practici* (adică ceea ce beneficiarii nu consideră a fi poveri administrative, ceea ce ar face oricum pentru implementarea proiectelor lor, a se vedea *Anexa 1 Metodologia cercetării* pentru mai multe explicații) în totalul costurilor administrative este semnificativă în cazul dosarului cererii de finanțare și a cererii de plată, însă proporția acestora scade în cazul celorlalte obligații de informare. O posibilă explicație este aceea că beneficiarii utilizează în cazul dosarului de finanțare și a cererilor de plată documente pe care le-ar întocmi și în cazul în care acestea nu ar fi solicitate de finanțator. Celelalte obligații de informare, în schimb, conțin activități administrative care nu ar fi efectuate în absența unei cerințe exprese a autorităților, translatându-se în sarcini administrative aproape integral.

Figură 18 Costuri administrative vs. sarcini administrative POSCCE



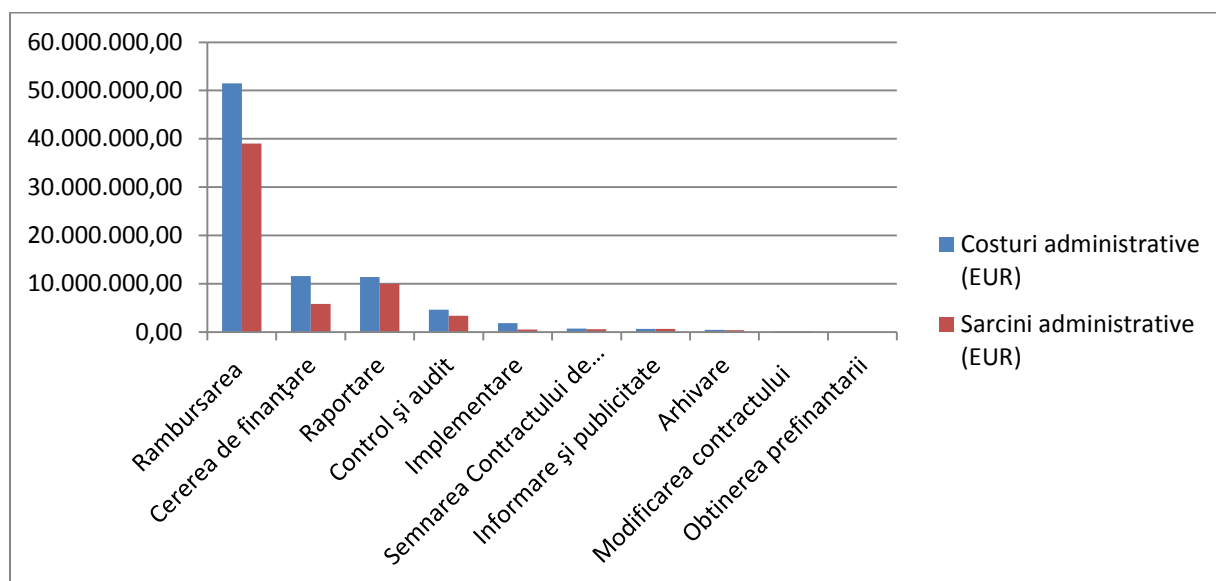
Spre deosebire de POR, cele mai costisitoare obligații de informare în cazul POS CCE sunt legate de rambursarea cheltuielilor, unde ponderea sarcinilor administrative este de aproximativ 85% din valoarea aferentă costurilor administrative. Această pondere a sarcinilor administrative scade în cazul cererii de finanțare (54%). Observația precedentă legată de ponderea crescută a sarcinilor în totalul costurilor administrative rămâne valabilă și în cazul POS CCE.

Figură 19 Costuri administrative vs. sarcini administrative PODCA



Și în cazul PO DCA se menține o pondere medie a sarcinilor administrative de aproximativ 85% din totalul sumelor rezultate ca fiind costuri administrative pentru fiecare obligație de informare în parte. Principalele OI-uri generatoare de sarcini administrative se dovedesc a fi cererile de rambursare, raportarea administrativă, informarea și publicitatea și cererea de finanțare. La polul opus, cele mai puțin iritante obligații sunt semnarea contractului de finanțare, obținerea prefinanțării sau monitorizarea.

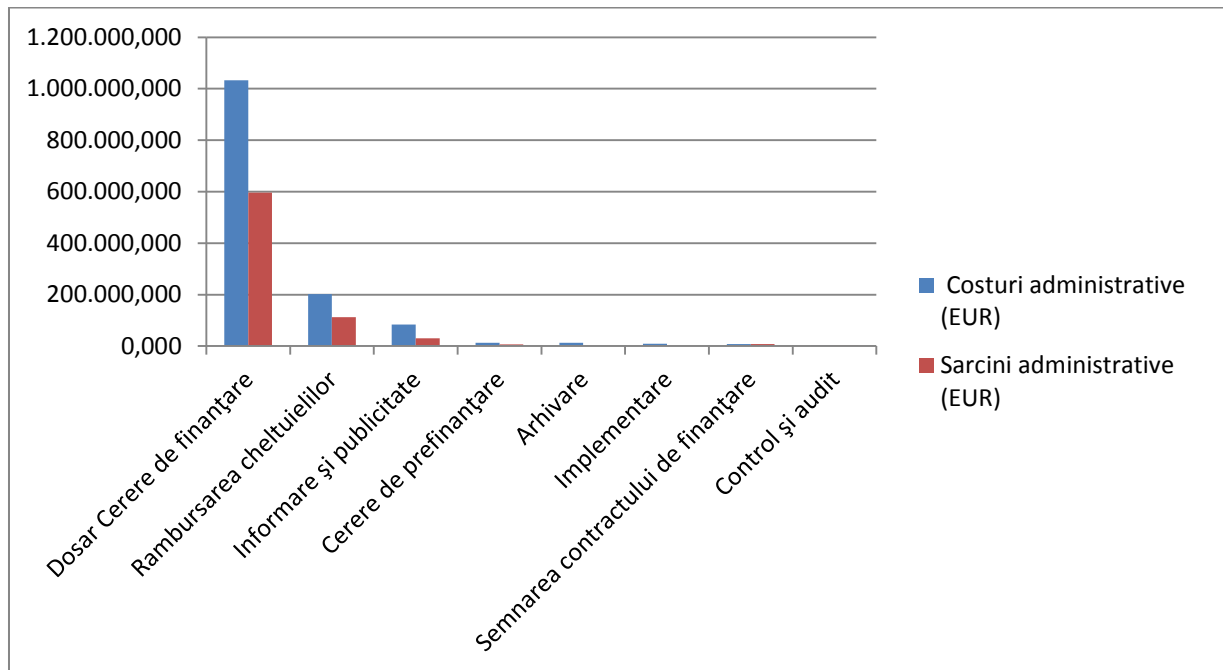
Figură 20 Costuri administrative vs. sarcini administrative POSDRU



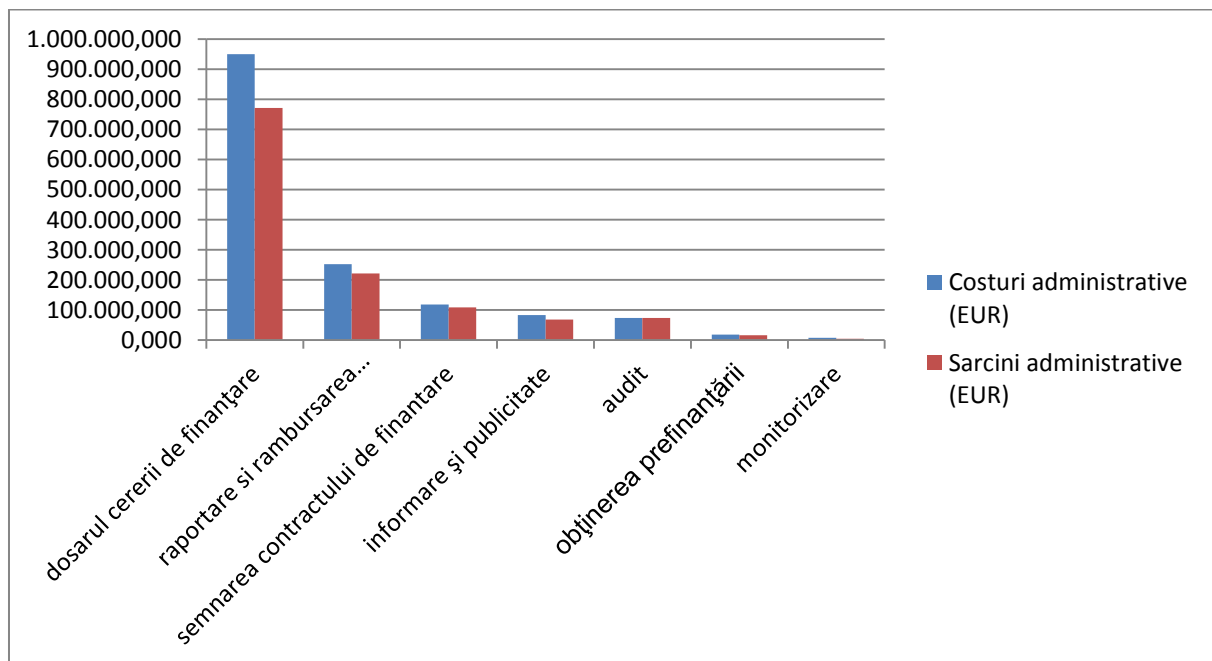
De departe, cele mai împovărătoare obligații de informare, în cazul PO DRU, sunt cele legate de solicitarea rambursării cheltuielilor, depunerea dosarului cererii de finanțare și activitățile de raportare. Aceste OI-uri generează cele mai multe sarcini administrative asupra beneficiarilor, cu o pondere semnificativă în totalul costurilor administrative calculate. Dacă activitățile administrative legate de rambursare și solicitare a finanțării includ și o pondere relativ importantă de *bune practici*, situația se schimbă în cazul activităților de raportare, pe care beneficiarii le consideră mai împovărătoare.

Urmărind valorile înregistrate de diversele programe operaționale aferente perioadei de programare 2007-2013, se poate constata un tipar în ceea ce privește ierarhia obligațiilor de informare din perspectiva costurilor/sarcinilor administrative generate. În acest sens, programele operaționale care conțin investiții (POR, POS Mediu și POS T) generează mai multe sarcini administrative în etapa de depunere a dosarelor de finanțare pentru că presupun depunerea un documente justificative ample (studii de fezabilitate, planuri de afaceri etc.), în timp de programele finanțate din FSE, spre exemplu, generează mai multe sarcini administrative în etapa de rambursare a cheltuielilor. A se vedea graficele de mai jos:

Figură 21 Costuri administrative vs. sarcini administrative POS Mediu

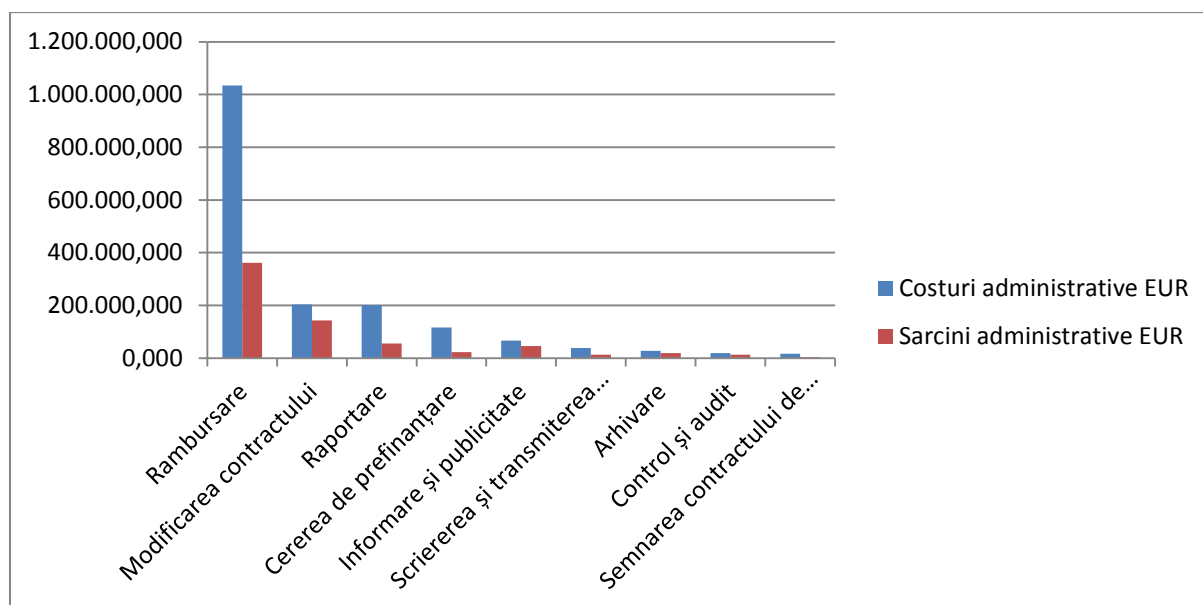


Figură 22 Costuri administrative vs. sarcini administrative POST



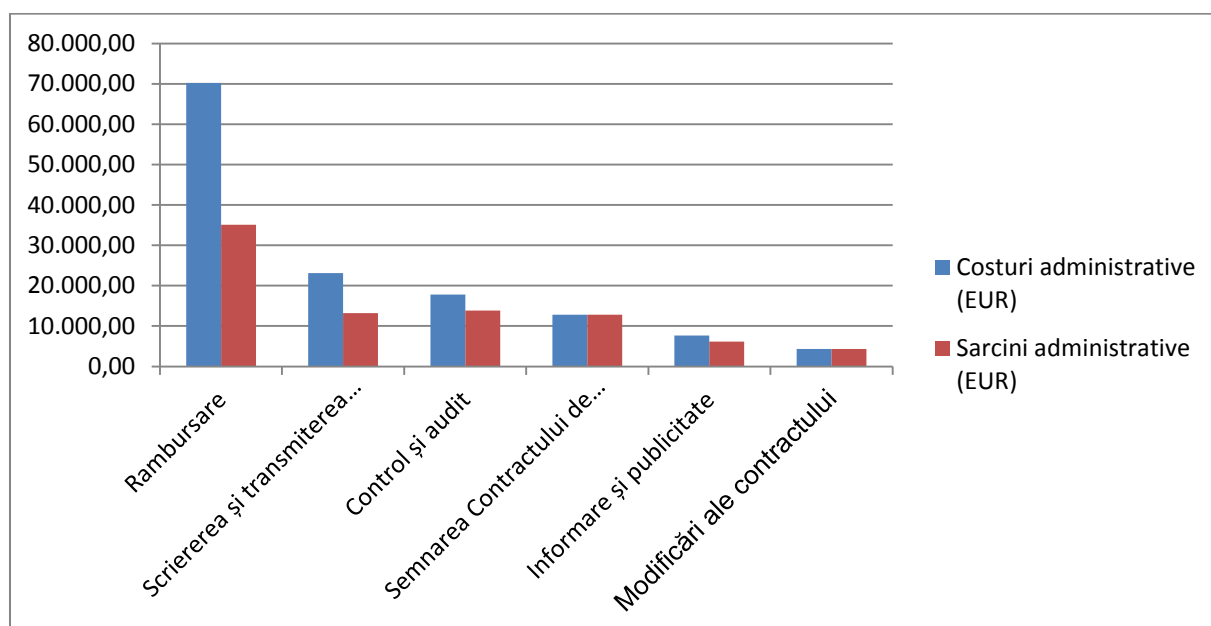
În cazul programelor de cooperare trans-frontalieră, similar cu cele finanțate de POS DRU și PO DCA, obligațiile de informare cele mai costisitoare se regăsesc în etapele de solicitare a rambursării cheltuielilor și, secundar, în etapele de depunere a dosarelor de proiect sau de raportare. Participarea mai multor parteneri care provin din țări cu legislație și reguli diferite în ceea ce privește gestiunea financiară poate genera un proces de decontare a cheltuielilor mai complex și, prin urmare, mai împovăraător pentru beneficiari.

Figură 23 Costuri administrative vs. sarcini administrative România-Bulgaria

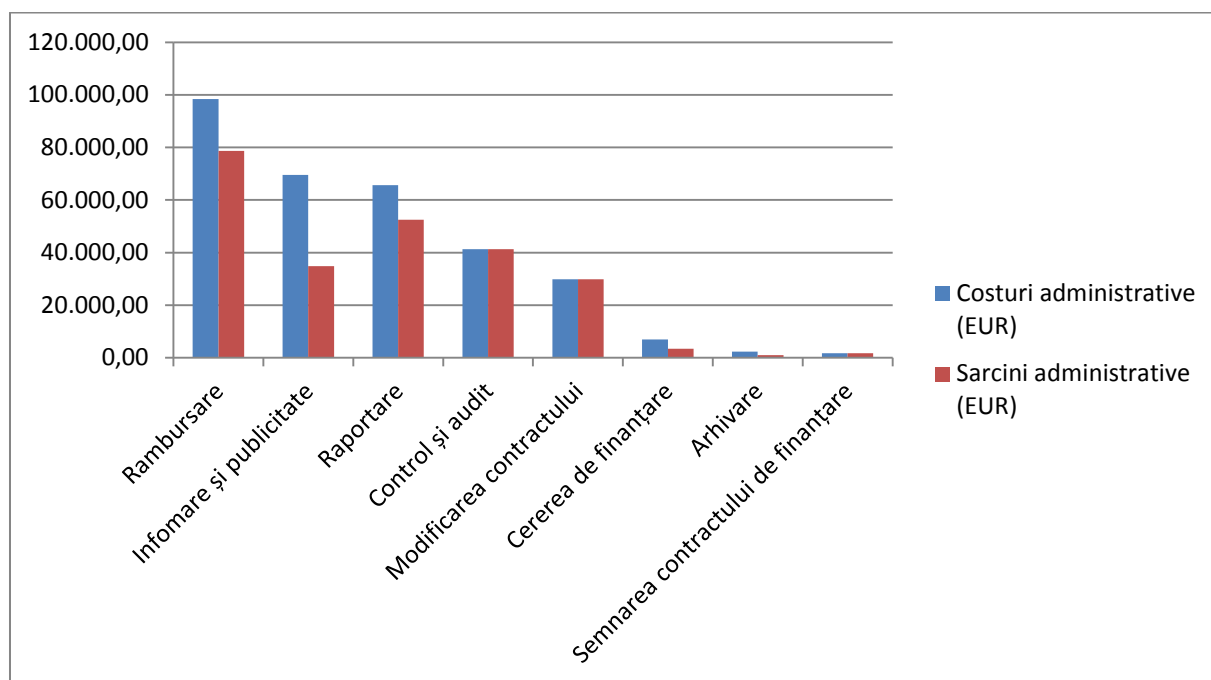


Procesul de implementare poate deveni și mai costisitor dacă în proiecte sunt beneficiari din state care nu fac parte din Uniunea Europeană, cum este cazul Serbiei, Ucrainei sau Republicii Moldova.

Figură 24 Costuri administrative vs. sarcini administrative România Serbia



Figură 25 Costuri administrative vs. sarcini administrative Ungaria România



3.2. Propuneri generale de simplificare/reducere a sarcinilor administrative în funcție de parametri stabiliți (tarif, timp, populație, frecvență)

Simplificarea administrativă în domeniul Fondurilor Structurale și de Investiții are ca scop reducerea costurilor administrative inutile și birocrăția aferentă procesului de gestiune a operațiunilor finanțate și de a concentra resursele umane și financiare disponibile în activitățile de fond ale proiectelor, destinate generării de plus-valoare în mediul social, economic și administrativ.

Avantajele simplificării sunt numeroase:

- încurajează potențialii beneficiari să promoveze măsuri inovative de intervenție în sectoarele sau în favoarea grupurilor-țintă vizate,
- stimulează competiția prin crearea unui cadru simplu, unitar și bine delimitat de gestiune a fondurilor nerambursabile pentru eventualii beneficiari,
- stimulează spiritul antreprenorial, implicarea în rezolvarea unor probleme sociale și contribuie la un proces de eficientizare și stimulare a performanței în mediul administrativ și guvernamental.

Ca idee generală, se poate reitera faptul că simplificarea nu pune la îndoială obiectivele legislației, ci atingerea acestora cu costuri administrative mai puține.

Privită generic, **simplificarea administrativă poate fi analizată în funcție de trei principii esențiale:**

Figură 26 Principii ale simplificării administrative



- **Analiza strategică** – presupune (re)evaluarea instrumentelor de politici publice și (re)organizarea unui anumit sector. În acest caz *impactul generat este semnificativ*, însă procesul *necesită reforme substanțiale* și, pe cale de consecință, susținere la nivel legislativ și guvernamental.
- **Analiza critică a legislației și a obligațiilor de informare** – presupune formularea unor întrebări și răspunsuri legate de *relevanța și utilitatea efectivă* a informațiilor colectate. Această abordare vine în idea de a analiza nevoia de informare și entitățile cărora li se solicită aceste informații.
- **Simplificarea mecanismelor de colectare a informațiilor** – presupune eficientizarea procesului de obținere a informațiilor, a proceselor și instrumentelor de colectare a informațiilor de la entitățile vizate, fără costuri administrative inutile. În cadrul acestui principiu pot fi luate în considerare diverse opțiuni, cum ar fi date solicitate o singură dată și schimbul de date între instituții, digitalizarea, standardizarea procedurilor și terminologiei etc.

Pe de altă parte, aplicarea metodologiei Modelului Costului Standard facilitează promovarea unor măsuri de simplificare aplicabile pe cei **4 parametri ai formulei de calcul: timpul, tariful, populația și frecvența**. Așa cum s-a menționat în secțiunile de mai sus, MCS nu își propune să evalueze relevanța sau oportunitatea unor politici promovate la nivelul instituțiilor publice europene sau naționale, ci urmărește o analiză obiectivă a costurilor administrative generate de reglementări. Derularea acestui demers indică de multe ori și acele zone ale obligațiilor de informare în care se poate interveni pentru reducerea poverii administrative. Mai jos se regăsesc câteva măsuri de reducere posibile în funcție de parametrul MCS relevant.

Figură 27 Parametrii de reducere a sarcinilor administrative

Timp	Tarif	Frecvență	Populație
<ul style="list-style-type: none"> ☞ informatizarea unor procese ☞ eliminarea unor proceduri cum ar fi certificarea <i>conform cu originalul</i> ☞ publicarea unor ghiduri și manuale consolidate care să asigure o accesibilitate mai mare la informațiile relevante ☞ Proceduri simplificate, documente standardizate, baze de date de referință 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ reducerea unor activități administrative determină și o reducere a costurilor cu personalul implicat ☞ transferul prezentării unor documente justificative în alte etape ale proiectului (vizite de monitorizare și control). 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ Reducerea frecvenței raportărilor ☞ Folosirea criteriilor de risc în realizarea inspecțiilor în etapa de implementare și monitorizare 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ segmentarea populației țintă în funcție de dimensiunea finanțării (este deja o prevedere a reglementărilor UE aferente perioadei 2014-2020)

Activitățile de reducere a sarcinilor administrative în domeniul gestiunii asistenței financiare nerambursabile pot să includă toate componentele și toți actorii implicați în procesul de realizare a obligațiilor de informare generate de reglementări, inclusiv componenta de legiferare, indiferent unde este localizată (Parlament, Guvern, ministere, autorități de management, organisme intermediare etc.). De multe ori însă, acesta este un demers de mare amploare și necesită o capacitate de coordonare și resurse umane sau materiale extinse.

De aceea, procesele de reducere sunt orientate, de cele mai multe ori, spre anumite componente ale procesului de reglementare și punere în aplicare, în acest caz, pe reglementările elaborate la nivel național și în condițiile stabilite în documentele de sprijin realizate de către autoritățile de management și alte autorități cu responsabilități în domeniu.

Pe baza teoriilor prezentate, au fost identificate **posibilități de simplificare cu caracter general**, structurate pe tipuri de măsuri, cu toate că, de cele mai multe ori, implementarea exclusivă a unui singur tip de abordare nu va produce rezultatele scontate și se recomandă combinarea acestor tipuri de abordări:

Utilizarea mijloacelor furnizate de Tehnologia Informației și Comunicare (TIC). Exemple de astfel de inițiative cuprind:

- transmiterea electronică a cererii de finanțare și a anexelor, a rapoartelor de progres și a celor financiare, etc.
- interconectarea unor baze de date ale autorităților publice care eliberează avize sau extrase ale unor documente contabile, de natură judiciară sau alte documente care însoțesc dosarul de finanțare pentru eliminarea solicitării unor documente de către autorități prin.

Mai concret, se poate face referire la activități ale structurilor Ministerului Finanțelor Publice sau ale administrației publice locale, însărcinate cu **gestionarea proceselor de raportare fiscală a agenților economici**. În contextul celor de mai sus, o soluție logică este continuarea automatizării serviciilor de eliberare sau disponibilizare a informațiilor de natură fiscală ale solicitanților de finanțări pentru îmbunătățirea eficienței procesului de depunere a dosarelor de finanțare și reducerea sarcinilor administrative.

Măsurile de simplificare propuse, în mare parte prin digitalizarea comunicării între beneficiari și autoritățile responsabile vin și ca o condiție impusă de Comisia Europeană pentru perioada de programare 2014-2020, conform articolului Articolul 122, aliniatul (3) - Responsabilitățile statelor membre al Regulamentului nr. 1303/2013, care prevede că *„Statele membre se asigură ca, până la 31 decembrie 2015 cel târziu, toate schimburile de informații între beneficiari și o autoritate de management, o autoritate de certificare, o autoritate de audit, precum și organismele intermediare să poată fi efectuate prin intermediul unor sisteme de schimb electronic de date. Sistemele menționate [...] permit beneficiarilor să prezinte într-o singură transmitere toate informațiile la care se face referire la primul alineat.*

Revizuri/Abrogări: eliminarea din raportările tehnice și financiare a unor cerințe de raportare cu conținut mare de informații sau cu caracter redundant.

„Un exemplu de simplificare este cel referitor la solicitarea documentelor privind procedurile de achiziție publică în copii certificate pentru conformitate cu originalul, pe care majoritatea procedurilor implementate de autoritățile de management și organismele intermediare le solicită, așa cum se poate observa în lista obligațiilor de informare, în cadrul proceselor de raportare tehnică și financiară, cum ar fi:

- referatele de necesitate
- note privind procedura de selecție aplicată
- note privind criteriile de atribuire
- anunțul de participare,
- documentația de atribuire (fișa de date, caietul de sarcini, fișa de evaluare tehnică și financiară)
- ofertele primite
- solicitările de clarificări

- rapoartele de atribuire
- anunțul de atribuire

Solicitarea uzuală este ca aceste documente să fie furnizate în copii certificate pentru conformitate cu originalul de către beneficiari, însoțite și de semnătura managerului de proiect. O analiză atentă a acestor tipuri de obligații de informare poate releva faptul că, cel puțin pentru Autoritățile contractante denumite astfel conform OUG. 34/2006, toate aceste documente sunt disponibile pe platforma *e-licitație.ro*, accesibilă oricărei persoane interesate prin inserarea numărului anunțului de participare sau altor informații legate de denumirea autorității contractante sau codul CPV al procedurii. În cazul României, aceste documente au fost solicitate pentru a evidenția controlul 100% asupra cheltuielilor și activităților implementate.

De cele mai multe ori însă, rambursarea costului unei cheltuieli efectuate în cadrul proiectului include atât documentele menționate mai sus, cât și documente precum:

- contractul de prestare a serviciilor/livrare a bunurilor conform rezultatelor procedurii de atribuire,
- rapoartele prestatorilor,
- procesele-verbale de recepție,
- ordinele de plată,
- extrase bancare.

Menționăm în acest context că prevederile regulamentelor europene în domeniu se referă de cele mai multe ori la ***facturi sau documente cu valoare probatorie echivalentă*** (REGULAMENTUL (CE) NR. 1083/2006, articolul 56 – eligibilitatea cheltuielilor).

Creșterea încrederii între autorități și beneficiarii de fonduri nerambursabile:

În domeniul Fondurilor Structurale și de Coeziune, o astfel de abordare se reflectă în *eliminarea obligativității raportărilor tehnice de progres trimestriale indiferent dacă în cadrul proiectelor au avut loc activități semnificative, diminuarea accentului pus pe activități de inspecție și control și stimularea unei relații reale de parteneriat între beneficiari și autoritățile de management. Creșterea nivelului de încredere se poate fundamenta și pe un proces eficient de management al riscului. Acest demers poate conduce, pe lângă rezultate evidente de reducere a sarcinilor administrative pentru beneficiari, și la o alocare mai eficientă a resurselor de care dispun autoritățile și o monitorizare mai atentă a zonelor cu un grad mai ridicat de risc.*

Această opțiune, bazată pe elaborarea unor analize de risc detaliate la nivelul fiecărei autorități de management/audit/certificare și plată, ar permite eliminarea unor proceduri de verificare de sau documente solicitate în etapele de raportare pe parcursul implementării tuturor beneficiarilor și transferul acestora în alte etape ale proiectului, cum ar fi vizitele de monitorizare și control.

Măsurile de simplificare propuse nu afectează scopul politicilor de gestiune a fondurilor nerambursabile incluse în reglementările europene și naționale, ci doar încearcă o

eficientizare a proceselor, care să conducă la o mai bună activitate de implementare a intervențiilor și, prin urmare, la eficientizarea utilizării fondurilor comunitare, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare.

3.3. Măsuri de simplificare luate până în prezent

Necesitatea adoptării unor măsuri de simplificare și fluidizare a procesului de implementare a **Fondurilor Structurale și de Coeziune** a fost conștientizată permanent de către autoritățile responsabile. Pe de altă parte, măsurile propuse au trebuit să asigure consensul între toți actorii implicați (MFE, AM-uri, OI-uri, AA, ACP și beneficiari), inclusiv Comisia Europeană, lucru relativ dificil având în vedere diversitatea de interese și opinii implicate.

Măsurile de simplificare implementate pot fi defalcate în *măsuri de simplificare cu caracter general*, aplicabil tuturor programelor operaționale, și *măsuri de simplificare specifice*, atât în funcție de sursa de finanțare (FSE, FEDR, FEADR și FEP), cât și în funcție de fiecare program operațional în parte.

Dintre **măsurile de simplificare** luate până în prezent, **cu caracter general**, cele mai importante, cu impact asupra procesului de implementare, sunt:

- **Adoptarea Ordinului de ministru nr. 1.120/2013** privind aprobarea procedurii simplificate aplicate de beneficiarii privați în cadrul proiectelor finanțate din instrumente structurale, obiectivul „*Convergență*” precum și în cadrul proiectelor finanțate prin mecanismele financiare SEE și Norvegian pentru atribuirea contractelor de furnizare bunuri, servicii sau lucrări. Prin acest act normativ, beneficiarii privați de fonduri nerambursabile au fost exceptați de la prevederile OUG 34/2006, fiindu-le pusă la dispoziție o procedură simplificată de achiziții pentru proiectele implementate.
- **Emiterea OUG nr.84/2013 pentru modificarea și completarea OUG nr.64/2009** privind gestionarea financiară a instrumentelor structurale și utilizarea acestora pentru obiectivul convergență, prin care s-a reglementat:
 - *reducerea termenului de verificare și plată a cererilor de rambursare depuse de către beneficiari, de la 45 de zile calendaristice la 20 de zile lucrătoare;*
 - *introducerea mecanismului decontării cererilor de plată – care oferă posibilitatea transmiterii, în termen de 3 zile lucrătoare de la primirea facturilor, a cererii de plată de către beneficiarii proiectelor finanțate din instrumente structurale prin care aceștia solicită autorităților de management virarea sumelor necesare pentru plata cheltuielilor rambursabile. Cererile sunt formulate în cadrul contractelor /deciziilor/ordinelor de finanțare, în baza facturilor, facturilor de avans sau statelor privind plata salariilor, statelor/centralizatoarelor pentru acordarea burselor,*

subvențiilor și premiilor, stabilite conform contractelor/deciziilor/ordinelor de finanțare, după caz, acceptate la plată de către beneficiari.

Ca o apreciere generală din partea evaluatorului, chiar dacă măsurile de mai sus reprezintă pași înspre promovarea și implementarea unor proceduri mai simple de gestiune a activităților din proiectele finanțate, oferind beneficiarilor, la prima vedere, instrumente mai simple și eficiente de abordare a sarcinilor de proiect, **cel mai important beneficiu al acestora constă în decongestionarea fluxului de numerar al proiectelor și reducerea presiunii asupra bugetelor beneficiarilor.**

În ceea ce privește **reducerea poverii administrative**, măsurile descrise **trebuie îmbunătățite** deoarece:

- *instrumentul cererilor de plată, spre exemplu, implică depunerea de documente justificative pentru cheltuielile decontate, similare cu cele necesare în cazul cererilor de rambursare, și chiar o intensificare a depunerii acestor documente în funcție de numărul de cereri de plată depuse.*
- *derularea procedurilor simplificate de achiziții în cadrul proiectelor nu elimină obligativitatea beneficiarilor de a prezenta o serie de documente justificative împreună cu facturile prezentate, și de îndeplinirea unor proceduri specifice.*
- *reducerea termenului de plată a cererilor de rambursare de la 45 de zile calendaristice la 20 de zile lucrătoare, la rândul său, implică suspendarea procesării cererilor în lipsa unor documente justificative până la transmiterea acestora de către beneficiari.*

*Astfel, se poate concluziona că, deși aceste măsuri sunt utile din anumite puncte de vedere (relaxarea presiunii asupra fluxurilor de numerar de exemplu), adoptarea acestor măsuri necesită **implementarea unor proceduri efective de reducerea a numărului de documente și activități administrative necesare pentru implementarea proiectelor**, pentru a avea un impact crescut asupra reducerii poverii administrative generate.*

Din punct de vedere a măsurilor de simplificare specifice implementate la nivelul FSE am identificat:

POS DRU:

- Simplificarea procedurii de depunere a cererilor de finanțare prin transferul documentelor justificative ale solicitantului și partenerilor din etapa de depunere în cea de contractare.
- Toate documentele justificative care însoțesc cererea de rambursare pot fi transmise exclusiv în format electronic.
- Formarea de echipe mixte constituite din ofițeri de verificare administrativă OI/AMPOSDRU care verifică prin eșantion Cereri de rambursare la sediul AMPOSDRU, în vederea stabilirii unui mod de lucru unitar.

- Instruirea auditorilor de către CAFR și autorizarea lor pentru a lucra pe proiectele POSDRU, măsură care va duce la reducerea cheltuielilor declarate neeligibile și solicitate la rambursare.

PODCA:

- Reducerea numărului de proceduri de lucru la nivelul AM.
- Modificarea procedurilor de lucru și verificarea cererilor de rambursare în cadrul unui singur serviciu (Serviciul Management Financiar).
- Simplificarea secțiunii 4.1 “Detalierea costurilor pe fiecare activitate” din bugetul proiectului: eliminarea prețului unitar, centralizarea cheltuielilor pe linii bugetare, unitatea de măsură menținându-se sau înlocuindu-se, după caz, cu pachet.

Necesitatea unui **demers de simplificare a sistemului de implementare a fondurilor nerambursabile în domeniul agriculturii** a fost în atenția Comisiei Europene încă de la debutul PAC 2007-2013. În acest sens, pe parcursul desfășurării programului 2007-2013 au fost derulate mai multe proiecte și activități cu scopul de a simplifica PAC, disponibile spre consultare la adresa http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm.

La nivel de program operațional, propunerile de simplificare și soluțiile identificate pentru eficientizarea procesului de absorbție a fondurilor disponibile au fost formulate în cadrul Comitetului de Monitorizare a PNDR, constituit în baza art. 77 al Regulamentului CE 1968/2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR). Acest organism, beneficiind și de colaborarea reprezentanților CE, a analizat permanent stadiul de implementare al PNDR și, prin consultări cu reprezentanții asociațiilor din agricultură și beneficiari PNDR, a propus măsuri de simplificare. Astfel, **pe parcursul derulării actualului PNDR au fost luate următoarele măsuri de simplificare** (sursa – minutele și prezentările comitetului de monitorizare):

Criterii de eligibilitate	Achiziții	Axa LEADER
- Protocolul de colaborare P81/04.10.2011 privind asigurarea accesului gratuit al APDRP la informațiile privind datele înregistrate în Registrul Comerțului computerizat, prin serviciul online RECOM al ONRC pentru verificarea statului aplicanților - măsură ce contribuie la reducerea numărului de documente solicitate la dosarul cererii de finanțare.	- Procedură de achiziții simplificată pentru beneficiarii privați - accelerarea implementării proiectelor, reducerea ratei de eroare în proiecte și creșterea gradului de absorbție a fondurilor FEADR, - Bază de date cu prețuri de referință - proiect în implementare.	- Hotărârea Guvernului nr. 779/2013 privind posibilitatea ca în cadrul axei LEADER un solicitant să poată depune și implementa mai multe proiecte de cooperare.

Pe lângă măsurile de simplificare întreprinse pentru perioada de programare 2007-2013, AM PNDR a propus o serie de simplificări ce se vor implementa în perioada 2014-2020 (furnizate, în cadrul focus-grupului organizat în data de 30 iunie 2014):

Depunerea cererilor de finanțare	Evaluarea proiectelor	Selecția proiectelor	Achiziții
<p>introducerea proiectelor în sistemul informatic; transferul unor documente justificative din etapa de depunerea cererilor în cea de contractare – se vor reduce costurile externe asociate dosarului cererii de finanțare; verificarea on-line de către experți a bazelor de date disponibile în cadrul altor instituții publice; depunerea proiectelor se va realiza continuu pe perioada de derularea a sesiunii, iar selecția se va realiza trimestrial/lunar, prin ierarhizarea proiectelor în ordinea descrescătoare a punctajului obținut până la un prag minim sub care nu poate fi selectat niciun proiect. Avantajul pentru beneficiar este că din momentul în care se depune proiectul și este contractat, perioada de timp se va scurta semnificativ, sub jumătate de an, și astfel beneficiarul va reuși să își mențină indicatorii pe care i-a avut inițial în proiect, condițiile financiare, și nu va fi nevoit să își caute din nou finanțare după ce a fost selectat.</p>	<p>evaluarea proiectelor privind verificarea conformității administrative, a criteriilor de eligibilitate și a criteriilor de selecție cu stabilirea scorului se va realiza în mod continuu pentru proiectele primite în vederea scurtării termenelor de la depunere la contractare.</p>	<p>alocarea disponibilă va fi stabilită de AM PNDR la nivelul alocării aferente anului în cauză cu posibilitatea suplimentării, din anii următori, astfel încât să se asigure timpul necesar pentru realizarea proiectelor în perioada de implementare a programului.</p>	<p>verificarea rezonabilității prețurilor se va face prin aplicarea fie a unei proceduri de licitație sau selecție de către beneficiari fi prin încadrarea în prețurile din baza de date cu prețuri de referință; pentru bunurile, serviciile și lucrările care nu se regăsesc în baza de date cu prețuri de referință beneficiarii privați vor putea prezenta 3 oferte conforme (APDRP va crea procedurile necesare).</p>

Pe parcursul derulării **Programului Operațional de Pescuit 2007-2013** au fost luate următoarele măsuri de simplificare [sursa: Raportul anual de implementare POP 2012 și minutele Comitetului de Monitorizare]:

Criterii de eligibilitate	Implementare	Achiziții
<p>PROTOCOL privind colaborarea între Agenția Națională pentru Protecția Mediului și Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale prin Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POP, privind emiterea dovezii respectării legislației aferente protecției mediului pentru proiectele de investiții noi, modificarea sau extinderea celor existente, inclusiv proiectele de dezafectare a acestora.</p> <p>Protocol privind colaborarea între ANSVSA și MAPDR în vederea implementării POP 2007-2013 având în vedere faptul că solicitanții sunt nevoiți să prezinte diferite documente emise de ANSVSA prin Direcțiile Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor județene, respectiv a municipiului București.</p> <p>PROTOCOL în vederea verificării proiectelor finanțate prin măsurile POP 2007-2013, între Ministerul Sănătății și MAPDR având în vedere faptul că pentru obținerea sprijinului financiar (dosarul cererii de finanțare) sunt necesare diferite documente ce privesc normele de igienă și sănătate publică.</p> <p>Pentru evaluarea tehnică și financiară a cererilor de finanțare au fost introduse două praguri suplimentare de verificare din partea AM POP prin verificarea calității raportului de evaluare întocmit de către acest organism independent respectiv în cadrul Comisiei de selecție.</p>	<p>Conștientizarea în rândul solicitanților prin publicarea pe web site-urile AM POP a informațiilor privind necesitatea asigurării cofinanțării și capacității de implementare a proiectelor, precum și a tuturor documentelor doveditoare necesare justificării necesității și oportunității proiectului propus prin cererea de finanțare;</p>	<p>Ordinul nr. 430 din 20.03.2014 privind modificarea Anexei nr. 4 a Ordinului nr.17/25.01.2013 pentru aprobarea Manualelor de proceduri aferente POP 2007-2013 privind INSTRUCȚIUNEA de PROCEDURA SIMPLIFICATĂ de achiziții aplicată de beneficiarii privați în cadrul proiectelor finanțate prin POP 2007-2013.</p>

3.4. Propuneri de simplificare valabile pentru toate programele operaționale

Propunerile de simplificare au fost formulate pe baza rezultatelor analizei MCS, care au identificat cele mai împovărătoare sarcini administrative, a cercetării de birou și a

expertizei experților precum și a rezultatelor sesiunilor de interviuri și aplicării chestionarelor. Recomandările de simplificare pentru problemele identificate au fost analizate și prin prisma posibilității legale și practice și a oportunității de a fi aplicate în viitorul apropiat.

Cele mai mari dificultăți derivă, în general, **din aplicarea cerințelor din ghidurile solicitantului/beneficiarului și a instrucțiunilor de implementare** pe care Autoritățile de Management le publică constant. Alte dificultăți sunt generate *termenelor mari de plată* care generează probleme de flux financiar și **cantitatea mare de documente** care trebuie elaborate, copiate și transmise finanțatorului.

Problemele și sugestiile de simplificare sunt prezentate atât dintr-o perspectivă generală, aplicabilă tuturor fondurilor cât și specifice pe fiecare program operațional sau transfrontalier în parte. Pentru a sigura coerență demersului de stabilire a propunerilor de simplificare s-a optat pentru o abordare **pe cele 3 faze ale unui proiect: depunere, implementare și post-implementare, defalcate pe următoarele etape:**

- **Elaborare dosar cerere de finanțare**
- **Semnarea contractului de finanțare**
- **Obținerea prefinanțării**
- **Cererea de plată**
- **Rapoarte de progres**
- **Rambursarea cheltuielilor**
- **Implementare**
- **Auditare și control**
- **Informare și publicitate**

Pentru o prezentare a problemelor și sugestiilor într-o manieră mai concisă, sub forma unor direcții clare de acțiune, vă rugăm consultați secțiunea **Recomandări de simplificare**, care sintetizează măsurile pe care le pot avea în vedere autoritățile de gestionare a fondurilor în perioada imediat următoare.

Următoarele propuneri de simplificare sunt valabile pentru toate programele operaționale și sunt structurate pe cele trei faze de depunere/implementare a proiectelor.

Tabel 15 Propuneri de simplificare comune tuturor programelor operaționale

Depunere dosar de finanțare
Planificarea cererilor de proiecte
<ul style="list-style-type: none"> - Publicarea unui plan anual de lansări de cereri de proiecte de către autoritățile de management. Astfel, potențialii beneficiari se pot documenta și pregăti pentru lansarea efectivă a cererilor de proiecte
<ul style="list-style-type: none"> - Extinderea intervalului de consultare a ghidurilor solicitanților și o mai bună comunicare cu cei care transmit comentarii și puncte de vedere. Deși ghidurile au o perioadă de consultare publică de 30 de zile, beneficiarii se declară nemulțumiți de timpul scurt pe care îl au la dispoziție pentru a transmite puncte de vedere (în special în cazul organizațiilor care trebuie să centralizeze opiniile membrilor) și

de faptul că **observațiile și comentariile transmise nu sunt preluate și nu primesc răspuns din partea autorităților responsabile**

Lansarea cererilor de proiecte

- **Ghidul solicitantului sau manualul beneficiarului trebuie să conțină cerințe clare, simple, neechivoce, fără loc de interpretări.**
- **Ghidurile trebuie să conțină secțiuni particularizate pe beneficiar și tipologia de cheltuieli ale beneficiarului.**

Trebuie să aibă un **conținut simplu**, o **manieră de prezentare clară**, ușor de urmărit și de înțeles, cu un limbaj comun și accesibil conceperea unor „pachete” de informare, care să conțină legislația aplicabilă, procedurile, modelele de formulare necesare, însă un asemenea demers are limitele sale, având în vedere diversitatea tipurilor de intervenții finanțabile și faptul că legislația pe care un beneficiar este obligat să o respecte provine din multe domenii de reglementare – contabilitate și finanțe, achiziții publice, Codul Muncii, sănătate, transporturi, siguranța construcțiilor etc.
- **Întâlniri periodice cu solicitanții, iar evenimentele în care se lansează ghidurile să fie promovate mai intens.**

Totodată până la data depunerii proiectelor, s-ar putea **realiza întâlniri periodice cu potențialii beneficiari** astfel încât să li se răspundă la întrebările care s-au născut ca urmare a parcurgerii ghidului.
- **Elaborarea unui manual sau un ghid care să ofere potențialilor aplicanți o imagine clară și amănunțită asupra mecanismului implementării.**

În general acțiunile de informare și promovare susținute de autorități **se limitează la a prezenta oportunitățile** care sunt publice și pe site-urile instituțiilor, **fără a se acorda un interes deosebit dialogului cu potențialii beneficiari** și a oferi detalii suplimentare, care să oglindească efortul de care e nevoie în derularea unui proiect. Așadar, nu este descris mecanismul de implementare, nu sunt prezentate procedurile și nici procesele instituționale, ca de exemplul traseul unei cereri de finanțare, durata medie de timp până la semnarea contractului, efortul financiar și administrativ pe care îl presupune implementarea unui proiect, riscuri etc., detalii care le-ar fi foarte utile beneficiarilor cu experiență limitată privind fondurile nerambursabile.
- **Întâlniri ale potențialilor beneficiari cu specialiștii OI-urilor sau AM-urilor** care să explice operațiunile care urmează să fie desfășurate după aprobarea proiectului: de la depunerea cererii de finanțare, până la mecanismul efectiv al derulării proiectului (prezentarea principalelor documente specifice fiecărei operațiuni). Toate aceste operațiuni pot fi efectuate cu finanțare din programele de asistență tehnică. Deși asemenea întâlniri au avut loc și în perioada 2007-2013, se recomandă un mai mare efort din partea autorităților de gestionare pentru un proces de comunicare susținut și coerent.
- Adoptarea modelului POS DRU de elaborare a **unui ghid general**, care să conțină prevederi general aplicabile proiectelor finanțate printr-un anumit program operațional, referitoare la procedurile financiare, de achiziții publice, raportare tehnică. Ulterior, pentru fiecare cerere de proiecte se poate publica un **ghid specific**, care să conțină doar informații specifice cu privire la apelul de proiecte respectiv.
- **Elaborarea unor proceduri clare** pentru modificările operate prin corrigendumuri sau instrucțiuni specifice ale ghidurilor sau procedurilor de implementare a proiectelor și **elaborarea unor ghiduri/manuale consolidate** pentru beneficiari care să includă

modificările. Se va reduce astfel sarcina administrativă a beneficiarilor de informare, dar și cea aferentă raportării, prin eliminarea unor runde de clarificări.

Dosarele de finanțare

- **Separarea clară dintre documentele solicitate în faza de evaluare și selecție și cele din faza de contractare.**

Specifice fazei de depunere, evaluare și selecție ar trebui să fie **documentele care demonstrează sau atestă eligibilitatea organizației și a proiectului pentru care solicită finanțare**, cu mențiunea că s-ar putea opta pentru:

- **solicitarea unei declarații pe proprie răspundere** prin care reprezentantul legal să ateste că organizația sa îndeplinește condițiile minime pentru finanțare, ca de exemplu: nu are datorii la bugetul statului, are bilanț pozitiv, face parte dintre beneficiarii eligibili, are sediul pe teritoriul României etc.
- **interconectarea unor baze de date ale autorităților publice** prin care autoritățile de management să aibă acces la baze de date cu informații relevante referitoare la solicitanți (direcții de impozite și taxe locale, unități deconcentrate ale Ministerul Finanțelor Publice, oficii ale Registrului Comerțului etc.).
- documente justificative conform CV-urilor experților din echipa de proiect, dovada proprietății sau alte documente cum ar fi avizul de mediu pot fi documente care să fie aduse în etapa de contractare. În acest fel, dosarul cererii de finanțare s-ar simplifica, accelerându-se și etapa de evaluare și selecție și demonstrându-se și un anumit grad de încredere în beneficiari/solicitanți.

- O alternativă ar putea fi **introducerea unei etape de depunere de fișe de proiect unde în 3-4 pagini să fie sintetizată ideea de proiect (modelul PO DCA)**, permițându-se astfel o selecție bazată pe **criteriile strategice de eligibilitate și de interes regional** și chiar de **capacitate de implementare**. În acest mod, se va economisi timp și resurse financiare, atât în favoarea aplicanților, cât și a AM-urilor, dat fiind că în etapa ulterioară vor fi depuse cereri de finanțare mai puține, dar cu șanse reale de a fi propuse spre contractare.

Implementare

- **Descentralizarea unei părți a deciziei la nivele administrative din proximitatea beneficiarului**, pentru a reduce timpul de așteptare pentru o soluție concretă, care să decidă în locul AM-ului în privința anumitor aspecte ce țin de implementarea proiectului: modificarea bugetului, a tipurilor de bunuri sau servicii care urmează să fie achiziționate, a echipei de proiect – în general modificări care în prezent necesită înaintarea unei notificări către AM.

- **Eliminarea sau raționalizarea unor proceduri de verificare sau auditare** – se face referire la **auditul extern al proiectului**, o formalitate în mare parte, din moment ce constatările auditorilor externi se pot dovedi ulterior, la verificările autorităților, ca nefiind corecte și ajungându-se la constatări complet diferite. De aceea, **este nevoie de o asumare a responsabilității de către cei care auditează proiectele**.

- **Eficiențizarea procedurilor de verificare a achizițiilor** - există multe reglementări și proceduri care privesc procesul de achiziții publice cu intenția de a minimiza fraudele și de a eficiențiza procesul, însă problema asumării responsabilității rămâne una dintre cele mai des invocate de către beneficiari. Astfel, **există mai multe niveluri de verificare care,**

de cele mai multe ori, sunt redundante și neunitare, depinzând foarte multe de autoritatea implicată.

- Instituția care reglementează și monitorizează achizițiile publice, ANRMAP, emite avize în cazul procedurilor de achiziție publică desfășurate în conformitate cu prevederile Ordonanței de urgență nr. 34 din 2006, însă responsabilitatea derulării procesului de achiziții publice este exclusiv a beneficiarului.
- Autoritatea de management parcurge o etapă de verificare administrativă a procedurilor de achiziții odată cu procesarea cererilor de rambursare, pe baza documentelor transmise de beneficiari (a se vedea secțiunea de mai sus, dedicată măsurilor generale de simplificare). În baza acestor verificări, sunt rambursate sumele cheltuite în proiecte.
- Autoritatea de Certificare și Plată mai efectuează o activitate de verificare înaintea avizării cererilor de plată transmise Comisiei, care include și procedurile de achiziții. Aici pot să apară constatări legate de proceduri, transmise spre verificare autorității de management.
- Autoritatea de Management derulează activități de control conform procedurilor interne sau în urma unor sesizări ori constatări ale altor autorități de control. Aici *pot să apară constatări care nu au fost formulate în etapele anterioare*.
- Autoritatea de Audit derulează activități de audit de operațiuni conform reglementărilor comunitare, pe baza unor eșantionări. În aceste verificări *pot intra operațiuni deja auditate sau controlate de autoritatea de management sau alte organisme de control și pot rezulta constatări contrare celor formulate în stadiile anterioare, inclusiv proceduri de recuperare a unor sume deja rambursate*.
Practica a arătat de multe ori că **sunt supuse corecțiilor proceduri avizate pozitiv de ANRMAP și aprobate spre plată de autoritatea de management**, după alte procese de verificare și control.

În sensul celor de mai sus, recomandăm o **mai bună gestionare a responsabilităților de control și avizare în cazul achizițiilor publice**, corelată cu respectarea recomandărilor Comisiei Europene și cu deficiențele identificate în ce privește sistemul de implementare.

- **Digitizarea aplicațiilor și introducerea sistemului electronic în procesul de management.** Extinderea utilizării și funcțiilor Sistemului Unic de Management al Informației - SMIS.

- **Eliminarea documentelor redundante**, în sensul că un document trimis autorităților să nu mai fie solicitat ulterior (spre exemplu, fișele de post ale membrilor echipei de implementare ale proiectului care, în anumite cazuri, trebuie trimise cu fiecare cerere de rambursare) iar documentele care există deja în posesia instituțiilor statului să nu le fie solicitate beneficiarilor (spre exemplu extrasul de carte funciară, bilanțul contabil pentru ultimii 3 ani, cazierul juridic etc.) și să fie disponibile în baza unor acorduri de colaborare inter-instituționale.

- **Realizarea unui manual al costurilor legate de implementarea proiectului**, care să explice beneficiarilor costurile administrative legate de implementarea proiectelor, pe tipuri de proiecte, investiții și cerințele contractuale, și care să estimeze un quantum al acestor costuri în funcție de diferiți parametri, pornind și de la rezultatele prezentei cercetări. Necesitatea unui astfel de document apare ca urmare a faptului că sunt cheltuieli pe care beneficiarii nu le pot evalua și nu știu că le revin în implementare, chiar dacă au acces la modelele contractelor de finanțare (anexă a ghidului solicitantului).

- **Stabilirea unui serviciu de help-desk viabil la nivelul autorităților de management,**

<p>pentru menținerea unei legături directe cu beneficiarii și derularea unei activități intense de prevenire a materializării unor riscuri în procesul de implementare și promovarea unei relații de consiliere a beneficiarilor. Aceste măsuri vor conduce și la reducerea sarcinilor administrative pentru beneficiari și autorități.</p>
<p>- Asigurarea unei expertize tehnice mai mari a personalului din cadrul autorităților prin activități de formare și consolidarea echipelor prin angajarea suplimentară de personal cu experiență în domeniul fondurilor europene nerambursabile.</p>
<p>Post-implementare</p>
<p>- Întocmirea unui registru al beneficiarilor de fonduri europene la Ministerul Fondurilor Europene de unde să se poată scoate un certificat de finalizare al unui proiect, care poate ajuta pe viitor beneficiarii în cazul în care doresc să aplice din nou și unde să se specifice că proiectul s-a finalizat fără probleme.</p>
<p>- Eficiențizarea sistemului electronic SMIS (a se vedea în completare și recomandările de mai sus), care trebuie utilizat mai intens și actualizat de toate autoritățile care au responsabilități în această privință. Poate răspunde nevoii de a obține rapoarte care să fundamenteze viitoarele măsuri sau decizii ale autorităților implicate în procesul de gestiune.</p>
<p>- Promovarea realizării de arhive electronice, la nivelul beneficiarilor și autorităților. Contribuie la reducerea poverii administrative legate de multiplicarea, căutarea sau stocarea informațiilor și documentelor legate de implementare proiectelor.</p>

În urma cercetării cantitative și calitative realizată în cadrul proiectului unele sugestii de simplificare pot avea o aplicare generală, comună tuturor programelor care se adresează sectorului privat, în principal IMM-urilor. Cele mai împovărătoare sarcini (din punct de vedere administrativ și financiar) au fost cele legate de completarea dosarului cererii de finanțare și cererea de rambursare, însă în toate etapele unui proiect (pre-contractare, implementare, post-implementare) se pot realiza simplificări, care să ajute beneficiarii însă și autoritățile de management sau organismele intermediare. Din 2012 și până în prezent s-au realizat acele schimbări necesare de nivel administrativ, care deja au început să fie puse în practică prin delegarea responsabilității agențiilor de dezvoltare regională.

3.5. Propuneri de simplificare specifice fiecărui program operațional

3.5.1. Programul Operațional Regional

Principalele cauze generatoare de probleme, menționate atât de beneficiari, cât și de autoritățile de gestionare a fondurilor sunt **întârzierile** – în semnarea contractelor, în procesul de achiziții publice, în procesul de rambursare a cheltuielilor, în aprobarea notificărilor etc. și **modificările** survenite pe parcursul implementării – diferențe de curs valutar, schimbarea TVA-ului, schimbări legislative, schimbări ale instrucțiunilor AM-ului etc.

De aceea, de cele mai multe ori durata de la momentul depunerii cererii de finanțare până la finalizarea proiectelor depășește cu mult estimările inițiale ale beneficiarilor.

În general, beneficiarii apreciază ca fiind pozitiv sprijinul acordat de organismele intermediare regionale pe durata implementării proiectelor și cunosc limitările activității acestora, datorate unor cauze interne sau externe.

1. Dosar cerere de finanțare

Programul Operațional Regional este unul dintre programele care au atras mulți potențiali beneficiari, raportul de succes pentru obținerea finanțării ajungând și la 1 la 3¹². Ceea ce poate părea un succes al programului se transformă însă în pierderea unor resurse financiare și administrative semnificative de către cei care nu obțin finanțare, fapt care îi descurajează să mai aplice pentru finanțare.

În primul rând, **reducerea poverii administrative din etapa de pregătire a cererilor de finanțare** s-ar putea realiza prin **oferirea unui sprijin din partea autorităților pentru potențialii beneficiari**, care apelează în mare măsură la sprijin extern (consultanți), dat fiind că regulile și instrucțiunile sunt numeroase și uneori greu de parcurs și de înțeles de către persoane nefamiliarizate cu specificul fondurilor europene. Fără o îndrumare adecvată, calitatea cererilor de finanțare este deficitară și deci se deschide calea către respingeri la finanțare sau cereri de clarificări. O soluție în acest sens ar putea fi înființarea unui "birou unic" care să furnizeze potențialilor beneficiari informații legate de fezabilitatea proiectului, de eligibilitate, și concordanță cu obiectivele programului sau ca **birourile de help-desk să ofere sprijin pentru elaborarea cererilor de finanțare** (în limitele unui proces bazat pe competiția între solicitanți), transmise apoi AM-ului numai după ce au fost consultate de către un responsabil al help-desk-ului, similar unui departament de dezvoltare de proiecte.

Reducerea sarcinii administrative a applicantului la depunerea dosarului cererii de finanțare ar putea fi realizată și solicitând **mai puține documente în această etapă**, mergând chiar până la soluția solicitării unei declarații pe propria răspundere care să ateste îndeplinirea condițiilor și a formularului cererii de finanțare. Apoi, în etapa de contractare pot fi solicitate toate documentele necesare verificării eligibilității și celorlalte condiții specifice. Se poate argumenta împotriva acestei soluții prin invocarea cheltuielilor legate de evaluarea și selecția unor proiecte declarate finanțabile dar care se pot dovedi apoi neeligibile, odată cu prezentarea documentelor. Discuția însă trebuie purtată comparând efortul și costurile solicitațiilor cu efortul de evaluare al autorităților și aleasă varianta care aduce cele mai mari reduceri de costuri administrative. Prezentul raport de evaluare propune și promovează soluții care duc la simplificarea costurilor pentru beneficiari, mai ales în condițiile în care uneori autoritățile de gestionare au tendința de a transfera costurile și eforturile lor de administrare asupra beneficiarilor.

¹² Spre exemplu, în regiunea NE, un apel de proiecte a înregistrat 1521 de cereri de finanțare depuse, din care doar 609 sau fost propuse spre finanțare;

Publicarea la un nivel ușor de înțeles a grilelor de evaluare ar putea de asemenea să aducă beneficii în procesul de elaborare al cererii de finanțare de către potențialii beneficiari, care le pot transforma în instrumente de verificare a cererilor și de estimare a gradului de succes pe care îl vor putea obține.

Evaluarea cererii de finanțare presupune costuri și verificări. Sunt foarte **multe documente care sunt cerute și de care nu ar fi nevoie într-o primă etapă**, ca de exemplu actul de împuternicire autentificat în original sau actul de proprietate asupra imobilului sau terenului care urmează să facă obiectul investiției, sau chiar documente cadastrale și extrasul de carte funciară sau autorizația de construcție.

Abordarea extrem de birocratică a întregului proces de transmitere a dosarelor cererilor de finanțare, cu comunicări și adrese oficiale, transmițeri de solicitări de clarificări, notificări, avize și aprobări oficiale, duc la întârzieri majore în evaluarea proiectelor și deci în contractare. De aceea, **comunicarea prin intermediul unui sistem online**, inclusiv depunerea online a cererilor de finanțare, este pe cât de predictibilă ca măsură de simplificare, pe atât de necesară și urgentă. Soluția poate fi un sistem centralizat de tipul MySMIS.

O altă măsură de reducere a sarcinilor administrative generate de dosarul cererii de finanțare se referă la **simplificarea bugetului – un formular cu mai puține linii, mai flexibil și care să nu constrângă beneficiarii să ajungă în situația în care să solicite acte adiționale la contractul de finanțare**, acesta fiind unul dintre documentele care necesită mult timp pentru aprobare și semnare.

În privința documentelor care stau la baza apelurilor, precum **ghidul pentru solicitanți, acestea trebuie să fie foarte clare, să folosească un vocabular comun, să conțină cerințe care să nu lase loc de interpretare și să evite redundanțele**.

Pentru viitoarea perioadă de programare, se recomandă **crearea unui ghid general de aplicare pentru POR 2014-2020** care ar trebui să cuprindă: *prezentarea cadrului general al POR, identificarea grupurilor țintă, a legislației obligatorii specifice investițiilor publice, a contractului de finanțare, a mecanismului de verificare și control, a indicatorilor de program, a definițiilor și a modului de agregare a acestora de la nivel de proiect la cel de program, precum și a modalităților de monitorizare/ măsurare a acestora*. Regulile specifice de aplicare vor fi definite în materiale distincte, publicate cu ocazia fiecărui apel de proiecte, împreună cu grilele de evaluare, care sunt prea specifice pentru a fi anexate ghidului general.

Termenul de la data publicării materialelor până la deschiderea liniei de finanțare ar trebui să fie de 1-2 luni, timp în care beneficiarii propun să se realizeze întâlniri între potențialii beneficiari și OI-uri pentru a clarifica anumite nedumeriri ale solicitantului, apărute de pe urma parcurgerii ghidului și pentru a veni în întâmpinarea potențialilor beneficiari cu explicații, nu doar despre oportunitățile de finanțare ci și despre ce înseamnă implementarea unui proiect și ce acțiuni necesită acest lucru, ca o sesiune de formare care ar reduce problemele de la depunerea dosarului de finanțare sau problemele apărute în implementare. Aceste sesiuni vor trebui să continue și după ce proiectele au fost aprobate

cu beneficiarii care au câștigat finanțarea, despre achiziții, traseul unei cereri de rambursare etc.

Planul de afaceri este unul dintre documentele asupra cărora se poate interveni pentru simplificare. Anumite modificări pot avea un efect de reducere a sarcinilor administrative, cum ar fi reducerea cerințelor din formular și păstrarea doar a aceluia care au relevanță în procesul de evaluare, în funcție de tipul de investiție. De asemenea, este **necesară precizarea ratei de actualizare a fluxurilor financiare**, pentru că lăsarea valorii acesteia la latitudinea beneficiarului, a generat solicitări de clarificări.

O problemă des întâlnită în procesul de depunere și evaluare, conform interviurilor realizate, a fost **lipsa de transparență a procesului de evaluare a proiectului** (modalitatea evaluării proiectelor, evaluarea în detaliu a criteriilor tehnice și financiare etc.). **Comunicarea ineficientă** generează mai multe sarcini administrative, atât la beneficiari, cât și la nivelul AM-ului și OI-urilor care consumă o cantitate considerabilă de timp pentru a răspunde la solicitările aplicanților. O soluție pentru toate părțile implicate (beneficiari și autorități) ar fi de a **crește transparența fluxului de documente, prin dezvoltarea unui sistem simplu de urmărire on-line**. Astfel, aplicanții pot accesa oricând acest gen de platformă pentru a vedea care este stadiul aplicației lor, dar și să încarce documentele solicitate în clarificări, un așa-numit „**online tracking system**”.

Se recomandă ca **numărul maxim de exemplare depuse** să nu depășească două: un original plus o copie.

Se recomandă solicitarea tuturor actelor care dovedesc proprietatea (inclusiv Hotărâri AGA, contracte, extrase de carte funciară etc.) în această etapă, în vederea evitării solicitării a întregului istoric la contractare. Apoi, în faza de contractare se va solicita doar ultimul act (extrasul de carte funciară) care dovedește că nu s-a modificat proprietatea.

Se recomandă **reducerea perioadei de evaluare la un interval bine determinat** cunoscut dinainte de către beneficiari.

Analiza cost-beneficiu este un document complex, care necesită investiții financiare și de timp care nu pot fi neglijate. Informațiile pe care le furnizează nu sunt însă considerate de beneficiari ca fiind vitale pentru evaluarea proiectului, în plus, ea putând fi elaborată astfel încât să furnizeze evaluatorilor strict elementele sau concluziile pozitive care ar duce la acceptarea cererii de finanțare. În consecință, **analiza cost-beneficiu poate fi înlocuită cu altă metodă de analiză ex-ante**, în funcție de mărimea finanțării, care să solicite mai puțin efort din partea beneficiarilor și să furnizeze elemente utile în procesul de evaluare a cererilor de finanțare (spre exemplu, **analiza cost-eficacitate, cu informații legate de costurile de investiții și de operare pe durata de viață a proiectului**). Recomandarea trebuie particularizată în cazul proiectelor de infrastructură, unde ACB este parte a SF-ului, deci numai o simplificare a SF-ului ar putea atrage după sine decizia privind păstrarea sau eliminarea analizei cost-beneficiu (ACB).

2. Semnarea contractului de finanțare

Una dintre observațiile formulate de majoritatea beneficiarilor legate de contractul de finanțare este lipsa unui echilibru al obligațiilor între părți, în sensul în care beneficiarii sunt pasibili de a fi penalizați la încălcarea prevederilor contractuale. Pe fondul unui refuz clar al autorităților de a lua în calcul negocierea contractului de finanțare, acesta este așadar perceput ca fiind impus beneficiarilor, care nu se pot exprima asupra niciunei clauze.

Documentele de la depunerea dosarului de finanțare se repetă și în etapa de contractare, iar această practică trebuie schimbată, **mai ales în cazul documentelor eliberate de instituțiile statului care au o perioadă limitată de valabilitate** (spre exemplu Certificatele de atestare fiscală sau bilanțurile contabile ale ultimilor 3 ani).

Se recomandă ca **în cazul în care pe parcursul evaluării proiectelor s-au modificat unele capitole din Cererea de Finanțare, aceasta sa fie depusă integral în varianta finală ca anexa la Contractul de Finanțare** (recent, se procedează așa prin cererea de finanțare revizuită).

Au fost constatate situații în care semnarea unui contract de finanțare a depășit 900 de zile lucrătoare (regiunea Sud-Vest, DMI 1.1) sau chiar 1.000 de zile lucrătoare (regiunea Nord-Vest DMI 1.1)¹³ Se recomandă așadar **reducerea timpului de contractare, în special durata cuprinsă între transmiterea documentelor de la OI până la semnarea propriu zisă a contractului.**

3. Obținerea prefinanțării

Scrisoarea de garanție bancară a fost invocată de beneficiari ca **una dintre problemele centrale ale obținerii prefinanțării** – este dificil de obținut de la instituțiile bancare, fiind asemănătoare, ca procedură, cu obținerea unei linii de credit. În asemenea condiții, beneficiarii renunță la obținerea pre-finanțării, cu atât mai mult cu cât au la dispoziție și instrumentul cererii de plată. Menținerea pre-finanțării ca mijloc de facilitare a implementării proiectelor trebuie să facă obiectul unei decizii aplicabile tuturor programelor, însă dacă cererile de plată își dovedesc eficiența, atunci pre-finanțarea poate fi înlocuită cu acestea din urmă.

Se recomandă scurtarea perioadei de acordare a prefinanțării și definirea clară a perioadei în care se acorda pentru ca beneficiarul să își poată asigura sursele în cazul în care nu i se acordă pre-finanțarea.

Mărirea procentului de prefinanțare la 30% pentru ca beneficiarii sa poată demara și derula proiectele conform graficului.

4. Cererea de plată

Beneficiarii apreciază **cererile de plată ca fiind mecanisme eficiente de asigurare a unui flux financiar constant al proiectelor**, apărute la momentul potrivit. Cu toate acestea, cererea de plată trebuie să conțină documente precum copia după situațiile de plată, copia

¹³ Perioada de timp între depunerea cererii de finanțare și semnarea contractului de finanțare.

după declarațiile vamale, copia după garanția de bună execuție etc., care sunt apoi solicitate și în cadrul dosarului de achiziții din cadrul următoarei cereri de rambursare. **Se recomandă ca aceste documente să fie solicitate doar la cererea de rambursare.**

În ceea ce privește cererile de plată/rambursare care privesc **decontarea lucrărilor de construcții**, se recomandă **inclusiunea doar a proceselor verbale și nu a tuturor documentelor de calitate**. Aceste sunt obligatorii a se depune la cartea construcției și pot fi verificate la finalizarea lucrărilor, la fața locului.

5. Rapoarte de progres

În cadrul aceste etape beneficiarii susțin că **accentul cade pe forma documentelor, în detrimentul conținutului**, ceea ce duce la o serie de solicitări din partea autorităților. Nu există o **instrucțiune clară de completare a Rapoartelor de progres** și există diferențe de interpretare a anumitor rubrici, aspect ce duce la solicitarea unor clarificări și modificări ulterioare. Beneficiarii se pronunță în favoarea unor **formulare simple**, care vor fi cu atât mai ușor de gestionat și urmărit.

Rapoartele de progres ar trebui solicitate trimestrial și nu lunar (cum a fost cazul unor axe finanțate în perioada 2007-2013).

6. Rambursarea cheltuielilor

În medie, ultima lună din fiecare perioadă de rambursare este consumată cu raportarea, adunarea tuturor documentelor, scanarea și transmiterea către OI.

Beneficiarii observă că sunt **diferențe mari între modalitatea de a prelucra o cerere de rambursare, de la un monitor la altul** – unii solicită retrimiteră întregului raport de progres, în 3 exemplare, cu OPIS actualizat, pentru că lipsește un document, în timp ce alții sunt mai eficienți și solicită doar documentul lipsă, pentru a evita costuri inutile de consumabile și timp consumat. În general, **beneficiarii solicită o abordare axată pe rezolvarea problemelor, mai puțin conformistă și birocratică**.

În prezent, **se solicită introducerea în cadrul cererilor de rambursare a unor cheltuieli neeligibile**, beneficiarii neînțelegând rolul acestora și cum pot contribui acestea la realizarea obiectivului proiectului. Se transmit multe documente în format fizic la decontare, însă acestea ar putea fi **transmise doar electronic, scanate**. În plus, se poate opta și pentru **reducerea numărului de documente solicitate**, cum ar fi: publicarea anunțului pe site-ul ministerului, modelul de contract care există deja pe site, devizul general al investiției, oferta câștigătoare (există deja în dosarul de licitații).

Se recomandă **scurtarea perioadei de rambursare a cheltuielilor** în vederea evitării blocajelor și imposibilității de plată a beneficiarilor.

7. Implementare

Pentru ca această etapă să decurgă eficient e nevoie ca în momentul implementării proiectului, sarcinile beneficiarilor care deja au semnat contractul de finanțare să fie clare și ușor de urmat. De aceea e recomandat **organizarea de sesiuni de formare post-contractare cu beneficiarii care au semnat contracte sau au început deja implementarea proiectului**. Fiecare beneficiar contractat ar trebui să beneficieze de o formare în profunzime cu privire la procedurile aplicabile, precum și la provocările și soluțiile din timpul fazelor de implementare și post-implementare (achizițiile publice, managementul de proiect cu cerințele specifice de raportare, inclusiv rapoartele de progres, vizite de monitorizare, evaluări și post-implementare). Instruirea beneficiarilor în faza de post-contractare nu numai că îi ajută să își finalizeze proiectul și contribuie la absorbția fondurilor disponibile mai eficient, dar, reduce și povara sarcinilor administrative la nivelul AM-urilor și OI-urilor .

Procesul de implementare aduce una din cele mai împovărătoare sarcini, anume cele legate de **achizițiile publice**.

Contradicția dintre punctele de vedere ale actorilor decizionali implicați (în principal ANRMAP, AM și AA) și aplicarea de corecții pentru adoptarea unor soluții recomandate de AM are efecte negative asupra procesului de implementare a contractelor de către beneficiari. De aceea, **mai mult sprijin din partea AM și o poziție unitară asupra procedurii de autorizare a plăților** ar fi condus la efecte benefice, printre care și scăderea costurilor administrative.

Deși procesul de achiziții publice nu este unul dintre cele mai costisitoare în termeni de sarcini administrative, beneficiarii se declară îngrijorați de faptul că li se vor aplica corecții financiare, datorate ambiguității regulilor care privesc derularea achizițiilor publice. Actualele proceduri conduc spre alegerea ofertelor cu prețul cel mai scăzut, ceea ce pentru beneficiari se traduce în lucrul cu firme de construcții slabe, cu diriginți de șantier nepregătiți, caz în care și calitatea lucrărilor are de suferit, putând să fie considerate chiar neconforme de către o misiune de control sau audit. De aceea, o direcție principală de acțiune pentru **ameliorarea calității proiectelor finanțate prin POR trebuie să vizeze reducerea, la minimum, a achizițiilor atribuite pe baza criteriului „prețul cel mai scăzut” și recurgerea, în majoritatea cazurilor, la criteriul „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”, cu criterii clare și în privința cărora beneficiarii să nu aibă îndoieli legate de aplicarea unor viitoare corecții**.

O altă măsură care poate duce la **îmbunătățirea sistemului de achiziție** pentru beneficiarii privați trebuie să ia în calcul adăugarea unor opțiuni care să facă posibilă **adaptarea la situațiile neprevăzute**: publicarea unui singur anunț cu mai multe loturi și atribuirea individuală ulterioară pe fiecare lot în parte sau posibilitatea de a se păstra deja documentele atașate pentru a nu încărca de fiecare dată toate documentele pe site-ul MFE. Modalitatea de punțare a prețului este încă necunoscută pentru unii beneficiari, ca de exemplu dacă sunt luate în calcul și valorile neeligibile la evaluarea ofertelor sau nu, sau dacă

anunțul trebuie publicat cu valoarea întreagă (eligibil și neeligibil) sau doar cu valoarea eligibilă.

Se solicită documente suplimentare ce nu intră în atribuțiile beneficiarului (ex. valabilitatea unui certificat constatator pentru un ofertant necâștigător, dovadă cunoașterii articolelor asumate de către un ofertant în ceea ce privește conflictul de interese etc.) sau documente suplimentare apărute din interpretări eronate (ex. Notă justificativă pentru fiecare echipament în parte), acestea fiind aspecte pe care autoritățile trebuie să le remedieze pentru a spori încrederea beneficiarilor în sistemul de achiziții publice.

Potrivit beneficiarilor, autoritățile ar trebui să aibă în vedere și **posibilitatea de a aproba modificări ale specificațiilor tehnice în sensul diminuării lor sau înlocuirea unui echipament cu altul**, mai ales având în vedere durata mare de timp dintre depunerea cererii de finanțare și demararea proiectului – anumite echipamente nu mai sunt necesare, nu se mai produc, sau poate au fost achiziționate deja din fonduri proprii de către beneficiar. Un exemplu care ilustrează cel mai bine problema - solicitantul a trecut în planul de afaceri detalii legate de utilajul/mașina pe care dorea să o achiziționeze: putere, capacitate, dimensiune, tonaj. Dacă la momentul achiziționării utilajului (după doi ani de la semnarea contractului) se achiziționează o mașină ce are o dimensiune și tonaj mai mic, însă cu o putere și capacitate identică, monitorul/reprezentantul OI-ului susține că nu respectă cerințele din planul de afaceri. În consecință, trebuie date explicații reprezentantului OI-ului că nu forma acelei mașini contează ci rezultatele/performața aceluși utilaj, care contribuie la realizarea indicatorilor finali ai proiectului.

De aceea, bugetul și specificațiile tehnice ar trebui să fie mai ușor de agreat împreună cu autoritatea de management. Procesul de notificare și semnare a unui act adițional, dacă este acceptat, durează foarte mult timp în prezent.

În cazul în care se reduce timpul între depunerea proiectelor, evaluare și implementare multe dintre aceste probleme ar dispărea. Se observă o îmbunătățire a relației AM-OI-beneficiari în ultimii 2 ani și acest proces va trebui să continue.

Din momentul în care se vorbește de o durată în termeni de ani de zile ale acestor etape ale proiectului (depunere, evaluare, implementare), **autoritățile ar trebui să aibă o anumită flexibilitate în luarea deciziilor**, deoarece aceste decalaje nu au fost generate de către beneficiari.

Datorită faptului că etapa achizițiilor publice a creat multe cheltuieli administrative în trecut și că a fost în continuă schimbare, în funcție de spețele și deciziile noi apărute, ar fi recomandată **elaborarea unui ghid/manual de implementare al proiectelor pe POR, cu accent pe derularea procedurilor de achiziții publice, care să cuprindă și documente standardizate**. În cazul în care acest gen de manual nu poate fi editat întrucât ar necesita foarte multe modificări care să țină pasul cu legislația și practica în materie, **se poate opta pentru instruirea beneficiarilor imediat după semnarea contractului de finanțare pentru a primi exact instrucțiunile și formularele care li se vor aplica în implementare**.

Este necesară **elaborarea unui ordin al cheltuielilor eligibile coerent, corelat cu cheltuielile necesare pentru implementarea proiectului**, fără a încărca beneficiarul cu

cheltuieli neeligibile de genul "organizarea de șantier în cea mai mare parte", "bazine de incendiu", "împrejmui", "dotări" etc. Se impune de asemenea și definirea foarte clară a cheltuielilor eligibile și neeligibile, încadrarea clară a cheltuielilor aferente bransamentelor pentru a evita interpretarea în implementare.

Un alt factor care determină beneficiarii să consume multe resurse administrative este cauzat de **multitudinea de instrucțiuni de implementare**, pe care **beneficiarii le percep mai mult ca pe cerințe obligatorii, deși nu au caracter legislativ**. În plus, ADR-urile nu au aceeași abordare și înțelegere asupra instrucțiunilor emise, fapt care pune beneficiarii în dificultate și duce la probleme în implementare.

Modalitatea de transmitere a notificărilor diferă de la un organism intermediar la altul. Spre exemplu, modificarea Anexei 13 *Raport privind durabilitatea investiției*, se solicită diferit: unii solicită aprobare doar dacă se modifică specificațiile minime din cadrul proiectului, alții doresc toate cerințele tehnice, mai puțin cele economice, iar alții doresc toate specificațiile. Un alt exemplu e legat de **bugetul proiectului** care creează probleme deoarece fiecare ADR are altă viziune este modalitatea de prezentare a cifrelor din buget – fără zecimale sau cu 2 zecimale introducerea unor cheltuieli neeligibile de audit (cu toate ca aceste cheltuieli nu erau obligatorii).

De aceea pe viitor se recomandă **realizarea unor ghiduri sau instrucțiuni clare din care să reiasă exact care sunt cerințele, modalitatea de prezentare, de calcul**, evitându-se revenirea asupra unor răspunsuri acordate inițial, pentru a nu destabiliza implementarea proiectului.

În cadrul etapei de implementare a proiectului (contracte, monitorizare, rambursări), unii beneficiari **au sugerat introducerea FIDIC-ului**, pentru a standardiza documentația și pentru a asigura o responsabilizare a tuturor actorilor implicați în procesul de implementare: beneficiari-consultanți-designeri-contractorii. Introducerea FIDIC ar crea proceduri mai simple, absorbție mai rapidă, și reducerea riscului de corecții financiare și a cheltuielilor neeligibile ca urmare a documentației tehnice de slabă calitate.

Se recomandă **elaborarea unor instrucțiuni clare care să poată fi aplicate într-un timp foarte scurt**, în cazul în care sunt identificate lucrări neprevăzute, suplimentare, optimizări de soluții sau actualizarea specificațiilor tehnice în cazul achizițiilor de echipamente.

8. Auditare și control

În cadrul misiunilor de audit și control se pune prea mult accent pe formă și mai puțin pe conținutul informației. **E nevoie de participarea unui reprezentant al proiectului din partea beneficiarului, care să asiste echipa de audit sau control, care să explice și să răspundă la întrebări, să furnizeze detalii tehnice.**

În rândul beneficiarilor există această îngrijorare a lipsei competențelor tehnice a unor auditori care nu înțeleg unele aspecte tehnice sau caracteristici ale produselor și serviciilor, iar beneficiarii nu înțeleg de ce primesc sancțiuni și cum sunt decise acestea.

Beneficiarii susțin că **aceste corecții sunt subiective neexistând îndrumări clare pentru beneficiari și că există diferențe de corecții nejustificate, în cazuri similare, deci practica nu este unitară.**

În privința vizitelor de monitorizare, beneficiarii au ridicat problema **listelor de verificare a monitorilor**, care nu sunt publice și, prin urmare, beneficiarii nu știu ce urmărește monitorizarea. Mai mult, părerea beneficiarilor este că nu există o concordanță între cerințele din listele de verificare și ceea ce e nevoit beneficiarul să producă ca documente justificative. **Frecvența vizitelor de monitorizare** este un alt subiect asupra căruia beneficiarii au sugestii care pot atrage simplificări – ar trebui să existe **doar 3 vizite de monitorizare: la prima cerere de rambursare trebuie făcută o vizită, la 40% de la implementarea proiectului o alta vizită și încă una la final.** Mai multe vizite ar trebui făcute doar pentru proiectele suspecte de fraudă, în baza unei analize de risc. Separarea vizitelor de monitorizare tehnică de cele financiare nu este neapărat benefică. Dacă vizitele ar fi făcute simultan, s-ar armoniza punctele de vedere și s-ar clarifica aspectele mai complexe, pentru care o **separare fermă dintre tehnic și financiar nu poate fi făcută.**

9. Informare și publicitate

Crearea unui portal pe site-ul www.fonduri-ue.ro, în care să poată fi publicate anunțurile care vizează informarea și publicitatea proiectului.

În privința publicității programului, activitățile de sensibilizare ar trebui să implice în mod activ potențialii solicitanți POR, pentru a-i informa despre oportunitățile de finanțare disponibile. În același timp, pot să înceapă **sesiuni de informare și instruire la nivelul AM-ului și Ol-urilor pentru a pregăti viitori solicitanți.** Aceste sesiuni nu trebuie neapărat să fie de informare despre oportunități, ci și despre documentele necesare unei aplicații de înaltă calitate, dar și acțiunile desfășurate după aprobarea proiectului, cele din implementare. Autoritățile vor trebui să colaboreze prin workshopuri/sesiuni de informare cu potențialii beneficiari pentru a dezvolta idei viabile de proiecte și pentru a crea condițiile unor aplicații de succes. Ol-urile pot prezenta doar nevoile identificate la nivel regional care stau la baza creării programului, dar activitățile de informare și de conștientizare trebuie să fie suplimentate pe acele axe și domenii de intervenție care sunt disponibile unor beneficiari mai diverși cu condiția respectării principiilor de transparență și egalitate de șanse.

Informațiile de bază pentru toți beneficiarii potențiali ai fondurilor POR, de tipul: condițiile de eligibilitate, etapele procedurale necesare și documentația, criteriile de selecție, precum și punctele de contact la nivel de AM și Ol, vor trebui furnizate de autorități într-o manieră cât mai eficientă și coerentă. Demersul de informare a beneficiarilor poate avea mai multe forme - **conferințe și sesiuni de informare, site-uri web, servicii de asistență în fiecare Ol, campanii de publicitate, materiale promoționale etc.** Ol-urile vor trebui să ofere asistență pe viitor pentru a furniza acest tip de sprijin local, adaptat la nevoile viitorului beneficiar în faza de implementare a proiectelor. Ideea unui manual de bune practici la nivel regional a fost sugerată de mai multe persoane intervievate. Acest manual de bune practici

ar putea cuprinde proiectele de succes desfășurate în diferite regiuni în perioada 2007-2013, pentru beneficiarii privați, iar acolo pot apărea informații utile viitorilor aplicanți, care să atingă toate etapele desfășurării unui proiect.

O altă sugestie privește **funcționarea unor puncte de contact sau help-desk-uri**, care să asigure și funcția de consultanță oferită celor interesați, oferind informații legate de fezabilitatea proiectului, de eligibilitate, și concordanță cu obiectivele programului la nivel regional (help-desk-ul nu poate substitui activitatea de evaluare, fiind doar o etapă de verificare/filtrare/validare a proiectului înainte de depunere sau trecere în etapa următoare). Acest gen de puncte de contact există în Europa și sunt exemple de bune practici. Toate aceste pregătiri ajută aplicanții în etapa de depunere, evaluare și contractare, cu cât un aplicant este ajutat să completeze în mod corespunzător cererea de finanțare cu toate elementele necesare, cu atât munca evaluatorilor e mai ușoară, ceea ce va permite o fluidizare a procesului de evaluare și contractare.

3.5.2. Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice

Sugestii de simplificare pe etape de derulare a unui proiect

1. Dosar cerere de finanțare

Depunerea cererilor de finanțare ar trebui să devină mai ușoară și mai fluidă, în sensul în care cererile să fie evaluate mai rapid și **contractarea să fie mai rapidă**, să poată surveni la o dată mai apropiată de depunerea dosarului cererii de finanțare. Un interval considerat acceptabil de beneficiari este de 6 luni pentru contractare și 3 luni de la contractare la plățirea pre-finanțării, departe însă de intervalele de până la 2 ani cu care s-au confruntat beneficiarii pentru aceste etape.

Depunerea online a proiectelor, introducerea unei etape de verificare administrativă și scurtarea termenelor de verificare sunt unele dintre cele mai frecvente sugestii de simplificare menționate de beneficiari.

În momentul de față există costuri mari pentru proiectele care prevăd construcții deoarece **studiile de fezabilitate sunt costisitoare** și timpul lor de realizare este destul de mare. De aceea, în funcție de dimensiunea proiectului se poate opta pentru alte analize care să solicite mai puțin efort din partea beneficiarilor și să furnizeze elemente utile în procesul de evaluare a cererilor de finanțare (spre exemplu, **analiza cost-eficacitate, cu informații legate de costurile de investiții și de operare pe durata de viață a proiectului**). Alte documente a căror obținere este consumatoare de resurse pentru aplicanți sunt numeroasele avize și autorizații de la instituții precum Agenția pentru Protecția Mediului, Inspectoratul de Stat în Construcții etc. Având în vedere că aceste **documente sunt utile în etapa de implementare și mai ales că unele dintre ele au o durată limitată de valabilitate care nu se suprapune cu durata de evaluare și contractare**, propunerea principală vizează

solicitarea lor la momentul contractării sau la o dată ulterioară depunerii și verificării dosarului cererii de finanțare.

Se recomandă a nu se solicita scrisoarea de confort (este suficientă în aceasta faza Hotărârea Adunării Generale a Acționarilor).

La depunerea proiectului, pe lângă documentele solicitate în OPIS, mai trebuie adăugate o serie de documente necesare pentru fundamentarea proiectului cum ar fi schițe de amplasament înainte și după investiție, contracte potențiale etc., de a căror necesitate beneficiarii află ulterior, când le sunt cerute prin solicitări de clarificări. O primă consecință privește îngreunarea procesului de evaluare, iar în subsidiar, beneficiarii pot acuza și o lipsă de planificare și predictibilitate. Ca rezolvare ar fi **stabilirea unei liste exacte de documente care trebuie atașate astfel încât la momentul evaluării** să fie solicitate doar clarificări ce țin de conținutul documentelor deja transmise, și nu documente suplimentare. Trebuie specificat clar dacă un element din documentele solicitate poate conduce la respingerea cererii de finanțare. Spre exemplu, dacă solicitantul declară că nu desfășoară activități în sectoarele excluse de la finanțare, însă în evaluare se verifică și dacă codurile CAEN corespunzătoare activităților excluse de la finanțare se regăsesc pe certificatul constatator, fără ca beneficiarul să știe acest aspect și să poată cere radierea codului respectiv.

O cerere de finanțare ar putea, pe de altă parte, să fie acceptată doar pe baza unui studiu de fezabilitate sau a unui plan de afaceri, iar complexitatea verificărilor să crească pe măsură ce se avansează spre contractare.

Beneficiarii au relevat faptul că nu sunt rare situațiile în care studiul tehnic nu este considerat suficient, fiind cerut și studiul de fezabilitate sau chiar refacerea studiului de fezabilitate pentru a clarifica situația proiectului tehnic. Astfel de solicitări sunt lipsite de sens dacă proiectul tehnic este ultimul document realizat. Dacă s-a ajuns la concluzia, după verificarea studiului de fezabilitate că proiectul trebuie finanțat, beneficiarul trebuie lăsat să facă proiectul tehnic, iar dacă există mici disensiuni, trebuie agreeate acte adiționale, și nu schimbat studiul de fezabilitate.

O altă problemă apare ca urmare a faptului că **cererea de finanțare solicită parțial aceleași informații ca planul de afaceri**. Se poate opta pentru **simplificarea formularului cererii de finanțare** pentru a elimina repetarea de informații care sunt deja existente în planul de afaceri, cum ar fi: 2.3.2. Context. (aceste informații pot fi citite la Cap. 6 din planul de afaceri „Analiza Pieței”, sub. 6.3. „Mărimea pieței de desfacere, prognoza cererii”). De asemenea, punctul 2.8. Relația cu alte programe/strategii/proiecte nu este relevant și ar trebui eliminat. În ceea ce privește 3. Concordanța cu politicile UE și legislația națională, în primul subcapitol se solicită informații pentru completarea secțiunii „Impactul proiectului asupra mediului (principiul ”poluatorul plătește”)” și ulterior se solicită informații pentru „Dezvoltarea durabilă”, care implică și componenta de mediu. Se recomandă așadar eliminarea solicitărilor multiple ale aceluiași informații, în cadrul unui singur document.

Pe de altă parte, se poate opta și pentru simplificarea Planului de afaceri.

Beneficiarii intervievați au sugerat că cererea de finanțare ar trebui să conțină **elementele orizontale impuse de politicile UE**, de tipul egalității de șanse, efectului stimulat,

dezvoltării durabile **sub forma unor căsuțe pe care beneficiarul să le poată bifa** pentru a demonstra că își va asuma respectarea principiilor menționate în limitele legislației, fără a mai da detalii despre cum anume se va realiza acest lucru. Pentru **obținerea unui punctaj suplimentar ar trebui să existe o secțiune narativă care să fie dedicată doar acțiunilor care exced cerințele legislative.**

Beneficiarilor li se cer proiecții financiare fără a li se da un model standard de proiecții și fără a se menționa clar ce indicatori se urmăresc. **Fiecare apel ar trebui să dețină modelul său de proiecții financiare de întocmit**, fără a se limita eventual la acele informații și fără a se indica un prag minim valoric al indicatorilor financiari.

Nu există un instrument de tip software care să permită elaborarea planului financiar. **Ar trebui avută deci în vedere crearea unui instrument de tip Excel care să poată fi folosit de către toți beneficiarii pentru a realiza acest capitol integral și nu parțial și astfel să existe un singur mod prin care să se poată face analiza financiară aferentă acestor tipuri de proiecte.**

2. Semnarea contractului de finanțare

Una din marile probleme ale POSCCE o reprezintă **întârzierile foarte mari** în aprobarea finanțărilor și **semnarea contractelor**. Deși metodologiile de elaborare a cererilor de finanțare par extrem de clare, beneficiarii menționează un anumit grad de subiectivitate, demonstrat de punctaje foarte diferite obținute de același proiect în cadrul unor sesiuni diferite de evaluare. Din cauza procedurilor interne ale autorităților responsabile, care nu sunt cunoscute beneficiarilor, solicitanții trebuie să vină cu informații și documente suplimentare și ajung uneori în situația de a fi respinși, în funcție de interpretarea personală a evaluatorului. Uneori procedurile sunt foarte drastice iar proiectul este respins pe baza unor greșeli banale, alții evaluatorii sunt mai îngăduitori și le permit solicitanților să aducă clarificări suplimentare, lipsind deci o abordare unitară.

O soluție ar putea fi **eliminarea acelor clauzele procedurale prin care un proiect este respins pe criterii de lipsă a unui document sau a unor probleme de formă, dar și eliminarea posibilităților de interpretare subiectivă, introducându-se doar criterii măsurabile și obiective de punctare a proiectelor.**

Pe de altă parte, este nevoie de stabilirea unui **termen maxim de a răspunde la cererile de finanțare**, indiferent de magnitudinea proiectului propus. De asemenea, se recomandă o **instruire temeinică a persoanelor care evaluează proiectele**, pentru a rezolva problema lipsei de expertiză în rândul acestora.

Se consumă foarte mult timp cu dosarul cererii de finanțare și semnarea contractului și se poate realiza un acord instituțional prin care OI-urile să poată extrage documente de la celelalte instituții ale statului.

Se recomandă **acceptarea actualizării specificațiilor tehnice ale echipamentelor în faza de contractare**, mai ales în condițiile în care durata între data depunerii cererii de finanțare și semnarea contractului este foarte mare.

3. Obținerea prefinanțării

Scrisoarea de garanție bancară este dificil de obținut, costisitoare și nu acoperă costurile de pre-finanțare, fiind aceeași situație ca în cazul POR. Mulți beneficiari renunță la această metodă pentru că nu este fiabilă deoarece garanțiile cerute sunt asemănătoare unui credit normal bancar. Ar trebui să existe o **modalitate mai simplă de a primi pre-finanțare**, să existe o altă dovadă decât scrisoarea de garanție bancară.

4. Cererea de plată

Mecanismul cererilor de plată e apreciat de marea majoritate a beneficiarilor, însă mecanismul poate fi îmbunătățit, pornind de la dificultățile actuale – este aproape imposibilă **achiziționarea de produse de la furnizori străini**, din cauza dificultăților de a opera plăți prin Trezorerie către conturi externe. Așadar, nu pot să apeleze la sistemul cererilor de plată beneficiarii care au declarat firme străine drept câștigătoare ale procedurilor de achiziții, decât cu **condiția ca firma străină să-și deschidă cont în lei în România** sau să aibă o sucursală aici. Acest lucru a blocat unele proiecte, în special în cazurile proiectelor mari, unde achizițiile sunt de valori de peste 500 de mii de euro, anunțul se publică și în JOUE, și firmele străine sunt interesate și câștigă achizițiile din cadrul acelor proiecte. Riscul este legat de crearea unei situații de limitare a accesului unor firme la finanțare, de aceea recomandarea ar fi ca **sistemul de plăți să permită transferuri externe din Trezorerie, direct în contul firmelor străine care au emis factura ce face obiectul cererii de plată**.

5. Rapoarte de progres

Mulți dintre beneficiarii/consultanții intervievați sunt de părere că rapoartele de progres nu ajută în implementare – **conțin multe informații redundante**, implică mult timp consumat atât pentru beneficiar, cât și pentru ofițerul de proiect. Ar putea fi **redușă frecvența de raportare, în special în cazul proiectelor de cercetare**, de asemenea ar putea fi **simplificat conținutul**. Informația din rapoartele de progres se repetă și de la un raport la altul, de aceea **formularul ar trebui adaptat la ceea ce s-a implementat strict în perioada de raportare** - un model simplificat de o pagină unde ar trebui trecute doar elementele importante, cifrele și evoluția proiectului. Esența trebuie punctată, cifrele și indicatorii, în detrimentul unor secțiuni narrative extinse, copiate din alte documente sau raportări.

Măsura regionalizării a simplificat pe de-o parte procesul de absorbție (timp mai scurt de răspuns), însă pe de altă parte a îngreunat procesul de implementare deoarece fiecare ADR are propriile reglementări, iar coordonarea lor, bazată pe o serie de reguli comune, nu este întotdeauna unitară, fapt susținut de beneficiarii care au proiecte ce depind de mai multe ADR-uri și care au sesizat diferențe în aplicarea aceluiași reguli. De aceea, **se impune o**

unificarea a procedurilor, reducerea frecvenței raportărilor și reducerea numărului de semnături necesare pentru diferite aprobări sau avize.

6. Rambursarea cheltuielilor

Trimiterea cererilor de rambursare s-ar putea realiza în format electronic. Toate documentele pot fi scanate și trimise pe un CD, urmând ca Autoritatea de Management să imprime documentele de care are nevoie. **Originalele pot fi păstrate la beneficiar**, iar atunci când se face vizita de monitorizare acestea pot fi puse la dispoziția reprezentanților autorității, astfel reducându-se în mod evident birocrăția.

Pe lângă modalitatea de transmitere, chiar **și formularul cererii de rambursare ar trebui simplificat - cu mult mai puține anexe**, iar pentru verificarea anexelor, reprezentantul AM-ului se va deplasa la sediul beneficiarului. Facturile, ordinele de plata, statele de plată, contractele de achiziții, se pot încărca online ajutând autoritățile să exercite cu adevărat o **funcție de control în timp real**.

În cazul în care cererea de rambursare nu se va putea realiza electronic numărul de exemplare fotocopyate ar trebui să fie limitat la unul: un original și o copie. Beneficiarul consumă multe resurse financiare pentru a asigura consumabile, adesea neincluse în bugetul proiectului, din lipsa capacității de a previziona consumul ridicat de birotică și consumabile. În cazul în care lipsește un document, recomandarea este să nu se recurgă cu ușurință la respingă cererea de rambursare, ci să se solicite completarea punctuală a dosarului.

Documentația pentru cererea de finanțare, cererile de rambursare, precum și celelalte documente în care intervin calcule în tabele în documentație de tip word **trebuie fie schimbat în excel, pentru a facilita efectuarea calculelor și preluarea datelor din documente de același tip**, pe care toți beneficiarii le folosesc în mod uzual.

Fiecare beneficiar are modul său de a întocmi diversele documente care însoțesc cererile de rambursare - note justificative, invitații de participare, referate etc. Pentru a facilita sarcina celor care verifică aceste documente și a grăbi astfel ritmul de prelucrare a cererilor de rambursare, ar fi recomandabil ca **autoritățile să emită modele standard de formulare necesare (în special legate de dosarul de achiziții)**. De exemplu, pot fi standardizate următoarele documente:

- planul de achiziții;
- referatul de necesitate;
- nota justificativă pentru alegerea procedurii;
- nota justificativă privind estimarea valorii;
- nota justificativă privind criteriul de atribuire;
- nota justificativă privind documentele minime de calificare;
- comunicarea rezultatului procedurii;
- contracte de furnizare, servicii sau lucrări.

În anexa privind achizițiile publice derulate în cadrul proiectului ar trebui menționate clar documentele ce trebuie să fie în dosarul achiziției.

7. Implementare

Ar trebui să existe o responsabilizare a Organismelor Intermediare, în sensul de a nu solicita un document de mai multe ori. De aceea, **Organismele Intermediare ar trebui să aibă responsabilitatea păstrării documentelor și creării unor baze de date cu documentele beneficiarilor (preferabil în format electronic).**

Exemple de documente care sunt cerute la fiecare cerere de rambursare: contractul cu constructorul, autorizația de construcție, programul de control al calității lucrărilor, contractul de asigurare a lucrărilor. Aceste documente ar trebui cerute o singură dată la început, la demararea lucrărilor sau la prima cerere de rambursare care cuprinde cheltuieli legate de ele, iar apoi să fie prezentate doar în cazul în care există modificări.

8. Auditare și control

Proiectele sunt monitorizate, auditate și controlate cu o preocupare axată de control administrativ, și mai puțin pe înțelegerea activităților derulate sau pe interesul pentru obiectivele și indicatorii proiectului. Beneficiarii susțin că e nevoie de **regândirea sistemului de monitorizare**, care să fie astfel mai dinamic, bazat pe:

- vizita inopinată (în cazul proiectelor suspecte de fraudă),
- vizita la cererea beneficiarului,
- vizita focalizată pe o problemă,
- vizita pentru a asista la finalizarea unei etape majore a proiectului.

Rezultatele vizitelor trebuie să fie reflectate adecvat în documentele elaborate ca urmare a vizitei, care să conțină: scopul vizitei, obiectivele vizitei, problemele ridicate, soluții găsite, recomandări, în funcție de tipul vizitei. Documentul trebuie pus și la dispoziția beneficiarului.

Beneficiarii și-au exprimat dorința ca pentru viitoarea perioadă de programare **un expert/evaluator agreat de finanțator (AM/OI) să asiste de-a lungul implementării proiectului**, deoarece au fost multe cazuri când ofițerul de proiect nu avea expertiza tehnică necesară și/sau nu a fost păstrat același evaluator de-a lungul perioadei de implementare, ceea ce a creat o slabă comunicare între OI și beneficiari, care s-a concretizat în numeroase solicitări și notificări către beneficiar, iar povara administrativă a crescut, întârziindu-se implementarea proiectului. Există și varianta **alternativă în care să fie angajați experți tehnici când apar probleme ce necesită o decizie, un specialist în domeniul respectiv, care să facă parte dintr-un corp de experți acreditat și validat de MFE.**

Pentru viitoarea perioadă este recomandată și o anumită **flexibilizare a nivelului de decizie la nivel de ofițer de proiect**: anumite categorii de sarcini și decizii ar trebui să fie lăsate la latitudinea ofițerului de proiect, tocmai pentru a dinamiza relația instituție-beneficiar și pentru a mai reduce costurile administrative. **Ofițerul de proiect** nu ar trebui să fie aibă doar rol de monitorizare, ar trebui să fie **furnizor de informații și metodologie pentru beneficiar.**

3.5.3. Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative

1. Dosarul cererii de finanțare

Beneficiarii PODCA au semnalat perioada mare de timp care trece între transmiterea dosarului cererii de finanțare și semnarea contractului. Intervalul este foarte greu de estimat, neexistând nici un termen asumat de AM, ceea ce face ca planificarea activității beneficiarilor să devină dificilă. Data începerii proiectului este independentă de voința aplicantului, de aceea pe viitor **se recomandă specificarea unei perioade de timp clare de evaluare și contractare.**

2. Pre-finanțarea

În cazul pre-finanțării, beneficiarilor li se solicită prezentarea de contracte, de o valoare egală cu pre-finanțarea solicitată. Regula cu prezentarea unor contracte obligă beneficiarii să încheie contracte în grabă pentru servicii de mică valoare și de care nu au nevoie la momentul respectiv (de exemplu, servicii de audit). Ar trebui ca pre-finanțarea să se acorde doar în baza cererii și a contractului de finanțare.

3. Implementare

Documentațiile elaborate sunt gândite pentru autoritățile publice, ignorând solicitanții privați și de aici apare problema documentației administrative în exces pentru beneficiarii privați (ONG-uri și Universități). De aceea, propunem **aplicarea legii aferente societăților private la momentul la care le sunt solicitate documente.**

Este necesară **eliminarea solicitării documentelor redundante**, cum ar fi fișele de pontaj și rapoartele narative de activitate ale experților, renunțarea la practica de a cere din nou documente pe care beneficiarii le-au transmis deja AM-ului.

O altă problemă identificată este cea a solicitării de raportări suplimentare, de tipul unor situații la zi sau previziuni, utile AM-ului în relația cu MFE.

4. Rambursarea cheltuielilor și raportarea

Termenul pentru rambursarea cheltuielilor este nerealist din cauza clarificărilor care intervin în proces.

Există solicitări de documente care nu pot fi furnizate: de ex. procesul verbal pentru bunuri achiziționate online, pentru care nu se pot încheia procese verbale, dat fiind că sunt livrate la sediul beneficiarului de către terți. Raportul de activitate al experților conține

informații cuprinse acolo sunt și în raportul tehnic de progres. Este solicitată transmiterea de documente justificate numeroase pentru cheltuieli mici.

Se recomandă **analizarea documentelor solicitate la rambursare și utilizarea opțiunilor privind costurile simplificate acolo unde este posibil.**

Una dintre problemele PODCA ce generează încărcare administrativă în exces este **elaborarea de documente justificative pentru orice tip de cheltuială**, ceea ce generează o serie de justificări ciclice de tipul justificarea justificării. Solicitarea onorariilor experților necesită ca documente justificative pe lângă raport de activitate și fișa de pontaj și un referat de necesitate cu privire la activitățile derulate aferente experților pentru a justifica o activitate prezentată în raportul de activitate. Sunt foarte multe decizii și referate de necesitate cu rol justificativ care se suprapun ca informație furnizată către AM-uri: ordin/decizie de constituire a echipei de implementare, ordin/decizie pentru fiecare membru al echipei de implementare, raport de activitate, fișă de pontaj, documente financiare care atestă efectuarea cheltuielii. Recomandarea firească în acest sens este **analiza documentelor justificative solicitate în vederea reducerii numărului acestora.**

Sugestii de simplificare pentru a reduce frecvența și complexitatea raportărilor:

- Eliminarea documentele redundante (pontaje și raport narativ, spre exemplu).
- Eliminarea notelor interne pentru beneficiarii privați, PV de recepție.
- Clarificarea aspectelor legate de pontaje, cursuri.
- Prea multe copii la raportări.
- Nu e nevoie de extras de cont și ordin de plată, în condițiile în care pe extras e trecut și OP.

Creșterea ca număr a echipei de ofițeri de proiect, precum și creșterea capacității acestora de gestionare a proceselor de monitorizare a proiectelor, achiziții publice și orice proceduri aplicabile, este un aspect foarte important care ar conduce spre o mai bună gestionare a proiectelor și reducerea timpului beneficiarilor petrecut cu activități administrative.

3.5.4. Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane

Sugestii de simplificare pe etape de derulare a unui proiect

1. *Dosar cerere de finanțare*

Ca și în cazul celorlalte PO-uri, relația beneficiarilor cu AM-ul și OI-urile, este axată pe control și nu pe parteneriat. De aceea, beneficiarii așteaptă de la autorități ca accentul să se mute pe prevenirea greșelilor în viitoarea perioadă financiară și nu doar pe identificarea acestora.

Calitatea scăzută a informației, birocrăția excesivă atașată procesului de aplicare și lipsa unei abordări unitare ale AM-ului în relația cu potențialii aplicanți sunt principalele

probleme ce generează cheltuieli administrative. Se recomandă elaborarea unui **manual al beneficiarilor de proiecte POSDRU** care să fie clar, consolidat, coerent și să conțină detalii despre toate etapele unei cereri de finanțare: de la depunere până la implementare. Anexele necesare fazei de implementare a proiectului trebuie să fie incluse în acest manual. O altă propunere de simplificare este legată de **eficientizarea help-desk-ului**, care să ajute solicitanții cu informații utile în procesul de aplicație și depunere. **Sesiuni de informare** s-ar putea realiza și înaintea depunerii dosarului de finanțare de către potențialii beneficiari, însă și după semnarea contractului cu beneficiarii aleși. Fiecare sesiune ar promova informațiile necesare celor două etape: depunere și implementare. Astfel s-ar crea o comunicare mai eficientă între autorități și solicitanți, comunicare ce a fost deficitară în perioada 2007-2013 și a generat cheltuieli administrative mari.

O altă sugestie este legată de **revizuirea formatului cererii de finanțare** astfel încât să existe o corelare mai bună între secțiuni pentru a fi evitate suprapuneri de cerințe în secțiuni diferite. Se cer **informații identice în diferite secțiuni**, iar acest lucru generează un plus administrativ pentru beneficiari, deoarece introduc același date în secțiuni diferite și uneori în formate diferite.

În urma interviurilor realizate cu beneficiarii, aceștia au sugerat că ar fi nevoie pe viitor de acordarea unei perioade de timp rezonabile pentru depunerea dosarului (o lună) și **renunțarea la principiul primul venit-primul servit**. Iar **procesul de evaluare al dosarelor ar trebui să fie mai transparent**. **Criteriile pe baza cărora se evaluează proiectul și modalitatea de evaluare** ar trebui să fie puse la dispoziția aplicanților, tocmai pentru a cunoaște mai bine cerințele AM-ului.

Ca un prim pas însă în sensul depunerii online, recomandăm **revizuirea site-ului www.fseromania.ro**, care are o structură deficitară, greu de navigat și de identificat documente relevante sau actuale. În principal, pagina trebuie gândită ca un instrument pus la dispoziție beneficiarilor pentru informare rapidă și de încredere, ușor de înțeles și de folosit, supus încontinuu unui proces de revizuire, actualizare și îmbunătățire.

Demersurile administrative la care sunt supuși beneficiarii POSDRU mută accentul de la atingerea obiectivelor și investiția reală în capitalul uman către o încărcare birocratică inutilă. Această povară administrativă ar fi mai mică dacă AM-ul ar folosi sistemul informatic Action Web pentru colectarea de date cu privire la proiectele aflate în implementare.

Cu toate că FSE are cea mai simplă activitate de depunere (contractarea și depunerea cererii de finanțare) sunt mai multe probleme, care îngreunează depunerea, generând sarcini administrative prin creșterea timpului dedicat acestei activități. Problemele sunt generate de **supraîncărcarea și blocarea sistemului informatic**, care nu a mai fost actualizat/updatat/îmbunătățit de mai mult de 2 ani.

2. Obținerea prefinanțării

În proiectele de tip strategic în special, este necesară **revenirea la un nivel de prefinanțare a proiectelor în limita a maxim 30% din valoarea proiectului** pentru asigurarea

unui cash flow stabil în implementare. Nivelul prezent de maxim 10% creează dificultăți în implementarea proiectelor având în vedere că rambursarea efectivă a cererilor intermediare se efectuează cu mari întârzieri față de termenii contractului.

În principiu, prefinanțarea trebuie să constituie o măsură stimulative pentru rambursare (cele două fiind interconectate) și ar trebui să fie plătită la timp (cu respectarea condițiilor contractuale de către finanțator) pentru a permite un flux financiar sănătos al organizației/beneficiarului.

Posibilitatea redusă de asigurare a garanțiilor pentru creditare a fost una dintre principalele probleme menționate de beneficiari. Propunem analizarea posibilității de „a garanta cu proiectul” pentru obținerea unor sume de bani destinate susținerii fluxului financiar (bănci sau, de preferat, organisme de garantare). O altă sugestie ar fi reintroducerea posibilității de a depune la 6 luni declarațiile privind obligațiile fiscale pentru cheltuielile salariale, indiferent de numărul de salariați (măsură alternativă la „rambursarea accelerată”) pentru toate organizațiile societății civile.

3. Cererea de plată

Cererea de plată este considerată ca fiind benefică, însă **termenul de depunere de 3 zile** este prea mic, beneficiarul neavând destul timp la dispoziție să adune toate documentele necesare, mai ales dacă e vorba și de parteneri din alte state.

4. Rapoarte de progres

Toate documentele administrative care generează presiune inutilă pe beneficiari constituie o povară și ar trebui eliminate, mai ales că multe dintre ele se repetă la fiecare cerere de rambursare sau raport de progres. Reducerea documentelor justificative care să ateste calificarea personalului; reducerea numărului de anexe, deoarece informațiile sunt cuprinse și în cererea de finanțare; eliminarea documentelor solicitate care există în baza de date POSDRU. Formatul raportului de activitate ar trebui schimbat deoarece în momentul de față se dublează informația.

5. Rambursarea cheltuielilor

Pentru cererea de rambursare este solicitat un volum mare de documente iar recomandările de întocmire a acestora diferă de la o autoritate la alta, generând întârzieri în rambursarea cheltuielilor. Soluții generice pentru problemele enunțate mai sus pot fi: ***simplificarea sistemului de prelucrare a cererilor de rambursare***, schimbarea abordării spre una bazată pe urmărirea rezultatelor proiectelor și înțelegerea lor de către ofițerii de proiect, ***asigurarea unui mecanism prin care răspunsurile formulate către beneficiari să fie similare în spețe similare, și nu contradictorii***.

Depunerea în format electronic a documentelor suport pentru cererile de rambursare intermediare și finale, nu a condus în mod semnificativ la reducerea sarcinilor administrative, deoarece scanarea documentelor necesită mult timp.

Este solicitată transmiterea de documente justificate numeroase pentru cheltuieli mici (bonurile de benzină, biletele de tren sau de maxi taxi). Se recomandă **analizarea documentelor solicitate la rambursare și utilizarea opțiunilor privind costurile simplificate acolo unde este posibil.**

O altă soluție ar fi **eliminarea obligației de a depune cereri de rambursare la fiecare 3 luni** pentru beneficiari. În cazul în care se dorește o accelerare a ritmului depunerii cererilor ea trebuie făcută doar prin intermediul unor acțiuni stimulative (ex. verificarea și plata mai rapidă), sau o perioadă mai lungă a cererilor de rambursare, cu o prefinanțare mai consistentă.

Una din modalitățile posibile pentru accelerarea rambursării ar putea fi **ca plata să se poată face în baza raportului auditorului**, în calitatea lui de expert independent. Verificarea de către ofițerii finanțatorului s-ar face astfel după plată, cu posibilitatea recuperării sumelor neeligibile la plata următoarei cereri de rambursare.

În acest fel o **parte din sarcinile de verificare ar putea fi transferate către entități care sunt deja împuternicite și calificate să desfășoare aceste activități respectiv auditorul și expertul contabil.** Auditorul și expertul contabil ar trebui să fie autorizați/certificați ca organisme independente de control. E vorba de **responsabilizarea** acestora, deoarece chiar dacă auditorul de exemplu constituie un element esențial pentru fiecare proiect - orice proiect se poate derula numai dacă are un auditor selectat prin procedura de achiziție publică, rolul acestuia fiind gândit ca o extensie a organelor de control (chiar și preventiv) a AM POS DRU - în mod inexplicabil rolul auditorului este diminuat până la anulare în practică, controalele și rapoartele sale având o valoare ce tinde către 0 în fața ofițerilor care verifică cererile de rambursare. Interpretat la limită, rolul auditorilor a ajuns să fie doar unul decorativ. În acest sens există două posibilități: **renunțarea la serviciile auditorului extern așa cum sunt ele reglementate în prezent sau responsabilizarea acestuia prin importanța serviciului pe care îl face: o extensie a controlului realizat de finanțator, pentru a deveni prima linie de control a acestuia.** Un protocol încheiat cu CECAR de către AM POSDRU sau certificarea unor auditori speciali pentru proiectele POSDRU ar întări acest statut de organism independent de control ce garantează verificarea cererilor de rambursare, controlul în teren și realitatea raportărilor. Expertul contabil ar putea avea același statut de organism independent de control ca și auditorul. Aceste prevederi ar putea reduce cheltuielile administrative ale beneficiarilor, deoarece ar certifica corectitudinea cheltuielilor și înregistrărilor. **Transferarea sarcinilor de verificare la auditor și expertul contabil constituie cea mai indicată formă de simplificare a procedurilor de rambursare.**

Formularul de înregistrare în grupul țintă a constituit una dintre problemele majore în ceea ce privește încărcarea administrativă. Formularul conține multe date și informații personale care se suprapun cu alte anexe care trebuie completate tot despre grupul țintă. Anexa 10 la instrucțiunea 42, anexa 4 la instrucțiunea 30 (modificată în 2014 de

instrucțiunea 87, devenind anexa 21), plus anexele suplimentare 22 și 23 privind contribuțiile la indicatorii de program. În plus, informațiile cu caracter personal din anexa 21 sunt cerute și de anexa 10. **Preluarea informației (copy & paste) nu e posibilă**, iar completarea anexelor necesită introducerea acelorași date de două ori. Una dintre soluțiile recomandate ar fi **construirea unei singure anexe care să conțină toate câmpurile pentru grupul țintă**. O altă recomandare pentru anexa 10 ar fi ca filtrele de semnalare erori să existe numai pentru câmpurile importante (de ex. lipsa adresei de e-mail e semnalată ca eroare, deși nu toți membrii grupului țintă au adrese de mail, ceea ce nu permite încărcarea în sistem). Se recomandă **simplificarea documentelor justificative pentru grupul țintă, realizarea unei singure anexe care să conțină date despre grupul țintă, utilizarea anumitor instrumente ICT care să colecteze date despre grupurile țintă**.

6. Implementare

Managementul programelor POSDRU 2007-2013, s-a bazat mai mult pe procesul administrativ decât pe rezultatele proiectelor, ceea ce a dus la o atenție sporită asupra procesului, neglijând obținerea de rezultate pentru atingerea indicatorilor prevăzuți la semnarea contractelor. Această concentrare excesivă pe proces a avut loc de ambele părți : beneficiari și autorități. Autoritatea de Management se axează pe evidența documentelor justificative, corespunzătoare banilor alocați și nu pe atingerea indicatorilor stabiliți la semnarea contractului, o atitudine care nu încurajează deloc beneficiarii. Potrivit beneficiarilor intervievați, **70-80% din munca de implementare a proiectului constă în activități administrative (raportare, înregistrare grup țintă, achiziții)**, doar 20-30% fiind axată pe activitățile care asigură atingerea rezultatelor proiectului, ceea ce a dus la slaba calitate a proiectelor desfășurate pe POSDRU. Cele 86 de instrucțiuni emise de AM-uri în perioada 2008-2014 fără a anticipa impactul asupra beneficiarilor, au derutat și descurajat beneficiarii și au încărcat povara administrativă a acestora. **Este necesară organizarea unor consultări periodice cu actorii relevanți** (în funcție de tipul proiectului și domeniul major de intervenție), prin grupuri de lucru tematice care să genereze o mai bună capacitate anticipativă a eventualelor modificări.

Numărul mare de instrucțiuni apărute în timpul implementării a avut ca urmare modificări de management de proiect, revizuirii de proceduri, întâlniri de lucru ale echipelor de proiect pentru a aplica cerințele Autorității de Management, care au însemnat costuri suplimentare, necuantificate în proiect.

Documentele justificative pentru rapoartele de activitate lunare sau pentru cererile de rambursare au un conținut repetitiv: aceleași informații raportate diferit. De exemplu instrucțiunile 43, 62, 73 și 87 obligă beneficiarii să transmită lista cu experți la raportul lunar la cererea de rambursare. Informațiile sunt reluate când instrucțiunea 62 solicită ca datele despre experți să fie introduse în sistemul informatic Action Web. Astfel, Instrucțiunea 62 a crescut cu peste 20% efortul birocratic al beneficiarilor/partenerilor, încărcând totodată fiecare expert cu sarcini lunare. Soluția pentru reducerea acestor poveri administrative

generate de lista de experți ar fi **dezvoltarea unui modul al Action Web-ului care să genereze aceste rapoarte.**

Una dintre spețele întâlnite în cadrul interviurilor și care a contribuit la încărcarea administrativă ce corespunde rambursărilor este **intervalul orar în care experții pot pontă activitățile și faptul că se fac verificări încrucișate între experți.** Sunt cazuri în care se colaborează cu angajați ai universităților, care au program fix între 8 și 16 și deci pot pontă doar după ora 16:00, însă ei în realitate participă la ședințe de proiect și înainte de ora 16:00. Toți experții trebuie să aibă deci grijă să ponteze acele activități comune ca având loc după ora 16:00. Se investește foarte mult timp în scrierea și verificarea încrucișată a fișelor de pontaj pentru a atinge o coordonare deplină a experților. **Se recomandă renunțarea la raportarea intervalului orar în care se desfășoară activitatea.**

7. Auditare și control

Auditul corespunzător **Autorității Contractante** ar trebui planificat în timpul proiectului. În **ghidul de finanțare ar trebui să fie detaliate principiile, criteriile și metodologia unui proces de audit.** Solicitantul ar trebui să fie informat despre aceste aspecte încă de la depunerea proiectului spre finanțare. Trebuie luat în considerare că pentru un proiect strategic de exemplu de la depunerea cererii de finanțare, selectare și evaluare, implementare și finalizare proiect, se parcurg aproape 5 ani. O comisie de audit care vine în misiune la finalizarea proiectului va analiza implementarea proiectului, cu date și informații corespunzătoare anului în curs, care nu mai corespund cu cele existente, cu 5 ani în urmă, la depunerea cererii de finanțare. Apar în acest fel disfuncții, la care solicitantul nu are mecanisme de reacție și apărare pentru diferitele interpretări ale comisiei de audit.

Autoritatea de Audit efectuează misiuni de audit după finalizarea proiectului. Solicitantul este înștiințat asupra perioadei misiunii de audit fără să cunoască principiile, criteriile și metodologia acestui proces. Solicitantul pune la dispoziția echipei de audit tot ce se solicită (documente personal, detalii explicative, arhiva de documente, copieri, scanări de documente, centralizatoare pe spețe etc), inclusiv unul dintre experții organizației sale, care asistă echipa de audit pe toată durata misiunii (uneori și 3 săptămâni). Solicitantul nu cunoaște rezultatul misiunii încheiate, Autoritatea de Audit necomunicând direct cu beneficiarul, ci cu Autoritatea de Management. **Raportul auditului nu este public.**

În concluzie, **activitatea de monitorizare, control și audit trebuie complet revizuită** (aceleași documente sunt analizate de 3 entități diferite, cu rapoarte și aprecieri diferite, care bulversează bunul mers al proiectului și evident solicitantul devine nesigur în implementarea proiectului). **Trebuie cunoscute principiile, criteriile și metodologia de verificare și control încă de la depunerea proiectului de finanțare pentru ca părțile să aibă aceleași referințe de analiză a disfuncțiilor și interpretărilor situațiilor respective.** De asemenea, persoanele desemnate pentru activități de verificare și control nu au experiență de implementare a proiectelor, nu înțeleg că noțiunea de proiect comportă un anumit grad de risc, mai ales în cazul unor proiecte strategice, de anvergură națională.

Pentru fiecare beneficiar (proiect) AM/OIR ar fi indicat să desemneze o singură persoană responsabilă. Verificarea aceluiași proiect de mai multe persoane face ca responsabilitatea să se disperseze și, în consecință, nimeni nu mai răspunde de modul în care a fost evaluată o perioadă din implementarea proiectului, să apară opinii contradictorii, solicitări periodice de clarificări, având ca și consecință încărcarea echipei de proiect a beneficiarului cu sarcini administrative suplimentare.

Propunerea este de a se efectua o vizită de monitorizare la jumătatea proiectului și una la final. În multe cazuri auditul s-a realizat la sfârșitul proiectului, ceea ce a creat probleme pentru beneficiari prin corecții financiare. ***Vizita de monitorizare ar trebui să fie făcută pentru a identifica potențiale probleme, care să-i permită beneficiarului să le remedieze și corecteze până la finalul proiectului, cu scopul de a evita corecțiile financiare.***

8. Informare și publicitate

Conform Ghidului Solicitantului, potențialii beneficiari trebuie să organizeze două conferințe de presă, la începutul și la sfârșitul proiectului. Efortul administrativ pentru realizarea unei conferințe la începutul proiectului nu aduce vizibilitate proiectului și consumă resurse administrative. De aceea ***ar fi indicat ca perioada desfășurării acestor conferințe să fie lăsată la latitudinea beneficiarilor și să nu fie impusă prin ghid.*** Obiectivele de publicitate și promovare să fie gândite în termeni de indicatori de atins pe întreaga perioadă de implementare lăsând la latitudinea beneficiarilor când să fie desfășurate aceste evenimente, pentru a avea un impact mai mare.

3.5.5 Programul Operațional Sectorial Mediu

În cazul POSM au fost analizate două linii de finanțare, ce au ridicat probleme distincte, din cauza complexității fiecărei linii și a beneficiarilor diferiți: *DMI 1.1. Extinderea/modernizarea rețelelor de apă/apă uzată și 4.1 Dezvoltarea infrastructurii și a planurilor de management în vederea protejării biodiversității și Natura 2000.*

Dacă pe DMI-ul 4.1 cheltuielile administrative nu au ridicat probleme mari beneficiarilor, în special ONG-urilor, pe DMI-ul 1.1 sunt nenumărate probleme pe care beneficiarii (în general operatorii regionali) le-au întâmpinat datorită legislației interpretabile, datorită procesului de achiziții publice, întârzieri mari în contractare datorită perioadei mari în elaborarea/aprobarea documentațiilor de atribuire, datorită contestațiilor depuse în diverse faze ale proceselor de atribuire.

1. Dosar cerere de finanțare

ONG-urile interviewate care au depus cereri de finanțare pe axa 4.1 au considerat că depunerea de proiecte în acest caz este una simplă față de alte programe la care au aplicat. **Partea de cofinanțare e o problemă majoră** în cazul proiectelor pe axa 1.1 - 6,3%, ceea ce e foarte mult deoarece nici o companie cu un astfel de statut (operator regional) nu își permite să asigure o asemenea cofinanțare fără sprijinul CJ sau al primăriei.

Dacă scrierea cererii de finanțare și compunerea dosarului nu durează foarte mult timp, beneficiarii declară că solicitările de clarificări primite și corecturile solicitate pentru cererea de finanțare întârzie semnarea contractului cu o perioadă de până la doi ani.

Dosarul cererii de finanțare este foarte complex, poate ajunge până la 700 de pagini, iar **imprimarea lui în 3 exemplare apare ca sarcină iritantă pentru beneficiari**, care consideră că dosarul ar trebui să fie compus din propunerea tehnică, propunerea financiară și un minim de documente de eligibilitate, care să ateste statutul beneficiarului. În cazul în care proiectul este depus în parteneriat și prevede și activități implementate directe, procedura este foarte complexă, se solicită foarte multe documente pentru a demonstra expertiza. Spre exemplu, se solicită Formularul Natura 2000, document inclus într-un ordin de ministru sau în HG (după caz), și care apare și pe pagina Ministerului Mediului. De aceea, acest formular nu ar trebui să mai constituie o anexă a cererii de finanțare, s-ar putea opta pentru elaborarea unui document care să cuprindă legislația în vigoare care urmează să fie respectată de beneficiar sau se poate elimina această cerință, dat fiind că beneficiarul este obligat să respecte legislația în vigoare, din toate domeniile.

Considerăm că **fișele de post** pentru persoanele care vor fi în Unitatea de Implementare a Proiectului **nu ar trebui să constituie anexă a cererii de finanțare**. Se poate opta în schimb pentru descrierea principalelor atribuții ale persoanelor, de altfel standard, fără să mai fie necesară elaborarea unor fișe de post, care sunt documente ce trebuie să respecte anumite rigori de formă și de obicei e nevoie de un specialist pentru redactarea lor. Dacă se optează totuși pentru păstrarea acestei cerințe, atunci **se recomandă distribuirea unor formate standard**.

O altă sugestie de simplificare privește **solicitarea anumitor documente doar în format electronic**, nu și imprimare, cum ar fi: Raportul corespunzător Studiului de Impact asupra Mediului, Proiectul tehnic, Studiul/studiile științifice, Planul de Management, Planul de Comunicare.

Procedura de depunere a cererilor de finanțare necesită și ea măsuri de simplificare, având în vedere complexitatea proiectelor și faptul că se consumă o cantitate foarte mare de hârtie și consumabile pentru imprimantă. **Se recomandă depunerea on-line respectând modelele proiectelor finanțate direct de Comisia Europeană (LIFE) sau al proiectelor finanțate prin Fondul ONG.**

2. Dosarul cererii de rambursare

Micșorarea numărului de documente imprimate și transmiterea on-line a cererii de rambursare ar fi una dintre sugestiile de simplificare, reducând costurile administrative (poșta, curierul etc.). În prezent pentru orice informație solicitată este nevoie de o hârtie oficială. Înlocuirea adreselor oficiale cu e-mailuri ar scurta considerabil timpul de comunicare și ar contribui la eficientizarea întregului proces de rambursare a cheltuielilor.

Se recomandă elaborarea unor **instrucțiuni clare care să poată fi aplicate într-un timp foarte scurt, în cazul în care sunt identificate lucrări neprevăzute, suplimentare, optimizări de soluții sau actualizarea specificațiilor tehnice în cazul achizițiilor de echipamente**, astfel încât să poată fi incluse la decont modificările efectuate cu condiția respectării bugetului alocat și a indicatorilor asumați.

Cererea de rambursare ar trebui să se realizeze la o perioadă prestabilită și să ia forma unui raport tehnic și financiar, cu completarea rezultatelor tehnice și a unui raport financiar (buget cheltuit pe categorii de cheltuieli). Facturile, aplicațiile de plată, declarațiilor, ar putea fi avizate de un auditor extern și transmise în format electronic. Datele și documentele în original ar putea fi verificate la sediul beneficiarului pentru conformitate.

Autoritățile (AM-ul sau OI-urile) trebuie să elaboreze **instrucțiuni și reguli cât mai clare cu privire la conținutul documentelor pe care Beneficiarii trebuie să le solicite contractorilor de servicii sau de lucrări**. În acest fel, se diminuează consumul de resurse administrative din etapele depunerii documentelor justificative și a eventualelor cereri de clarificări sau documente suplimentare.

3. Activități de consultare, conștientizare și informare

Beneficiarii au sugerat ca în viitoarea perioadă financiară autoritățile să ofere **sprijin în timpul implementării proiectului**, iar relația de comunicare dintre autoritățile regionale și centrale să fie mai bună. Se recomandă **organizarea unor sesiuni de informare cu privire la conținutul cererii de finanțare și cu privire la modalitatea de implementare a proiectului**.

3.5.6 Programul Operațional Sectorial Transporturi

1. Dosar cerere de finanțare

În cazul proiectelor realizate pentru **infrastructură rutieră**, dosarul cererii de finanțare este foarte complex, elaborarea cererii de finanțare consumând cel mai mult timp și implică cheltuieli administrative mari. La acestea se adaugă solicitări de clarificări din partea AM-ului, prin care se cer informații suplimentare. Se recomandă **reanalizarea Ghidului solicitantului, identificare documentelor absolut necesare și precizarea tuturor informațiilor pe care trebuie să le prezinte beneficiarul**, pentru a reduce numărul de solicitări de clarificări, consumatoare de timp și resurse umane.

În cazul proiectelor de dezvoltare a **infrastructurii portuare** ce urmează a fi finanțate prin POST, necesitatea și oportunitatea implementării lor din fonduri nerambursabile trebuie avizată și confirmată de către experții JASPERS. Această avizare presupune între altele traducerea întregii documentații în limba engleză, chiar dacă proiectul nu este major și presupune o perioadă îndelungată de timp pentru analiza documentelor de către experții JASPERS, perioadă în care procedura de analiză a cererii de finanțare este suspendată.

Această procedură presupune efectuarea unor cheltuieli (elaborare SF, cereri de finanțare, analize cost-beneficiu, documentații de avize, traduceri documentații tehnice, etc.) iar eventualul aviz negativ al JASPERS privind oportunitatea finanțării proiectului din surse comunitare conduce la irosirea resurselor financiare și a timpului utilizat pentru pregătirea documentațiilor. Se recomandă **transmiterea unei documentații reduse către experții JASPERS, anterior depunerii cererii de finanțare, care să conțină elementele esențiale pe baza cărora se poate da avizul**. În acest sens, în vederea stabilirii documentelor necesare **se recomandă o întâlnire tripartită beneficiar-expertii Jaspers și AM, pentru a stabili documentele suficiente pentru a putea da avizul** și introducerea lui în pipe-line-ul de proiecte posibil de finanțat.

2. Semnarea contractului de finanțare

Este necesară **reducerea numărului de copii al documentelor** având în vedere că se solicită și prezentarea unui CD (în cazul în care este nevoie, pot fi verificate documentele în format scan). **Procedura de verificare** de către AM **este de durată**, modul de constituire și funcționare a comisiilor de analiză, pe diferite etape durează mult **și nu este transparentă**. Beneficiarii nu sunt informați asupra perioadei procedurale în care se află analiza cererii de finanțare de către AM. Se primesc solicitări de clarificări la intervale mari de timp, ceea ce determină necesitatea actualizării de nenumărate ori a calendarului proiectului și al procedurilor de achiziții, pe perioada cuprinsă între depunerea cererii de finanțare și data aprobării acesteia, crescând sarcina administrativă a solicitanților. Se recomandă **transparentizarea procedurii de verificare, informarea periodică a solicitanților asupra stadiului evaluării**, iar **solicitarea de actualizare a calendarului proiectului și a procedurilor de achiziții să se facă o singură dată, după ce cererea de finanțare este considerată aprobată**.

3. Rapoarte de progres

Datele furnizate de raportul de progres sunt suficiente pentru a înlocui rapoartele lunare solicitate în cadrul proiectului. Există raportarea pentru SMIS unde lunar se completează rapoarte de progres, însă acele date nu sunt folosite de către autorități. Se cer

notificări și solicitări din partea AM-ului, pentru date care există deja în baza de date, încărcate în SMIS.

Informațiile solicitate în rapoartele de progres sunt complexe, din mai multe domenii de activitate (tehnice, economice, financiare, managementul riscului, publicitate, informare, achiziții publice etc.) prin urmare necesită un timp important de elaborare. Termenul în care acesta trebuie predat este destul de strâns (14 ale lunii următoare celei în care se face raportarea). Întrucât raportul de progres conține și un grafic al progresului fizic și unul al decontărilor, este puțin probabil să existe informații exacte comunicate de Inginer și Antreprenor până în data de 10 a lunii următoare de raportare, în condițiile în care situațiile de lucrări se prezintă spre aprobare la mijlocul lunii următoare. Modelul comunicat de AM POST pentru raport lunar este greoi, cu informații nerelevante (de exemplu conflictul de interese care trebuie atașate fiecărui raport de progres lunar).

În plus, chiar dacă în raportarea pentru SMIS se completează lunar datele solicitate, acestea nu sunt folosite existând notificări și solicitări din partea AM-ului, pentru date care există deja în SMIS.

Se recomandă:

- **analizarea conținutului Rapoartelor lunare de progres și raționalizarea informațiilor solicitate.**
- **Modificarea datei de realizarea Rapoartelor în a doua jumătate a lunii următoare de raportare (de ex. data de 25, pentru a putea introduce date corecte privind progresul fizic și decontările).**
- **Realizarea unui inventar clar al datelor care pot fi extrase din SMIS și operaționalizarea funcției de raportare a MySMIS, pentru a nu încărca suplimentar beneficiarul cu raportări ce pot fi extrase din baza de date.**

4. Rambursarea cheltuielilor

Pe proiectele legate de infrastructură rutieră **nu există o repartitie clară a cheltuielilor eligibile și neeligibile**. Legislația ar trebui să îndrepte această eroare a *legii 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național*, care, în opinia beneficiarilor, forțează emiterea de HG-uri. Este vorba despre exproprieri și de acționarea în instanță a CNADNR prin care se debitează costurile CNADNR-ului. Exproprierile se fac după valoare care apare pe grila notarilor publici (deși aceasta este doar cu valoare estimativă), care nu este actualizată, iar diferența de preț se debitează din contul CNADNR.

AM-ul ar putea să ramburseze pe baza unei hotărâri definitive și irevocabile, fără să aștepte adoptarea unui HG sau ar trebui amendată legea, pentru a nu mai fi necesară o HG.

Există necorelări a sumelor din fila de buget (eligibil/neeligibil) estimată în anul anterior când se elaborează bugetul și sumele alocate pentru anul în curs (Direcția economică din cadrul MT elaborează bugetul iar gestionarea fondurilor și aprobarea plăților

conform cererilor de deschidere de credite bugetare și de rambursare se fac de către Direcția Generală Managementul Fondurilor Externe). Pentru a scurta traseul aprobărilor și pentru a elimina birocrăția în exces, **aceste operațiuni ar trebui gestionate de aceeași direcție** din MT.

5. Implementare

Nu există o listă clară de cheltuieli eligibile și de aceea se solicită documente justificative suplimentare. Procedurile interne pe care AM-ul le elaborează pentru a se asigura, generează cheltuieli administrative pentru beneficiari. Ar fi oportună **instruirea personalului implicat în proiecte, pe probleme specifice și punctuale legate de proiect pe POST și crearea unei baze de date cu diferite spețe întâlnite și modalitatea de rezolvare a lor**. Se recomandă, de asemenea, elaborarea unui manual de implementare, care să conțină și **o secțiune de bune practici** aferent perioadei 2007-2013.

Pentru a asigura uniformizarea datelor și a permite realizarea de calcule, se recomandă ca **toate procedurile să specifice că toate documentele care conțin calcule să fie realizate în format excel**.

Pentru monitorizarea din punct de vedere tehnic al lucrărilor, care sunt complexe și diverse (lucrări de drumuri, căi ferate, infrastructură portuară etc.) se apelează la experți cooptați sau independenți pe bază de contract de prestări servicii. Acești experți elaborează rapoarte și își exprimă opiniile bazându-se pe analiza unui aspect sau a unei situații particulare punctuale fără a le plasa în contextul general al proiectului. Prin urmare, concluzia exprimată sau formulată de către acești experți independenți este subiectivă și nu ia în considerare starea de fapt, reală a proiectului respectiv, prin urmare poate conduce la inaplicabilitatea acesteia, fiind scoasă din context și tratând doar un aspect al problemei. De asemenea, opiniile exprimate de experții independenți nu sunt aduse întotdeauna la cunoștința autorității contractante, de cele mai multe ori aceste rapoarte sunt comunicate beneficiarilor sub forma de suspiciune de nereguli, adică după asumarea concluziilor de către AM.

Se recomandă **comunicarea rezultatelor expertizei tehnice în primul rând beneficiarilor, pentru a putea face demersurile necesare îndreptării situației**, evitându-se astfel, atunci când este posibil, sarcinile administrative generate de comunicările privind suspiciuni de nereguli.

Se recomandă o **revizuire a procedurilor interne** elaborate după controlul efectuat de către AM din 2013, care îngreunează activitatea administrativă a beneficiarilor, prin instrucțiuni laborioase și extrem de greu de urmărit și aplicat.

3.5.7 Programul de Cooperare Transfrontalieră România Bulgaria

1. Dosar cerere de finanțare

Pentru exercițiul financiar 2007-2013, procesul de depunere a fost destul de anevoios deoarece **numărul documentelor solicitate a fost foarte mare** - declarațiile date de parteneri, declarații care datorită perioadei îndelungate de evaluare a propunerilor de proiect își pierd valabilitatea din condiții obiective. O **modalitate de simplificare** privește **eliminarea declarațiilor din formularul cererii de finanțare până la momentul declarării eligibile a propunerilor de proiect**. Aceste documente suport ar trebui completate de aplicant/parteneri înainte de semnarea contractului de finanțare. În etapa de preselecție care ar putea fi introdusă în gestionarea viitorului program, în funcție de punctajul obținut pe fiecare proiect ar trebui să se completeze documentele suport-declarațiile anexe.

Obligativitatea depunerii exercițiului financiar al partenerului/aplicantului în același timp cu depunerea aplicației nu este necesară, deoarece evaluarea depășește anul financiar și o parte din documentele depuse își pierd relevanța și valabilitatea. Așadar, pentru evaluarea capacității financiare a aplicantului, aceste **documente trebuie solicitate la o dată cât mai apropiată de decizia de finanțare a proiectului, pentru a evita situația depășirii perioadei lor de valabilitate și solicitarea unora actualizate.**

Pentru următoarea perioadă de programare, o soluție pentru reducerea costurilor administrative a celor care depun cereri de finanțare ar fi **clarificarea** în Ghidul Solicitantului a **diferențelor dintre legislația și normele de aplicare din România și Bulgaria** (spre exemplu legislația aplicabilă contractelor de muncă sau cea specifică achizițiilor publice).

De asemenea, ar putea fi benefică **folosirea unor formate ale documentelor cererii de finanțare în Excel, cu câmpuri cu opțiuni pre-selectate, sau cu formule care să nu permită diferite erori de completare.** În acest fel, s-ar reduce numărul de solicitări de clarificări. Pentru perioada următoare a programului, se vor folosi **instrumente de depunere online**, ceea ce va avea efecte imediate și benefice în sensul simplificării și reducerii costurilor administrative ale aplicanților.

Alte sugestii de simplificare care privesc procesul de elaborare, depunere și evaluare a cererii de finanțare, sunt:

- **Asigurarea aplicării unitare** de către experții evaluatori externi a **criteriilor de evaluare a cererilor de finanțare;**
- Situațiile în care este necesară **semnarea unui act adițional al contractului de finanțare** ar trebui limitate pe cât posibil, și **înlocuite cu depunerea și aprobarea unei notificări;**
- **Revizuirea formularelor de raportare**, folosirea pe scară mai largă a formatelor Excel; Includerea pe site-ul programului, pe lângă alte link-uri utile, a unui **motor de căutare a partenerilor posibili** (similar programului România-Serbia), o **funcție de help-desk** (deși există, ea nu este cunoscută beneficiarilor), și a unei **liste de idei de proiecte.**

2. Cererea de rambursare

Datorită numărului mare de documente cerute la rambursare, multe dintre ele regăsindu-se deja în rapoartele de progres, verificarea documentelor de către Autoritatea de Management durează foarte mult și de cele mai multe ori se întârzie cu rambursarea cheltuielilor, potrivit beneficiarilor intervievați. Deși beneficiarii și-au asumat asigurarea fondurilor necesare susținerii implementării activităților până la rambursarea acestora de către AM, termenele mari de rambursare și întârzierile ocazionale creează blocaje financiare la nivelul fiecărui partener, întârzierea plăților către terți și nerealizarea în timp a activităților proiectului. Se recomandă **reducerea numărului de documente solicitate**, evitându-se analizarea unor documente ce au fost analizate în rapoartele de progres și reducând astfel timpul necesar aprobării cererii de rambursare.

În vederea sprijinirii beneficiarilor, AM a emis o instrucțiune prin care beneficiarii pot solicita modificarea contractului și solicita controlului de prim nivel verificarea cheltuielilor care au făcut obiectul actului adițional, doar după aprobarea acestuia, deci aceste cheltuieli pot fi făcute pe propria răspundere și solicitate ulterior la rambursare.

3. Implementare

Pentru eficientizarea implementării proiectelor și atingerea obiectivelor în timpul estimat conform planurilor de contractare **ar trebui ca decizia referitor la acte adiționale să poată fi luată și la nivelul Biroului Regional de Cooperare Teritorială (BRCT), fără a mai fi nevoie de implicarea Autorității de Management.**

4. Arhivare

Referitor la arhivare, ținând cont de faptul că toate documentele sunt supuse unor controale post-finanțare în scopul sustenabilității proiectului, o sugestie ar fi eliminarea formatelor hârtie și păstrarea tuturor documentelor scanate în format electronic într-o bază de date pe care ar trebui să o aibă fiecare instituție/aplicant. Acest lucru ar duce la o economie de timp și consumabile. Dacă instituția - aplicant sau partener - are o bază de date, în contextul acceptării arhivării electronice să se introducă o nouă linie bugetară la capitolul Staff - Costuri salariale Arhivare (acesta poate fi personal IT). Dacă instituția nu are o bază de date în care să fie înglobată toată documentația aferentă proiectului în format electronic, să se accepte ca eligibilă această cheltuială: De exemplu Consultanță Arhivare documente în cadrul cap. IV.5.

3.5.8 Programul de Cooperare Transfrontalieră România Serbia

1. Dosar cerere de finanțare

Numărul documentelor solicitate la depunerea dosarului de finanțare ar putea fi mai mic, conform sugestiilor de simplificare generale: solicitarea documentelor de tip certificat fiscal, cazier fiscal etc. ar trebui realizată doar după aprobare deoarece ar scuti beneficiarii de o activitate costisitoare și inutilă pentru proiectele neaprobată. Documente ca certificat fiscal, cazier fiscal, sunt cerute în ultima fază de evaluare – evaluarea eligibilității, acolo intră toate proiectele care au trecut faza tehnică – iar unele sunt pe lista de rezervă și probabil nu vor fi contractate. Chiar dacă aceste documente sunt cerute după ce au trecut de evaluarea tehnică sunt beneficiari ce au depus aceste documente de la început, poate și din cauză că **există neconcordanțe între ghid și primele pagini ale cererii de finanțare.**

Se recomandă asigurarea **concordanței între Ghidul solicitantului și cererea de finanțare. Ghidurile, cererea de proiect și anexele aferente ar trebui să fie mult mai clare.** De asemenea în această fază ar fi mai eficient din punct de vedere administrativ, să fie **doar o declarație de semnat de către/între parteneri și nu cum este în prezent, 3 declarații diferite.**

Anexele bugetare cerute la faza de aplicare sunt refăcute în faza de contractare. Acest proces ar trebui să fie mai flexibil și **să le permită beneficiarilor să treacă un minim necesar de informații la aplicare,** (din care evaluatorul ar putea să coreleze indicatori ai proiectului cu bugetul), pentru ca **la contractare beneficiarul să vină cu completări mai detaliate.**

Ghidul Aplicantului trebuie să acorde atenție legislației aferente funcționării ONG-urilor și să nu includă în ghid documente pe care acestea nu au obligația să le aibă.

Procedura de evaluare, selecție și contractare este confidențială beneficiarii neavând acces la modalitatea de evaluare prin care se decide finanțarea unui proiect. Se recomandă **transparentizarea procesului de evaluare a cererilor depuse** - participanții ar trebui să știe criteriile de evaluare și scorurile primite, pentru a-și putea îmbunătăți viitoarele cereri de finanțare.

2. Implementare

Perioada dintre semnarea contractului și prima rambursare e destul de mare, aproximativ 9 luni. Anumite proceduri trebuie simplificate, spre exemplu schimbarea asistentului de proiect în România nu trebuie aprobat de reprezentant legal al partenerului din Serbia. Deci **anumite aprobări, în special cele legate de echipa de proiect din fiecare țară ar trebui să fie aprobate doar de reprezentanții respectivei țări.** De asemenea ar trebui lăsată mai multă putere de decizie la nivelul biroului de la Timișoara, cel puțin pentru beneficiarii români. Această sugestie poate fi asociată cu simplificarea și flexibilizarea procedurilor de modificări, actualele proceduri fiind foarte greoaie și lipsite de sens din

punctul de vedere al beneficiarilor. O altă disfuncționalitate din punctul de vedere al beneficiarilor români este că reprezentantul legal al unui partener din România trebuie să semneze că e de acord cu o schimbare a unei linii bugetare pentru partenerul sârb (de exemplu din calculator în imprimantă).

Documentația de notificare/act adițional este foarte stufoasă și neclară, iar anexele prevăzute pentru notificare nu sunt în concordanță cu proiectul implementat. Se impun mici clarificări a modalității de modificare a contractului. Una din acestea ar fi ca **Comitetul Comun de Monitorizare al programului să nu trebuiască să își dea acordul pentru schimbarea unui asistent**. S-ar economisi foarte mult timp dacă notificările ar implica doar notificarea propriu-zisă (fără aprobarea OI și AM și fără anexe cu același conținut și fără 3 sau 4 originale).

Pentru eficientizarea implementării proiectelor și atingerea obiectivelor în timpul estimat conform planurilor de contractare **ar trebui ca decizia referitor la acte adiționale să poată fi luată și la nivelul BRCT-ului, fără a mai fi nevoie de implicarea Autorității de Management**

Se recomandă realizarea unui **Manual de implementare**

3. Auditare și control

Persistă o **abordare orientată spre control financiar**, dar pentru a fi eficienți în implementarea proiectelor și în fluidizarea acestora abordarea trebuie să fie orientată spre rezultate, care ar putea oferi flexibilitatea necesară pentru proiecte.

Responsabilizarea persoanelor implicate în procesul de audit ar trebui să fie mai mare, iar acel audit să constituie documentul de bază: din moment ce un document a fost verificat odată, și validat de auditor nu mai trebuie să fie supus altor verificări și validări.

3.5.9 Programul de Cooperare Transfrontalieră Ungaria România

1. Dosarul cererii de finanțare

Odată cu depunerea cererii de finanțare se solicită depunerea **documentelor care țin de activitatea solicitantului (certificate fiscale, statut etc.), multe dintre ele având expirată valabilitatea în momentul precontractării**. Și procesul de depunere este greoi, nu există o bază de date cu solicitanți în așa fel încât la fiecare proiect se depun aceleași hârtii.

Ca și măsuri de simplificare propunem o **bază de date cu solicitanți (poate fi actualizată mereu), depunerea unei intenții de proiect (ulterior transformată în cerere de finanțare, dar numai de către cei pre-selectați) și doar în momentul precontractării solicitarea documentelor ce țin de solicitant**.

2. Raportări

Ca măsură de simplificare propunem acceptarea unei copii scanate a tuturor documentelor justificative fără a mai fi necesare n copii. O altă măsură de simplificare ar fi solicitarea documentelor strict legate de activitatea proiectului la fața locului (în original).

3. Control și audit de proiect

Controlul auditorului dublează controlul de prim nivel. Din moment ce controlul se face atât de amănunțit de către controlorul de prim nivel nu își are rostul și controlul efectuat de auditor.

3.5.10 Programul Național de Dezvoltare Rurală

1. Dosar cerere de finanțare

Propunerile de simplificare colectate pe parcursul demersului nostru pentru etapa dosarul cererii de finanțare se referă în general la **reducerea în numărului de documente solicitate și cu precădere la reducerea numărului de avize** (mediu, DSV, Electrica etc.), avize ce necesită o perioadă mare de timp pentru obținere și au un termen de valabilitate limitat. Pe parcursul focus-grupurilor derulate în cadrul proiectului a fost abordată problema avizelor solicitate, în special cele de mediu, discuțiile relevând faptul că pentru obținerea acestora este necesară o perioadă mare de timp (3-4 luni) asociată cu o perioadă de timp limitată de valabilitate a acestora. Ca propuneri de simplificare a fost menționată **crearea unui ghișeu unic unde să se poată depune documentele și ridica avizele solicitate** precum și **diferențierea între proiectele de investiții și cele de achiziții echipamente** astfel încât să nu se mai solicite aviz de mediu pentru beneficiarul care achiziționează doar echipamente. De asemenea, a fost menționată de mai multe ori recomandarea ca aceste **avize să fie eliberate într-o perioadă mai scurtă de timp iar termenele de eliberare să fie respectate de către instituțiile emitente.**

Un alt document dificil de obținut este dovada dreptului de proprietate asupra terenului. Dezbaterile avute cu reprezentanții AM PNDR au confirmat că obligația de a dovedi statutul terenului este o provocare generală determinată de **lipsa unui cadastru la nivel național. Reactualizarea cadastrului la nivel național** ar contribui la simplificarea obținerii documentului privind statutul terenului.

Alte propuneri de simplificare tot referitor la dosarul cererii de finanțare constau în **crearea unui proiect tip pentru fermele mici și cât mai multe formulare standardizate pentru toate tipurile de proiecte și posibilitatea de a depune online dosarul cererii de finanțare precum și de avea perioade mai mari de timp între publicarea ghidului și depunere dar și pentru perioada de depunere.**

În privința copiilor dosarului cererii de finanțare solicitate în acest moment de către AM-uri recomandarea de simplificare se referă la **implementarea unui format electronic complet editabil pentru aplicații** care ar putea rezolva problema copiilor și a variantelor scanate cu rezoluții nelizibile.

Ca simplificare pentru tot procesul de accesare al PNDR facem recomandarea de a se **interpreta unitar prevederile ghidului la toate nivelele – local, regional, național** - astfel încât să nu fie solicitate acte suplimentare doar anumitor beneficiari dintr-o anumită locație.

2. Semnarea contractului de finanțare

Ca etapă de proiect există puține recomandări de simplificare având în vedere faptul că în cazul în care au fost solicitate documente suplimentare aplicanților acestea au fost solicitate în etapa de evaluare și selecție. Pentru eficientizarea etapei de contractare recomandăm:

- **scurtarea perioadei de verificare a dosarelor,**
- **interpretarea unitară a procedurilor de către APDRP**
- **angajarea de firme avizate sau evaluatori independenți în evaluarea proiectelor.**

3. Rambursarea cheltuielilor

Din interviurile derulate și consultările cu experți, a reieșit că plata se face în funcție de numărul de dosare de plată depuse de beneficiari iar acestea depind de activitățile efectuate dar și de necesarul de fonduri. Principalele recomandări de simplificare au vizat **respectarea termenelor de rambursare a co-finanțării aferente FEADR** având în vedere că întârzierea a cauzat plata dobânzilor la creditele luate de beneficiari.

4. Implementare

În această etapă, principalele recomandări de simplificare au vizat **reducerea perioadelor de timp atât în cazul avizărilor unor modificări în proiecte** cât și în cazul avizării dosarelor de achiziții. Tot în legătură cu achizițiile a fost recomandată **simplificarea procedurilor de licitații** precum și **crearea unor baze de date reale privind prețurile pentru achiziții, măsură de simplificare aflată deja în faza de implementare la nivelul autorităților de management.**

De asemenea, a fost menționată **recomandarea de desemnare a unui responsabil în cadrul primăriilor pentru a asigura suport beneficiarilor, în special a persoanelor fizice, în cursul implementării**, fapt ce ar sprijini beneficiarii în stabilirea clară a pașilor în implementare.

Alte propuneri de simplificare sunt:

- selectarea mai riguroasă a consultanților;
- (re)înființarea în primării de birouri care să furnizeze servicii de consultanță fermierilor interesați de accesarea și derularea unor proiecte PNDR.

Se poate utiliza ca alternativă organisme asemănătoare 'grupului de sfătuitori' (Anglia) sau GTZ (Germania) care ar putea fi asigurat de OJCA/ANCA, pentru asigurarea unei garanții pentru calitatea serviciilor oferite precum și ridicarea nivelului de cunoștințe al beneficiarilor pentru selectarea și folosirea expertizei potrivite și pentru accesarea și implementarea cu succes a finanțărilor europene.

3.5.11. Programul Operațional pentru Pescuit

1. Dosar cerere de finanțare

În privința dosarului cererii de finanțare, a fost menționată propunem ca documentele care sunt publice (bilanțuri, certificate/caziere fiscale) sau ar putea fi făcute publice (licențe și autorizații) să poată fi obținute de către AM-uri direct din bazele de date ale instituțiilor care le generează sau să fie înlocuite cu declarații pe proprie răspundere. De asemenea, pentru evitarea interpretărilor eronate a fost făcută recomandarea ca **datele solicitate ca anexă la cererea de finanțare să fie structurate în funcție de tipul beneficiarului (prime, investiții, pregătire profesională).**

Alte recomandări de simplificare se referă la o serie de **documente solicitate** pentru elaborarea dosarului cererii de finanțare și **care ar putea fi eliminate**. Astfel:

- **raportul de evaluare și expertiză tehnică de specialitate, avizul sanitar, certificatul de urbanism, acordul de mediu**, etc. sunt deja piese ale studiului de fezabilitate, conform HG 28/2008 și ar putea fi eliminate ca date solicitate.
- **copia certificatului de înmatriculare** eliberat de Oficiul Registrului Comerțului care poate fi eliminată, deoarece conține informații care se regăsesc în cazierul fiscal și certificatul de atestare fiscală precum și eliminarea copiei statutului sau actului de înființare având în vedere faptul că datele din certificatul constatator sunt suficiente, ele conțin elementele esențiale din actele constitutive, actualizate.
- **documentele de proprietate/de folosință să fie însoțite, doar dacă este cazul, de fișa de cadastru și intabularea împreună cu extrasele de carte funciară de dată recentă în original**, din care să rezulte că sunt libere de orice sarcini, deoarece majoritatea terenurilor pe care sunt amplasate amenajările piscicole sunt în proprietatea statului și prin urmare obligația legală de înscriere în cartea funciară îi revine acestuia. Un fermier nu poate fi penalizat în cazul în care Statul Român nu și-a îndeplinit obligațiile și nici nu este corect să fie obligat să efectueze, pe cheltuiala sa o obligație ce nu-i revine. Terenurile care aparțin statului și sunt în contract de concesiune nu pot fi gajate decât de

proprietar și în consecință nu este justificat să se ceară concesionarului să facă dovada că sunt libere de sarcini

- există terenuri aflate în contracte de leasing imobiliar cu clauză irevocabilă de vânzare aflate sub gaj la ANPA până la achitarea completă. În aceste cazuri fermierul nu va putea primi compensații, prime sau nu va putea face achiziții de echipamente timp de 10 ani până la intrarea în posesie efectivă, ceea ce ar constitui iarăși un caz de discriminare. Pentru operațiunile care prevăd doar acordare de prime nu este relevant ca solicitantului să i se ceară, chiar în ipoteza în care ar fi proprietar de teren să nu aibă gaj constituit pe teren sau pe alte active, în condițiile în care activitatea curentă dintr-o fermă piscicolă prevede uzual contractarea unor credite pentru achiziția de furaje sau material de populare. Prin instituirea acestei restricții fermierii care lucrează cu băncile vor fi discriminați. Planul de Management al ariei protejate Natura 2000 precum și Regulamentul ariei protejate Natura 2000 nu este obligatoriu să existe la data depunerii cererii de finanțare.

Pentru sprijinirea solicitanților se recomandă de asemenea:

- **Publicarea anuală pe site-ul AM POP a calendarului de derulare a sesiunilor de depunere** a cererilor de finanțare,
- **Sesiuni mai lungi de depunere proiecte, informații mai detaliate privind conținutul cererilor.**

2. Semnarea contractului de finanțare

Principala recomandare de simplificare a acestei etape a fost de a se reduce perioadele de timp de la depunerea cererii de finanțare până la semnarea contractului de finanțare.

3. Rambursarea cheltuielilor

Ca recomandare de simplificare a fost menționată **crearea unui birou de suport pentru beneficiari în cadrul procesului de implementare, suport care ar asigura o mai mare rapiditate în desfășurarea procedurilor și a rambursărilor.**

4. Implementare

Principala simplificare recomandată **este aceea de nominalizare a unui ofițer de monitorizare care să mențină relația și să supravegheze procesul de implementare.** Pentru evitarea dificultăților în implementarea proiectelor ar trebui ca ANRMAP să scurteze termenele pentru verificarea și validarea documentațiilor de atribuire pentru beneficiarii publici. Recomandarea este ca **ANRMAP să verifice și să valideze în termen de maxim 3 zile documentațiile de atribuire transmise de beneficiarii publici în SEAP** deoarece perioada mare de timp pentru evaluare documentații cumulată cu contestațiile și perioada mare de timp

pentru soluționarea acestora de către CNSC duc în final la prelungirea derulării procedurilor de achiziții și implicit la dificultăți în implementarea proiectelor.

De asemenea se recomandă ***termene mai lungi de 5 zile pentru răspunsul la clarificări și posibilitatea cesionării contractului către alt furnizor*** în situația în care furnizorul de servicii a intrat în insolvență – aspect care nu este menționat în actualele instrucțiuni de achiziție.

3.6. Recomandări de simplificare

Tabel 16 Centralizator al propunerilor de simplificare POR

<i>Programul Operațional Regional</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
Dosar cerere de finanțare	<ul style="list-style-type: none"> • Etapa de pregătire a cererilor de finanțare consumă foarte mult timp și resurse financiare • Cereri de finanțare de calitate slabă, pentru care se trimit apoi cereri de clarificări. • Regulile și instrucțiunile sunt numeroase și uneori greu de parcurs și de înțeles de către persoane nefamiliarizate cu proiecte europene. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferirea de sprijin din partea autorităților pentru potențialii beneficiari, în vederea scrierii cererilor de finanțare (în limitele unui proces bazat pe competiția între solicitanți). • Elaborarea de ghiduri clare, care să folosească un vocabular comun, să conțină cerințe care să nu lase loc de interpretare și să evite redundanțele. • Publicarea la un nivel ușor de înțeles a grilelor de evaluare. • Simplificarea bugetului – un formular cu mai puține linii, mai flexibil • Simplificarea formatului planului de afaceri (reducerea cerințelor și păstrarea doar a acelor care au relevanță în procesul de evaluare, în funcție de tipul de investiție). • Precizarea ratei de actualizare a fluxurilor financiare. 	<ul style="list-style-type: none"> • Înființarea unui "birou unic" care să furnizeze potențialilor beneficiari informații legate de fezabilitatea proiectului, de eligibilitate, și concordanță cu obiectivele programului. <p>sau</p> <ul style="list-style-type: none"> • Birouri de tip help-desk,/ Departamente specializate pentru furnizarea de sprijin solicitanților pentru elaborarea cererilor de finanțare • Evenimente de informare. • Elaborarea unui ghid general de aplicare, pe tipuri de beneficiari. Regulile specifice trebuie definite în materiale distincte, publicate cu ocazia fiecărui apel de proiecte.
	<ul style="list-style-type: none"> • Multe documente însoțitoare complexe, de care nu ar fi nevoie într-o primă etapă, solicitate 	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza documentelor solicitate în vederea reducerii numărului acestora. • Utilizarea unor declarații pe propria răspundere 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceduri și analize interne

Programul Operațional Regional

Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
	împreună cu cererea de finanțare.	care să ateste îndeplinirea condițiilor specifice, pentru anumite documente, care pot fi solicitate la contractare (de exemplu: actul de împuternicire autentificat în original sau actul de proprietate asupra imobilului sau terenului care urmează să facă obiectul investiției, sau chiar documente cadastrale și extrasul de carte funciară).	
	<ul style="list-style-type: none"> Abordarea extrem de birocratică a întregului proces de transmitere a dosarelor cererilor de finanțare, cu comunicări și adrese oficiale, transmiteri de solicitări de clarificări, notificări, avize și aprobări oficiale, duce la întârzieri majore în evaluarea proiectelor și deci în contractare 	<ul style="list-style-type: none"> Depunerea online a cererilor de finanțare În cazul în care se solicită totuși transmiterea pe suport hârtie a documentelor, numărul maxim de exemplare depuse să fie de maxim două – un set de documente originale și un set de copii; 	<ul style="list-style-type: none"> Instrument online, de tip MySMIS
	<ul style="list-style-type: none"> Timpul între data publicării ghidurilor și deschiderea liniei de finanțare este prea scurt nelăsând timp suficient beneficiarilor pentru ca să pregătească cereri de finanțare de calitate, însoțite de studii și alte documente specifice. 	<ul style="list-style-type: none"> Prelungirea termenului dintre data publicării materialelor și deschiderea liniei de finanțare la 1-2 luni, timp în care trebuie realizate întâlniri între potențialii beneficiari și AM/OI-uri pentru clarificări. Elaborarea și publicarea planului anual al cererilor de proiecte 	<ul style="list-style-type: none"> Întâlniri cu potențialii beneficiari. Publicarea până la sfârșitul fiecărui an a calendarului cererilor de proiecte planificate pentru anul următor și actualizări trimestriale ale acestui calendar.
	<ul style="list-style-type: none"> Lipsa de transparență a procesului de evaluare a cererii de finanțare și a fluxului de documente. 	<ul style="list-style-type: none"> Dezvoltarea unui sistem simplu de urmărire on-line, prin care aplicații pot afla stadiul aplicației lor, dar pot și încărca documentele solicitate în clarificări. un așa-numit „online tracking system”. 	<ul style="list-style-type: none"> Realizarea unui „online tracking system”.

<i>Programul Operațional Regional</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
	<ul style="list-style-type: none"> Analiza cost-beneficiu este un document complex, care necesită investiții financiare și de timp 	<ul style="list-style-type: none"> Analizarea posibilității de utilizare a altor tipuri de analize ex-ante în funcție de mărimea finanțării, care să solicite mai puțin efort din partea beneficiarilor și să furnizeze elemente utile în procesul de evaluare a cererilor de finanțare 	<ul style="list-style-type: none"> Înlocuirea acolo unde este posibil a analizei cost-beneficiu cu analiza cost-eficacitate.
Semnarea contractului de finanțare	<ul style="list-style-type: none"> Durata mare a procedurii de semnare a contractului de finanțare 	<ul style="list-style-type: none"> Reducerea timpului de contractare, în special durata cuprinsă între transmiterea documentelor de la OI până la semnarea propriu zisă a contractului. 	<ul style="list-style-type: none"> Proceduri interne de lucru Analiza încărcării personalului
	<ul style="list-style-type: none"> Există un dezechilibru în ceea ce privește obligațiile părților, în sensul în care beneficiarii sunt pasibili de a fi penalizați la încălcarea prevederilor contractuale 	<ul style="list-style-type: none"> Analizarea posibilității de negociere a clauzelor contractuale 	<ul style="list-style-type: none"> Modificarea procedurilor și formularelor
	<ul style="list-style-type: none"> Documentele de la depunerea dosarului de finanțare se repetă și în etapa de contractare. 	<ul style="list-style-type: none"> Analiza documentelor solicitate pentru evitarea solicitării a aceluiași documente . Introducerea posibilității ca unele documente care să poată fi obținute direct de la instituțiile statului care le emit (ANAF, ONRC, ANCPI etc.). în baza. 	<ul style="list-style-type: none"> Semnarea unui protocol de colaborare inter-instituțional pentru obținerea unor documente direct din baza de date a instituțiilor respective Realizarea unui sistem informatic de comunicare inter-instituțională
Obținerea prefinanțării	<ul style="list-style-type: none"> Prefinanțarea este considerată ca fiind insuficientă pentru demararea activităților, în special investiții 	<ul style="list-style-type: none"> Mărirea procentului de acordare a pre-finanțării la 30% cu efecte benefice asupra demarării și derulării proiectelor. 	<ul style="list-style-type: none"> Modificarea legislației privind gestionarea financiară a instrumentelor structurale

<i>Programul Operațional Regional</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
Cererea de plată	<ul style="list-style-type: none"> Pentru cererea de plată se solicită documente care sunt solicitate și în cadrul dosarului de achiziții din cadrul următoarei cereri de rambursare. 	<ul style="list-style-type: none"> Documentele însoțitoare să fie solicitate doar la cererea de rambursare. 	<ul style="list-style-type: none"> Modificarea procedurilor privind cererea de plată Stabilirea unei liste simplificate de documente solicitate, pentru evitarea solicitării acelorași documente de mai multe ori.
	<ul style="list-style-type: none"> Pentru cererile de plată /rambursare care privesc decontarea lucrărilor de construcții, sunt solicitate multe documente justificative 	<ul style="list-style-type: none"> Pentru cererea de plată să se solicite doar procesele verbale și nu și documentele de calitate, acestea depunându-se la cartea construcției și pot fi verificate la finalizarea lucrărilor, la fața locului. 	
Rapoarte de progres	<ul style="list-style-type: none"> Rapoartele de progres sunt documente complexe, beneficiarii au nevoie de asistență în completarea lor. Elaborarea unui raport de progres durează foarte mult Nu pot fi completate anumite date din formularul de raport de progres până la data de 10 a lunii următoare. 	<ul style="list-style-type: none"> Emiterea unei instrucțiuni clare de completare a formularului de raport de progres, simplificarea formularului, eliminarea redundanțelor între rubricile sale; Reducerea numărului de rapoarte de progres, care ar trebui solicitate trimestrial. Modificarea datei de transmitere a rapoartelor de progres, de pe data de 10 a lunii, pe data de 25 a lunii de raportare 	<ul style="list-style-type: none"> Asistență din partea ofițerilor de proiect; Modificarea procedurilor
Rambursarea cheltuielilor	<ul style="list-style-type: none"> Diferențe mari între modalitatea de a prelucra o cerere de rambursare, de la un monitor la altul 	<ul style="list-style-type: none"> Realizarea de proceduri clare și unitare de prelucrare a cererilor de rambursare 	<ul style="list-style-type: none"> Elaborarea de proceduri clare Instrucțiuni și/sau instruirea unitară a ofițerilor de proiect, pentru a aplica aceleași reguli
	<ul style="list-style-type: none"> Depășirea perioadelor prevăzute în contract pentru rambursarea cheltuielilor 	<ul style="list-style-type: none"> Scurtarea perioadei de rambursare a cheltuielilor în vederea evitării blocajelor și imposibilității de plată a beneficiarilor. 	<ul style="list-style-type: none"> Respectarea sau modificarea procedurilor Fixarea de termene clare pentru analiza cererii de rambursare și

<i>Programul Operațional Regional</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
			efectuarea plăților
Implementare	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficienta informare a beneficiarilor în ceea ce privește regulile ce trebuie respectate în timpul implementării 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizarea de sesiuni de formare post-contractare cu beneficiarii care au semnat contracte sau au început deja implementarea proiectului 	<ul style="list-style-type: none"> • Sesiuni de instruire a beneficiarilor pentru cunoașterea regulilor de implementare • Elaborarea de check-listuri pentru fiecare etapă a implementării, care să fie aduse la cunoștința beneficiarilor
	<ul style="list-style-type: none"> • Achizițiile publice constituie una dintre cele mai împovărătoare sarcini administrative 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducerea, la minimum, a achizițiilor atribuite pe baza criteriului „prețul cel mai scăzut” și recurgerea la criteriul „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”, cu criterii clare și fără posibilitatea de interpretare; • Posibilitatea de a aproba modificări ale specificațiilor tehnice în sensul diminuării lor sau înlocuirea unui echipament cu altul 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborarea unui ghid/manual de implementare al proiectelor POR, care să includă derularea procedurilor de achiziții publice și documente standardizate.
	<ul style="list-style-type: none"> • Procedura simplificată pentru atribuirea contractelor de furnizare bunuri, servicii sau lucrări a fost identificată ca o metodă de simplificare deosebit de utilă, dar care trebuie îmbunătățită 	<ul style="list-style-type: none"> • adăugarea de noi opțiuni, cum ar fi publicarea unui singur anunț cu mai multe loturi și atribuirea individuală ulterioară, • posibilitatea de a se păstra documentele atașate, • posibilitatea de introducere de erate. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Există o multitudine de instrucțiuni de implementare, pe care beneficiarii le percep ca pe cerințe obligatorii, deși nu au 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralizarea instrucțiunilor pe etape de implementare, analizare lor și emiterea de instrucțiuni consolidate, într-un limbaj clar, care să nu lase loc la interpretări 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborarea unui ghid/manual de implementare al proiectelor POR, care să conțină și lista tuturor instrucțiunilor emise

<i>Programul Operațional Regional</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
	<p>caracter legislativ.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ADR-urile nu au aceeași abordare și înțelegere asupra instrucțiunilor emise, fapt care pune beneficiarii în dificultate și duce la probleme în implementare. 		<ul style="list-style-type: none"> • Instrucțiuni și/sau instruirea unitară a ofițerilor de proiect, pentru a aplica în același fel instrucțiunile emise
	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitățile privind documentația și derularea procesului de implementare, mai ales pentru construcții, diferă foarte mult, 	<ul style="list-style-type: none"> • Introducerea regulilor FIDIC, pentru a standardiza documentația și pentru a asigura o responsabilizare a tuturor actorilor implicați în procesul de implementare: beneficiari-consultanți-designeri-contractori; 	<ul style="list-style-type: none"> • Decizie de utilizarea a regulilor FIDIC
Auditare și control	<ul style="list-style-type: none"> • Vizitele de monitorizare ar trebui să devină un instrument prin care beneficiarii pot primi sprijin și consultanță în implementare 	<ul style="list-style-type: none"> • La vizitele la fața locului să participe un reprezentant al proiectului din partea beneficiarului, care să asiste echipa de audit sau control, care să explice și să răspundă la întrebări, să furnizeze detalii tehnice. • Listele de verificare a monitorilor trebuie să fie cunoscute de beneficiari. • Vizitele de monitorizare, ar trebui să fie eficientizate (maxim 3 vizite), efectuate simultan pentru monitorizare tehnică și financiară. • Mai multe vizite ar trebui făcute doar pentru proiectele suspecte de fraudă, în baza unei analize de risc; 	<ul style="list-style-type: none"> • Revizuirea regulilor și procedurilor interne ale AM-ului/OI-urilor • Elaborarea unui manual de audit și control, care să fie cunoscut beneficiarilor fondurilor europene

<i>Programul Operațional Regional</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
Informare și publicitate	<ul style="list-style-type: none"> Anunțurile privind publicitatea proiectului nu sunt vizibile dacă apar pe site-urile beneficiarilor, unele dintre ele cu foarte puțini vizitatori 	<ul style="list-style-type: none"> Crearea unei pagini pe site-ul www.fonduri-ue.ro, în care să poată fi publicate anunțurile care vizează informarea și publicitatea proiectului. 	<ul style="list-style-type: none"> Instrumente online

Tabel 17 Centralizator al propunerilor de simplificare POSCCE

<i>Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
Dosar cerere de finanțare	<ul style="list-style-type: none"> Ghidul solicitantului conține elemente neclare pentru beneficiari 	<ul style="list-style-type: none"> Ghidul solicitantului trebuie să fie clar, concis, să utilizeze un limbaj comun și să nu lase loc de interpretări Includerea grilei de evaluare cu condițiile de eligibilitate și menționarea documentelor și elementelor care se verifică 	<ul style="list-style-type: none"> Revizuirea ghidurilor și materialelor pentru solicitanți / beneficiari
	<ul style="list-style-type: none"> Cererile de finanțare sunt documente complexe, pot ajunge să aibă multe pagini, împreună cu documentele anexate. 	<ul style="list-style-type: none"> Depunerea online a cererilor de finanțare Înlocuirea secțiunilor prin care solicitantului i se cere să detalieze cum va respecta principiile de egalitate de șanse, efect stimulat, dezvoltare durabilă cu cerința de a bifa anumite căsuțe, pentru a demonstra 	<ul style="list-style-type: none"> Sistem online de depunere și evaluare a cererilor de finanțare, comunicare electronică cu solicitanții Modificarea

<i>Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
		angajamentul de a respecta acele principii.	formatului cererii de finanțare
	<ul style="list-style-type: none"> • Număr mare de documente care însoțesc cererea de finanțare, unele dintre ele foarte costisitoare, atât ca buget, cât și ca timp. • Unele dintre documentele solicitate sunt utile doar în etapa de implementare, în plus având și o durată limitată de valabilitate. 	<ul style="list-style-type: none"> • În cazul proiectelor care includ construcții, ar fi suficient un memoriu în care să fie descris ce urmează a se realiza și modalitatea concretă, un plan de situație actual și unul propus ar putea furniza suficiente informații pentru etapa de evaluare a proiectelor; • Eliminarea solicitării în această etapă a unor documente – studii de fezabilitate, avize și autorizații. – solicitarea lor la momentul contractării sau la o dată ulterioară depunerii și verificării cererii de finanțare. • Renunțarea la solicitarea scrisorii de confort, fiind suficientă hotărârea AGA în această etapă. • Cererea de finanțare ar putea să fie însoțită doar de un studiu de fezabilitate sau de un plan de afaceri, iar complexitatea verificărilor să crească pe măsură ce se avansează spre contractare. • Simplificarea conținutului planului de afaceri. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificarea regulilor și procedurilor interne ale AM-ului • Modificarea legislației

Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice

Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
	<ul style="list-style-type: none"> • La depunerea proiectului, pe lângă documentele solicitate, sunt apoi cerute o serie de alte documente necesare pentru fundamentarea proiectului, prin clarificări 	<ul style="list-style-type: none"> • Emiterea unei liste exhaustive a tuturor documentelor care trebuie transmise cu cererea de finanțare, în funcție de specificul proiectului, 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificări ale legislației/regulilor aplicabile
	<ul style="list-style-type: none"> • Nu există un model standard de proiecții financiare, cu indicarea clară a indicatorilor ce trebuie urmăriți 	<ul style="list-style-type: none"> • Pentru fiecare apel sunt necesare modele particularizate de proiecții financiare de întocmit 	<ul style="list-style-type: none"> • Crearea și diseminarea de modele de documente solicitate • Instrumente standard de tip software (Excel)
Semnarea contractului de finanțare	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitarea de documente suplimentare, în plus față de cele precizate în ghid și manual 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminarea acelor clauzelor procedurale prin care un proiect este respins pe criterii de lipsă a unui document sau a unor probleme de formă, • eliminarea posibilităților de interpretare subiectivă, introducându-se doar criterii măsurabile și obiective de punctare a proiectelor 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificări ale legislației/regulilor aplicabile
	<ul style="list-style-type: none"> • Intervalul de timp între data depunerii cererii de finanțare/aprobarea finanțării și semnarea contractului este foarte mare; 	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilirea unui termen maxim de a răspunde la cererile de finanțare • Acceptarea actualizării specificațiilor tehnice ale echipamentelor în faza de contractare 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificări ale legislației/regulilor aplicabile • Instruirea și gestionarea mai bună a echipelor

<i>Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
			de evaluatori
Obținerea prefinanțării	<ul style="list-style-type: none"> Dificultatea obținerii scrisorii de garanție bancară și costurile ridicate ale acestei proceduri 	<ul style="list-style-type: none"> Eliminarea cerinței privind scrisoarea de garanție bancară 	<ul style="list-style-type: none"> Modificări ale legislației/regulilor aplicabile
Cererea de plată	<ul style="list-style-type: none"> Dificultăți în achiziționarea de produse de la furnizori străini 	<ul style="list-style-type: none"> Sistemul de plăți trebuie să permită transferuri externe din Trezorerie, direct în contul firmelor străine care au emis factura ce face obiectul cererii de plată 	<ul style="list-style-type: none"> Modificări ale regulilor și procedurilor MFP Colaborare interinstituțională
Rapoarte de progres	<ul style="list-style-type: none"> Frecvență prea mare a solicitărilor de rapoarte de progres și redundanță a informației cerute de la un raport la altul 	<ul style="list-style-type: none"> Reducerea frecvenței cu care sunt solicitate rapoartele de progres, Simplificarea conținutului - adaptarea raportului la activitățile derulate strict în perioada pentru care se face raportarea. Reducerea numărului de semnături necesare pentru diferite aprobări sau avize 	<ul style="list-style-type: none"> Modificarea formularului de raport de progres, modificarea procedurilor interne
	<ul style="list-style-type: none"> Proceduri neunitare de la un ADR la altul în prelucrarea raportărilor 	<ul style="list-style-type: none"> Unificarea procedurilor 	<ul style="list-style-type: none"> Analiza aplicării procedurilor și luarea de măsuri în consecință

<i>Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
Rambursarea cheltuielilor	<ul style="list-style-type: none"> Modul de transmitere a cererii de rambursare este consumator de timp și generator de costuri inutile 	<ul style="list-style-type: none"> Trimiterea cererilor de rambursare în format electronic. Originalele documentelor pot fi păstrate la beneficiar Simplificarea formularului de cerere de rambursare, păstrarea ca anexe doar a facturilor, ordinelor de plată, statelor de plată, contractelor de achiziții. Limitarea numărului exemplarelor fotocopyate la unul. Utilizarea formatului excel pentru documentele care conțin calcule. 	<ul style="list-style-type: none"> Sisteme online Proceduri interne
	<ul style="list-style-type: none"> Fiecare beneficiar folosește propriile modele de documente care însoțesc cererile de rambursare 	<ul style="list-style-type: none"> Emiterea unor modele standard de formulare necesare pentru documentele care însoțesc cererea de rambursare 	<ul style="list-style-type: none"> Modificări ale legislației/regulilor aplicabile
Implementare	<ul style="list-style-type: none"> Aceleași documente sunt solicitate de două sau mai multe ori, cu diverse ocazii 	<ul style="list-style-type: none"> Evitarea situațiilor în care același document este solicitat de două sau mai multe ori de la beneficiar 	<ul style="list-style-type: none"> Modificări ale legislației/regulilor aplicabile Crearea unor baze de date cu documentele beneficiarilor
Auditare și control	<ul style="list-style-type: none"> Proiectele sunt monitorizate, auditate și controlate cu o preocupare axată de control administrativ, și mai puțin pe înțelegerea activităților derulate sau pe interesul pentru obiectivele și indicatorii proiectului. 	<ul style="list-style-type: none"> Regândirea sistemului de monitorizare, care să fie astfel mai dinamic, bazat pe: vizita inopinată (în cazul proiectelor suspecte de fraudă), vizita la cererea beneficiarului, vizita focalizată pe o 	<ul style="list-style-type: none"> Modificări ale legislației/regulilor aplicabile Redefinirea rolului monitorizării și

<i>Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
		<p>problemă, vizita pentru a asista la finalizarea unei etape majore a proiectului.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rezultatele vizitelor trebuie să fie reflectate adecvat în documentele elaborate ca urmare a vizitei • Lăsarea unor decizii la latitudinea ofițerilor de proiect, care ar trebui să își asume și rolul de furnizor de informații și metodologie pentru beneficiar. 	<p>auditării proiectelor</p>

Tabel 18 Centralizator al propunerilor de simplificare PODCA

<i>Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
Dosar cerere de finanțare	<ul style="list-style-type: none"> • Intervalul de timp dintre depunerea cererii de finanțare și semnarea contractului este mare și dificil de estimat 	<ul style="list-style-type: none"> • specificarea unei perioade de timp clare de evaluare și contractare 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicarea cu potențialii beneficiari
Pre-finanțarea	<ul style="list-style-type: none"> • Acordarea prefinanțării se face numai cu dovada încheierii unor contracte de valoare similară 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminarea solicitării de a prezenta contracte de o valoare cel puțin egală cu valoarea pre-finanțării solicitate. • Acordarea pre-finanțării ar trebui să se facă strict în baza cererii de prefinanțare. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificare reguli/proceduri/manualul beneficiarului
Implementare	<ul style="list-style-type: none"> • AM-ul trimite beneficiarilor solicitări de documente/situații/centralizatoare, care nu 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminarea solicitărilor de documente suplimentare, de tipul unor situații la zi 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificare proceduri

<i>Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
	sunt prevăzute în mod specific în contract sau în manualul beneficiarului	sau previziuni <ul style="list-style-type: none"> • Adaptarea cerințelor impuse beneficiarilor la specificul lor de beneficiari privați. • Eliminarea solicitării aceluiași document în rânduri repetate 	interne
Rambursarea cheltuielilor și raportarea	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitarea de documente justificative pe care beneficiarii nu le pot prezenta, din motive obiective 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminarea obligativității de a prezenta documente justificative care nu pot fi produse, cum ar fi procesul verbal pentru bunuri achiziționate online • Renunțarea la a solicita documente justificative pentru sume foarte mici • Analiza documentelor justificative solicitate în vederea reducerii numărului acestora. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea opțiunilor privind costurile simplificate
	<ul style="list-style-type: none"> • Complexitate și frecvență ridicată a raportărilor 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminarea documentele redundante (pontaje și raport narativ, spre exemplu). • Eliminarea notelor interne pentru beneficiarii privați, • Clarificarea aspectelor legate de pontaje, cursuri. • Reducerea numărului de copii solicitate • Nu e nevoie de extras de cont și ordin de plată, în condițiile în care pe extras e trecut și OP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creșterea ca număr a echipei de ofițeri de proiect • Creșterea capacității acestora de gestionare a proceselor de monitorizare a proiectelor, achiziții publice și orice proceduri aplicabile

Tabel 19 Centralizator al propunerilor de simplificare POSDRU

<i>Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
Dosar cerere de finanțare	<ul style="list-style-type: none"> Calitatea scăzută a informației, birocrația excesivă atașată procesului de aplicație și lipsa unei abordări unitare ale AM-ului în relația cu potențialii aplicanți 	<ul style="list-style-type: none"> Elaborarea unui manual al beneficiarilor de proiecte POSDRU care să fie clar, consolidat, coerent și să conțină detalii despre toate etapele unei cereri de finanțare: de la depunere până la implementare. Eficientizarea help-desk-ului, Sesiuni de informare înaintea depunerii dosarului de finanțare de către potențialii beneficiari și după semnarea contractului cu beneficiarii aleși. 	<ul style="list-style-type: none"> Ghidul solicitantului Manualul beneficiarului Servicii de tip help-desk
	<ul style="list-style-type: none"> Solicitarea unor informații identice în diferite secțiuni ale cererii de finanțare 	<ul style="list-style-type: none"> Revizuirea formatului cererii de finanțare Eliminarea cerințelor redundante 	<ul style="list-style-type: none"> Revizuirea ghidurilor, manualelor,
	<ul style="list-style-type: none"> Site web dificil de utilizat, neactualizat, informațiile utile sunt mai ușor de identificat pe alte site-uri 	<ul style="list-style-type: none"> Crearea și lansarea cât mai rapidă a unui nou site web, ușor de urmărit, actualizat la zi cu informații și instrucțiuni, gândit pentru a veni în întâmpinarea nevoilor beneficiarilor. 	<ul style="list-style-type: none"> Site web
	<ul style="list-style-type: none"> Perioadă de timp prea scurtă pentru depunerea dosarului cererii de finanțare 	<ul style="list-style-type: none"> Acordarea unei perioade de timp de min o lună pentru depunerea dosarului cererii de finanțare Renunțarea la aplicarea principiului „primul venit, primul servit” Creșterea transparenței procesului de evaluare a cererilor de finanțare 	<ul style="list-style-type: none"> Modificarea procedurilor/regulilor

Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane

Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
Obținerea prefinanțării	<ul style="list-style-type: none"> • Prefinanțarea nu este suficientă pentru a asigura demararea în bune condiții a proiectelor 	<ul style="list-style-type: none"> • Revenirea la un nivel de prefinanțare a proiectelor în limita a maxim 30% din valoarea proiectului • reintroducerea posibilității de a depune la 6 luni declarațiile privind obligațiile fiscale pentru cheltuielile salariale, indiferent de numărul de salariați (măsură alternativă la „rambursarea accelerată”) pentru toate organizațiile societății civile. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificarea procedurilor/re gulilor
Cererea de plată	<ul style="list-style-type: none"> • Termenul de depunere este prea redus 	<ul style="list-style-type: none"> • Creșterea intervalului de 3 zile de la emiterea facturii/statului, după care se poate depune cererea de plată. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificarea procedurilor/re gulilor
Rapoarte de progres	<ul style="list-style-type: none"> • Multitudinea de documente justificative care însoțesc rapoartele de progres și dublarea unora care au fost sau urmează să fie transmise odată cu cererile de rambursare 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducerea documentelor justificative care să ateste calificarea personalului • Reducerea numărului de anexe, • Eliminarea documentelor solicitate care există în baza de date POSDRU. • Simplificarea formatului raportului de activitate 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificarea procedurilor/re gulilor
Rambursarea cheltuielilor	<ul style="list-style-type: none"> • Volum mare de documente justificative care trebuie să însoțească cererile de rambursare 	<ul style="list-style-type: none"> • Analizarea documentelor solicitate la rambursare și utilizarea opțiunilor privind costurile simplificate; • Depunerea cererilor de rambursare semestrial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificarea procedurilor/re gulilor
	<ul style="list-style-type: none"> • Întârzieri în plata cererilor de rambursare 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificarea sistemului de prelucrare a cererilor de rambursare • Asigurarea unui mecanism prin care răspunsurile formulate către beneficiari să fie similare în spețe 	<ul style="list-style-type: none"> • Colaborări cu organizațiile reprezentative ale auditorilor

Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane

Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
	<ul style="list-style-type: none"> Formularul de înregistrare în grupul țintă conține multe date și informații personale care se suprapun cu alte anexe tot despre grupul țintă. 	<p>similare, și nu contradictorii</p> <ul style="list-style-type: none"> Plata să se poată face în baza raportului auditorului, în calitatea lui de expert independent. Adoptarea unui singur format de anexă care să cuprindă toate câmpurile referitoare la grupul țintă 	<ul style="list-style-type: none"> Modele standard simplificate
Implementare	<ul style="list-style-type: none"> Numeroase modificări, instrucțiuni noi, nesistematizate și neexplicate beneficiarilor 	<ul style="list-style-type: none"> Organizarea unor consultări periodice cu actorii relevanți (în funcție de tipul proiectului și domeniul major de intervenție), prin grupuri de lucru tematice care să genereze o mai bună capacitate anticipativă a eventualelor modificări. Dezvoltarea unui modul al Action Web-ului care să genereze rapoartele solicitate prin noile instrucțiuni. 	<ul style="list-style-type: none"> Comunicare Sisteme online
Auditare și control	<ul style="list-style-type: none"> Disfuncții ale procesului de audit extern, același documente sunt solicitate și analizate de 3 entități diferite 	<ul style="list-style-type: none"> În ghidul de finanțare ar trebui să fie detaliate principiile, criteriile și metodologia unui proces de audit. Revizuirea completă a activității de monitorizare, control și audit 	<ul style="list-style-type: none"> Modificarea procedurilor/regulilor Comunicare
Informare și publicitate	<ul style="list-style-type: none"> Diversitatea mare a proiectelor finanțate nu este acoperită de regulile rigide de informare și publicitate 	<ul style="list-style-type: none"> perioada desfășurării conferințelor să fie lăsată la latitudinea beneficiarilor și să nu fie impusă prin ghid. Reevaluarea cerințelor minime de promovare și publicitate, astfel încât acestea să reflecte specificul fiecărui proiect 	<ul style="list-style-type: none"> Modificarea procedurilor/regulilor Comunicare

Tabel 20 Centralizator al propunerilor de simplificare POS Mediu

<i>Programul Operațional Sectorial Mediu</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
Dosar cerere de finanțare	<ul style="list-style-type: none"> Complexitatea dosarului cererii de finanțare 	<ul style="list-style-type: none"> Limitarea la un singur exemplar Dosarul ar trebui să fie compus din propunerea tehnică, propunerea financiară și un minim de documente de eligibilitate, care să ateste statutul beneficiarului Nu ar trebui să constituie anexă a cererii de finanțare: Formularul Natura 2000, nici fișele de post pentru persoanele care vor fi în Unitatea de Implementare a Proiectului, CV-urile și declarațiile de disponibilitate pentru tot personalul vizat Depunerea online a cererii de finanțare. 	<ul style="list-style-type: none"> Modificarea procedurilor/regulilor Sisteme online
Dosarul cererii de rambursare	<ul style="list-style-type: none"> Multitudinea documentelor justificative care însoțesc cererea de rambursare, procesul greoi de transmitere prin poștă sau curier 	<ul style="list-style-type: none"> Micșorarea numărului de documente justificative imprimare și transmiterea prin e-mail sau online a cererii de rambursare, înlocuirea adreselor oficiale cu e-mailuri. Cererea de rambursare ar trebui să ia forma unui raport tehnic și financiar, iar documentele justificative ar putea fi transmise electronic Instrucțiuni și reguli cât mai precise cu privire la conținutul documentelor pe care Beneficiarii trebuie să le solicite contractorilor de servicii sau de lucrări 	<ul style="list-style-type: none"> Sisteme online Emiterea de instrucțiuni Modificarea procedurilor

<i>Programul Operațional Sectorial Mediu</i>				
Etapă proiectului	a	Constatare	Recomandare de simplificare	Instrument
		<ul style="list-style-type: none"> Instrucțiunile numeroase emise de AM generează povară administrativă pentru beneficiari 	<ul style="list-style-type: none"> Elaborarea unor instrucțiuni clare care să poată fi aplicate într-un timp foarte scurt, în cazul în care sunt identificate lucrări neprevăzute, suplimentare, optimizări de soluții sau actualizarea specificațiilor tehnice în cazul achizițiilor de echipamente. 	<ul style="list-style-type: none"> Modificarea procedurilor/regulilor
Activități de consultare, conștientizare și informare		Nevoia de sprijin din partea autorităților	<ul style="list-style-type: none"> Îmbunătățirea comunicării dintre autoritățile regionale și centrale; Organizarea unor sesiuni de informare cu privire la conținutul cererii de finanțare și la implementare. 	<ul style="list-style-type: none"> Comunicare inter-instituțională Comunicare cu beneficiarii

Tabel 21 Centralizatorul propunerilor de simplificare POST

<i>Programul Operațional Sectorial Transporturi</i>				
Etapă proiectului	a	Constatare	Recomandări de simplificare	Instrument
Dosar cerere de finanțare		<ul style="list-style-type: none"> Complexitatea cererii de finanțare, multe documente solicitate a fi transmise împreună cu cererea 	<ul style="list-style-type: none"> Reanalizarea Ghidului solicitantului, identificare documentelor absolut necesare și precizarea tuturor informațiilor pe care trebuie să le prezinte beneficiarul Depunere online Limitarea la un singur exemplar pe hârtie, dacă se menține această cerință 	<ul style="list-style-type: none"> Sisteme online Proceduri interne

<i>Programul Operațional Sectorial Transporturi</i>				
Etapă proiectului	a	Constatare	Recomandări de simplificare	Instrument
		<ul style="list-style-type: none"> În cazul proiectelor de dezvoltare a infrastructurii portuare ce urmează a fi finanțate prin POST, necesitatea și oportunitatea implementării lor din fonduri nerambursabile trebuie avizată și confirmată de către experții JASPERS 	<ul style="list-style-type: none"> Se recomandă transmiterea unei documentații reduse către experții JASPERS, anterior depunerii cererii de finanțare, care să conțină elementele esențiale pe baza cărora se poate da avizul. 	<ul style="list-style-type: none"> Sisteme online Comunicare inter-instituțională
Semnarea contractului de finanțare		<ul style="list-style-type: none"> Durata mare a procesului de la aprobarea cererii de finanțare până la semnarea contractului 	<ul style="list-style-type: none"> Reducerea numărului de copii ale documentelor Creșterea transparenței procedurii de verificare a AM-ului Informarea periodică a solicitanților asupra stadiului evaluării Solicitarea de actualizare a calendarului proiectului și a procedurilor de achiziții să se facă o singură dată, după ce cererea de finanțare este considerată aprobată. 	<ul style="list-style-type: none"> Proceduri interne de lucru
Rapoarte de progres		<ul style="list-style-type: none"> Complexitatea rapoartelor de progres Solicitarea acelorași informații la fiecare nouă raportare 	<ul style="list-style-type: none"> Analizarea conținutului Rapoartelor lunare de progres și raționalizarea informațiilor solicitate. Simplificarea formatului de raport lunar Modificarea datei de realizarea Rapoartelor în a doua jumătate a lunii următoare de raportare (de ex. data de 25, pentru a putea introduce date corecte privind progresul fizic și decontările) Realizarea unui inventar clar al datelor 	<ul style="list-style-type: none"> Modificarea regulilor și procedurilor Sisteme online

<i>Programul Operațional Sectorial Transporturi</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandări de simplificare	Instrument
		care pot fi extrase din SMIS și operaționalizarea funcției de raportare a MySMIS	
Rambursarea cheltuielilor	<ul style="list-style-type: none"> • Întârzieri foarte mari în rambursarea cheltuielilor, uneori cauzate de situații foarte complexe • Delimitare neclară între cheltuieli eligibile și cheltuieli neeligibile 	<ul style="list-style-type: none"> • Rambursarea cheltuielilor legate de exproprieri ar trebui să se poată face după emiterea unei hotărâri definitive și irevocabile a justiției, fără a fi nevoie de emiterea unui HG pentru aprobarea acestei decizii. • Eliminarea necorelărilor dintre buget și aprobarea plăților conform cererilor de deschidere de credite bugetare și de rambursare, în cadrul Ministerului Transporturilor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificarea legislației, regulilor și procedurilor
Implementare	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitarea de documente justificative suplimentare 	<ul style="list-style-type: none"> • Instruirea personalului implicat în proiecte, pe probleme specifice și punctuale legate de proiect pe POST și crearea unei baze de date cu diferite spețe întâlnite și modalitatea de rezolvare a lor. • Elaborarea unui manual de implementare care să conțină și o secțiune de bune practici aferent perioadei 2007-2013. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceduri interne • Instruire
	<ul style="list-style-type: none"> • Multe informări care se cer în formate diferite, word sau în excel 	<ul style="list-style-type: none"> • standardizare la nivelul datelor trimise către AM, în format excel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificarea formularelor

<i>Programul Operațional Sectorial Transporturi</i>				
Etapă proiectului	a	Constatare	Recomandări de simplificare	Instrument
		Dificultatea personalului AM-ului de a gestiona proiectele, atât din punct de vedere al procedurilor, cât și al înțelegerii conținutului, obiectivelor și rezultatelor lor	<ul style="list-style-type: none"> • Specializarea personalului AM-ului pentru monitorizarea din punct de vedere tehnic al lucrărilor, care sunt complexe și diverse care să poată înțelege proiectele în integralitatea lor. • Comunicarea rezultatelor expertizei tehnice în primul rând beneficiarilor, pentru a putea face demersurile necesare îndreptării situației, 	<ul style="list-style-type: none"> • Instruire • Comunicare

Tabel 22 Centralizatorul propunerilor de simplificare Program Transfrontalier România-Bulgaria

<i>Programul de Cooperare Transfrontalieră România Bulgaria</i>				
Etapă proiectului	a	Constatare	Recomandări de simplificare	Instrument
Dosar cerere de finanțare		<ul style="list-style-type: none"> • Complexitatea dosarului cererii de finanțare 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminarea declarațiilor anexe din formularul cererii de finanțare până la momentul declarării eligibile a propunerilor de proiect. • Obligativitatea depunerii exercițiului financiar al partenerului/aplicantului în același timp cu depunerea aplicației nu este necesară • Clarificarea în Ghidul Solicitantului a diferențelor dintre legislația și normele de aplicare din România și Bulgaria. • Folosirea unor formate ale documentelor cererii de finanțare în Excel, cu câmpuri cu opțiuni pre-selectate, sau cu formule care să nu permită diferite erori de completare. • Depunere online. 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificarea formularelor • Modificarea regulamentelor/procedurilor • Ghidul Solicitantului • Sisteme online

<i>Programul de Cooperare Transfrontalieră România Bulgaria</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandări de simplificare	Instrument
Cererea de rambursare	<ul style="list-style-type: none"> • Număr mare de documente justificative, întârzieri în prelucrarea cererilor și rambursarea cheltuielilor 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducerea numărului de documente solicitate, evitându-se analizarea unor documente ce au fost analizate în rapoartele de progres și reducând astfel timpul necesar aprobării cererii de rambursare. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificarea regulamentelor/procedurilor
Implementare	<ul style="list-style-type: none"> • Situațiile în care este necesară semnarea unui act adițional sunt relativ frecvente și o asemenea activitate consumă foarte mult timp și blochează implementarea proiectului 	<ul style="list-style-type: none"> • Creșterea nivelului de competență la nivel de birou regional, referitor la acte adiționale și în anumite situații, decizia să poată fi luată și la nivelul biroului regional, fără a mai fi nevoie de implicarea Autorității de Management. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificarea regulamentelor/procedurilor
Arhivare	<ul style="list-style-type: none"> • Toate documentele sunt supuse unor controale post-finanțare în scopul sustenabilității proiectului 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminarea formatelor hârtie și păstrarea tuturor documentelor scanate în format electronic într-o bază de date pe care ar trebui să o aibă fiecare instituție/aplicant 	<ul style="list-style-type: none"> • Sisteme online

Tabel 23 centralizator al propunerilor de simplificare Program Transfrontalier România Serbia

<i>Programul de Cooperare Transfrontalieră România Serbia</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandări de simplificare	Instrument
Dosar cerere de finanțare	<ul style="list-style-type: none"> • Numărul mare de documente solicitate la depunerea dosarului de finanțare 	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitarea documentelor de tip certificat fiscal, cazier fiscal etc. ar trebui realizată doar după aprobare • Asigurarea concordanței între Ghidul 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificarea regulamentelor/procedurilor

<i>Programul de Cooperare Transfrontalieră România Serbia</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandări de simplificare	Instrument
		solicitantului și cererea de finanțare <ul style="list-style-type: none"> doar o declarație de semnat de către/între parteneri. 	
	<ul style="list-style-type: none"> Procedura de evaluare, selecție și contractare este confidențială 	<ul style="list-style-type: none"> transparentizarea procesului de evaluare a cererilor depuse 	<ul style="list-style-type: none"> Modificarea regulamentelor/procedurilor
Implementare	<ul style="list-style-type: none"> Nevoia beneficiarilor de reducere a comunicărilor oficiale, de descentralizare a deciziei la nivelul biroului regional, de adaptare a cerințelor la specificul lor de activitate 	<ul style="list-style-type: none"> Simplificarea procedurilor Anumite aprobări trebuie lăsate la nivelul autorității dintr-un singur stat Mai multe decizii la latitudinea BRCT Timișoara pentru beneficiarii români Clarificarea și limitarea la minim a situațiilor în care se impune încheierea unui act adițional. Excluderea obligativității de prezentare de către ONG-uri a unor documente pe care acestea nu au obligația să le aibă, conform legii. Elaborarea unui manual de implementare. 	<ul style="list-style-type: none"> Modificarea regulamentelor/procedurilor Manual de implementare
Auditare și control	<ul style="list-style-type: none"> Auditul extern este perceput ca o activitate formală de control 	<ul style="list-style-type: none"> Responsabilizarea persoanelor implicate în procesul de audit 	

Tabel 24 Centralizator al propunerilor de simplificare Program Transfrontalier Ungaria România

<i>Programul de Cooperare Transfrontalieră Ungaria România</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandări de simplificare	Instrument
Dosar cerere de finanțare	<ul style="list-style-type: none"> Necesitatea de a limita la minim numărul și tipul documentelor care însoțesc cererea de finanțare 	<ul style="list-style-type: none"> Crearea unei baze de date cu solicitanți (poate fi actualizată mereu), depunerea unei intenții de proiect și doar în momentul precontractării solicitarea documentelor ce țin de solicitant. 	<ul style="list-style-type: none"> Modificarea regulamentelor/procedurilor
Raportări	<ul style="list-style-type: none"> Procesul de raportare este complex 	<ul style="list-style-type: none"> Acceptarea unei copii scanate a tuturor documentelor justificative fără a mai fi necesare n copii. Solicitarea documentelor strict legate de activitatea proiectului la fața locului (în original). 	<ul style="list-style-type: none"> Modificarea regulamentelor/procedurilor
Control și audit	<ul style="list-style-type: none"> Auditul extern este perceput ca o activitate formală 	<ul style="list-style-type: none"> Regândirea beneficiilor auditului extern și transformarea acestei activități într-una utilă. 	<ul style="list-style-type: none"> Modificarea regulamentelor/procedurilor

Tabel 25 Centralizator al propunerilor de simplificare PNDR

<i>Programul Național de Dezvoltare Rurală</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandări de simplificare	Instrument
Dosar cerere de finanțare	<ul style="list-style-type: none"> Dosarul cererii de finanțare cuprinde un număr semnificativ de documente-suport, avize ce necesită o perioadă mare de timp pentru obținere și au un 	<ul style="list-style-type: none"> Reducerea numărului de documente solicitate, reducerea numărului de avize (mediu, DSV, Electrica, etc). Crearea unui ghișeu unic unde să se poată depune documentele și ridica avizele solicitate precum și 	<ul style="list-style-type: none"> Sisteme online Modificarea regulamentelor/procedurilor

<i>Programul Național de Dezvoltare Rurală</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandări de simplificare	Instrument
	termen de valabilitate limitat.	<p>diferențierea între proiectele de investiții și cele de achiziții echipamente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crearea unui proiect tip pentru fermele mici și cât mai multe formulare standardizate pentru toate tipurile de proiecte și posibilitatea de a depune online dosarul cererii de finanțare precum și de avea perioade mai mari de timp între publicarea ghidului și depunere dar și pentru perioada de depunere. • Asigurarea interpretării unitare a ghidului la toate nivelele 	<ul style="list-style-type: none"> • Formulare standardizate • Comunicare interinstituțională
Semnarea contractului de finanțare	<ul style="list-style-type: none"> • Durata mare de timp între depunerea cererii de finanțare și semnarea contractului 	<ul style="list-style-type: none"> • Scurtarea perioadei de verificare a dosarelor , • Interpretarea unitară a procedurilor de către APDRP • Firme avizate sau evaluatori independenți în evaluarea proiectelor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficientizarea activității interne a autorităților
Rambursarea cheltuielilor	<ul style="list-style-type: none"> • Întârzieri în rambursarea cheltuielilor 	<ul style="list-style-type: none"> • Respectarea termenelor de rambursare a co-finanțării aferente FEADR 	<ul style="list-style-type: none"> • Respectarea normelor și procedurilor interne
Implementare	<ul style="list-style-type: none"> • Modificări survenite în implementarea contractelor 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducerea perioadelor de timp atât în cazul avizărilor unor modificări în proiecte cât și în cazul avizării dosarelor de achiziții. • Simplificarea procedurilor de licitații • Crearea unor baze de date reale privind prețurile pentru achiziții • Desemnarea unui responsabil în cadrul primăriilor pentru a asigura suport beneficiarilor, în special a persoanelor fizice, în cursul implementării • Scurtarea perioadelor de timp de răspuns la notificările obiective; 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficientizarea activității interne a autorităților

<i>Programul Național de Dezvoltare Rurală</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandări de simplificare	Instrument
		<ul style="list-style-type: none"> • Sesiuni de training pentru angajații APDRP pentru a avea o percepție corespunzătoare asupra GAL-urilor și a obiectivelor acestora; • Reevaluarea cheltuielilor eligibile ale GAL-urilor. 	

Tabel 26 Centralizator al propunerilor de simplificare POP

<i>Programul Operațional pentru Pescuit</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandări de simplificare	Instrument
Dosar cerere de finanțare	<ul style="list-style-type: none"> • Dosarul cererii de finanțare cuprinde un număr semnificativ de documente-suport, care sunt deja în posesia instituțiilor statului 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentele care sunt publice (bilanțuri, certificate/caziere fiscale) sau ar putea fi făcute publice (licențe și autorizații) să poată fi obținute de către AM-uri direct din bazele de date ale instituțiilor care le generează sau să fie înlocuite cu declarații pe proprie răspundere. • Eliminarea unor documente care fac parte din dosarul cererii de finanțare: <ul style="list-style-type: none"> - raportul de evaluare și expertiză tehnică de specialitate, avizul sanitar, certificatul de urbanism, acordul de mediu, etc. sunt deja piese ale studiului de fezabilitate, conform HG 28/2008 și ar putea fi eliminate ca date solicitate. - copia certificatului de înmatriculare eliberat de Oficiul Registrului Comerțului (conține informații care se regăsesc în cazierul fiscal și certificatul de atestare fiscală), eliminarea copiei statutului sau actului de înființare (datele din certificatul constatator sunt suficiente) - documentele de proprietate/de folosință să fie însoțite, doar dacă este cazul, de fișa de cadastru și intabularea împreună cu extrasele de carte funciară de dată recentă în original, din care să rezulte că sunt libere de orice sarcini, deoarece majoritatea terenurilor pe care sunt amplasate amenajările piscicole sunt în proprietatea statului și prin 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificarea regulamentelor/procedurilor

<i>Programul Operațional pentru Pescuit</i>			
Etapă a proiectului	Constatare	Recomandări de simplificare	Instrument
		<p>urmare obligația legală de înscriere în cartea funciară îi revine acestuia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Publicarea pe site-ul AM POP a calendarului de derulare a sesiunilor de depunere a cererilor de finanțare pe termen lung, • Introducerea ONG-urilor care desfășoară activități de acvacultură și pescuit în categoria instituțiilor eligibile, • Sesiuni mai lungi de depunere proiecte, informații mai detaliate privind conținutul cererilor. 	
Semnarea contractului de finanțare	<ul style="list-style-type: none"> • Durata mare de timp între depunerea cererii de finanțare și semnarea contractului 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducerea perioadei de timp dintre depunerea cererii de finanțare și semnarea contractului de finanțare 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficientizarea activității interne
Rambursarea cheltuielilor	<ul style="list-style-type: none"> • Întârzieri în rambursarea cheltuielilor 	<ul style="list-style-type: none"> • Crearea unui birou de suport pentru beneficiari în cadrul procesului de implementare 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficientizarea activității interne
Implementare	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultăți și întârzieri cauzate de procesul de achiziții publice 	<ul style="list-style-type: none"> • Atribuire a unui ofițer de monitorizare care să mențină relația și să supervizeze procesul de implementare. • ANRMAP să verifice și să valideze în termen de maxim 3 zile documentațiile de atribuire transmise de beneficiarii publici în SEAP • Beneficiarii să aibă termene mai lungi de 5 zile pentru răspunsul la clarificări, • Posibilitatea cesionării contractului către alt furnizor în situația în care furnizorul de servicii a intrat în insolvență. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificarea regulamentelor/procedurilor • Comunicare interinstituțională

4. Noile regulamente FESI, impact asupra costurilor și sarcinilor administrative

Prezenta secțiune își propune să identifice care ar putea fi impactul schimbării cerințelor propunerilor de regulamente pentru perioada 2014-2020 asupra costurilor administrative și a sarcinilor administrative legate de implementarea fondurilor structurale și de investiții. Noile regulamente pentru FEADR dar mai ales cel pentru FEP au prevederi mai specifice cu privire la documentele pe care beneficiarii vor trebui să le furnizeze în contextul unei aplicații pentru finanțare. Cu toate acestea, documentele solicitate de noile regulamente se regăsesc în mare parte ca documente deja solicitate de regulamentele valabile pentru perioada 2007-2013. Din interviurile derulate niciun document solicitat în mod direct de către regulamentele europene, precum planul de afaceri, angajamentul în cazul plăților de agro-mediu sau plăcuțele informative pentru proiecte de investiții cu valori mari nu au fost considerate ca împovărătoare de către beneficiari și pentru că în cea mai mare parte a cazurilor au fost îndeplinite de consultant (de exemplu planul de afaceri).

4.1. Matrice comparativă privind potențialul impact al modificărilor aduse regulamentelor europene asupra sarcinilor administrative în cadrul programelor operaționale naționale

Pentru perioada de programare bugetară 2014-2020, pachetul legislativ privind Fondurile Europene Structurale și de Investiții cuprinde:

- Regulamentul 1303/2013 de stabilire a unor dispoziții comune și generale privind FEDR, FSE, FC, FESDR și FEPAM
- Regulamentul 1300/2013 privind Fondul de Coeziune
- Regulamentul 1301/2013 privind Fondul European de Dezvoltare Regională
- Regulamentul 1304/2013 privind Fondul Social European
- Regulamentul 1305/2013 privind Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
- Regulamentul 1306/2013 privind Politica Agricolă Comună
- Regulamentul 1408/2013 privind ajutoarele de minimis în sectorul agricol
- Regulamentul 1407/2013 privind ajutoarele de minimis
- Regulamentul 1299/2013 privind Cooperarea teritorială europeană
- Regulamentul 1302/2013 privind o grupare europeană de cooperare teritorială (GECT)
- Regulamentul 1309/2013 privind Fondul european de ajustare la globalizare

Elementul de noutate în comparație cu perioada precedentă de programare constă în preocuparea evidentă pentru reducerea poverii administrative asupra beneficiarilor de proiecte, inclusiv prin introducerea, spre exemplu, a obligativității tuturor statelor membre de a transfera procesele de comunicare cu beneficiarii în format exclusiv electronic, posibilitatea reducerii frecvenței unor verificări pentru proiecte care se situează sub un anumit prag valoric sau utilizării unor sume forfetare sau costuri simplificate pentru anumite operațiuni.

Cu toate acestea, exercițiul actual de evaluare a costurilor administrative pentru Fondurile Structurale și de Coeziune aferente perioadei 2007-2013, a arătat că o proporție covârșitoare a costurilor administrative este generată de aplicarea legislației naționale de aplicare a prevederilor legislative ale UE în domeniu și mai ales, a regulilor de gestiune a fondurilor impuse de autoritățile responsabile de procesul de implementare:

- Autorități de management/organisme intermediare,
- Autoritatea de Certificare și Plată din cadrul Ministerului Finanțelor Publice
- Autoritatea de Audit de pe lângă Curtea de Conturi a României

În acest sens, demersul de conturare a unei imagini comparative privind nivelul costurilor administrative între perioada de programare 2007-2013 și cea aferentă anilor 2014-2020 s-a dovedit unul dificil în absența reglementărilor naționale (legislație primară, secundară și terțiară) și mai ales a ghidurilor pentru solicitanți și a manualelor de implementare. Motivul principal al absenței acestor documente constă în faptul că procesul de aprobare a viitoarelor programe operaționale este în plină derulare, urmând ca adoptarea documentelor operaționale de implementare să se realizeze ulterior aprobării acestor programe.

Cu toate acestea, au fost elaborate matrice comparative în care au fost evidențiate atât modificările survenite în legislație între perioada de programare 2007-2013 și cea prezentă-2014-2020, cât și o estimare a procentului de reducere a costurilor administrative pe baza modificărilor survenite – *Anexa 8*. Aceste estimări vor suferi ajustări ulterioare ca urmare a apariției documentelor operaționale pentru fiecare program.

POR

Măsurătoarea derulată în cazul Programului Operațional Regional a relevat *dosarul de finanțare* ca cea mai costisitoare obligație de informare față de care potențialii beneficiari de fonduri nerambursabile trebuie să se conformeze. Costurile administrative rezultate se cifrează la valoarea de **32.471.909,89** lei (7.240.598,008 €), din care 17.803.176,10 lei reprezintă sarcini administrative. O analiză asupra **grilei de verificare preliminară a cererii de finanțare** pentru Domeniul major de intervenție 4.3 *Sprrijinirea dezvoltării microîntreprinderilor* indică principalele modificări operate între anul 2010 și 2014 în ceea ce privește documentele și informațiile solicitate aplicanților, așa cum reiese și din tabelul de mai jos:

Criteria 2014	Criteria 2010
Dosarul CF este depus în 4 exemplare (1 original și 3 copii) marcate corespunzător	Dosarul cererii de finanțare este depus în 4 exemplare (1 original și 3 copii) marcate corespunzător
CF – Secțiunea 4 „Certificarea” respectă formatul prevăzut, este datată, ștampilată și semnată în original de reprezentantul legal sau de o persoană împuternicită.	Secțiunea 4 „Certificarea” din formularul cererii de finanțare respectă formatul prevăzut, este datată, ștampilată și semnată în original de reprezentantul legal sau de o persoană împuternicită.
Toate rubricile din CF sunt completate cu datele solicitate și respectă modelul standard	Toate rubricile din formularul cererii de finanțare sunt completate cu datele solicitate și respectă modelul standard
[dacă e cazul] Actul de împuternicire este atașat și este valabil	[dacă e cazul] Actul de împuternicire este atașat și este valabil
Calendarul activităților este atașat la CF	Calendarul activităților este atașat la formularul cererii de finanțare
Bugetul și sursele de finanțare ale proiectului sunt atașate la CF (Finanțarea proiectului)	Bugetul proiectului este atașat la formularul cererii de finanțare
Declarația de eligibilitate este atașată la CF, semnată în original de către reprezentantul legal sau de o persoană împuternicită	Declarația de eligibilitate este atașată la formularul cererii de finanțare, semnată în original de către reprezentantul legal sau de o persoană împuternicită
Declarația de eligibilitate respectă modelul din ghid	Declarația de eligibilitate respectă modelul din ghid
Declarația privind încadrarea în categoria IMM este atașată la CF, semnată în original de către reprezentantul legal sau de o persoană împuternicită	Declarația privind încadrarea în categoria IMM este atașată la formularul cererii de finanțare, semnată în original de către reprezentantul legal sau de o persoană împuternicită
Declarația privind încadrarea în categoria IMM respectă modelul din ghid, este completă iar calculele sunt corecte	Declarația privind încadrarea în categoria IMM respectă modelul din ghid, este completă iar calculele sunt corecte
Certificatul de înregistrare a solicitantului este atașat	Certificatul de înregistrare a solicitantului este atașat
	Certificatul constatator emis de Oficiul Registrului Comerțului, cu cel mult 30 de zile calendaristice înainte de data depunerii cererii de finanțare este atașat
Actul constitutiv (consolidat/ împreună cu toate modificările, dacă este cazul) este atașat	Actul constitutiv (consolidat/ împreună cu toate modificările, dacă este cazul) este atașat
Situațiile financiare ale solicitantului (bilanțul contabil, contul de profit și pierdere, notele explicative) depuse la oficiul registrului comerțului sau la unitățile teritoriale ale Ministerului Finanțelor Publice, după caz, sunt atașate și acoperă întregul an fiscal precedent datei de depunere a CF	Situațiile financiare ale solicitantului depuse la unitățile teritoriale ale Ministerului Finanțelor Publice, după caz, sunt atașate și acoperă întregul an fiscal precedent datei de depunere a cererii de finanțare
Planul de afaceri este atașat	Planul de afaceri este atașat
<i>Neîndeplinirea criteriilor conduce automat la respingerea cererii de finanțare. În aceste situații nu se vor solicita clarificări.</i>	

Se poate observa că pe parcursul a aproximativ 4 ani de implementare a programului, singura reducere a costurilor administrative a vizat eliminarea Certificatului constatator emis de Oficiul Registrului Comerțului din etapa de depunere a dosarului cererii de finanțare.

Mai jos se poate consulta o simulare a reducerii costurilor administrative în ipoteza eliminării unor documente solicitate în etapa de depunere prin instituire unor instrumente de verificare on-line a solicitanților prin accesul pe platformele web/baze de date ale altor autorități publice. De asemenea, simularea are în vedere.

În speță, ne referim la:

Dosar cerere de finanțare		
Dosarul CF este depus în 4 exemplare (1 original și 3 copii) marcate corespunzător	1.623.595,49	405.898,87 (depunere electronica)
CF – Secțiunea 4 „Certificarea” respectă formatul prevăzut, este datată, ștampilată și semnată în original de reprezentantul legal sau de o persoană împuternicită.	1.623.595,49	1.623.595,49
Toate rubricile din CF sunt completate cu datele solicitate și respectă modelul standard	6.494.381,98	6.494.381,98
[dacă e cazul] Actul de împuternicire este atașat și este valabil	1.623.595,49	1.623.595,49
Calendarul activităților este atașat la CF	1.623.595,49	1.623.595,49
Bugetul și sursele de finanțare ale proiectului sunt atașate la CF (Finanțarea proiectului)	6.494.381,98	6.494.381,98
Declarația de eligibilitate este atașată la CF, semnată în original de către reprezentantul legal sau de o persoană împuternicită	1.006.629,21	1.006.629,21
Declarația de eligibilitate respectă modelul din ghid	324.719,10	324.719,10
Declarația privind încadrarea în categoria IMM este atașată la CF, semnată în original de către reprezentantul legal sau de o persoană împuternicită	974.157,30	Consultare pe site/ul autorităților responsabile (ONRC)
Declarația privind încadrarea în categoria IMM respectă modelul din ghid, este completă iar calculele sunt corecte	487.078,65	Consultare pe site/ul autorităților responsabile (ONRC)
Certificatul de înregistrare a solicitantului este atașat	454.606,74	Consultare pe site/ul autorităților responsabile (ONRC)
Actul constitutiv (consolidat/ împreună cu toate modificările, dacă este cazul) este atașat	1.623.595,49	Consultare pe site/ul autorităților responsabile (ONRC)
Situațiile financiare ale solicitantului (bilanțul contabil, contul de profit și pierdere, notele explicative) depuse la oficiul registrului comerțului sau la unitățile teritoriale ale Ministerului Finanțelor Publice, după caz, sunt atașate și acoperă întregul an fiscal precedent datei de depunere a CF	1.623.595,49	Consultare pe site/ul autorităților responsabile (ONRC)
Planul de afaceri este atașat	6.494.381,98	6.494.381,98
	32.471.909,89	26.091.179,59

Se poate observa din simularea de mai sus că eliminarea și transferul unor sarcini din responsabilitatea aplicanților în cea a autorităților de management (cu alocarea

instrumentelor necesare – acces la baze de date etc.) conduce la o scădere cu 20 % a costurilor administrative ale aplicanților în etapa de depunere a dosarelor de finanțare.

În ceea ce privește REGULAMENTUL (UE) NR. 508/2014 din 15 mai 2014 privind Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime (FEPAM), acesta aduce mai multe noutăți printre care și investițiile în capitalul uman „esențiale pentru îmbunătățirea competitivității și a performanței economice a activităților maritime și de pescuit”. Regulamentul precizează că FEPAM „ar trebui să susțină serviciile de consultanță, cooperarea dintre oamenii de știință și pescari, formarea profesională, învățarea pe tot parcursul vieții, și ar trebui să stimuleze diseminarea cunoștințelor, să contribuie la îmbunătățirea performanței și a competitivității generale a operatorilor și să promoveze dialogul social”. Îmbunătățirea condițiilor de muncă și promovarea securității în muncă, participarea la rețele și schimb de experiență și de bune practici între întreprinderile din domeniul acvaculturii sau organizațiile profesionale și alte părți interesate, inclusiv organismele științifice și tehnice sau cele care promovează egalitatea de șanse între femei și bărbați sunt alte noutăți aduse de noul regulament.

Anexa 9 cuprinde Matricea comparativă POP.

În ceea ce privește REGULAMENTUL (UE) NR. 508/2014 din 15 mai 2014 privind Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime (FEPAM), acesta aduce mai multe noutăți printre care și investițiile în capitalul uman „esențiale pentru îmbunătățirea competitivității și a performanței economice a activităților maritime și de pescuit”. Regulamentul precizează că FEPAM „ar trebui să susțină serviciile de consultanță, cooperarea dintre oamenii de știință și pescari, formarea profesională, învățarea pe tot parcursul vieții, și ar trebui să stimuleze diseminarea cunoștințelor, să contribuie la îmbunătățirea performanței și a competitivității generale a operatorilor și să promoveze dialogul social”. Îmbunătățirea condițiilor de muncă și promovarea securității în muncă, participarea la rețele și schimb de experiență și de bune practici între întreprinderile din domeniul acvaculturii sau organizațiile profesionale și alte părți interesate, inclusiv organismele științifice și tehnice sau cele care promovează egalitatea de șanse între femei și bărbați sunt alte noutăți aduse de noul regulament.

Anexa 10 cuprinde Matricea comparativă PNDR.

Simulare impact reducerea sarcinilor administrative în noua perioadă de programare 2014-2020

PNDR

Având în vedere măsurile anunțate de reprezentării AM PNDR constând atât în reducerea numărului de documente solicitate cât și în simplificarea procedurilor, echipa proiectului a derulat un exercițiu de cuantificare estimativă a impactului reducerii sarcinilor administrative în 3 situații posibile:

- Mutarea solicitării avizului de mediu din etapa dosarului cererii de finanțare în cea de contractare,
- depunerea on-line a dosarului cererii de finanțare și
- eliminarea dosare achiziții ca urmare a existenței bazei de date cu prețuri de referință

Toate exemplificările de mai jos sunt *estimative* ele fiind elaborate pe baza cuantificărilor obținute din interviuri și folosind tariful de 14,01 lei/ora.

Astfel, în situația în care **avizul de mediu** nu se mai solicită în etapa depunere dosar cerere de finanțare se observă din tabelul de mai jos că sarcinile administrative aferente *aplicanților respinși* pentru măsurile 121, 123, 125, 312, 313, 322 se reduce cu 36,54%. Acest procent ridicat este datorat pe de o parte numărului foarte mare de aplicanți respinși și pe de altă parte valorii ridicate a sarcinii administrative aferente documentului. Sarcina administrativă a acestui document solicitat a fost calculată pe baza informației obținute în urma interviurilor derulate și reprezintă percepția beneficiarilor asupra efortului depus pentru obținerea documentului.

Prin extrapolarea datelor obținute din interviuri la toți aplicanții măsurilor menționate în tabel (care au avut nevoie de acest document) se poate estima că, mutarea avizului de mediu din etapa dosarului cererii de finanțare în etapa de contractare va determina reducerea efortului agenților economici pentru accesarea finanțărilor.

AVIZUL DE MEDIU	
<i>Măsuri vizate</i>	121,123,125,312, 313,322
Cost intern obținere aviz de mediu - Lei (estimare medie pe baza interviurilor realizate)	6.766,83
Total aplicanți pe măsurile vizate din care:	28.921,00
Proiecte contractate	8.347,00
Proiecte respinse	20.574,00
Valoare sarcini administrative aferente etapei dosar cerere de finanțare (din evaluare proiecte contractate pe măsurile vizate)	109.956.318,34
Valoare medie sarcini administrative dosar de finanțare/entitate economică (proiecte contractate, evaluare pe măsurile vizate)	13.173,15
Extrapolare valoare sarcini administrative dosar de finanțare la total aplicanți pe măsurile vizate	380.980.793,42
Valoare sarcini administrative corespunzătoare proiectelor respinse	271.024.475,08
Valoare reducere sarcini administrative proiecte respinse	139.220.760,42
Valoare reducere sarcini administrative pentru proiectele contractate (avizul se solicită în etapa de contractare)	0,00
Reducere sarcini administrative pentru aplicanții respinși (% din totalul sarcinilor administrative pentru măsurile vizate)	36,54%

În ceea ce privește **depunerea on-line a dosarului cererii de finanțare**, calculul estimativ realizat pentru *beneficiarii contractați* ai măsurilor analizate arată că sarcinile administrative aferente se vor reduce cu un procent de 1,56%. Prin extrapolare la numărul total al aplicanților la PNDR în perioada 2007-2013 procentul de reducere crește la 4,56% putându-se astfel aprecia că depunerea on-line a dosarului cererii de finanțare va stimula procesul de accesare a fondurilor de dezvoltare rurală în noua perioadă de programare.

DEPUNERE APLICAȚII ON-LINE	
<i>Măsuri</i>	<i>111,112,121,123,125,1 41312,313,322</i>
Estimare cost depunere fizică a aplicațiilor – Lei (medie pe baza interviurilor realizate)	198,07
Total aplicanți pe măsurile vizate din care:	140.304,00
Proiecte contractate	82.227,00
Valoare sarcini administrative aferente etapei dosar cerere de finanțare (proiecte contractate, evaluare pe măsurile vizate)	357.442.273,90
Valoare medie sarcini administrative dosar cerere de finanțare/entitate economică (proiecte contractate, evaluare pe măsurile vizate)	4.347,02
Extrapolare valoare sarcini administrative aferente etapei dosar cerere de finanțare pentru total aplicanți pe măsurile vizate	609.904.055,81
Valoare totală sarcini administrative (proiecte contractate, evaluare pe măsurile vizate)	1.040.904.144,67
Valoare reducere sarcini administrative pentru proiectele contractate (depunerea aplicațiilor se face on-line)	16.286.701,89
Valoare reducere sarcini administrative pentru total aplicanți (depunerea aplicațiilor se face on-line)	27.790.013,28
Estimare reducere sarcini administrative pentru contractați (% din totalul sarcinilor administrative pentru măsurile vizate)	1,56%
Estimare reducere sarcini administrative pentru total aplicanți (% din totalul sarcinilor administrative aferente etapei dosar cerere de finanțare pentru măsurile vizate)	4,56%

O a treia măsură anunțată de autoritatea de management a PNDR se referă la **eliminarea cerinței de întocmire a dosarului de achiziții** ca urmare a implementării bazei de date cu prețuri de referință pentru aplicații privați și a introducerii unor formulare standardizate/simplificate pentru aplicații entități publice. Conform estimărilor noastre această simplificare ar putea avea atât un impact de reducere a sarcinii administrative pentru *beneficiarii contractați* cât și unul indirect prin reducerea costurilor cu consultanța aferentă acestei etape (în cazul PNDR beneficiarii nu au perceput ca direct împovărătoare

această sarcină dosarul de achiziții fiind realizat de către sau cu sprijinul consultant(ului) sumele respective fiind deductibile conform condițiilor programului). Impactul total al acestei măsuri în reducerea sarcinilor administrative aferente beneficiarilor poate fi estimat la circa 13,63%.

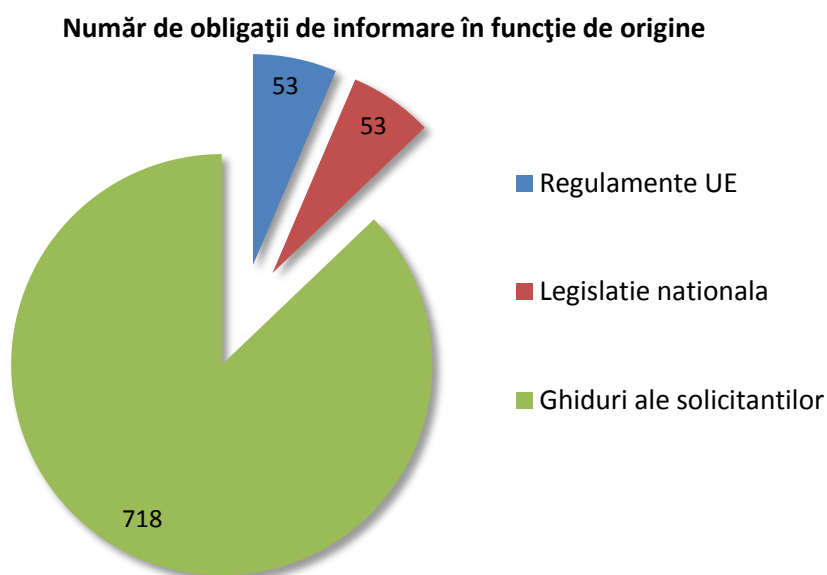
Ca ipoteză de lucru, pe baza rezultatelor obținute în urma interviurilor realizate a fost estimată o medie a costului intern al dosarului de achiziții de 172,74 lei și o medie a costului extern cu consultanța pentru elaborarea dosarului de achiziții de 5.000 lei. Dacă dosarul de achiziții este eliminat, s-a folosit ipoteza reducerii costul intern cu un procent de 100% iar a costul extern cu consultanța aferenta acestei activități cu un procent de 50%.

DOSAR ACHIZIȚII	
<i>Măsuri</i>	<i>121,123,125,312,313,322</i>
Cost intern dosar achiziții – Lei (medie pe baza interviurilor realizate)	172,74
Cost extern consultanță pentru elaborarea dosarului de achiziții – Lei (medie pe baza interviurilor realizate - procent de reducere 50% aplicat)	2.500,00
Total proiecte contractate pe măsurile vizate	8.347,00
Valoare reducere costuri interne pentru proiectele contractate (dosarul de achiziții este eliminat)	1.441.888,33
Valoare reducere costuri externe cu consultanța pentru proiecte contractate (dosarul de achiziții este eliminat)	20.867.500,00
Valoare reducere costuri sarcini administrative proiecte contractate	22.309.388,33
Valoare sarcini administrative aferente proiecte contractate (din evaluare pe măsurile vizate)	163.676.783,22
Estimare reducere sarcini administrative prin eliminarea dosarului de achiziții (% din totalul sarcinilor administrative pentru proiecte contractate)	13,63%

4.2. Analiza calitativă a rezultatelor înregistrate și prezentarea unor studii de caz pentru ilustrarea eventualului progres/regres al nivelului sarcinilor administrative pentru o anumită OI

În cele ce urmează va fi realizată o analiză calitativă a rezultatelor măsurătorilor costurilor administrative care decurg din conformarea față de obligațiile de informare generate de legislație. Această analiză va fi structurată în funcție de sursa de finanțare a programelor operaționale aferente perioadei de programare 2007-2013. Astfel, așa cum este firesc, programele finanțate din Fondul European de Dezvoltare Regională prezintă, așa cum a rezultat din secțiunile anterioare, caracteristici diferite față de programele finanțate din, spre exemplu, Fondul Social European. Aceeași constatare s-a confirmat și în urma măsurării costurilor administrative.

O apreciere de natură calitativă asupra costurilor/sarcinilor administrative generate de respectarea obligațiilor de informare aferente reglementărilor din domeniul fondurilor europene nerambursabile trebuie să țină cont de sursele acestor obligații de informare. Astfel, analiza întreprinsă a relevat faptul că majoritatea costurilor administrative sunt generate de prevederile legale instituite la nivel național, pe baza interpretării sau respectării normativelor europene. În acest sens, s-a constatat că ghidurile solicitantului conțin cele mai multe obligații de informare pentru solicitanții de fonduri nerambursabile:



Figură 28. Număr de Obligații de informare în funcție de sursă

Așa cum se poate observa în graficul de mai sus, dacă legislația europeană și națională primară, secundară și terțiară generează un număr relativ redus de obligații de informare, regulile introduse de organismele responsabile (în speță autorități de management, autoritatea de certificare și plată și, indirect, autoritatea de audit în procesul de auditare a sistemelor de management și control și a operațiunilor) generează un număr

semnificativ mai mare de obligații de informare pentru solicitanți și beneficiari. Această constatare trebuie să constituie un punct de plecare pentru autoritățile naționale în demersul de simplificare a procesului de gestiune a fondurilor nerambursabile.

Faptul că, atât Comisia Europeană, prin regulamentele europene aferente perioadei de programare 2014-2020, cât și statele membre, prin prevederi ale Acordului de parteneriat, au sesizat problematica costurilor administrative și au inclus măsuri concrete de reducerii sa sarcinilor asupra beneficiarilor de proiecte prin instrumente precum cele IT & C, sume forfetare sau segmentarea obligațiilor de finanțare în funcție de valoarea finanțărilor alocate, îndreptățesc opinia că sarcinilor administrative vor suferi reduceri în perioada de programare 2014-2020, așa cum arată și estimările produse la secțiunea **4.1. Matrice comparativă privind potențialul impact al modificărilor aduse regulamentelor europene asupra sarcinilor administrative în cadrul programelor operaționale naționale.**

Transferul unor documente din etapa depunerii dosarului de finanțare sau din etapele de depunere a raportărilor tehnice și financiare în etapele de control sau monitorizare la fața locului, bazată pe elaborarea unor analize de risc bine fundamentate, sunt instrumente care pot contribui semnificativ la reducerea poverii administrative și restabilirea unui grad de încredere mai ridicat între beneficiari și autoritățile de management.

Pe de altă parte, pe parcursul proiectului de măsurare s-a putut observa faptul că nivelul costurilor administrative pentru beneficiarii de fonduri nerambursabile este influențat și de legislația aferentă unor domenii precum *contabilitatea sau achizițiile publice*. Vorbim aici de obligații de informare legate de aplicarea unor mențiuni pe facturile transmise spre plată, elaborarea unor note de fundamentare pentru procedurile de achiziții publice, rapoarte de estimare a prețurilor sau de sinteză a procedurilor desfășurate, documente solicitate în mod curent de către autoritățile responsabile în domeniul fondurilor nerambursabile. Toate aceste documente sau proceduri, reglementate prin legislație specifică sectorială, generează costuri administrative și pentru beneficiarii de fonduri. Cu toate acestea, în ultimii ani au fost derulate proiecte specifice de măsurare a costurilor administrative în domenii precum finanțele publice și au fost stabilite planuri concrete de reducere a sarcinilor administrative cu cel puțin 20 de procente în anii care urmează. Aceste inițiative, cuplate cu efortul autorităților de gestiune și al Comisei Europene, de reducere a sarcinilor administrative aferente implementării proiectelor finanțate din fonduri nerambursabile.

POR, POS CCE și POSM

Având în vedere caracteristică a proiectelor finanțate din fonduri precum FEDR și FC de a include în mod semnificativ investiții în infrastructură, măsurătoarea întreprinsă a reflectat un nivel ridicat al costurilor administrative în etapa de depunere a dosarului de finanțare, constând într-o serie de documente precum studii de fezabilitate, rapoarte de mediu, avize de la diverse autorități publice locale și centrale (mediu, rețele electrice etc.).

Aceste documentații sunt necesare pentru a permite autorităților de management o evaluare realistă și obiectivă a propunerilor de proiect. Din acest punct de vedere, spațiul de manevră privind reducerea sarcinilor pentru beneficiari este limitat și se poate manifesta în privința unor date solicitate precum certificatele constatatoare privind plata taxelor și impozitelor, prin interconectarea unor baze de date ale autorităților, eliminarea unor prevederi legate de ștampilarea și semnarea întregii documentații de proiect prin digitalizarea procesului de depunere, eliminarea exemplarelor suplimentare ale dosarelor de finanțare (copii conforme cu originalul). În acest sens, atât obligativitatea stabilirii unor instrumente de comunicare exclusiv electronică între beneficiari și autorități, cât și preocuparea autorităților de profil naționale vor determina o reducere semnificativă a sarcinilor administrative în perioada de programare 2014-2020.

Pe locul al doilea ca nivel al costurilor/sarcinilor administrative, se plasează etapa de raportare tehnică și financiară, ca volum de informații solicitate beneficiarilor de proiecte în procesele de monitorizare și rambursare a cheltuielilor efectuate. Astfel, prevederea generală provenită din regulamentele europene privind *decontarea cheltuielilor efectuate pe baza unor facturi sau documente cu valoare probatorie echivalentă* este transpusă de către autorități într-o multitudine de documente justificative redundante, solicitate beneficiarilor de fonduri. De exemplu, pentru justificarea unei cheltuieli, pe lângă factura aferentă, sunt solicitate documente precum: documentele procedurii de achiziție publică dacă factura este emisă în urma sau în timpul derulării unui contract de lucrări sau servicii, contractul respectiv în copie, rapoarte de lucrări, pontaje, ordine de plată a facturii și extrase de cont. Toate aceste documente solicitate generează costuri/sarcini administrative consistente asupra beneficiarilor, cu atât mai mult cu cât analiza întreprinsă a demonstrat că aceste documente sunt solicitate de multiple ori pe parcursul implementării proiectelor. În acest sens, eforturile de reducere a poverii administrative trebuie să vizeze o mai bună colaborare între autorități publice precum ANRMAP, autorități de management, ANAF etc., inclusiv prin interconectarea unor baze de date și clarificarea rolului acestora în prevenirea și controlul eventualelor nereguli, așa cum reiese din Acordul de Parteneriat încheiat între România și Comisia Europeană pentru perioada 2014-2020 (2.6. *Un rezumat al acțiunilor planificate în cadrul programelor, inclusiv un calendar orientativ, pentru realizarea reducerii sarcinilor administrative pentru beneficiari*). Din aceste considerente, există premise fundamentate ca sarcinile administrative să sufere o reducere consistentă în perioada 2014 – 2020. O analiză a primelor cereri de proiecte va oferi alte indicii cu privire la tendința de scădere a sarcinilor administrative.

PO DCA și POS DRU

Dintre aceste două programe operaționale, finanțate prin Fondul Social European, cel dedicat resurselor umane a beneficiat de un important atu, cel puțin la o primă privire, în ceea ce privește reducerea sarcinilor administrative în etapa depunerii cererii de finanțare – instrumentul ActionWeb, care permite depunere cererilor de finanțare în format electronic,

însoțite doar de o declarație de eligibilitate din partea solicitantului și, dacă este cazul, de un acord de parteneriat. Restul documentelor justificative, solicitate de la nivele PO DCA, spre exemplu, au fost transferate în etapa de contractare. Acest instrument de gestiune a procesului de depunere a cererilor de finanțare a oferit un important avantaj atât solicitanților, cât și autorității de management, contribuind în mod semnificativ la reducerea sarcinilor administrative. Cu toate acestea, analizele derulate au relevat faptul că există spațiu pentru îmbunătățirea acestui gen de instrument, în perspectiva perioadei de programare 2014-2020, prin:

- Creșterea editabilității unor secțiuni cum ar fi *graficul activităților (descriere proiect 2)*, care în momentul de față se poate modifica după completare doar prin ștergerea activităților și reintroducerea lor, ceea ce conduce la creșterea parametrului timp pentru unele activități administrative și, ca urmare, la creșterea costurilor administrative;
- Analiza și modificarea parametrilor unor câmpuri în sensul creșterii/reducerii numărului de caractere admise (exemplu: *descrierea activităților proiectului sau metodologia de implementare* nu oferă de multe ori suficient spațiu pentru o descriere bine fundamentată a activităților/metodologie de implementare a proiectului) în timp ce unele tab-uri oferă un disponibil de caractere prea mare.
- Creșterea intervalului de timp de inactivitate înainte de de-logarea automată a utilizatorului sau eliminarea completă a acestei funcții. Există cazuri în care utilizatorul continuă să introducă date despre proiect, iar când încearcă salvarea acestora, să constate că este inactiv și să fie necesară o re-logare la Actionweb.

În ceea ce privește etapa de implementare a proiectelor finanțate prin FSE, ambele programe înregistrează cele mai ridicate costuri/sarcini administrative în această etapă, cu POS DRU situându-se pe locul 1 în rândul tuturor programelor operaționale analizate. În acest sens, simplificarea procesului de raportare/rambursare trebuie să constituie un domeniu fundamental pentru perioada 2014-2020. Focalizarea autorităților de implementare de la componente de **control/constatare nereguli** pe componenta de **prevenție** trebuie să constituie una dintre orientările de politică publică fundamentale ale instituțiilor implicate. În acest sens, sunt utile instrumente precum axele de asistență tehnică pentru organizarea unor sesiune de informare/formare ex-ante a beneficiarilor cu privire la procesul de gestiune a fondurilor, elaborarea unor instrumente digitale de gestiune a relației cu beneficiarii, publicarea unor ghiduri consolidate și simplificate de implementare și asigurarea unui acces facil la aceste instrumente pentru actorii implicați. De asemenea, profitarea de oportunitățile oferite de Comisia Europeană în implementare/rambursare prin utilizarea extinsă a costurilor simplificate, sume forfetare și rate fixe pentru anumite cheltuieli ar reduce semnificativ sarcinile administrative prin eliminarea unor documente justificative și reducerea gradului de frustrare a beneficiarilor (ex. bilete de autobuz, metrou).

PNDR și POP

Analiza derulată în cadrul acestui proiect a relevat faptul că atât în cazul PNDR cât și în cazul POP o parte din dificultățile menționate de către cei intervievați sunt legate pe de o parte de calitatea consultanței în agricultură și pe de altă de lipsa experienței (culturii) fermierilor din România de a lucra cu consultanți. În strânsă legătură cu acest aspect a fost semnalat și faptul că este într-adevăr necesară mai multă *publicitate în privința fondurilor europene disponibile dar mai ales a condițiilor de accesare a acestora*.

Documentele solicitate în număr mare în special pentru dosarul cererii de finanțare ar putea fi în mare parte eliminate dacă s-ar implementa și ar fi funcționale la nivel *național bazele de date integrate, lipsa acestora și lipsa accesului la informații între instituțiile implicate în procesul de aplicație și derulare a programelor europene reprezentând o sursă majoră de generare a volumului mare de date solicitate destinate aplicanților*. Existența unei platforme electronice comune alături de un sistem de depunere on-line a cererilor de finanțare sau de plată, au de asemenea nevoie *de o infrastructură adecvată atât hardware cât și software* pentru a funcționa. Fără aceste elemente, nu este posibil un asemenea demers.

În contextul în care obținerea anumitor documente solicitate reprezintă provocări majore pentru beneficiarii PNDR și POP (de exemplu dovada statut teren, certificat intabulare pentru teren proprietate publică), astfel de provocări nu ar trebui să transfere sarcini administrative asupra beneficiarilor și *ar trebui evitată confuzia dintre scopul unei obligații de informare și metoda prin care ea aceasta trebuie îndeplinită*.

În privința numărului mare de avize și certificate solicitate aplicanților la fondurile PNDR și POP, din analiză a reieșit că o mare parte din acestea sunt generate de *lipsa altor regulamente aflate în responsabilitatea altor instituții. Asocierea acestui fapt cu lipsa accesului inter-instituțional la baze de date actualizate reprezintă o altă sursă importantă de generare a sarcinilor administrative pentru beneficiari*.

Un alt aspect semnalat frecvent de către beneficiarii și consultanții intervievați a vizat perioadele foarte mari de timp pentru evaluarea proiectelor și pentru răspunsul autorităților de management la notificări, fapt datorat, conform discuției avute în cadrul focus-grupurilor organizate, *lipsei de personal în număr suficient de mare pentru analiza numărului foarte mare de aplicații* (mai ales în cazul PNDR). Numărul angajaților a rămas același de la debutul perioadei de programare 2007-2013 în pofida faptului că numărul de aplicații a crescut exponențial în această perioadă. Pe lângă perioadele mari de timp pentru evaluarea proiectelor există și riscul apariției de limitări artificiale – de exemplu, aplicația unei întreprinderi nou-înființate (start-up) care este selectată pentru finanțare în prima etapă nu mai beneficiază de acest statut odată cu semnarea contractului de finanțare. Lipsa de personal suficient a fost analizată și de studiul ACTA din martie 2012 (<http://www.sovconsulting.ro/docs/absortia-fondurilor-europene.pdf>) și este un subiect avut în vedere și de autoritatea centrală de management a PNDR care urmărește rezolvarea

acestui aspect prin sesiuni de depunere continuă, conform informării primite de la reprezentanții AM și a declarațiilor de presă ale reprezentanților MADR. Sesiunea de depunere continuă ar oferi timp suficient angajaților AM să analizeze aplicațiile și alte notificări astfel încât să se scurteze perioadele de timp pentru răspuns.

O altă sarcină administrativă împovărătoare atât pentru beneficiari cât și pentru autorități este generată de controale și inspecții. În contextul în care simplificarea procedurilor este promovată la nivelul CE ar trebui avută în vedere recomandarea ca inspecțiile și controalele să fie folosite pe baza unor criterii de risc și a unor recompense asociate unei performanțe corecte ceea ce ar simplifica nu doar efortul beneficiarilor ci și al autorităților de management/ organismelor de control implicate. Conform declarațiilor de presă ale reprezentanților MADR *pentru noua perioadă de programare se va folosi recomandarea CE și vor aplica ceea ce aceasta recomandă - două controale pe teren, controlul 'in situ' care se face pe fiecare cerere de plată și care presupune doar verificare existenței investiției, iar al doilea este cel 'on-the-spot' pentru un eșantion de 5%. În contextul acțiunilor și proiectelor recente care arată că simplificarea administrativă este un deziderat la nivel European, simplificările administrative pentru accesarea PNDR și POP au devenit o preocupare la nivelul MADR, fapt demonstrat de declarațiile de presă recente ale reprezentanților MADR care aprobă poziția reprezentanților CE în România. Discuțiile avute în cadrul proiectului au arătat că este într-adevăr necesară diminuarea nivelului sarcinilor administrate actuale dar este nevoie și de acțiuni de educare a potențialilor beneficiari ai acestor fonduri în paralel cu creșterea nivelului de calitate al consultanței în domeniul agricultură/piscicultură. De asemenea, orice recomandare de simplificare trebuie discutată cu reprezentanții autorităților de control precum Autoritatea de Audit (AA), Curtea de Conturi sau a Curții Europene de Conturi și *ar trebui avută în vedere stabilitatea regulilor înainte de simplificare.**

Totodată, ar trebui avute în vedere și consultate exemplele de bună practică de la nivelul UE. O arhivă cu astfel de exemple de bună practică este și platforma European Network for Rural Development (<http://enrd.ec.europa.eu>) care a fost creată pentru a sprijini tranziția la noua perioadă de programare PAC prin facilitarea accesului la informații și a cooperării între statele membre.

Concluzii și remarci finale

Proiectul de față constituie un prim demers al Guvernului României, prin Ministerul Fondurilor Europene, de a efectua o măsurătoare structurată metodologic și fundamentată empiric, a costurilor administrative rezultate din implementarea Fondurilor Structurale și de Coeziune în România pentru beneficiarii privați de fonduri nerambursabile. Rezultatele acestor măsurători furnizează o bază de comparare a costurilor administrative generate asupra beneficiarilor în perioada de programare 2014-2020. Acest proiect manifestă preocuparea Comisiei Europene și a Guvernului României de a identifica și întreprinde măsuri active de reducere a poverii administrative pentru beneficiari și de a stimula un proces de implementare axa pe rezultate și mai puțin pe procese.

Demersul de măsurare a costurilor administrative a oferit ocazia autorităților să cunoască percepțiile beneficiarilor de fonduri, prin intermediul unei metodologii consacrate și care poate fi replicată și în viitor. O parte dintre percepțiile aduse la cunoștința factorilor decizionali erau deja cunoscute, ele fiind exprimate de beneficiari prin diferitele instrumente și canale de comunicare pe care la au la dispoziție pentru a transmite mesaje autorităților. Noutatea absolută a fost însă reprezentată de cuantificarea efortului depus de beneficiari, de evidențierea, ierarhizarea și găsirea unor explicații pentru starea de fapt a lucrurilor. Mai departe, proiectul, prin prezentul raport, prezintă sistematizat o serie de propuneri de simplificare a căror aplicare va contribui la obiectivele asumate la nivel înalt legate de fondurile europene – eficientizarea utilizării lor, creșterea gradului de absorbție și a încrederii beneficiarilor în instrumentele de finanțare și în autoritățile de gestionare.

Propunem așadar ca abordarea metodologică utilizată în prezentul proiect să fie folosită de fiecare dată când o măsură poate impune costuri administrative semnificative asupra beneficiarilor de fonduri, în special beneficiarii privați, așa cum au fost ei definiți în livrabilele contractului.

Principalul scop al metodologiei este acela de a evalua costul obligațiilor de informare impuse de legislația europeană, atât cantitativ cât și calitativ. Au fost selectate apoi cele mai importante obligații de informare și au fost propuse soluții de simplificare, având în vedere și perioada următoare de programare (2014-2020). Un rol important în aplicarea metodologiei l-a avut etapa de eșantionare a respondenților, cea de interviuri și cea de elaborare a calculului final.

Rezultate așteptate de la acest proiect după finalizare

- Stabilirea unor ținte clare de reducere a poverii administrative pentru beneficiarii de fonduri europene nerambursabile.
- Stabilirea unui set de măsuri de reducere cu responsabili clari și a unui sistem de monitorizare și evaluare a rezultatelor măsurilor.

- Formarea sau revizuirea mecanismelor instituționale de consultare cu beneficiarii și societatea civilă în procesul de implementare a fondurilor ESI, inclusiv o mai bună colaborare între autoritățile de management, organisme intermediare, Ministerul Fondurilor Europene, Autoritatea de Audit și Autoritatea de Certificare și Plăți din cadrul Ministerului Finanțelor Publice;
- Eficientizarea procesului de implementare a fondurilor structurale și de investiții, tradusă în creșterea ratei de absorbție pentru programele specifice perioadei 2014-2020;
- Creșterea gradului de încredere al beneficiarilor față de reprezentanții autorităților de gestionare a fondurilor.

Concluziile generale care au fost desprinse în urma procesului de măsurare sunt următoarele:

- Așa cum se prefigura încă de la debutul demersului, cele mai multe obligații de informare sunt generate de documentele operaționale elaborate de autoritățile de management, pe baza unor criterii precum:
 - Prevederile legislației comunitare și naționale în domeniu;
 - Experiența anterioară legată de fondurile de pre-aderare, care a instituit mecanisme de gestiune a fondurilor precum elaborarea de ghiduri ale solicitanților, completarea unor cereri de finanțare pe baza unor formulare standard pre-stabilite.
 - Recomandările formulate de alte autorități publice cu atribuții de verificare și control în domeniul fondurilor comunitare nerambursabile, cum ar fi Autoritatea de audit sau Autoritatea de Certificare și Plată.
- Și în acest domeniu se manifestă așa-numitul fenomen de „gold-plating”, prin care autoritățile responsabile cu aplicarea unor prevederi legale comunitare manifestă un zel excesiv în transpunerea/aplicarea acelor normative europene. Rezultatul se traduce în peste 700 de obligații de informare generate la nivel național față de 53 rezultate din scanarea legislației europene în domeniu.
- Nu există un parteneriat funcțional între autoritățile publice responsabile cu gestiunea fondurilor europene nerambursabile și beneficiarii sau societatea civilă activă. Această deficiență a fost constatată în urma interviurilor desfășurate cu beneficiarii de proiecte în cadrul acestui exercițiu de măsurare a costurilor administrative.
- Nu există un parteneriat activ și constructiv între diversele autorități publice implicate în sistemul de management și control al fondurilor, respectiv în autoritățile de management și autoritățile de verificare și control. Așa cum rezultă din analizele derulate, activitatea de management și control a avut preponderent un caracter corectiv decât unul preventiv, de preîntâmpinare sau reducere a procentului de nereguli. În acest sens, nu a existat un proces de consultare între actorii menționați, relația între aceștia menținându-se strict un proces de

verificare și control, rezultat în seturi de recomandări pentru autoritățile de management și un proces strict de monitorizare și verificare a modului de implementare a recomandărilor și aplicării măsurilor corective.

- Nu există un organism independent care să implementeze un proces eficient și structurat de monitorizare a sarcinii administrative generate de procesele de implementare ale fondurilor europene nerambursabile, inclusiv prin demararea unor analize privind nivelul acestor sarcini pentru beneficiari. Acest rol a fost îndeplinit de Ministerul Fondurilor Europene, însă fără instrumente clare de intervenție în sistemele de implementare și control ale programelor operaționale pentru promovarea unor măsuri active de simplificare, dar și fără o autoritate reală asupra autorităților de management sau alte organisme cu roluri în sistemul de implementare, localizate în alte autorități publice centrale. Aceasta s-a tradus printr-o varietate de instrumente de lucru și implementare la nivelul fiecărui program operațional, chiar dacă acestea sunt finanțate din același instrument de finanțare al Uniunii Europene (ex. POS DRU și PO DCA, ambele susținute fin FSE).

Ca recomandări generale privind perioada de programare 2014-2020, pe lângă sugestiile de simplificare specifice, putem formula:

- Stabilirea unui sistem de parteneriat real între toți actorii implicați, atât autorități responsabile, cât și beneficiari și societate civilă, care să identifice cele mai eficiente măsuri de simplificare, fără a afecta spiritul și principiile comunitare și naționale de utilizare corectă a fondurilor nerambursabile, cu respectarea prevederilor legale în domeniu. Acest parteneriat trebuie realizat cu ajutorul unor instrumente reale și clare de coordonare, comunicare și consultare între actorii implicați;
- Stabilirea unor ținte realiste de simplificare pentru fondurile europene nerambursabile și a unui sistem de monitorizare a măsurilor de simplificare la nivel guvernamental, eventual la nivelul Ministerului Fondurilor Europene, care are rol de coordonator național ale fondurilor ESI.
- Clarificarea rolului fiecărei autorități de management și control implicate în sistem și stabilirea unor proceduri coordonate de lucru și a unor principii comune de acțiune.
- Focalizarea activităților de implementare ale fondurilor ESI pe obținerea rezultatelor vizate de politicile europene și naționale în domenii specifice cum ar fi crearea de locuri de muncă, stimularea competitivității, mediu, infrastructură, capacitate administrativă etc. și mai puțin pe procesele de implementare. Fondurile ESI sunt doar instrumente cu ajutorul cărora sunt îndeplinite obiective. Acest transfer nu implică nerespectarea legislației, ci conștientizarea faptului că respectarea procedurilor și prevederilor legale nu trebuie să devină un scop în sine.

Implementarea măsurilor de simplificare formulate și utilizarea concluziilor studiului de evaluare ca notă de fundamentare pentru modificările avute în vedere necesită, așa cum am menționat mai sus, promovarea unei relații de cooperare între autoritățile de gestionare a fondurilor și alți actori cu putere de reglementare și aplicare a legilor. Măsurile de simplificare propuse pot fi subiectul unor consultări între actorii implicați și pot fi adaptate

astfel încât să răspundă obiectivelor de politică publică promovată de fiecare program operațional, dar să și inducă o scădere semnificativă a sarcinii administrative a beneficiarilor de proiecte. Astfel, se va crea un spațiu suplimentar pentru ca proiectele să atingă obiectivele specifice asumate.

Experiența dobândită de toți factorii implicați în procesul de implementare creează un context instituțional favorabil adoptării unor măsuri structurate de reducerii a poverii administrative. Ulterior, după adoptarea măsurilor de simplificare, este recomandabil să se apeleze la un nou exercițiu de măsurare a costurilor, pentru a vedea maniera în care s-a reușit simplificarea dorită și pentru a avea acces la percepțiile și sugestiile de noi simplificări venite din partea beneficiarilor.

Anexe

1. Metodologia de cercetare utilizată pentru a răspunde întrebărilor de evaluare
2. Lista beneficiarilor intervievați
3. Axe prioritare analizate
4. Acte normative europene și aria de aplicabilitate
5. Cadrul legislativ al noii perioade de programare
6. Obligații de informare extrase din legislație
7. Baza de date a obligațiilor de informare și datelor solicitate
8. Matrice comparativă FSE, FC, FEDR
9. Matrice comparativă POP
10. Matrice comparativă PNDR
11. Model chestionar