

## Lot 3 - Evaluarea intervențiilor POR 2014-2020

# RAPORT FINAL

## Axa Prioritară 2 - Competitivitatea întreprinderilor mici și mijlocii

Aprilie 2019

**Lot 3 - Evaluarea intervențiilor POR 2014-2020**  
**Tema 2. Competitivitatea întreprinderilor mici și mijlocii**

**RAPORT DE EVALUARE**

**DISCLAIMER**

Prezentul raport reprezintă rezultatul unei evaluări independente efectuate de consorțiul condus de Lattanzio Advisory Spa (Lider Asociere) și Lattanzio Monitoring & Evaluation Srl (Asociat 2), în baza contractului încheiat cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, în luna septembrie 2018.

Opiniile exprimate aparțin consorțiului și nu reflectă în mod necesar opiniile Autorității Contractante, respectiv ale Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și nici ale Autorității de Management pentru Programul Operațional Regional 2014-2020.

**Numele și adresa Beneficiarului:**

Ministerul Dezvoltării Regionale și  
Administrației Publice

Bulevardul Libertății nr. 16,  
București – 5, ROMÂNIA

**Numele și adresa Consultantului:**

**Lattanzio Advisory Spa**  
Via Cimarosa, 4, 20144 Milano - ITALIA

**Lattanzio Monitoring & Evaluation Srl**  
Via Cimarosa, 4, 20144 Milano - ITALIA

**Virgilio BUSCEMI - Coordonatorul evaluării AP 1**

**Anca Covaci, Director de proiect**

## Cuprins

Lista anexelor .....	4
Lista abrevierilor .....	4
1.... Sumarul executiv .....	6
2.... Situația existentă .....	13
3.... Etapele studiului .....	16
3.A    Literatura de specialitate .....	16
3.B    Colectarea de date .....	18
3.C    Descrierea metodologiei .....	18
3.D    Limitări și constrângeri și mod de rezolvare .....	22
4.... Analiza și interpretare .....	23
4.A    Date colectate .....	24
4.B    Analiza datelor .....	25
4.B.1    Întrebarea de evaluare EG1 - În ce măsură a contribuit până acum și va contribui pe viitor POR la consolidarea poziției pe piață și la rata de supraviețuire a microîntreprinderilor? .....	28
4.B.2    Întrebarea de evaluare EG2 - În ce măsură a stimulat până acum și va stimula pe viitor POR competitivitatea economică a IMM-urilor, prin îmbunătățirea productivității muncii? .....	32
4.B.3    Întrebarea de evaluare T2.1 - Ce tipuri de intervenții s-au dovedit a fi eficiente și care au fost cele care au întâmpinat cele mai semnificative blocaje? Care sunt caracteristicile cheie (inclusiv de context) pentru aceste mecanisme? ....	36
4.B.4    Întrebarea de evaluare T2.2 - Există exemple de bune practici în ceea ce privește intervențiile de promovare a inovării și competitivității? .....	42
4.B.5    Întrebarea de evaluare T2.3 - În ce măsură efectul asupra creșterii numărului locurilor de muncă este sustenabil? .....	43
4.B.6    Întrebarea de evaluare T2.4 - În ce măsură intervențiile finanțate creează valoare adăugată pentru firmele beneficiare, în termeni de extinderea activităților și creșterea inovării? .....	44
4.C    Constatări în urma analizei .....	47
5.... Concluzii, recomandări și lecții învățate .....	57
5.A    Concluzii .....	57
5.B    Recomandări .....	62
5.C    Lecții învățate .....	66

## Lista anexelor

Anexa 1 - Tabele și grafice

Anexa 2 - Fișe din documentația internațională

Anexa 3 - Fișe bune practici studiate

Anexa 4 - Fișe experiență SM

Anexa 5 - Fișă studiu de caz CHR PICADILLY SRL

Anexa 6 - Fișă studiu de caz FLEXIBIL RECEA BM

Anexa 7 - Fișă studiu de caz UT4FB CONTROL SRL IS

Anexa 8 - Fișă studiu de caz Navoil Invest SB

Anexa 9 - Eșantion beneficiari și grup control non-beneficiari AC

## Lista abrevierilor

AC	Autoritate Contractantă
ADR	Agenție pentru Dezvoltare Regională
AM POR	Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional
AP	Acord de Parteneriat
AP2	Axa prioritară 2
AT	Asistență Tehnică
BEI	Banca Europeană de Investiții
BE POR	Biroul Evaluare a Programului Operațional Regional
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
CCE	Comitet de Coordonare al Evaluării
CCMAP	Comitetul de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat
CdS	Caiet de Sarcini
CDIMM	Centru pentru Dezvoltarea IMM
CE	Comisia Europeană
CM	Comitet de Monitorizare
CSC	Cadrul Strategic Comun
CȘE	Comitet Științific al Evaluării
CTE	Cooperare Teritorială Europeană
FC	Fondul de Coeziune
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FEIS	Fondul European pentru Investiții Strategice
FESI	Fonduri Europene Structurale și de Investiții

FSE	Fondul Social European
FC	Fondul de Coeziune
IA	Incubatoare de Afaceri
IFI	Instituții Financiare Internaționale
INS	Institutul Național de Statistică
ITI	Investiții Teritoriale Integrate
ISA	Infrastructuri de Sprijin a Afacerilor
IE	Întrebare de Evaluare
IMM	Întreprinderi Mici și Mijlocii
OECD	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OS	Obiectiv Specific
OT	Obiectiv Tematic
PI	Prioritatea de Investiții
PIB	Produsul Intern Brut
PO	Program Operațional
POC	Programul Operațional Competitivitate
POR	Programul Operațional Regional
PME	Plan Multianual de Evaluare
PNDR	Programul Național de Dezvoltare Rurală
RAI	Raport Anual de Implementare
RD SVO	Regiunea de Dezvoltare Sud-Vest Oltenia
RD N-E	Regiunea de Dezvoltare Nord-Est
RDV	Regiunea de Dezvoltare Vest
RD N-V	Regiunea de Dezvoltare Nord-Vest
RD B-I	Regiunea de Dezvoltare București - Ilfov
RDC	Regiunea de Dezvoltare Centru
RD S-E	Regiunea de Dezvoltare Sud-Est
RDSM	Regiunea de Dezvoltare Sud Muntenia
ROREG	Asociația Agențiilor pentru Dezvoltare Regională
SNIMM	Strategia Națională pentru IMM
SNC	Strategia Națională de Competitivitate
SM	Stat Membru
UAT	Unitate Administrativ Teritorială
UE	Uniunea Europeană

## 1 Sumarul executiv

Raportul de evaluare ilustrează rezultatele evaluării Programului Operațional Regional (POR) 2014-2020, Axa Prioritară (AP) 2 Îmbunătățirea competitivității întreprinderilor mici și mijlocii (IMM) în România la 31 decembrie 2018.

Prezentul raport de evaluare a AP 2 din POR 2014-2020 pune la dispoziția decidenților din sistemul de coordonare, gestionare și control al programului o serie de constatări, concluzii și propuneri de recomandări prin intermediul cărora echipa de evaluare oferă răspunsuri la întrebările de evaluare (IE) adresate prin Caietul de Sarcini (CdS).

Sumarul executiv cuprinde:

- (a) Principalele concluzii reieșite din analiză
- (b) Propuneri de recomandări
- (c) Lecții învățate

**Principalele concluzii sunt:**

- Politica de coeziune vizează fiecare regiune din Uniunea Europeană (UE). Totuși, cea mai mare parte a fondurilor este direcționată către regiunile care au mai multă nevoie de ele: regiunile în care Produsul Intern Brut (PIB) pe cap de locuitor se situează sub 75% din media la nivelul UE. Reducerea disparităților dintre regiuni se realizează prin mecanismul alocărilor financiare din POR. În ceea ce privește reducerea disparităților din interiorul unei regiuni de dezvoltare (zone delimitate geografic, județe) există anumite limite de acțiune dictate de cadrul politicii regionale. Astfel, cadrul politicii regionale implică abordarea de regiuni de nivel 2 (NUTS II) cu praguri demografice între 800.000 și, respectiv, maxim 3 milioane de locuitori.
- Sectorul IMM a devenit unul strategic pentru România. De aceea a fost și este extrem de important să se acorde asistență de natură financiară și non-monetară IMM-urilor pentru a reduce marile diferențe de competitivitate economică în comparație cu media europeană, în special prin creșterea productivității muncii ca urmare a reducerii decalajului tehnologic și reducerea costurilor de producție, reindustrializare bazată pe inovare în sectoare cu potențial de dezvoltare la nivel regional, stimularea participării pe piața internă a UE, stimularea exporturilor, precum și a economiei circulare, circulația capitalului românesc în proiecte de dezvoltare internațională.
- În funcție de categoria din care fac parte IMM-urile au nevoi distincte. Prin urmare, a trebuit avută în vedere adaptarea tipurilor de sprijin corespunzător acestor nevoi diferite. Astfel, concluzia este că POR propune soluții de finanțare pe baza nevoilor distincte ale IMM (a se vedea operațiunea 2.2.B instrumente financiare, fond de capital de risc, operațiunea 2.1.B incubatoare/acceleratoare de afaceri, precum și AP 15 Inițiativa pentru IMM etc). În aceeași măsură, POR este doar unul din instrumentele financiare de implementare a politicilor publice de susținerea dezvoltării IMM și nu poate veni cu soluții de finanțare pentru absolut toate problemele tuturor IMM-urilor din toate sectoarele economiei românești, date fiind restricțiile aduse de condiționări intrinseci

Fondurilor Europene Structurale și de Investiții (FESI), dar și de limita bugetului disponibil.

- IMM-urile din România au acces la toate sursele de finanțare existente în piață în condițiile stabilite de respectivele programe și surse de finanțare pe baza priorităților de finanțare și a principiului asigurării complementarității.
- Incubatoarele de afaceri (IA) se confruntă cu dificultăți financiare mari. IA nu sunt subiect de creditare pentru sistemul bancar, prin urmare nu au de unde să-și atragă cota de co-finanțare din surse alternative pe care să le angajeze în nume propriu. Sursele de venituri ale incubatoarelor sunt sărace. Foarte puține incubatoare sunt organizate ca societăți, cele mai multe sunt înființate ca organizații neguvernamentale, eventual de utilitate publică, permanent subvenționate de către inițiatori, fondatori. Altele au beneficiat la început și, ulterior, doar intermitent de finanțare de tip grant pe baza unor proiecte. Venituri proprii obțin doar din închirierea spațiului și din punerea la dispoziție a unor servicii generale, de regulă, de secretariat. Capacitatea lor de a furniza servicii specializate sau cu valoare adăugată mare este slabă, dacă nu inexistentă, de unde și incapacitatea de a se autosuține financiar, ceea ce reprezintă un element de risc suplimentar în finanțarea lor.
- Multiplicarea diferitelor abordări în cadrul FESI, precum și în fondurile de la bugetul de stat, a însemnat că IMM-urile din România au trebuit în continuare să navigheze prin diferite scheme de asistență și programe de sprijin, precum și prin abordări diferite pentru accesarea fondurilor, plecând de la faptul că fondurile UE au obiective și condiții de implementare diferite. Navigarea pe canalele administrative ale surselor de finanțare disponibile nu este o sarcină ușoară pentru IMM.
- POR este singurul program operațional care în ciclul de programare 2014-2020 finanțează investiții care privesc Obiectivul Tematic 3 (OT 3) - îmbunătățirea competitivității întreprinderilor mici și mijlocii, a sectorului agricol și a sectorului pescuitului și acvaculturii.
- Sistemul instituțional de coordonare, gestionare și control a POR 2014-2020 a depus eforturi pentru a aplica o abordare mai standardizată și, totodată, mai simplificată a proceselor de depunere, evaluare, contractare, monitorizare și control. Această abordare a fost centrată pe nevoile și capacitățile de răspuns ale grupului țintă de beneficiari.
- Principiul parteneriatului a fost foarte bine instrumentat în etapa de programare și necesită urmărirea și în etapa de implementare. Atât documentarea efectuată la nivelul practicilor internaționale, cât și constatările din teren arată că rămâne spațiu de îmbunătățire a instrumentării principiului parteneriatului în timpul derulării programului, deoarece există riscul ca implicarea partenerilor să fi fost doar un exercițiu formalist.
- Pentru moment, în pofida simplificărilor operate se menține lipsa de proporționalitate a cerințelor administrative față de valoarea finanțării obținute, precum și alte obstacole administrative ceea ce descurajează IMM să caute sprijin financiar prin FESI.
- Trebuie consolidată complementaritatea și sinergiile între programele fondurilor structurale și alte programe de investiții naționale și cu susținerea UE. Astfel, trebuie explorate posibilele sinergii și complementarități între FESI și Fondul european pentru investiții strategice (EFSI) ceea ce poate face obiectul unor viitoare studii de evaluare.
- Pentru moment România nu are o politică publică prin care să se susțină internaționalizarea activității sectorului de afaceri pe multiple planuri și direcții de

acțiune. Politica publică existentă focalizează pe promovarea activităților de export. De aceea inițiativele naționale/ regionale și instrumentele financiare subsecvente de sprijinire a internaționalizării IMM nu pot excede cadrului național de reglementare. Prin urmare, în mod strict congruent cu regulamentele ce stau la baza utilizării FESI, intervenția POR pe această arie se circumscrie măsurilor de sprijin pentru îmbunătățirea competitivității economice de natură a stimula exporturile ca o primă etapă în strategia de internaționalizare. În schimb, pentru o abordare cuprinzătoare și aprofundată sunt necesare analize care să fundamenteze politici publice și măsuri de sprijin adecvate pentru a stimula circulația liberă a produselor și serviciilor și a capitalului românesc în spațiul pieței interne a UE sau sprijinirea capitalului românesc de a pătrunde pe piețele internaționale din state non-UE.

În ceea ce privește realizările obținute pe faze ale ciclului de implementare principalele concluzii rezultate din analiză sunt:

- Birourile de informare și sprijin de *tip help desk* reprezintă un mecanism nou introdus. Sprijinul solicitanților în perioada de clarificări pe durata deschiderii apelurilor a existat și în perioada anterioară de programare, dar funcționarea acestui serviciu nu a fost de o manieră sistematică. Acest lucru explică de ce nu există încă o practică armonizată, uniformă în toate organismele intermediare. De aici apare nevoia de îmbunătățire a procedurii operaționale, de instruire și de introducere a unui mecanism de schimb de experiență și lecții învățate în relația de comunicare cu IMM și alte categorii de beneficiari ai programului.
- Fără niciun echivoc nivelul calitativ al ghidurilor specifice diferitelor apeluri a crescut. Corecțiile care s-au făcut și îmbunătățirea ghidurilor fac dovada faptului că este un proces de învățare pe care încă sistemul de implementare îl parcurge odată cu înțelegerea specificului sectorului IMM pe care-l finanțează. O abordare mult mai participativă și pro-activă în pregătirea ghidurilor ar putea înlătura o parte din greșelile de planificare.
- MySMIS este o aplicație proiectată pentru a răspunde de natură orizontală tuturor programelor operaționale care au ca sursă de finanțare FESI. Deși reprezintă un progres substanțial apreciat sub aspectul faptului că nu mai este nevoie de transmiterea pe suport de hârtie a documentației necesare, cu toate acestea în funcționare au apărut o serie de deficiențe, limitări și blocaje care au cerut soluții de lucru alternative. MySMIS a contribuit esențial la creșterea gradului de transparență în gestionarea și utilizarea FESI. Prin urmare, este “un activ” al PO care trebuie menținut într-o formulă îmbunătățită, modernizată pentru a răspunde mai bine specificului POR.

**Propunerile de recomandări** reieșite din analiza datelor cantitative și a informațiilor de natură calitativă girate de părțile interesate în exercițiul de evaluare participativă sunt grupate după cum urmează:

- A. Propuneri de recomandări generale, de tip orizontal
- B. Propuneri de recomandări pe etape ale procesului de implementare a programului
- C. Propuneri de recomandări aferente problematicii din IE.



## A. Propuneri de recomandări generale, de tip orizontal din analiza documentară pentru raport

**A1. Analiza unor mecanisme financiare integrate<sup>1</sup> pentru IMM-uri.** Coordonarea diferitelor intervenții, care să reunească diferite fluxuri de finanțare și care să permită IMM-urilor să solicite individual sau în parteneriat o *investiție globală integrată* care să acopere diferite nevoi. Desigur, există și riscuri asociate unei abordări integrate. De exemplu, complexitatea unei astfel de abordări de aliniere a regulilor din cadrul diferitelor surse de finanțare disponibile poate afecta fezabilitatea implementării pe scară largă. **Prin urmare, recomandabilă este analiza unor mecanisme financiare integrate cu avantajele și dezavantajele pe care le implică.**

**A2. Analiza modului în care IMM percep inovarea<sup>2</sup> și sprijin prin consultanță pentru inovare și internaționalizare.** Modernizarea tehnologică, inovarea și internaționalizarea sunt principalii factori de stimulare a competitivității economice. De aceea este necesară susținerea dezvoltării și a consolidării unui sector de consultanță specializată pe inovare, precum și a intermediarilor de inovare. Aceștia din urmă pot acționa ca factori de promovare și/sau catalizare a inovării la nivel de IMM pentru: (i) facilitarea înțelegerii conceptului de inovare conform cu abordarea din Manualul Oslo al OECD, (ii) stimularea interesului și orientării către inovarea de produse/servicii, procese organizaționale și de marketing, (iii) dezvoltarea culturii parteneriatului pentru inovare etc.

**A3. Lărgirea sprijinului financiar către alte tipuri de infrastructuri de sprijin a afacerilor (ISA).** În ceea ce privește sprijinul financiar către ISA acesta ar trebui extins către clustere inovative sau stimularea de incubatoare sectoriale/specializate pe domenii de competitivitate (de ex. pe domeniile de competitivitate regională din PDR sau mai actualele strategii de specializare regională inteligentă). Pentru ca incubatoarele existente să poată accesa fondurile disponibile în cadrul operațiunii 2.1.B e nevoie de extinderea eligibilității cu cheltuielile salariale a personalului angajat la incubator, în mod similar situației centrelor de transfer tehnologic, în procent de cel puțin 50% din fondul de salarii al personalului din echipa de management proiect. Totodată, având în vedere că prin operațiunea 2.1.B este susținută și crearea de incubatoare de afaceri noi, în fapt start up-uri ale unor astfel de structuri, se recomandă monitorizarea gamei de servicii de sprijin dezvoltate și acordate de aceste noi entități. Pe lângă monitorizarea indicatorilor de realizare imediată și de rezultat, monitorizarea serviciilor de consultanță acordate rezidenților din incubator, precum și non-rezidenților este justificată de evitarea riscului de a pune la dispoziție doar servicii de găzduire în cadrul bazei materiale a incubatorului.

**A4. Contribuția beneficiarului conduce la răspundere și asumarea partajată a riscurilor.** În mod cert, contribuția proprie a beneficiarului în realizarea proiectului de investiție este o garanție a responsabilizării și atragerii răspunderii acestuia în implementare, a partajării riscurilor în utilizarea banului propriu și a celui public. Diferențierea pe regiuni în funcție de nivelul de dezvoltare al acestora se va realiza în conformitate cu regulile privind intensitatea ajutorului de stat.

---

<sup>1</sup> Pe model ITI, DLRC

<sup>2</sup> Conform cu definiția lui Joseph Schumpeter ce stă la baza Manualului Oslo al OECD

**A5. Promovarea parteneriatului pe întreaga durată a perioadei de programare.** Monitorizarea aplicării principiului parteneriatului în timpul implementării prin activarea unui grup tehnic de lucru stabilit potrivit art. 21(1) din Regulamentul de organizare și funcționare a Comitetului de Monitorizare (CM) a POR 2014-2020. Mai mult, elaborarea strategiei 2021+ pentru FESI va necesita o implicare mai mare și mai activă a mediului de afaceri asociativ a asociațiilor de întreprinzători, organizațiilor patronale la toate nivelurile așa cum s-a procedat în perioada de pregătire la POR 2014-2020 sau atunci când evoluția conceptului de abordare a creșterii competitivității IMM a impus reluarea consultărilor.

**A6. Analiza și introducerea de noi politici publice în sfera inovării și internaționalizării IMM.** Unele măsuri luate la nivelul sistemului de implementare POR și în timpul perioadei de implementare par a nu fi suficiente pentru rezolvarea unor stări de fapt. De aceea este nevoie de măsuri și instrumente de natură pro-activă care ar putea fi aduse în atenția Comitetului de Coordonare pentru Managementul Acordului de Parteneriat (CCMAP) având în vedere că această structura partenerială de nivel înalt asigură coordonarea și planificarea strategică a implementării FESI. Prin acest mecanism de dezbatere și analiză între parteneri, Ministerul Fondurilor Europene (MFE) promovează comunicarea transparentă și constructivă între actorii relevanți din sfera politicii de coeziune, astfel încât abordările strategice viitoare să reflecte nevoile reale de dezvoltare ale României și să se asigure totodată îmbunătățirea și sincronizarea politicilor publice de la nivel național.

## **B. Propuneri de recomandări referitoare la etape din ciclul de implementare a programului**

**B1. Înființarea rețelei birourilor de informare și sprijin.** În ceea ce privește mecanismul de sprijin de tip help desk recunoscut de beneficiari ca fiind util și de succes se recomandă introducerea în planul de activități a Asociației Agențiilor de Dezvoltare Regională (ROREG) a unei teme referitoare la înființarea rețelei birourilor de informare și sprijin care funcționează în cadrul organismelor intermediare POR din cadrul Agențiilor pentru Dezvoltare Regională (ADR). O astfel de inițiativă poate contribui la corelarea activităților ce vin în sprijinul pregătirii de proiecte evaluabile de către solicitanții eligibili, la omogenizarea practicilor de sprijin și consiliere, ar facilita schimbul de experiență și de cauzistică, ar contribui la mai bună pregătire a experților care lucrează în aceste birouri în ceea ce privește cerințele și problematicile specifice tipurilor de apel, nu numai cele referitoare la sector IMM și mediul de afaceri, dar și pentru celelalte axe.

**B2. Domeniile de activitate stabilite ca eligibile în apeluri și legătura lor mai strânsă cu potențialul economic și de competitivitate regională.** Se recomandă continuarea procesului de consultare cu ADR referitor la stabilirea domeniilor de activitate eligibile pentru mai bună lor centrare pe domeniile de competitivitate din PDR-uri iar, pentru viitoarea perioadă de programare, pe cele de specializare inteligentă. Selectivitatea sectoarelor/subsectoarelor și a domeniilor de activitate eligibile nu trebuie percepută ca o restrângere a accesului, ci derivă din nevoia unei mai bune coordonări strategice și a congruenței cu potențialul economic și de dezvoltare, cu tradiția industrială, economică și socială a regiunilor, precum și cu priorități de dezvoltare. De asemenea, este indicat ca procesul de consultare să implice nivele înalte de decizie din ADR, întrucât implică abordări strategice.

**B3 Pregătirea participativă a ghidurilor.** Introducerea unei proceduri operaționale de pregătire și certificare a ghidurilor pentru apel. Ghidurile trebuie pregătite prin consultare cu mediul de afaceri asociativ, pe segmentul de consultanți cu experiență în atragerea de fonduri

europene, și nu doar supuse consultării publice potrivit cu transparența decizională pe procesul de reglementare. De asemenea, se recomandă implicarea organismelor intermediare POR în pregătirea ghidurilor pentru solicitanți înainte de etapa publicării lor spre consultare publică.

**B4. Simplificarea verificării administrative și de eligibilitate.** Introducerea unei noi declarații actualizate pe proprie răspundere a reprezentantului legal cu referire la menținerea structurii acționariatului din faza de depunere și a categoriei de mărime micro independentă până la contractare. În contextul actual această declarație ar responsabiliza beneficiarii, nu ar mai supraîncărca OI și ar accelera contractarea. Verificarea veridicității declarației să se facă de către un auditor independent, angajat contractual la închiderea proiectului. Dovada contribuției proprii a beneficiarului să fie prezentată într-un interval de maxim 90 de zile de la contractarea finanțării, în mod similar cu instrucțiunea AM POR referitoare la prezentarea autorizației de construire. Contractul de finanțare să prevadă o clauză suspensivă în situația neîndeplinirii și precizarea că se reziliază de drept în absența prezentării dovezilor în intervalul de timp stabilit prin instrucțiune.

**B5. Simplificarea procedurilor referitoare la modificări ulterioare ale contractului de finanțare.** Sunt necesare în continuare îmbunătățiri în procedura de modificare ulterioară a contractelor de finanțare, cu scop de simplificare în vederea accelerării implementării proiectelor pentru care s-a atribuit finanțare. Regula modificărilor ulterioare este actul adițional (AA) și nu notificarea, ceea ce lungeste și chiar stopează pentru un interval de timp implementarea activităților la nivel de proiect.

### **C. Propuneri de recomandări aferente problematicii din întrebările de evaluare.**

**C1. Trasabilitatea solicitanților.** O altă propunere de recomandare se referă la măsurarea fenomenului revenirii solicitanților de finanțare, care poate să fie urmărit din start prin introducerea unei rubrici în formularul cererii de finanțare (CF) adaptat acestui scop. Solicitând o astfel de informație prin formularul CF se poate urmări trasabilitatea solicitanților pe priorități de investiție diferite sau/și pe operațiuni în cadrul unei priorități. În absența elementelor de trasabilitate cu ajutorul CF, fenomenul poate fi studiat la nivel de eșantion în exerciții de evaluare ulterioare sau în monitorizarea ex-post.

**C2. Stimularea revenirii beneficiarilor prin finanțare “în cascadă” în funcție de etapa de dezvoltare a întreprinderii.** Această abordare este de natură să ofere posibilitatea întreprinderilor, foste beneficiare pe POR 2007-2013 sau POS CCE 2007-2013 să acceseze finanțare din POR 2014-2020 în funcție de evoluțiile înregistrate în dezvoltarea lor, respectiv modificarea clasei de mărime din care fac parte: 2.1.A- microîntreprinderi cu vechime în piață de cel puțin un an, 2.2.-întreprinderi mici și mijlocii. Această abordare este fezabilă și deschide ferestre de oportunitate și pentru întreprinderile care au marcat creștere și dezvoltare către o altă categorie de IMM chiar în cursul actualului ciclul de programare. În etapele următoare din planul de evaluare POR sunt recomandabile cercetări și analize pe acest segment de beneficiari care au înregistrat creșteri rapide, stimulate de accesul la sursele de finanțare disponibile.

**În sumarul lecțiilor învățate se rețin următoarele:**

- În perspectiva 2021+ dezvoltarea regională sustenabilă trebuie centrată pe dezvoltarea economică regională în acord cu potențialul economic și planurile de dezvoltare și specializare competitivă a fiecărei regiuni.
- Sectorul IMM reprezintă catalizatorul creșterii economice așa cum îl definea Peter Drucker, părintele managementului. Suplețea entităților de tip IMM și a structurilor lor de afaceri este ceea ce le conferă capacitate ridicată de adaptare la condițiile și fluctuațiile din piață și mediu economico-social. De aceea, în relația de sprijin a IMM trebuie să se manifeste flexibilitate și centrare pe nevoile acestora.
- IMM-urile urmăresc valorificarea la maxim a oportunităților ce apar în piață, inclusiv a celor de finanțare. Mobilitatea cererii lor este mare. Transferul rezultatelor către regiunea de origine în fapt nu conduce la pierderea lor din economia națională. Regiunea unde i s-a atribuit finanțare poate beneficia de o serie de avantaje ale acestor relocări de afaceri: creșterea numărului de unități de afaceri active, locuri de muncă pe o perioadă determinată, introducerea de noi practici de management a afacerilor, impozite și taxe locale, etc. Cu toate aceste prezumtive beneficii regiunile mai slab dezvoltate sunt preocupate de o serie de întrebări referitoare la obiectivul reducerii disparităților regionale în contextul în care cererea de finanțare din regiunile mai dezvoltate migrează către cele care au alocări financiare pentru IMM. Această temă, care generează îngrijorări, merită a sta în atenția sistemului de coordonare, gestionare și control a POR.
- Indicatorii de rezultat ai AP2 sunt mai sintetici, iar indicatorii de rezultat de la nivelul proiectelor sunt coordonați și congruenți cu cei ai programului. Sursele de documentare ale indicatorilor sunt corect determinate, dar se mențin unele diferențe în definirea indicatorului de rezultat al POR 2014-2020 cu definiția dată prin sursa de documentare, motiv pentru care e nevoie fie de aliniere, fie de constituirea unei surse proprii de documentare la nivel de proiect pe baza desfășurării unor anchete sistematice în momente cheie. Fundamentarea teoriei și logicii de intervenție a viitorului POR să se facă prin analize de context aprofundate ale situației și dinamicii sectorului IMM din România.
- În implementarea POR 2014-2020 s-au înregistrat progrese notabile, de netăgăduit. Aceste performanțe de etapă au fost posibile datorită, în principal, unor instrumente și mecanisme noi care au sprijinit implementarea operațiunilor din cadrul priorităților de investiții ale AP 2 de o manieră orizontală (ghiduri specifice apelurilor lansate, mecanism de informare și sprijin pentru solicitanți în pregătirea CF, mecanismul cererilor de plată etc.). La acestea s-a adăugat și experiența dobândită de sistemul de coordonare, gestiune și control a POR, precum și de către beneficiarii din categoria IMM, în ciclul de programare anterioară.

**Obiectivul general al POR 2014-2020 îl constituie creșterea competitivității economice și îmbunătățirea condițiilor de viață ale comunităților locale și regionale prin sprijinirea dezvoltării mediului de afaceri, a condițiilor infrastructurale și a serviciilor, care să asigure o dezvoltare sustenabilă a regiunilor, capabile să gestioneze în mod eficient resursele, să valorifice potențialul lor de inovare și de asimilare a progresului tehnologic.**

**Supozițiile care au stat la baza pregătirii POR pot fi sumarizate astfel:**

Deși se evidențiau progrese, România prezenta serioase decalaje de competitivitate în raport cu statele UE, la nivelul tuturor elementelor care determină competitivitatea, reflectate într-o productivitate scăzută.

În România, sectorul IMM reprezenta deja structura de bază a economiei, acesta deținând 99,64% din numărul de întreprinderi active la nivelul anului 2013-2014, proporție care între timp s-a stabilizat. Deși se admite unanim că IMM-urile reprezintă motorul principal al creșterii economice în România, acest sector se confrunta cu o serie de probleme cu impact direct negativ asupra competitivității economice a țării.

Principalele puncte slabe și caracteristici ale sectorului IMM românesc identificate la momentul programării POR 2014-2020 au fost:

- Grad redus de cultură antreprenorială-reflectat prin densitatea relativ scăzută a afacerilor în toate regiunile. Această problemă a fost identificată la nivelul AP, SNC, SNIMM. În România (2011) existau 21 IMM-uri/1000 de locuitori, valoare situată la mai puțin de 50% din media UE;
- Problema masei critice a IMM-urilor influențată și de reziliența scăzută a start-up-urilor - 2/3 dintre întreprinderile noi dispăreau de pe piață după primul an de viață fie prin suspendare temporară de activitate în limita legii, fie prin radiere din Registrul Comerțului;
- Șanse reduse de *scale up* ale unui IMM aflat la *start up* în sensul trecerii dintr-o categorie de mărime în alta superioară fiind limitată de mai multe obstacole: acces limitat la resurse (teren, forță de muncă, capital), acces redus la surse alternative de finanțare (absența unui istoric și a unor dovezi certe de performanță economică le exclude de la creditare din partea sistemului bancar comercial pe fondul unei ezitări și chiar reticențe a sistemului bancar de a lucra cu clienți potențiali mici), ineficiența procesului de producție ca urmare a tehnologiilor, mașinilor și echipamentelor învechite, grad de inovare scăzut, legături ineficiente cu propriile piețe;
- Structura sectorială a activității IMM centrată pe servicii care prin natura lor conduc IMM către o piață locală sau, cel mult, regională. Numai IMM capabile să furnizeze servicii inovatoare și cu valoare adăugată mare pot fi aspirante la o piață națională sau internațională;
- Sectorul IMM caracterizat prin orientare relativ slabă către activități productive, acces redus la capital, tehnologie și infrastructură, aspecte care afectează negativ productivitatea economică.
- Scăderea, în perioada 2008-2010, cu circa 20% a numărului de IMM-uri care exportau, în special a celor care făceau tranzacții pe piața internă a UE, precum și ponderea redusă a IMM-urilor care exportau raportat la nivelul înregistrat în UE, în special a celor care exportau în afara UE;
- Infrastructuri de sprijin a afacerilor (ISA) prin furnizarea de servicii de incubare. Cu toate că IMM-urile au beneficiat de sprijin prin intermediul structurilor de incubare a afacerilor acesta a fost insuficient: la nivel național existau mai multe astfel de structuri și centre de consultanță pentru dezvoltarea IMM (CDIMM) unele înființate încă din anul 1996. În anul 2012 erau acreditate și monitorizate doar 10 incubatoare de afaceri, din care doar 7 funcționale. Conform studiilor în domeniu, IMM-urile care au beneficiat de sprijin în cadrul incubatoarelor ar trebui să fie mult mai puțin predispuse riscului de a eșua în primii ani de activitate după înființarea lor ca urmare a serviciilor numeroase pe care aceste structuri ar trebui să le asigure.

## 2 Situația existentă

Conform AP, investițiile prin FESI dedicate creșterii durabile a competitivității naționale în perioada 2014-2020 urmau să fie prioritizate atât din perspectiva sectoarelor stabilite prin SNC,

cât și pe baza specificității regionale din cadrul PDR, care identifică la nivel regional/local și alte sectoare competitive.

Pe setul de nevoi, supoziții și provocări succint listate a fost proiectată Axa Prioritară 2<sup>3</sup>. “Îmbunătățirea competitivității întreprinderilor mici și mijlocii” axă structurată pe două priorități de investiții, și anume:

P.I. 2.1 - Promovarea spiritului antreprenorial, în special prin facilitarea exploatării economice a ideilor noi și prin încurajarea creării de noi întreprinderi, inclusiv prin incubatoare de afaceri.

P.I. 2.2 - Sprijinirea creării și extinderea capacităților avansate de producție și dezvoltarea serviciilor.

**AP 2 se încadrează în Obiectivul Tematic 3(OT 3) - îmbunătățirea competitivității întreprinderilor mici și mijlocii, a sectorului agricol și a sectorului pescuitului și acvaculturii prin promovarea spiritului antreprenorial, în special prin facilitarea exploatării economice a ideilor noi și prin încurajarea creării de noi întreprinderi, inclusiv prin incubatoare de afaceri.**

**Obiectivul specific al P.I. 2.1** îl reprezintă consolidarea poziției pe piață a IMM-urilor în domeniile competitive identificate în SNC și PDR-uri.

Indicator de rezultat specific programului aferent obiectivului specific enunțat: Rata de supraviețuire a microîntreprinderilor la 3 ani de la înființare să atingă ținta de 72,8% la nivelul anului 2023 comparativ cu referința bază de 62,8% în anul 2011.

Indicatori de realizare: Număr de întreprinderi care beneficiază de sprijin; Număr de întreprinderi care beneficiază de grant; Număr de întreprinderi care beneficiază de sprijin nefinanciar; Investiții private combinate cu sprijinul public pentru întreprinderi (grant)

**Obiectivul specific al P.I 2.2** vizează Îmbunătățirea competitivității economice prin creșterea productivității muncii în IMM-uri în sectoarele competitive identificate în SNC.

Indicator de rezultat specific programului aferent obiectivului specific enunțat: Productivitatea muncii în IMM-uri la o valoare de 500.373 lei cifră de afaceri pe un angajat pentru regiunile mai dezvoltate și, respectiv 316.479 lei pentru IMM din regiuni mai puțin dezvoltate, valori țintă la orizontul anului 2023.

Indicatori de realizare imediată: Număr de întreprinderi care beneficiază de sprijin; Număr de întreprinderi care beneficiază de grant; Număr de întreprinderi care beneficiază de sprijin financiar, altul decât grantul; Investiții private combinate cu sprijinul public pentru întreprinderi (grant); Investiții private combinate cu sprijinul public pentru întreprinderi (altele decât grant).

### **În sinteză, situația la 31 decembrie 2018 se prezintă astfel:**

Procesul de implementare a celor două priorități de investiții din cadrul AP 2 s-a realizat prin organizarea a 7 apeluri pentru propuneri de proiect (inclusiv lansarea FEI), din care:

---

<sup>3</sup> [http://www.inforegio.ro/images/Documente\\_de\\_programare/POR\\_aprobat\\_in\\_16\\_octombrie\\_2018\\_-\\_varianta\\_SFC.pdf](http://www.inforegio.ro/images/Documente_de_programare/POR_aprobat_in_16_octombrie_2018_-_varianta_SFC.pdf)

- Patru apeluri P.I 2.1 Promovarea spiritului antreprenorial, în special prin facilitarea exploatării economice a ideilor noi și prin încurajarea creării de noi întreprinderi, inclusiv prin incubatoare de afaceri:
  - Operațiunea 2.1. A - microîntreprinderi - 7 REGIUNI ;
  - Operațiunea 2.1. B - incubatoare / accelatoare de afaceri - 7 REGIUNI;
  - Operațiunea 2.1. A - microîntreprinderi - apel ITI Delta Dunării;
  - Operațiunea 2.1. B - incubatoare / accelatoare de afaceri - apel Delta Dunării.
  
- Trei apeluri pe PI 2.2 Sprijinirea creării și extinderea capacităților avansate de producție și dezvoltarea serviciilor O.S 2.2 Îmbunătățirea competitivității economice prin creșterea productivității muncii în IMM-uri în sectoarele competitive identificate în SNC:
  - Operațiunea 2.2. A - IMM-uri - 7 REGIUNI;
  - Operațiunea 2.2. A - IMM-uri - apel ITI Delta Dunării;
  - Operațiunea 2.2. B - apel Instrumente financiare - Fond de capital de risc pentru IMM-uri.

Alocarea financiară la nivel de program către această axă este de 5.372,2 mil.lei

Din totalul alocării financiare pe AP 2, 32,65% a fost repartizate operațiunii 2.1.A, Microîntreprinderi, 11,22% revin operațiunii 2.1.B.incubatoare de afaceri, cea mai mare proporție a investițiilor, respectiv 56,13% - revine priorității de investiții 2.2 (din care 588,1 mil Euro pentru operațiunea PI 2.2 A. Competitivitate economică IMM și, respectiv, 58,8 mil Euro au fost repartizate către operațiunea 2.2 B. Instrumente financiare.

În cadrul acestor apeluri au fost depuse, un număr de de 4945 proiecte, care au prevăzut bugete eligibile a finanțării nerambursabile (FEDR + Contribuție națională) în valoare de 7.891,1 mil lei.

**La 31 decembrie 2018 erau contractate 2650 proiecte pe această axă, din care un număr de 438 erau terminate** din punct de vedere al realizării fizice a activităților, ceea ce reprezintă un procent de 16,5% din numărul total al contractelor de finanțare semnate.

Mai mult, proiectele terminate sunt încheiate de puțin timp, ceea ce influențează evaluabilitatea efectelor și impactului pe termen mediu.

Valoarea eligibilă nerambursabilă contractată este de 3.654,1 milioane lei, ceea ce duce rata de contractare la nivel de Axă la 68,02%.

Cea mai mare pondere în valoarea proiectelor depuse și contractate o au proiectele depuse pentru Obiectivul specific 2.1. ce urmărește consolidarea poziției pe piață în domeniile competitive identificate în SNC și PDR-uri în cazul microîntreprinderilor și incubatoarelor de afaceri. De altfel, cu această prioritate de investiție a demarat implementarea POR, experiența din perioada de programare 2007-2013 și lecțiile învățate dovedindu-și relevanța și utilitatea.

Comparând cu repartizarea alocărilor financiare pe cele două priorități de investiție acest obiectiv specific a înregistrat cea mai bună performanță în atragerea și contractarea de finanțare pentru proiecte de investiție.

În cadrul acestei axe cel mai mare număr de proiecte s-au depus de către microîntreprinderi (3322 proiecte) și, respectiv, incubatoare de afaceri (71 proiecte), urmate de IMM-uri (1552 proiecte).

Dinamica depunerilor arată că cel mai mare număr de cereri de finanțare (CF) au fost depuse în anul 2017 (3043 cereri). Având în vedere însă faptul că depunerea CF în anul 2016 a început la mijlocul anului, numărul cererilor de finanțare depuse s-a dublat în anul 2017 față de 2016 ceea ce furnizează o indicație despre ritmicitatea procesului de implementare.

În ceea ce privește valoarea CF depuse, 59,5% din valoarea cheltuielilor eligibile din finanțarea nerambursabilă a fost solicitată de către IMM-uri, urmate de microîntreprinderi cu un procent de 29,5% din total cheltuieli eligibile din finanțarea nerambursabilă, diferența de 11,0% revenind incubatoarelor de afaceri.

Primele plăți validate și decontate sub forma cererilor de prefinanțare și a cererilor de plată s-au realizat în 2017, nivelul plăților realizate până la 31 decembrie 2018 fiind de 915,6 mil lei ceea ce reprezintă 17,0% din alocarea financiară acordată axei și 25,4% din valoarea finanțării nerambursabile contractate până la 31 decembrie 2018.

Distribuția regională a numărului de proiecte depuse arată că cele mai multe proiecte, în toate operațiunile deschise pe cele două priorități de investiție, au fost depuse în regiunea Nord-Vest, iar cele mai puține provin din regiunea București - Ilfov, regiune care nu a beneficiat de o alocare financiară proprie, dar de unde, în cea mai mare parte, s-a produs fenomenul de migrație a cererii de finanțare. Un număr de 208 contracte de finanțare au fost încheiate cu întreprinderi care își au sediul social în această regiune, ceea ce reprezintă 7,8% din numărul total al contractelor atribuite.

**Rata de absorbție a fondurile UE alocate acestei axe era la 31 decembrie 2018 de 14,49%, un nivel apreciat corespunzător stadiului de implementare a numărului mare de contracte încheiate, de 16,5%.**

### 3 Etapele studiului

#### 3.A Literatura de specialitate

Având în vedere scopul principal al evaluării, conspectarea literaturii de specialitate s-a bazat, în principal, pe analiza documentară de birou a unei liste bibliografice extinse (atașată), constatări cu privire la diferitele practici de evaluare tematică instrumentate în alte State Membre (SM), programe de sprijin antreprenorial la nivelul unor regiuni, lecții învățate și depistarea celor mai bune practici la nivel european. Fișele acestor experiențe internaționale inventariate sunt prezentate în Anexa 2.

Constatările principale identificate au fost organizate în trei categorii (generale, post-2020 și lecții extrase cu putere de relevanță). Constatările provin direct din documentele oficiale analizate în etapa analizei de birou. Analiza s-a concentrat mai mult pe examinarea modelelor de management, a practicilor și a exemplurilor valide la nivel european, valabile în general și nu doar pentru cazul local.

Evident, este extrem de important să se ia în considerare faptul că aceste constatări (*precum și concluziile și recomandările aferente prezentate în secțiunea corespunzătoare*) sunt strâns



legate de politicile publice din documentele strategice de țară, ce reprezintă fundația programelor operaționale la nivelul fiecărui SM.

În casetele de mai jos sunt redată principalele constatări ale analizei documentare.

Nivel	Principalele constatări
<b>General</b>	<p>Rolul-cheie al IMM-urilor în crearea de locuri de muncă și generarea de creștere (și care reprezintă 80% din locurile de muncă în UE) și necesitatea unui mediu de reglementare favorabil care să conducă la înființarea și funcționarea acestor întreprinderi în special celor care aparțin tinerilor și celor aflați în zonele rurale; importanța reducerii sarcinilor birocratice impuse IMM-urilor și facilitării accesului acestora la finanțare, precum și necesitatea de a sprijini proiectele de investiții și formarea care promovează dezvoltarea competențelor antreprenoriale.</p> <p>Importanța depășirii barierelor pentru acest grup special de beneficiari ai FEDR și a slăbiciunii lor specifice în abordarea problemelor administrative.</p> <p>Conștientizarea oportunității de a promova o abordare axată pe IMM-uri, în special în domeniile de gestionare, aplicare, audit și raportare pentru fondurile ESI.</p> <p>Costul completării informațiilor necesare pentru cererea de finanțare (CF), precum și controalele stratificate au împiedicat IMM-urile să depună proiecte, deoarece FESI nu au fost proiectate cu luarea în considerare a principiului din Small Business Act (SBA) "întotdeauna gândesc mai întâi la scară mică". În regulamentul actual, IMM-urile nu mai sunt considerate doar "destinatari" ai resurselor, ci și "beneficiari" ("organismul care primește ajutorul") și au, în acest caz, același statut ca administrațiile publice, cu obligații similare în pofida dimensiunii lor reduse.</p> <p>Opțiunea pentru costuri administrative reduse și guvernarea electronică sunt instrumente importante de simplificare pentru IMM-uri.</p> <p>Promovarea unei coordonări mai largi între autoritățile de gestionare a diferitelor fonduri la toate nivelurile pentru a facilita stabilirea acțiunilor integrate și a schemelor de ajutor de stat „de tip umbrelă”, după caz.</p> <p>Promovarea simplificării normelor de eligibilitate la nivel european, național și regional, precum și simplificarea/armonizarea formularelor de cerere de finanțare.</p>
<b>Post-2020</b>	<p>IMM-urile, ca grup de beneficiari, reprezintă o gamă largă de organizații/entități de la crainicul/editorialistul independent până la furnizorul de servicii non-profit și companiile de inovare, cele producătoare și cele orientate spre servicii.</p> <p>Dovezile din analiză sugerează o abordare mai coerentă la nivel european, care pune nevoile IMM-urilor în centrul proceselor de planificare, organizare, coordonare, gestionare și control a diferitelor fonduri.</p> <p>Necesitatea găsirii unei soluții la problema privind ajutoarele de stat.</p> <p>Programele gestionate direct la nivel european, cum ar fi Orizont 2020, depun eforturi pentru a aplica o abordare mai standardizată a proceselor de depunere a proiectelor, gestionării și controlului, mai "ușoară", axată pe nevoile/capacitățile grupului țintă de beneficiari. Cu toate aceste eforturi pentru o practică uniformă și o abordare mai standardizată, multiplicarea diferitelor abordări în cadrul FESI a însemnat că IMM-urile trebuiau să navigheze adesea prin diferite scheme de asistență la nivel național, regional sau local, precum și prin abordări diferite în accesarea fondurilor. Cu toate acestea, este necesar să</p>

	se țină cont de faptul că fondurile UE diferite au obiective și condiții de implementare diferite.
	Propuneri unice pentru IMM-uri care reunesc diferite fluxuri de finanțare și ar permite IMM-urilor să solicite o investiție globală care să acopere diferite activități (cum ar fi cercetarea, formarea și eficiența energetică) și diferite tipuri de sprijin.
	Birouri de sprijin și asistență la nivel regional sau național (sau o rețea a acestora) care ar putea acționa ca intermediar și ar putea ajuta IMM să se angajeze în FESI.
	Consolidarea coordonării în cadrul Comisiei pentru a îmbunătăți stabilitatea, coerența și transparența în interpretarea normelor din cuprinsul regulamentelor.

Sursa: prelucrările echipei de evaluare în analiza documentară de birou și revizuirea literaturii de specialitate

Desigur, constatări mai bine orientate și axate pe managementul POR 2014-2020 derivă mai adecvat din alte surse de evaluare (cum ar fi interviuri semi-structurate, analiza pe teren, ancheta online etc.) cu care trebuie coroborate.

### 3.B Colectarea de date

În pregătirea Raportului de evaluare au fost colectate următoarele categorii de date :

- Date de context intern privind situația sectorului IMM și de verificare a indicatorilor de rezultat ai POR din surse statistice Eurostat/INS: baza de date TEMPO online a INS, anchetele în întreprinderi desfășurate de INS, comunicate de presă BNR. În conformitate cu prevederile CdS aceste date de context intern, organizate în cadrul secțiunii 6 a raportului, au ca scop fundamentarea în vederea “susținerii deciziilor de luat în vederea pregătirii programului viitor sau pentru a doua evaluare”;
- Date din sursa administrativă SMIS;
- Date și informații din interviuri semi-structurate de profunzime cu responsabili din sistemul de implementare POR și alți experți independenți, focus grupuri cu factori interesați relevanți, panel de experți.

### 3.C Descrierea metodologiei

Exercițiul de evaluare s-a bazat pe o abordare metodologică solidă adaptată specificului și naturii fiecărei întrebări de evaluare formulate în CdS:

- **Analiza documentară de birou.** Informații de context internațional obținute prin conspectarea unei liste bibliografice extinse (*anexă la raport*) în raport cu cea care a stat la baza revizuirii literaturii de specialitate din etapa de pregătire a Raportului inițial.

- **Ancheta pe bază de chestionar online prin autocompletare asistată de calculator.**  
Ancheta s-a desfășurat pe baza Chestionarului \_beneficiari \_revizuit (Anexa 4 la Raportul inițial) adaptat instrumentării online. Ancheta a fost deschisă pe platforma online SurveyMonkey în data de 15 ianuarie 2019 cu un termenul final inițial pentru completare 25 ianuarie. În desfășurarea anchetei a fost nevoie ca termenul scadent să fie prelungit de 2 ori, până la 31 ianuarie și, respectiv, ulterior 15 februarie ca urmare a răspunsului slab din partea respondenților țintă. Prolungirea de termen a fost precedată de fiecare dată de retransmiterea invitației de participare la anchetă prin facilitatea de *mass emailing* de la sediul LME din Milano. Pe durata anchetei online a funcționat și un helpdesk pentru clarificări. Au fost primit un număr relativ redus de cereri de clarificare cu privire la înțelegerea corectă a chestionarului care a stat la baza anchetei, cereri care au fost prompt soluționate. În final după apeluri succesive s-a reușit a se obține 237 chestionare validate. Structura eșantionului de conveniență obținut, după ajustări succesive, este relativ apropiată de structura populației totale de contracte de finanțare atribuite pe regiuni de dezvoltare. În sumar, se prezintă câteva caracteristici ale eșantionului de conveniență, și anume:
  - din numărul total de respondenți, 66,4% aveau proiecte în curs de implementare, 33,8% terminaseră proiectul, 0,8% aveau semnat contractul de finanțare, dar implementarea nu începuse încă.
  - 42,6% dintre respondenți erau cu contractul de achiziții în curs de derulare, deci într-o etapă relativ avansată de implementare, iar 14,8% cu documentația de atribuire în curs de pregătire.
  - Toate IMM-urile care au răspuns în ancheta online sunt societăți constituite în baza Legii nr. 31/1990 cu modificările ulterioare,
  - 35,4% au ca domeniu de activitate industria prelucrătoare, 9,7% construcții, 6,3% comerț cu ridicata și cu amănuntul, 4,2% hoteluri și restaurante, iar diferența alte sectoare din domeniul serviciilor.
  - Doar 0,8% din societățile participante în anchetă aveau anul de înființare 2016, celelalte figurează cu o durată de viață mult mai mare, ceea ce înseamnă afaceri mature.
  - Din punct de vedere al cifrei anuale de afaceri, 57% au raportat ca fiind între 500.000 și un milion de Euro, 16,9% între 50.001 și 100.000 Euro și 15,5% între 5001 și 50.000 Euro.

Având în vedere limitările și constrângerile întâmpinate se poate aprecia că atât ca dimensiune, cât și ca structură este tot ce se putea obține pentru încadrarea în calendarul activităților de evaluare. Eșantionul de conveniență obținut nu permite extrapolarea automată a rezultatelor cantitative asupra întregului univers de beneficiari. De aceea extinderea se face cu rezervă și numai prin verificare cu o altă sursă de date/documentare sau/și judecata experților și a responsabililor intervievați. În schimb, desfășurarea anchetei în formatul său online a permis o consultare largă și pe baza principiului unei evaluări participative. Astfel, se apreciază că eșantionul este suficient pentru a extrage informații de ordin calitativ.

- **Interviuri semi-structurate cu responsabili din sistemul de implementare.** Aceste interviuri semi-structurate cu sistemul de implementare al POR, respectiv organismele intermediare (OI) din cadrul Agențiilor de Dezvoltare Regională (ADR) și Autoritatea de Management (AM) au condus la obținerea de informații de ordin calitativ. Interviurile s-au desfășurat pe baza unui Ghid de interviu verificat printr-un tabel de corespondență cu IE și după un Plan de deplasări agreed în prealabil cu ADR-urile și avizat de BE POR. Astfel, conform planului s-au efectuat următoarele deplasări: 17 ian. la OI ADR SMuntenia, 22 ian. la ADR SV Oltenia, 22 ian la ADR V, 23 ian la ADR NV, 28 ian la ADR SE și 30 ian la OI POR din cadrul ADR NE.
- **Informații calitative obținute din organizarea a 3 focus grupuri.** Primul FG cu factori interesați relevanți, a fost organizat la data de 15 ianuarie 2019, și următoarele două cu beneficiari de contracte de finanțare care la data de 31 decembrie 2018 și-au terminat din punct de vedere fizic activitățile din proiectul de investiții. Un FG cu beneficiarii a fost organizat în data de 15 februarie la Alba Iulia, iar cel de al doilea la București în 22 februarie 2019. Echipa de management de proiect a decis să răspundă solicitării OI de a organiza un FG suplimentar și de a grupa participanții țintă în 2 cluster, astfel: beneficiari cu proiecte terminate din regiunile V, NV, Centru la FG din Municipiul Alba Iulia, iar beneficiari din regiunile S Muntenia, SV Oltenia, SE și NE spre a fi invitați la FG organizat la București. În felul acesta s-a încercat a întâmpina refuzul de participare ca urmare a distanței sau/și timpului necesar pentru participarea la FG având în vedere că IMM și microîntreprinderile, în principal, au o echipă de personal foarte restrânsă, sunt implicați în activitățile de zi cu zi. Mai mult, s-a urmărit ca la FG să participe reprezentantul beneficiarului și nu reprezentanți ai acestora (de ex. consultanți). Acest lucru a reușit în cea mai mare parte, cu o singură excepție la București, unde totuși mai multe IMM din RD SE au delegat un consultant. Conform listei de participanți atașată rapoartelor de activitate cu privire la progres la focus grupuri au participat un număr de 22 beneficiari, din șase RD, mai puțin RD NE pentru care distanța către locul de desfășurare a ridicat probleme.
- **Panel de experți.** Consultarea și validarea scenariilor referitoare la efecte și impact prezumtiv s-a realizat prin intermediul unui panel de experți organizat la data de 20 februarie 2019. Consultările și validarea s-au realizat cu un număr de 4 experți a căror experiență în domeniul de interes este foarte relevantă. Listele de invitați și de participanți vor fi atașate raportului final de activitate.
- **Analiza contrafactuală.** În vederea efectuării acestei analize s-au întreprins următoarele activități pregătitoare:
  - S-a solicitat și, respectiv, primit din partea Direcției de monitorizare a AM POR lista proiectelor terminate la 31 decembrie 2018. În acest fișier (atașat) sunt cuprinși 438 de beneficiari cu proiecte terminate din punct de vedere al realizării fizice a activităților prevăzute. Se face mențiunea că niciunul dintre proiectele fizic terminate nu a intrat în perioada de monitorizare ex-post având în vedere prevederile regulamentelor în vigoare.
  - În paralel s-a inițiat comunicarea cu OI POR din cadrul ADR 7 regiuni mai puțin dezvoltate pentru obținerea contactelor necesare identificării individuale. Cu sprijinul a două ADR, respectiv NE și SE s-a obținut lista de contacte pentru non-beneficiari, respectiv din categoria solicitanților respinși în diferitele etape ale procesului de evaluare și selecție,

fie în perioada pre-contractuală sau care s-au retras din proprie inițiativă și nu au mai materializat semnarea contractului de finanțare.

- S-au identificat 2 eșantioane din cele două regiuni: beneficiari și „grup de control” similare ca dimensiune și structură formate din non-beneficiari. Eșantioanele de beneficiari din regiunile pilot sunt formate din 37 de microîntreprinderi în NE și, respectiv 31 în regiunea SE. Eșantioanele extrase sunt prezentate în anexa la prezentul raport.
- S-a stabilit un set minimal de indicatori, care să asigure continuitatea și comparabilitatea cu analize similare anterioare, format din: cifra de afaceri, profitul net și număr de angajați.
- S-a identificat și achiziționat accesul la o bază de date <https://www.listafirme.ro/> cuprinzând indicatorii din setul minimal și s-au extras acești indicatori pentru anii 2014 și, respectiv 2017 atât pentru eșantionul de beneficiari POR, cât și pentru grupul de control. Fișierele cu acești indicatori sunt prezentate în anexă.
- S-a constatat imposibilitatea întregirii seriei de date cu valorile indicatorilor, cel puțin, pentru anul în care proiectele au fost finalizate. Data de depunere a bilanțului contabil pentru exercițiul financiar al anului 2018 fiind 31 mai 2019.

Din punct de vedere metodologic efectuarea unei evaluări pe baza analizei contrafactice presupune respectarea unor reguli de bază. Aceste reguli, măsura în care sunt satisfăcute la momentul critic al organizării cercetării, precum și observațiile și recomandările echipei de evaluare sunt sumarizate în caseta tehnică de mai jos:

Reguli de bază în evaluare	Condiție satisfăcută?	Observații/ Recomandări
Alinierea în timp a ciclurilor de evaluare cu ciclurile de programare	NU	Perioada de programare analizată (2014-2020) nu este încă finalizată
Dacă evaluarea este realizată înaintea finalizării perioadei de programare, aceasta trebuie să ajute în selectarea logicii intervențiilor	NU	Logica intervențiilor POR 2014-2020 a fost deja definită
Existența unei baze de date	DA	ONRC sau din surse comerciale
Accesibile	DA	Pentru beneficiar sistemul MySMIS furnizează parte din datele necesare; datele privind indicatorii de rezultat la nivel de firme (ex cifra de afaceri, număr de angajați, profit etc.) pot fi achiziționate din mai multe surse oficiale
complete/valide	Parțial	Mare parte a datelor sunt disponibile, însă pot apărea unele sincope referitoare la obținerea unor indicatori specifici sau la informațiile furnizate de MySMIS în special legate de primele proiecte depuse spre finanțare.

cu date înainte/după intervenție	NU	La 31 decembrie 2018 (momentul critic al cercetării) numărul de proiecte finalizate este foarte mic; Mai mult, nu există date financiare disponibile la data evaluării aferente anului 2018; În conformitate cu Ordinul nr. 10/2019 privind întocmirea și depunerea situațiilor financiare anuale, situațiile financiare pentru anul 2018 vor fi depuse în luna mai 2019
Soliditatea designului analizei contrafactice/ Credibilitatea rezultatelor la nivel de program	NU	Analiza contrafactuală trebuie să compare un număr suficient de mare de beneficiari din grupul țintă cu non-beneficiari din grupul de control; Situația curentă prezintă număr foarte limitat de proiecte care au început în 2016 (primul an al perioadei de programare cu cereri de finanțare depuse și contracte de finanțare semnate) și s-au finalizat în 2017 (ultimul an pentru care există date financiare pentru grupul țintă și grupul de control). Această situație nu este potrivită și adecvată pentru a răspunde la principalele întrebări de evaluare. Se recomandă trecerea a minim 3-5 ani de la finalizarea implementării proiectelor finanțate prin POR pentru a putea observa efectele intervenției. În prezent, nu există nici măcar un proiect care să fi intrat în faza de monitorizare a sustenabilității.

- **Studii de caz.** În conformitate cu prevederile Raportului inițial aprobat de în cadrul acestei axe s-au colectat date din teren, de la sediul proiectelor și s-au pregătit un număr de 4 studii de caz. Pentru selecția cazurilor s-a folosit un set de criterii, și anume: (1) stadiul terminat sau foarte avansat de implementare, (2) valoarea bugetului de proiect, (3) gradul de complexitate (scăzut, mediu, ridicat) ca urmare a tipului de activități derulate (achiziții, extinderi, modernizări, capacități de producție noi), (4) gradul de inovare (scăzut, mediu, ridicat) la nivel de proiect. Metodologia de selecție s-a bazat pe parcurgerea a doi pași: (1) lista scurtă prin consultarea ADR în calitate de OI cu funcție delegată pe parte de monitorizare și verificare, cei mai aproape de beneficiarii contractelor de finanțare, care cunosc cel mai bine atât stadiul de implementare, cât mai ales calitatea proceselor de implementare și rezultatele acestora, (2) gruparea și filtrarea pe baza unui număr suplimentar de criterii, și anume: tipologia de intervenție, domeniul de activitate sector industrial/servicii plecând de la premisa că aceste sectoare sunt cu aport de valoare adăugată și grad de complexitate mai mare, tipologia întreprinderii beneficiare de sprijin financiar prin POR (clasa de mărime a IMM). Metodologia de selecție și propunerile echipei de evaluare au făcut obiectul avizării prealabile. Studiile de caz sunt prezentate în volumul Anexe (Partea a II-a).

### 3.D Limitări și constrângeri și mod de rezolvare

- **Limitări și constrângeri de timp** dat fiind necesitatea de a colecta datele cantitative și calitative într-un interval care s-a desfășurat practic cu începere din 15 ianuarie până la 22 februarie 2019. Această limitare a fost generată atât de întârzierea echipei de evaluare în instrumentarea metodologiei de colectare a datelor din teren, cât și de

intervalul de timp care a coincis cu perioada legală a sărbătorilor de iarnă. De altfel, această problemă a fost identificată în matricea riscurilor atașată Raportului inițial și a fost soluționată prin: cooptarea unui expert evaluator local, printr-o bună planificare sub atenta monitorizare a conducerii BE POR, respectiv managerului de evaluare, respectarea întocmai a scadenței din graficul de deplasări, inițierea și menținerea unei comunicări cvasipermanente cu organismele intermediare din cadrul ADR, proiectarea unor instrumente de lucru adecvate scopului propus prin desfășurarea metodelor de evaluare.

- **Slaba disponibilitate a beneficiarilor** de contracte de finanțare de a se implica în ancheta online nu din cauza dezinteresului manifest, ci în cea mai mare parte din neobișnuința de a fi chestionați și din lipsa de timp la dispoziție cauzată de faptul că în microîntreprinderi sunt puține persoane și antreprenorul este pe deplin implicat în activitățile de zi cu zi. Această lipsă de disponibilitate a fost și mai evidentă prin răspunsul slab la invitațiile de participare la focus grupurile dedicate acestora, care implicau prezența fizică, față-n-față. Și acest risc a fost preidentificat, el s-a materializat, iar echipa de evaluare l-a soluționat prin următoarele măsuri luate: flexibilitate, organizarea unui FG suplimentar la nivel regional, identificarea grupului de participanți țintă din rândul beneficiarilor cu proiecte terminate cu sprijinul Direcției de Monitorizare, transmiterea din timp rezonabil a invitațiilor, acolo unde s-a putut cu 2 săptămâni înainte, comunicare telefonică asiduă a expertului evaluator și personalului din backstopping care a urmat la interval scurt după expedierea invitațiilor, în demersul de convingere asupra necesității reciproce de participare, extinderea termenului final pentru completarea chestionarelor online, răspunsul prompt la solicitările de clarificare din partea respondenților țintă și alte măsuri asiguratorii.
- **Baza de date SMIS.** În cazul acestei axe care are numărul cel mai mare de proiecte s-au întâmpinat o serie de dificultăți care au făcut necesară interogarea bazei de date de mai multe ori, ceea ce a determinat ca primele analize să se facă pe bază de valori provizorii, care după definitivarea datelor au implicat reluarea analizei și actualizarea datelor. Deficiențele în lucru cu baza de date SMIS au constat în: un număr de aprox 50 proiecte lipsă, date incomplete referitoare la proiectele contractate, în ceea ce privește proiectele respinse nu s-au găsit date pentru aprox 15 proiecte, alte proiecte nu aveau trecute bugetele sau calcule greșite la bugete, terminologie foarte apropiată a diferitelor rubrici de natură a crea confuzie, valori, cum ar fi suma eligibilă nerambursabilă care conține în fapt și contribuția proprie. Aceste aspecte au necesitat calcule din alte fișiere, refacerea cifrelor, verificarea sumelor. **Având în vedere dificultățile întâmpinate în culegerea, verificarea, corectarea datelor se recomandă ca elementele care se însumează (FEDR+BS+CP). să fie puse separat iar totalul lor să se facă ulterior prin însumare. În felul acesta se evită sau, cel puțin, se reduce probabilitatea de eroare ce poate apare la un volum mare de înregistrări.**

## 4 Analiza și interpretare

Raportul inițial definește următoarele întrebări de evaluare:

Cod întrebare de evaluare	Conținut întrebare
EG1 (Evaluare	În ce măsură a contribuit până acum și va contribui pe viitor POR la consolidarea poziției pe piață și la rata de supraviețuire a microîntreprinderilor

Cod întrebare de evaluare	Conținut întrebare
generală întrebarea 1 ..)	
EG2	În ce măsură a stimulat <b>până acum și va stimula pe viitor</b> POR competitivitatea economică a IMM-urilor, prin îmbunătățirea productivității muncii?
T2.1 (Tema 2 întrebarea 1..)	Ce tipuri de intervenții s-au dovedit a fi eficiente și care au fost cele care au întâmpinat cele mai semnificative blocaje? Care sunt caracteristicile cheie (inclusiv de context) pentru aceste mecanisme?
T2.2	Există exemple de bune practici în ceea ce privește intervențiile de promovare a inovării și competitivității?
T2.3	În ce măsură efectul asupra creșterii numărului locurilor de muncă este sustenabil?
T2.4 (întrebare adițională)	În ce măsură intervențiile finanțate creează valoare adăugată pentru firmele beneficiare, în termeni de extinderea activităților și creșterea inovării?

#### 4.A Date colectate

În formularea răspunsurilor la fiecare din întrebările de evaluare au fost luate în considerare informații obținute prin următoarele instrumente metodologice :

- Date din surse statistice cu privire la stadiul sectorului IMM (secțiunea Anexe 6A-6G)
- Date colectate și procesate din baza de date SMIS a Programului (secțiunea 6H)
- Analiza documentară și recenzia literaturii de specialitate
- Anchetă cu participarea beneficiarilor (rezultate parțiale Secțiunea Anexa 7)
- Interviuri cu responsabili din organismele intermediare din 7 ADR (secțiunea Anexe)
- Focus grup cu participarea beneficiarilor
- Focus grup cu participarea factorilor interesați relevanți
- Panel de experți
- Studii de caz

Mecanismul de colectare a fiecărei categorii de date prin instrumentele metodologice succint descrise mai sus este prezentat în tabelul sinoptic de mai jos.

Tabel 0. Mecanismul de colectare a datelor

Cod	Date colectate
-----	----------------



IE	Calitative						Cantitative	
	Anchetă	Interviu		Focus Grup		Panel experți		Studiu de caz
		Beneficiar	Factor Interesat	Beneficiar	Factor interesat			
EG1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
EG2	✓	✓	✓				✓	
T2.1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
T2.2		✓	✓	✓	✓		✓	
T2.3		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
T2.4			✓		✓		✓	

Sursa: Raportul inițial

## 4.B Analiza datelor

Dezvoltarea regională este un concept care are în centrul atenției dezvoltare economică axată pe îmbunătățirea competitivității sectorului IMM. Dezvoltarea regională are între obiective impulsivitatea și diversificarea activităților economice și promovarea investițiilor în vederea stimulării principalilor factori de creștere a competitivității economice, respectiv: productivitatea muncii, inovarea și internaționalizarea activităților economice ale sectorului IMM.

Totodată, IMM-urile, prin natura activităților lor circumscrisă majoritar sectorului servicii, precum și scara la care își desfășoară activitățile sunt foarte conectate la piețele locale și regionale, numai o parte dintre ele având capacitatea să-și desfășoare afacerile la nivel național sau să găsească o nișă pe piață internațională. Așadar, cele mai multe IMM-uri apar local și acționează la scara respectivă, trasându-și o piață locală sau regională. Aceasta este o principală provocare deoarece specializarea în servicii este deja o caracteristică a sectorului IMM atât la nivel național, cât și regional.

Reconversia către un profil de specializare industrială sau de prelucrare secundară și terțiară a produselor agricole, de natură a adăuga valoare, implică un demers semnificativ ținând cont de profilul întreprinzătorului român, de gradul său de instruire, de ocupația anterioară lansării în afaceri, categoria de vârstă și alți factori culturali.<sup>4</sup>

Rata de absorbție oferă cea mai sintetică imagine descriptivă în orice moment al perioadei de implementare. Mai mult, descompunerea ratei de absorbție pe principalii factori de influență evidențiază progresul pe *etapele* din ciclul de implementare. Analiza coroborată a acestui set de indicatori sintetici este de natură să contribuie la fundamentarea deciziilor în scopul identificării

<sup>4</sup> Anexa 6.7. Profilul întreprinzătorului român și dificultăți întâmpinate

unor măsuri de intervenție care să susțină creșterea vitezei de absorbție a fondurilor alocate POR 2014-2020.

Astfel, progresul financiar în gestiunea POR 2014-2020 este dat de acțiunea sinergică a progresului în:

- asigurarea transparenței și accesibilității programului;<sup>5</sup>
- selecția și aprobarea CF depuse de către solicitanții eligibili;<sup>6</sup>
- pregătirea și încheierea contractelor de finanțare pentru proiectele aprobate în urma evaluării și selecției;<sup>7</sup>
- procesarea cererilor de rambursare/de plată și efectuarea plăților;<sup>8</sup>
- rambursarea cheltuielilor de către CE.<sup>9</sup>

Tabelul 1 - Principalii indicatori financiari ai POR Axa Prioritară 2 și progresul în implementare

Nr. crt.	Specificație	UM	Valoare indicator
1	Alocare financiară la nivel POR pentru AP2	Mil. lei	5.372.224.017
2	Valoarea finanțării nerambursabile solicitate	Mil. lei	7.891.058.395
3	Valoarea finanțării nerambursabile aprobate după evaluare și selecție	Mil. lei	4.393.264.609
4	Valoarea finanțării nerambursabile contractate	Mil. lei	3.654.145.195
5	Valoarea plăților efectuate către beneficiari	Mil. lei	915.583.117
6	Sume rambursate de CE (absorbție)	Mil. lei	778.322.655
7=2:1	Rata de accesibilitate a operațiunilor din axă	%	146,89%
8=3:2	Rata de aprobare a CF	%	55,67%
9=4:3	Rata de pregătire a încheierii contractelor	%	83,18%
10=4:1	Rata de contractare finală la nivel de axă	%	68,02%
11=5:4	Rata de procesare a cererilor de prefinanțare/plată/rambursare	%	25,06%
11=6:5	Rata de rambursare a cheltuielilor de la CE	%	85,01%
12=6:1	Rata de absorbție a fondurilor de la UE	%	14,49%

Sursa: SMS și calcule proprii pe date disponibile la 31 decembrie 2018

<sup>5</sup> Această perspectivă asupra progresului este dată de **rata de accesibilitate** calculată ca raport între valoarea finanțării nerambursabile solicitată și alocarea financiară.

<sup>6</sup> Această perspectivă asupra progresului este dată prin intermediul **ratei de aprobare**, calculată ca raport între valoarea finanțării nerambursabile aprobate în urma procesului de evaluare și valoarea finanțării nerambursabile solicitată de beneficiari în CF

<sup>7</sup> Această perspectivă este dată de **rata de pregătire a încheierii contractării**, înțeleasă ca **rata de succes a procesului de selecție**, calculată ca raportul dintre valoarea finanțării nerambursabile contractată și valoarea finanțării nerambursabile aprobate la contractare la încheierea procesului de evaluare și selecție.

<sup>8</sup> Această perspectivă asupra progresului este dată prin intermediul **ratei de efectuare a plăților**, determinată ca raport între suma valorică a plăților efectuate către beneficiarii contractelor de finanțare/furnizorii acestora conform cu mecanismul de efectuare a plăților și valoarea finanțării nerambursabile pentru proiectele de investiții contractate.

<sup>9</sup> Această perspectivă este dată de **rata de rambursare a cheltuieli de la CE** calculată ca raport între sumele rambursate de CE și plățile efectuate la nivelul programului către beneficiarii de contracte de finanțare în baza CP/CR aprobate la plată.

Ratele din tabelul nr.1 , determinate ca raporturi între rezultatele valorice ale diferitelor etape, urmăresc evidențierea procesualității pe întreg lanțul organizatoric al coordonării, gestionării și controlului fondurilor alocate axei. Ratele astfel calculate indică, într-un mod sintetic, progresul pe etape organizatorice (depunere, evaluare și selecție, etapa pre-contractuală, contractare) și, respectiv, în execuția contractelor finanțate, precum și absorbția și rambursarea fondurilor de către UE.

- **Rată de accesibilitate** a fost foarte mare, ilustrată printr-un procent de 146,89% scoate în evidență interesul manifestat de sectorul IMM ca expresie a unei nevoi mari de finanțare, dar pune în evidență și rezultatele activităților de informare, promovare, instruire și de sprijin acordate solicitanților și pieței de consultanță în accesarea fondurilor europene, desfășurate înainte și după deschiderea celor 8 apeluri pentru depunerea proiectelor, respectiv, în perioada de clarificări de către actorii din sistemul instituțional de implementare POR 2014-2020.
- **Rata de aprobare a cererilor de finanțare** în procent de 55,67% oferă o indicație asupra exigențelor ridicate impuse prin criteriile administrative de eligibilitate, precum și a celor din evaluare, dar și a capacității administrative încă slabe a sectorului țintă de a răspunde acestor exigențe.
- **Rata de pregătire a încheierii contractării.** Din perspectiva procesualității această rată poate fi asimilată ca rata de succes a procesului de selecție și este calculată ca raportul dintre valoarea finanțării nerambursabile *contractată* și valoarea finanțării nerambursabile *aprobată la contractare* în urma încheierii procesului de evaluare și selecție și este de 83,18%. Se apreciază că acest nivel al ratei de contractare efectivă este ridicat, ceea ce scoate în evidență eforturile sistemului instituțional de implementare a programului, dar și ale solicitanților selectați la finanțare după terminarea procesului de evaluare de a furniza documentația necesară în perioada pre-contractuală scurtă, pentru contractarea efectivă a finanțării.
- **Rata de contractare efectivă** la nivel de axă prioritară se ridică la 68,02% ceea ce coroborat cu rata de pregătire pentru încheierea contractelor scoate în evidență fenomenul renunțării la semnarea contractelor din partea celor selecționați la finanțare, fie schimbări importante care au intervenit din momentul depunerii CF și până în la închiderea perioadei pre-contractuală care au descalificat o parte dintre solicitanții selectați deoarece nu mai îndeplineau criteriile administrative și de eligibilitate stabilite sau alte motivații ce țin de modificări majore care au intervenit (fie capacitatea de co-finanțare, accesul la surse de finanțare altele decât cele proprii, modificări în piața relevantă). Cauzele acestui ecart între rata de pregătire a încheierii contractelor și rata de contractare efectivă trebuie căutate și în exigențele și sarcinile de natură administrativă, precum și în analiza duratei etapelor parcurse de la deschiderea apelului și până la semnarea contractelor. În concluzie, în această zonă a fluxului managerial există încă rezerve substanțiale de îmbunătățire, prin analiza aprofundată a factorilor de influență negativă sus menționați.
- **Rata de procesare a cererilor de prefinanțare/plată/rambursare** oferă și cea mai bună indicație asupra progresului în implementarea fizică a activităților de la nivelul proiectelor/contractelor de finanțare atribuite. De altfel, **rata de 25,06%** rezultată se coroborează cu proporția proiectelor terminate la data de 31 decembrie 2018, care va fi

analizată în secțiunile următoare. Această rată poate fi considerată corespunzătoare stadiului de implementare.

- **Rata de absorbție** a fondurilor de la UE în cadrul AP2 se ridică la 14,49% și este apreciată drept corespunzătoare stadiului de implementare a contractelor de finanțare încheiate (16,5% proiecte terminate).
- Nu în ultimul rând, **rata de rambursare a cheltuielilor de la CE de 85,01%** indică un ritm accelerat de procesare și de plată a cererilor pe care programul le adresează CE și un progres financiar corespunzător celui fizic, fără sincope majore.

#### 4.B.1 Întrebarea de evaluare EG1 - În ce măsură a contribuit până acum și va contribui pe viitor POR la consolidarea poziției pe piață și la rata de supraviețuire a microîntreprinderilor?

În formularea răspunsurilor de mai jos au fost luate în considerare date și informații obținute prin următoarele metode și instrumente de evaluare:

- Analiza datelor din sursa administrativă SMIS
- Ancheta în rândul beneficiarilor de finanțare, inclusiv pe P.I 2.1A și 2.1.B.
- Discuțiile de grup cu factori relevanți interesați, inclusiv beneficiari
- Interviuri semi-structurate cu grup de responsabili OI din cadrul fiecărui ADR către care s-au delegat funcții pe partea de management al implementării AP2 POR

Analiza lor coroborată a condus la următoarele constatări:

Stadiul timpuriu de implementare a majorității contractelor de finanțare încheiate conduce către aprecieri mai degrabă bazate pe o logică teoretică a impactului potențial al investițiilor efectuate de beneficiarii de finanțare, fără a avea un instrument de măsurare a eficacității acestora la 31 decembrie 2018. În schimb, această logică teoretică bazată pe congruența factorilor a fost verificată în exercițiul de evaluare cu un spectru larg de părți interesate direct implicate.

În primul rând, identificarea și măsurarea poziției pe piață a unei microîntreprinderi sau a unui IMM, în general, este un demers greu de efectuat cu instrumente științifice, cum ar fi măsurarea cotei de piață înainte și la un interval de timp după intervenție din următoarele considerente:

- IMM-urile sunt implicate în cea mai mare proporție în activității de servicii tradiționale. Datele statistice<sup>10</sup> pe ansamblul țării arată că un procent de 97,5% din numărul IMM active își desfășurau activitate în servicii, în timp ce în industrie activau 11,6% din numărul total al IMM și situația, cu excepția Capitalei, nu diferă semnificativ pe regiuni de dezvoltare.
- Prin urmare prin natura activității lor au o piață locală sau cel mult zonală. Serviciile (mai puțin cele din turism, TIC, activități de transport și parțial construcții) se produc, se furnizează și se consumă local sau cel mult zonal. Puține dintre ele sunt aspirante la o piață națională sau internațională;
- Formula care stă la baza calculării unei cote de piață valorice este raportul dintre cifra de afaceri a IMM și valoarea totală a tranzacțiilor care se operează pe segmentul sau nișa

<sup>10</sup>Tabelul T7a coroborat cu tabelul T1a secțiunea disparități regionale din Anexa 1 Tabele și grafice.

de piață unde este prezent. Prin urmare, chiar dacă IMM și-ar identifica în planul de afaceri competitorii locali cu care împarte piața, indisponibilitatea unor date referitoare la piața locală conduce la imposibilitatea măsurării. Pentru IMM care oferă servicii cu valoare adăugată mare și de înalt profesionalism, jucătoare pe o piață națională sau internațională probabilitatea disponibilității de date veridice cu privire la volumul valoric total al tranzacțiilor pe respectivele piețe crește (date sectoriale INS, date de bilanț, date din surse administrative ale unor asociații de ramură etc.), dar costurile de timp, personal calificat și bani pentru accesarea unor astfel de surse de date poate reprezenta o barieră de accesare.

- Având în vedere considerentele de natură teoretică de mai sus, aprecierea consolidării poziției în piață poate fi făcută de subiecții în cauză prin urmărirea căilor de extindere a vânzărilor, respectiv calea intensivă (număr mai mare de tranzacții în unități fizice sau valorice cu aceiași clienți înainte și după investiție), calea extensivă (numărul și volumul valoric al vânzărilor către clienți noi adăugați în portofoliu după efectuarea investiției subvenționate) și, desigur, calea mixtă.
- Din acest considerent în actualul exercițiu de evaluare această întrebare a fost adresată beneficiarilor, dar și factorilor responsabili din OI în calitatea lor de martori ai transformărilor intervenite la nivelul afacerilor beneficiarilor.
- Opiniile și percepțiile reieșite din această interogare încrucișată sunt sintetic prezentat în secțiunea de Constatări.

Cu referire la indicatorul de rezultat cu privire la retenția IMM, după cum indică POR 2014-2020 la secțiunea indicatori și, respectiv coloanele de țintă valorică și de sursă de documentare acesta este astfel formulat:

Indicator de rezultat specific programului aferent obiectivului specific 2.1: Rata de supraviețuire a microîntreprinderilor la 3 ani de la înființare să atingă ținta de 72,8% la nivelul anului 2023 comparativ cu referința bază de 62,8% în anul 2011.

Sursa de documentare a indicatorului este EUROSTAT. Desigur, EUROSTAT efectuează astfel de cercetări prin intermediul planului anual de cercetare statistică al INS al României. Din acest considerent în evaluarea stadiului de atingere a acestui indicator s-a aplelat la ultima cercetare disponibilă, sintetic redată prin reprezentarea grafică nr.18 din **Anexa 1.E Demografia și dinamica IMM având ca sursă de documentare baza de date TEMPO online, Cercetarea statistică Eurostat DOSME - Întreprinderile nou create și profilul întreprinzătorilor din România**. POR 2014-2020 nu prevede constituirea unor surse proprii de documentare a indicatorului. În interpretarea datelor statistice, contribuția POR la atingerea indicatorului trebuie corelată cu greutatea specifică a numărului de IMM finanțate raportat la populația totală de IMM din România la orizontul de previziune planificat.

Astfel, reprezentarea grafică nr.18 din volumul Anexe, **Rata de supraviețuire a întreprinderilor nou create la 1 an de la înființare** oferă o indicație clară cu privire evoluția ratei de supraviețuire a întreprinderilor nou create la un an de la înființare al cărui trend a fost oscilant crescător în intervalul 2008-2014 și descrescător ulterior acestui an fără a atinge valoarea minimă a indicatorului înregistrată în anul de referință 2008.

Această evoluție de la 63,4 în anul 2011 la 81,1% în 2014 și, ulterior la 77,8% în anul 2015 și doar 68,9% în ultimul an cu date disponibile (2016) indică faptul că supraviețuirea întreprinderilor nou create la un an de la înființare deși crește, este volatilă și deci nesustenabilă din cauza unor vulnerabilități pe care le întâmpină întreprinderile aflate la început de drum în activitatea lor.

Această tendință pe fond de creștere oscilatorie este o premisă favorabilă pentru promovarea unor instrumente de politici publice de sprijin financiar și non-monetar care să ajute întreprinderile nou înființate să se mențină în activitate și să evolueze către o categorie de mărime superioară celei în care se încadrează la înființare.

**Tabelul nr.2.a.** Stadiul de realizare a țintelor indicatorilor de program la nivelul P.I.2.1.

Indicator	ID	Unitate măsură	Val de referință 2011	Categoria regiunii	Valoarea-țintă (2023)	Realizat la 31 decembrie 2016 (%)	Realizat la 2016 din ținta la 2023 (%)
<b>Indicatori de rezultat ("result")</b> <sup>11</sup>							
Rata de supraviețuire a microîntreprinderilor la 3 ani de la înființare <sup>12</sup>	153	%	62,8	Mai puțin dezvoltate	72,8	68,9	94,6%

Sursa: POR 2014-2020 și date din ancheta DOSME <sup>13</sup>, INS

**Tabelul nr.2.b.** Stadiul de realizare a țintelor indicatorilor de program la nivelul P.I.2.1.

ID	Indicator	Unitate de măsură	Fond	Categoria regiunii (dacă este relevantă)	Valoarea-țintă (2023)	Contractat dec. 2018	Realizat dec.2018
CO0 1	Investiție productivă: Număr de societăți sprijinite	Întreprinderi	FEDR	Mai puțin dezvoltate	2.037	1.854	395
CO0 2	Investiție productivă: Număr de societăți care primesc granturi	Întreprinderi	FEDR	Mai puțin dezvoltate	1.897	1.852	395
CO0 4	Investiție productivă: Număr de societăți care beneficiază de sprijin nefinanciar	Întreprinderi	FEDR	Mai puțin dezvoltate	140	27	0
CO0 6	Investiție productivă: Investiții private combinate cu sprijinul public pentru întreprinderi (granturi)	În EUR	FEDR	Mai puțin dezvoltate	50.000.000,0	134.079.403,84	18.948.021,77

<sup>13</sup> Demography of Small and Medium sized Enterprises- Întreprinderile nou create și profilul întreprinzătorilor din România

Sursa: date preliminare colectate în vederea elaborării RAI POR 2018

Tabelul 2.a. de mai sus prezintă stadiul de realizare a țintelor indicatorilor de program la nivelul priorității de investiție 2.1. Astfel, tabelul indică gradul de îndeplinire indicatorul de rezultat, respectiv “rata de supraviețuire a microîntreprinderilor la 3 ani de la înființare”. Se evidențiază un nivel de realizare în anul 2016 de 94,6%. Acest nivel trebuie să fie interpretat prudent, având în vedere volatilitatea anuală (subliniată prin reprezentarea grafică nr.18 din Anexa 1)<sup>14</sup>, dar și prin prisma diferenței în definirea variabilei timp a acestui indicator. Astfel, în analiza și interpretarea evoluției acestui indicator se impune o precizare de ordin metodologic, și anume având în vedere sursa de documentare a indicatorului de rezultat P.I.2.1, respectiv cercetări DOSME INS, trebuie avută în vedere diferența în definiția indicatorului pe variabila timp. Cercetările INS vizează măsurarea rezilienței întreprinderilor nou înființate după un an de activitate, în timp ce indicatorul de rezultat POR AP2 P.I. 2.1. este definit cu luarea în calcul a variabilei timp la 3 ani de la înființare.

În ceea ce privește indicatorii de realizare imediată prezentați în cuprinsul tabelului 2.b. se pot observa următoarele aspecte semnificative:

- Număr de societăți sprijinite: un procent de 91% din valoarea țintă este deja contractat, în timp ce nivelul de realizarea al indicatorului la sfârșitul anului 2018 se ridică la 19,4%;
- Număr de societăți care primesc granturi înregistrează valori apropiate cu cele de mai sus;
- În schimb, societățile care beneficiază de sprijin nefinanciar se ridică doar la 19,3% raportat la situația contractărilor și fără finalizare la 31 decembrie 2018;
- În ceea ce privește volumul valoric al investițiilor private combinate cu sprijinul public pentru întreprinderi (granturi) nivelul de contractare se ridică la 268,1%, ceea ce reprezintă o rezervă asiguratorie semnificativă, care crează premise favorabile îndeplinirii țintei finale prevăzute la orizontul anului 2023 și un procent de realizare efectivă la 31 decembrie 2018 care se ridică la 37,9% din valoarea țintă planificată.

În altă ordine de idei, acțiunea pe piața internă (locală, regională și națională) a beneficiarilor contractelor de finanțare este clară și din perspectiva rezultatelor anchetei online prezentate extensiv în Anexa nr. 1H. Rezultate din ancheta online în rândul beneficiarilor. Astfel, majoritatea beneficiarilor intervievați (65%) susțin că au vânzări pe piața locală sau pe piața regională (57,8%), precum și pe piața națională (49,4%). Doar 9,3% declară că au vânzări în afara pieței UE. Privit din perspectiva stadiului de implementare a proiectelor 70% din răspunsurile proiectelor încheiate privesc piața locală, în timp ce 31,8% din răspunsurile proiectelor aflate în implementare se referă la piața Statelor Membre ale UE. Tot sectorul economic indiferent de domeniul de activitate CAEN înregistrează cea mai mare pondere pe piața locală. Un rezultat interesant îl oferă beneficiarii din industrie (33,3% își remarcă prezența pe piața internă a UE, iar cei din transport și comunicații cu 35,5% pe piața externă a UE).

Totodată, se apreciază că POR 2014-2020 a produs rezultate eficiente în ceea ce privește diversificarea produselor și serviciilor IMM, precum și îmbunătățirea calității acestora.

În același timp, este necesară o reflecție asupra viitorului și asupra nevoilor încă neacoperite sau a celor nou apărute. Cu titlu de exemplu, analiza datelor anchetei arată dificultatea dezvoltării

---

<sup>14</sup> Cercetarea Eurostat DOSME - Întreprinderile nou create și profilul întreprinzătorilor din România

de beneficiarii intervievați în: (i) a adopta de noi tehnologii; (ii) a implementa colaborări cu alte entități; (iii) a-și internaționaliza piața. Parte din aceste nevoi semnalate de beneficiari vor putea fi acoperite prin viitoarele apeluri din cadrul Axei prioritare 2, cât și prin priorități de investiție din Axa prioritară 1- Promovarea transferului tehnologic.

#### 4.B.2 Întrebarea de evaluare EG2 - În ce măsură a stimulat până acum și va stimula pe viitor POR competitivitatea economică a IMM-urilor, prin îmbunătățirea productivității muncii?

În formularea răspunsurilor de mai jos au fost luate în considerare date și informații obținute prin următoarele metode și instrumente de evaluare :

- Analiza datelor din sursa administrativă SMIS;
- Discuțiile de grup cu factori relevanți interesați, inclusiv beneficiari;
- Interviuri semi-structurate cu grup de responsabili OI din cadrul fiecărui ADR către care s-au delegat funcții pe parte de management al implementării AP2 POR;
- Ancheta în rândul beneficiarilor de finanțare, inclusiv pe P.I.2.2;
- Panel de experți.

Analiza lor coroborată a condus la următoarele constatări:

Prin prioritate de investiții 2.2. POR sprijină activitățile de construcție, modernizare sau extindere a spațiilor de producție sau servicii, specifice IMM-urilor beneficiare, care pot contribui la îmbunătățirea și creșterea capacităților de dezvoltare a produselor și a serviciilor. De asemenea, se sprijină și activitățile pentru dotarea cu echipamente și instalații industriale, mașini și utilaje sau alte tipuri de dotări specifice, necesare îmbunătățirii capacităților de dezvoltare a produselor și a serviciilor specifice IMM-urilor beneficiare. Sunt avute în vedere cu precădere activitățile de inovare.

Astfel, principalele activități sprijinite prin intermediul acestei priorități de investiții vizează:

- construcția/modernizarea și extinderea spațiului de producție/servicii IMM, inclusiv dotare cu active corporale și necorporale;
- activități necesare pentru parcurgerea și implementarea procesului de certificare a produselor, serviciilor sau diferitelor procese specifice;
- promovarea produselor și serviciilor, realizarea de site-uri pentru prezentarea activității și a produselor sau serviciilor promovate, inclusiv instrumente de vânzare on-line, facilitarea comerțului și inovații specifice;
- activități specifice procesului de internaționalizare (participarea la târguri și expoziții internaționale, investiții în adaptarea proceselor tehnologice de producție la sistemele de certificare și standardizare specifice piețelor de export, etc).

Prin urmare, se urmărește sprijinirea întreprinderilor care operează în domenii economice în care se poate dezvolta și/sau menține un avantaj competitiv. În acest sens, s-a planificat sprijinirea IMM-urilor care își desfășoară activitatea în domeniile competitive, identificate conform SNC, precum și a celor care intenționează să își adapteze activitatea la aceste domenii.



S-a pornit de la prezumția că IMM-urile finanțate în cadrul acestei priorități de investiții sunt capabile să acceseze și instrumente sau produse financiare mai elaborate comparativ cu grantul, fiind sustenabile din punct de vedere economic. Sprijinul oferit prin POR urmărește încurajarea IMM-urilor inovative, care își propun să exploateze potențialul inovativ propriu sau al pieței, în promovarea operațiunilor de afaceri.

În opinia beneficiarilor îmbunătățirea productivității muncii indicator de rezultat aferent celui de al doilea obiectiv specific a fost considerat un indicator greu de îndeplinit, având în vedere cerințele pentru dezvoltare tehnologică și inovare ale acestei axe și, în special, ale obiectivului urmărit prin P.I.2.2

Astfel, indicatorul aflat la numărătorul formulei de calcul < cifra anuală de afaceri > este apreciat ca mai puțin relevant din perspectiva investițiilor cu sprijin POR, deoarece creșterea se poate datora altor factori de influență sau/și de venituri obținute de întreprindere din alte activități decât cele de bază sau urmare a unor conjuncturi favorabile/nefavorabile pe segmentul de piață ( de ex. ieșirea/intrarea din/în piață a unui mare competitor, cum de altfel s-a întâmplat în diferite regiuni NE, SV Oltenia, închirierea altor active ale societății etc.).

În toate interviurile susținute și discuțiile de grup s-au dat exemple despre cazuri în care beneficiarii în urma achiziției echipamentelor și tehnologiei fluxurile de fabricație au mecanizat procesele de producție, sau chiar le-au automatizat. Mecanizarea și automatizarea nu contribuie la crearea de noi locuri de muncă, dar fabrica funcționează având rezultate bune, randamente superioare cu impact asupra reducerii costurilor de producție, ceea ce face întreprinderea mai competitivă în raport cu concurența. Dimpotrivă, opiniile colectate conduc către constatarea că înlocuirea cu echipamente și tehnologii noi, moderne este de natură să conducă la dislocarea de locuri de muncă, sub aspectul numărului. În schimb, alinierea tehnologică conduce la necesitatea de a angaja, recalifica sau perfecționa forța de muncă de mai înaltă pregătire și calificare, la modificări în structura personalului.

Deși indicatorul de rezultat este corect întrucât productivitatea este unul din factorii principali de stimulare a competitivității economice, totuși, beneficiarii din PI.2.2. susțin că formula de calcul a productivității ca raport între cifra de afaceri anuală și numărul mediu anual de salariați este mai puțin potrivită având în vedere angajamentele luate referitoare la crearea de noi locuri de muncă. În mod normal, modernizările tehnologice conduc la creșterea randamentelor de producție și, în unele cazuri, la schimbări necesare în structura personalului fără creșteri ale numărului total necesar de personal sau dimpotrivă implică reducerea numărului de personal. Numai într-o astfel de ipostază productivitatea muncii calculată în baza formulei clasice va înregistra creștere. Atunci când firma face angajări de resurse umane potrivit cu angajamentele din contractul de finanțare și cu cerințele operațiunii, productivitatea muncii va înregistra creștere numai în situația în care dinamica cifrei de afaceri este mult superioară dinamicii numărului de personal. În celelalte situații indicele de creștere a productivității muncii va fi unul negativ.

Așadar, indicatorul aflat la numitorul formulei de calcul indicată prin Program < număr mediu anual de salariați > se apreciază a fi mai puțin relevant în situația unor proiecte care își propun competitivitate economică prin modernizare tehnologică.

Tabelul nr. 3.a Stadiul de realizare a țintelor indicatorilor de program la nivelul P.I.2.2.

Indicator	ID	Unitate măsură	Val de referință 2011	Categoria regiunii	Valoarea-țintă (2023)	Realizat la 31 decembrie 2016 (%)	Realizat la 2016 din ținta la 2023 (%)
<b>Indicatori de rezultat ("result")</b>							
Productivitatea muncii în IMM-uri	154	RON	400.315 <sup>15</sup>	Regiune mai dezvoltată	500.373	429.000	85,7%
			216.304	Regiuni mai puțin dezvoltate	316.479	243000 / 299000 <sup>16</sup>	76,8 -94,5%

Sursa: POR 2014-2020 și date INS, Anuarul Statistic Al Romaniei 2018; unitățile locale active din industrie, construcții, comerț și alte servicii

Gradul de îndeplinire a indicatorului de rezultat în cazul P.I. 2.2. variază pe regiuni de dezvoltare. Raportat la ținta stabilită prin POR pentru anul 2023 acesta este îndeplinit în anul 2016 în proporție de 76,8% în regiunea NE și de 94,5% în regiunea Centru. Celelalte 5 regiuni mai puțin dezvoltate se încadrează cu nivelul de îndeplinire a rezultatului în intervalul de amplitudine descris de cele două valori minime și, respectiv maxime.

Tabelul nr. 3.b Stadiul de realizare a țintelor indicatorilor de program la nivelul P.I.2.2.

ID	Indicator	Unitate de măsură	Fond	Categoria regiunii (dacă este relevantă)	Valoarea-țintă (2023)	Contractat dec. 2018	Realizat dec. 2018
CO01	Investiție productivă: Număr de societăți sprijinite	Întreprinderi	FEDR	Mai puțin dezvoltate	510	825	1
CO02	Investiție productivă: Număr de societăți care primesc granturi	Întreprinderi	FEDR	Mai puțin dezvoltate	490	805	1
CO03	Investiție productivă: Număr de	Întreprinderi	FEDR	Mai puțin dezvoltate	20	20	0

<sup>15</sup> An de referință 2012

<sup>16</sup> Productivitatea muncii în regiunile mai slab dezvoltate variază de la 243 mii le/persoană în NE la 299 mii lei în regiunea Centru

ID	Indicator	Unitate de măsură	Fond	Categoriea regiunii (dacă este relevantă)	Valoarea-țintă (2023)	Contractat dec. 2018	Realizat dec.2018
	societăți care beneficiază de sprijin financiar, altul decât granturile						
CO06	Investiție productivă: Investiții private combinate cu sprijinul public pentru întreprinderi (granturi)	în EUR	FEDR	Mai puțin dezvoltate	250.000.000,00	423.732.203,10	181.806,78
CO07	Investiție productivă: Investiții private combinate cu sprijinul public pentru întreprinderi (altele decât granturile)	în EUR	FEDR	Mai puțin dezvoltate	252.000.000,00	78.000.000,00	0

Sursa: date preliminare colectate în vederea elaborării RAI POR 2018

Tabelul nr. 3.a de mai sus prezintă stadiul de realizare a țăintelor indicatorilor de program la nivelul priorității de investiție 2.2. Astfel, tabelul indică un gradul de îndeplinire a indicatorului de rezultat, respectiv “ productivitatea muncii în IMM-uri”. Se evidențiază un nivel de îndeplinire de care variază între 76,8% până la 94,5% , ceea ce ilustrează că productivitatea muncii a înregistrat un ritm de creștere mai accentuat în regiunile mai slab dezvoltate, aspect de natură a contribui la reducerea disparităților. În schimb, și acest nivel trebuie să fie interpretat cu prudență, având în vedere că productivitatea muncii, în conformitate cu sublinierile de mai sus, este rezultatul unui cuplu de factori de influență, dintre care randamentul tehnologic și nu avantajul adus de creșterea numărului mediu de salariați.

**În concluzie, creșterea productivității muncii planificate are toate premisele să se realizeze, ca urmare a randamentului superior al echipamentelor și utilajelor achiziționate în scopul modernizării tehnologice.**

În ceea ce privește indicatorii de realizare imediată prezentați în cuprinsul tabelului 4.b. se pot observa următoarele aspecte semnificative:

- Număr de societăți sprijinite: situația contractărilor raportată la valoarea țintă evidențiază un indice de 161,7% ceea ce crează rezervă asiguratorie pentru îndeplinirea indicatorului.
- Aproximativ același nivel de angajare prin contract în ceea ce privește Număr de societăți care primesc granturi.
- Realizările efective la sfârșitul anului 2018 sunt semnificativ mici, ceea ce scoate în evidență că mai toate proiectele atribuite sunt în proces de implementare.
- În ceea ce privește volumul valoric al investițiilor private combinate cu sprijinul public pentru întreprinderi (granturi) nivelul de angajare prin contractare care se ridică la 169,5%, ceea ce teoretic reprezintă o rezervă asiguratorie semnificativă, care crează premise favorabile îndeplinirii țintei finale prevăzute la orizontul anului 2023. Nivelul de realizare efectivă este foarte scăzut.
- În schimb, gradul de angajare prin contractare a indicatorului de realizare imediată volumul valoric al investițiilor private combinate cu sprijinul public pentru întreprinderi (altele decât granturile) este de doar 30,95% din valoarea țintă planificată.

#### 4.B.3 Întrebarea de evaluare T2.1 - Ce tipuri de intervenții s-au dovedit a fi eficiente și care au fost cele care au întâmpinat cele mai semnificative blocaje? Care sunt caracteristicile cheie (inclusiv de context) pentru aceste mecanisme?

În formularea răspunsurilor de mai jos au fost luate în considerare date și informații obținute prin următoare metode și instrumente de evaluare :

- Analiza datelor din sursa administrativă SMIS;
- Discuțiile de grup cu factori relevanți interesați, inclusiv beneficiari;
- Interviuri semi-structurate cu grup de responsabili OI din cadrul fiecărui ADR către care s-au delegat funcții pe parte de management al implementării AP2 POR;
- Ancheta în rândul beneficiarilor de finanțare pe AP2.

Analiza lor coroborată a condus la următoarele constatări:

În urma tuturor apelurilor desfășurate pe AP 2, s-a depus, până în anul 2018 inclusiv, un număr de 4.945 proiecte, care au prevăzut bugete eligibile nerambursabile (FEDR + Contribuție națională) în valoare de 7.891,1 mil lei (din care 6.707,4 mil lei reprezintă bugetul total de cheltuieli eligibile UE iar 1.183,7 mil lei bugetul aferent cofinanțării naționale).

Pe lângă proiectele menționate, mai există un proiect reprezentând Fondul de capital de risc pentru IMM-uri (Equity). Valoarea eligibilă nerambursabilă este de 58.820.000 lei, din care din care 50.000.000 lei fonduri europene. Acesta nu este inclus în raportările din tabelele următoare (dacă nu se menționează altfel).

**Tabel 4. Distribuția pe regiuni de dezvoltare a numărului de contracte de finanțare semnate la 31 decembrie 2018 în cadrul AP2 și tipuri de priorități de investiție**

Numar contracte semnate	Nord-Vest	Centru	Nord-Est	Sud-Est	Sud - Muntenia	București - Ilfov	Sud-Vest Oltenia	Vest	Total
<b>TOTAL, din care</b>	<b>545</b>	<b>377</b>	<b>329</b>	<b>360</b>	<b>320</b>	<b>208</b>	<b>271</b>	<b>240</b>	<b>2650</b>
<b>TOTAL 2.1, din care</b>	<b>354</b>	<b>247</b>	<b>229</b>	<b>247</b>	<b>254</b>	<b>148</b>	<b>178</b>	<b>193</b>	<b>1850</b>
2.1.A. Microîntreprinderi	353	247	227	205	250	132	177	192	1783
2.1.B. Incubatoare de afaceri			2						2
ITI 2.1.	1			42	4	16	1	1	65
<b>2.2. IMM -uri</b>	<b>190</b>	<b>130</b>	<b>100</b>	<b>112</b>	<b>66</b>	<b>60</b>	<b>93</b>	<b>47</b>	<b>798</b>
ITI 2.2.	1			1					2

Sursa SMIS și prelucrările echipei de evaluare, date la 31.12.2018 date definitive

În cadrul acestor apeluri au fost depuse 4.945 de proiecte, din care au fost acceptate la finanțare 3.624 de proiecte și contractate 2.650 de proiecte. Din totalul proiectelor, 69,8% au fost contractate pe prioritatea de investiții 2.1 Microîntreprinderi și Incubatoare de afaceri și, respectiv, 30,2% pentru P.I. 2.2. IMM. Proporții relativ similare se înregistrează și în analiza în profil regional a distribuției contractelor de finanțare pe priorități de investiție. Abaterile procentuale față de media pe total țară sunt minore și nu sunt de natură să schimbe acest raport.

**Tabel 5. Ponderea pe regiuni de dezvoltare a numărului de contracte de finanțare semnate la 31 decembrie 2018, pe tipuri de priorități de investiție**

Pondere regiune în total național	Nord-Vest	Centru	Nord-Est	Sud-Est	Sud - Muntenia	București - Ilfov	Sud-Vest Oltenia	Vest	Total
<b>TOTAL, din care</b>	<b>20,6%</b>	<b>14,2%</b>	<b>12,4%</b>	<b>13,6%</b>	<b>12,1%</b>	<b>7,8%</b>	<b>10,2%</b>	<b>9,1%</b>	<b>100</b>
<b>TOTAL 2.1, din care</b>	<b>19,1%</b>	<b>13,4%</b>	<b>12,4%</b>	<b>13,4%</b>	<b>13,7%</b>	<b>8,0%</b>	<b>9,6%</b>	<b>10,4%</b>	<b>100</b>
2.1.A. Microîntreprinderi	19,8%	13,9%	12,7%	11,5%	14,0%	7,4%	9,9%	10,8%	100
2.1.B. Incubatoare de afaceri	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100
ITI 2.1.	1,5%	0,0%	0,0%	64,6%	6,2%	24,6%	1,5%	1,5%	100
<b>2.2. IMM -uri</b>	<b>23,8%</b>	<b>16,3%</b>	<b>12,5%</b>	<b>14,0%</b>	<b>8,3%</b>	<b>7,5%</b>	<b>11,7%</b>	<b>5,9%</b>	<b>100</b>
ITI 2.2.	50,0%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100

Sursa SMIS și prelucrările echipei de evaluare

Analiza pe orizontală a distribuției pe regiuni de dezvoltare a numărului de contracte de finanțare semnate la 31 decembrie 2018 în cadrul AP2 și pe tipuri de priorități de investiție, precum și ponderea acestora este redată în tabelele 4-5 de mai sus.

Astfel, din analiza datelor rezultă că regiunea cu cel mai mare număr de proiecte contractate la 31 decembrie 2018 este regiunea NV, care concentra 545 din numărul total de contracte, reprezentând 20,6% din total, urmată de regiunea Centru (377 contracte, 14,2%) și Sud-Est (360 contracte, 13,6%), NE (329, 12,4%), Sud-Muntenia (320 contracte, 12,1%), SV Oltenia (271 proiecte, 10,2%) și regiunea Vest (240, ceea ce reprezintă 9,1%).

Regiunea de dezvoltare București-Ilfov prin nivelul de dezvoltare avansată nu a făcut obiectul acestei axe prioritare și nu a beneficiat de alocare financiară proprie în niciuna din prioritățile de investiții ale AP2. Cu toate acestea cererea sectorului IMM a migrat către celelalte regiuni de dezvoltare, iar prin înființarea de puncte de lucru în regiunile respective au devenit solicitanți eligibili de finanțare. **Această situație conduce la apariția unui număr de 208 de contracte, respectiv 7,8% din numărul total al contractelor de finanțare obținute de IMM care își au sediul social înregistrat în localități aparținând regiunii BI, dar cu ramificații prin puncte de lucru active în alte regiuni.** Acesta este un aspect nou apărut în această perioadă de programare ca urmare a excluderii regiunii celei mai dezvoltate și a migrației către oportunități de finanțare din cele 7 regiuni cu alocări financiare pentru operațiunile din cadrul acestei axe.

Conform repartizării alocărilor financiare orientative, la nivel regional, aferente modificării Programului Operațional Regional 2014 - 2020 - Procedura scrisă iunie 2018, Axa prioritară 2 are repartizată o sumă de 1.152.565.707 Euro. La cursul mediu de schimb BNR, aferent lunii iunie 2018, de 4,6611 RON/EUR, valoarea alocării financiare la nivelul AP 2 este de 5.372,2 milioane lei.

Din totalul alocării financiare pe AP 2, suma de 376,3 mil Euro (32,65%) a fost repartizată operațiunilor de investiții din 2.1.A., 129,4 mil Euro (11,22%) revin operațiunii de investiții 2.1.B., cel mai mare nivel al investițiilor - 56,13% - revenind priorității de investiții 2.2 (din care 588,1 mil Euro pentru operațiunea 2.2 A. Competitivitate economică IMM și, respectiv, 58,8 mil Euro au fost repartizate către operațiunea 2.2 B. Instrumente financiare).

În concluzie, la 31 decembrie 2018 erau contractate 2.650 proiecte pe AP 2. Valoarea eligibilă nerambursabilă contractată este de 3.654,1 milioane lei, ceea ce duce rata de contractare la nivel de axă, din perspectiva volumului valoric al alocării, la 68,02%.

Plățile realizate pe proiect prin cereri de prefinanțare, cereri de rambursare și cereri de plată au început să fie validate din cea de a doua parte a anului 2017. Până la finele anului 2018 au fost depuse și validate cereri de prefinanțare în valoare de 4,27 mil lei, cereri de rambursare de 409,0 mil lei și cereri de plată în valoare de 502,4 mil lei.

**Tabel nr.6** - Structura numerică și valorică a proiectelor depuse-aprobate-contractate pe total AP2 POR, priorități de investiții și operațiuni la 31 decembrie 2018

Prioritate de investiție/operațiunea	Proiecte depuse		Proiecte aprobate*		Proiecte Contractate		Alocare
	% din număr	(%) din valoare	% din număr	(%) din valoare	% din număr	(%) din valoare	(%) din alocare totală
2.1.A	67,18%	29,25%	70,89	39,63	69,74	35,43%	32,65
2.1 B	1,44%	10,96%	0,33	2,67	0,08	0,13%	11,22
P.I 2.2	31,38%	59,79%	28,78	57,70	30,19	64,44%	56,13
Total AP 2	100	100	100	100	100	100	100

Sursa SMIS și prelucrările echipei de evaluare

În calculul ponderii fiecărui obiectiv specific în total valoare proiect s-a considerat valoarea totală eligibilă a proiectului (cuprinzând bugetele FEDR, contribuția națională și contribuția proprie a beneficiarului). Cea mai mare pondere în valoarea proiectelor depuse și contractate o au proiectele depuse pentru Obiectivul specific 2.1 ce urmărește consolidarea poziției pe piață a în domeniile competitive identificate în SNC și PDR-uri în cazul microîntreprinderilor și incubatoarelor de afaceri.

Comparând cu repartizarea alocărilor financiare pe cele două priorități de investiție acest obiectiv specific a înregistrat cea mai bună performanță în atragerea și contractarea de proiecte.

Repartizarea pe ani a proiectelor depuse, prezentată în tabelul de mai jos, arată faptul că cele mai multe proiecte au fost depuse în anul 2017 (61,5% din totalul proiectelor depuse până la 31 decembrie 2018).

Tabelul nr. 7- Număr proiecte depuse, după anul depunerii și categoria de beneficiar

Proiecte depuse	P.I.2.1.A	P.I.2.1.B	P.I.2.2	Total
Depuse în 2016	1521	0	0	1521
Depuse în 2017	1783	0	1260	3043
Depuse în 2018	18	71	292	381
<b>Total general CF depuse</b>	<b>3322</b>	<b>71</b>	<b>1552</b>	<b>4945</b>

Sursa SMIS și prelucrările echipei de evaluare - Raportarea nu cuprinde proiectul depus în 2018 pe Fond de capital de risc pentru IMM-uri (Equity)

Primele proiecte au fost depuse pe AP 2 pe apelul POR/14/2/1/Consolidarea poziției pe piață a IMM-urilor în domeniile competitive identificate în SNC și Prioritatea de investiții 2.1. operațiunea 2.1.A - Microîntreprinderi, apel lansat în data de 27.07.2016.

Din perspectiva celor două priorități de investiții și a operațiunilor deschise în cadrul acestora, cel mai mare număr de proiecte s-au depus de către microîntreprinderi (3322 proiecte) și, respectiv, incubatoare de afaceri (71 proiecte), urmate de IMM-uri (1552 proiecte) .

Tabelul 8 - Rata de succes în contractare (Număr cereri de finanțare contractate din număr cereri de finanțare depuse, pe tipuri de beneficiari)

Număr proiecte	P.I.2.1.A -Micro	P.I.2.1.B - Incubatoare	P.I.2.2 -IMM	Total
Total CF depuse per tip beneficiar	3322	71	1552	4945
Total CF aprobate și finanțate, pe tip de beneficiar	1848	2	800	2650
Rata de succes în contractare pe tip beneficiar	<b>55,63%</b>	<b>2,82%</b>	<b>51,55%</b>	<b>53,59%</b>

Sursa SMIS și prelucrările echipei de evaluare

În ceea ce privește valoarea proiectelor depuse, 59,5% din valoarea cheltuielilor eligibile din fonduri nerambursabile au fost solicitate de către IMM-uri, urmate de microîntreprinderi cu un procent de 29,5% din total cheltuieli eligibile nerambursabile, diferența de sub 11,0% revenind incubatoarelor de afaceri.

**Tabel nr.9.** Structura bugetelor din cererilor de finanțare depuse în AP2 pe surse de finanțare

Prioritatea de investiție/ operațiunea  - Lei -	BUGET TOTAL ELIG	FEDR	BUGET DE STAT	VALOAREA FINANTARILOR NERAMBURSABILE SOLICITATE	% în total cheltuieli nerambursabile
2.1.A.	2.864.572.570	1.961.869.188	346.212.213	2.308.081.401	29,2%
2.1.B.	1.366.756.312	735.462.334	129.787.470	865.249.804	11,0%
2.2.	7.075.111.088	3.960.071.113	698.836.076	4.658.907.190	59,0%
Fond de capital de risc pentru IMM-uri (Equity)	58,820,000	50,000,000	8,820,000	58,820,000	0.7%
<b>Total general</b>	<b>11,365,259,969</b>	<b>6,707,402,635</b>	<b>1,183,655,760</b>	<b>7,891,058,395</b>	<b>100.0%</b>

Sursa: SMIS

Primele plăți validate și decontate sub forma cererilor de prefinanțare, a cererilor de rambursare și a cererilor de plată s-au realizat în 2017, nivelul plăților realizate până la 31 decembrie 2018 fiind de 915,58 mil lei.

**Tabel nr.10** -Distribuția plăților realizate în cadrul AP 2, pe instrumente de plată și sursă finanțare nerambursabilă

Tip instrument plată	FEDR	Bugetul de Stat	Total
Cerere prefinanțare	4.269.302		4.269.302
Cerere plata	427,015.560	75,339,512	502.355.072
Cerere rambursare	347.037.793	61,920,950	408.958.743
<b>TOTAL</b>	<b>778.322.655</b>	<b>137.260.462</b>	<b>915.583.117</b>

Sursa SMIS și preluările echipei de evaluare

Distribuția regională a numărului de proiecte depuse arată că cele mai multe proiecte, pe toate dintre cele trei priorități de investiție, au fost depuse în regiunea Nord-Vest iar cele mai puține în regiunea București - Ilfov<sup>17</sup>.

**Tabel nr.11.** Structura numărului de cereri de finanțare depuse pe regiuni de dezvoltare și P.I.-%

<sup>17</sup> Regiunea București-Ilfov fără alocare financiară proprie, în schimb cererea IMM înregistrate cu sediul social în această regiune a migrat către celelalte regiuni de dezvoltare din proximitate și nu numai.



Regiunea de dezvoltare	Priorități de investiție, din care operațiuni			Total
	2.1 A	2.1B	2.2	
1. Nord-Vest	18,33%	26,76%	20,31%	19,08%
2. Centru	14,53%	19,72%	14,25%	14,51%
3. Nord-Est	14,35%	12,68%	14,06%	14,23%
4. Sud-Est	12,93%	22,54%	17,60%	14,53%
5. Sud-Muntenia	11,75%	7,04%	11,22%	11,51%
6. București-Ilfov	7,91%	2,82%	10,06%	8,51%
7. Sud-Vest Oltenia	9,94%	4,23%	8,06%	9,26%
8. Vest	10,27%	4,23%	4,45%	8,35%
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Sursa SMIS și prelucrările echipei de evaluare

În ceea ce privește structura cheltuielilor nerambursabile aferente proiectelor depuse, pe total și fiecare prioritate de investiție în parte, tot regiunea Nord-Vest este cea care înregistrează cea mai mare pondere cu 21% din total sume solicitate, cu aproape 7 puncte procentuale peste alocarea regională.

**Tabel nr.12.** Structura cererilor de finanțare depuse din punct de vedere valoric pe regiuni de dezvoltare și P.I-%

Regiunea de dezvoltare	Axa Prioritară 2/Priorități de investiție, din care operațiuni			Total
	2.1°	2.1B	2.2	
1. Nord-Vest	18,08%	31,60%	20,74%	21,17%
2. Centru	15,60%	9,72%	13,79%	13,89%
3. Nord-Est	13,79%	11,50%	12,96%	13,05%
4. Sud-Est	13,01%	23,57%	17,27%	16,64%
5. Sud-Muntenia	11,56%	9,02%	12,54%	11,80%
6. București-Ilfov	7,77%	6,54%	11,01%	9,42%
7. Sud-Vest Oltenia	9,96%	3,96%	7,88%	8,09%
8. Vest	10,24%	4,08%	3,81%	5,93%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Sursa SMIS și prelucrările echipei de evaluare

Regiunea de dezvoltare Sud-Est s-a aflat și ea peste alocarea POR, în timp ce celelalte regiuni nu au reușit să depună proiecte în ponderea alocată.

**Tabelul nr.13** Principalii 10 beneficiari de contracte de finanțare din cadrul AP2 P.I 2.2. în ordinea descrescătoare a valorii bugetului total eligibil al proiectelor.

Nr.	Denumire beneficiar	Regiunea	PI	Total valoare eligibilă	Contribuție FEDR, lei	% Contribuție UE Beneficiar din Alocare UE 2014-2020 la nivel de AP2
1	COMPLEX HOTELIER PARC SA	Sud-Vest Oltenia	2.2.IMM	14.992.803	3.825.680	0,33%
2	POLARIS CAFE SRL	Nord-Est	2.2.IMM	11.939.158	3.830.457	0,33%

3	ARSAT INDUSTRIE SRL	Vest	2.2.IMM	9.714.225	3.830.592	0,33%
4	GREENFOREST SRL	Vest	2.2.IMM	9.667.321	3.839.620	0,33%
5	CENTRUL MEDICAL TRANSILVANIA SRL	Nord-Vest	2.2.IMM	9.569.310	3.839.620	0,33%
6	UNIVERS MARIN S.R.L.	Sud-Est	2.2.IMM	9.557.692	3.839.620	0,33%
7	EUROCOM - EXPANSION SA	Sud - Muntenia	2.2.IMM	9.552.704	3.837.655	0,33%
8	VERNI & FIDA ROMANIA SRL	Vest	2.2.IMM	9.494.590	3.780.369	0,33%
9	THERANOVA PROTEZARE SRL	Nord-Vest	2.2.IMM	9.314.163	3.817.535	0,33%
10	OPTIMEDIA S.R.L.	Nord-Vest	2.2.IMM	9.078.355	3.837.940	0,33%
	TOTAL			102.880.320	38.279.088	3,32%

Sursa: SMIS

#### 4.B.4 Întrebarea de evaluare T2.2 - Există exemple de bune practici în ceea ce privește intervențiile de promovare a inovării și competitivității?

În formularea răspunsurilor de mai jos au fost luate în considerare date și informații obținute prin următoarele metode și instrumente de evaluare :

- Studii de caz
- Consultarea departamentelor de monitorizare și verificare din cadrul OI POR

Metodologia de selecție a studiilor de caz pe unei analize multicriteriale organizată în două etape, precum și pe baza unui proces de consultare al organismelor intermediare a condus către următoarele proiecte și, respectiv, beneficiari de contracte de finanțare:

- 1.Cod SMIS 107808 2.1.A, Navoilinvest Sibiu, Microîntreprindere,ADR C, "Diversificarea activității prin înființarea unei unități noi de producție dale și borduri din cauciuc reciclat";
- 2.Cod SMIS 110296 2.1 A UT4FBCONTROL Iași, ADR NE, Microîntreprindere, UT4FB CONTROL - "Dezvoltare durabilă și performanță în automatizări industriale"
3. Cod SMIS 112387 2.2. Flexibil SRL Recea, județul Maramureș ADR NV , IMM, "Creșterea volumului de produse a SC Flexibil SRL prin achiziția de echipamente performante energetic";
4. Cod SMIS 112452 2.2 CHR Picadilly Constanța ADR SE IMM "Modernizare și reconfigurare imobil P+4E Hotel Piccadilly prin realizare turn lifturi, extindere etaj 4 cu un apartament, compartimentări interioare, reparații fațade și invelitoare".

Studiile de caz au fost realizate pe baza unui format uniform și prin vizite la locul de implementare a investițiilor finanțate unde au fost susținute interviuri cu responsabili din echipa de management de proiect. Studiile de caz elaborate în baza unei fișe standard de interviu și în urma colectării datelor din vizite la sediul proiectelor sunt prezentate în Secțiunea 1.I din

**volumul 2 Anexe** la prezentul raport iar elementele de bună practică și lecții transferabile sunt evidențiate în rubrica corespunzătoare.

Pe lângă descrierea amănunțită a afacerilor și a beneficiarului, a rezultatelor obținute comparativ cu obligațiile asumate prin CF, a efectelor și impactului prezumtiv, a lecțiilor învățate de antreprenori și echipa lor, **concluzia din toate aceste studii de caz, care se dovedesc fără echivoc, exemple de bună practică, este aceea că toate contribuie de o manieră proporțională cu investiția care a fost infuzată de POR la atingerea obiectivelor specifice ale Axei prioritare 2.**

#### 4.B.5 Întrebarea de evaluare T2.3 - În ce măsură efectul asupra creșterii numărului locurilor de muncă este sustenabil?

În formularea răspunsurilor de mai jos au fost luate în considerare date și informații obținute prin următoare metode și instrumente de evaluare :

- Discuțiile de grup cu beneficiarii prezenți în FG;
- Interviuri semi-structurate cu grup de responsabili OI din cadrul fiecărui ADR către care s-au delegat funcții pe parte de management al implementării AP2 POR;
- Ancheta în rândul beneficiarilor de finanțare pe AP2;
- Studii de caz;

**Procesarea răspunsurilor oferite de participanți în discuțiile de grup la întrebarea referitoare la factori de succes pentru asigurarea sustenabilității locurilor de muncă s-au focalizat pe:** planificarea pe termen lung care se suprapune cu dezvoltarea proiectelor; succesul afacerii și profitabilitatea sunt garanția menținerii locurilor de muncă; îndeplinirea indicatorilor și menținerea acestora în timp de cel puțin 3 ani; finanțarea unui proiect al IMM-urilor mai degrabă decât a IMM-ului în sine; proiectul trebuie să facă dovada că generează un produs vandabil cu adresabilitatea în piață, cu cât mai adaptabil și pluridisciplinar cu atât mai bine; evaluatorii să se asigure că proiectul este un răspuns la o nevoie reală în piață; să se accepte numai investițiile în echipamente tehnologice performante, de ultimă generație; măsuri de retenție a personalului angajat, inclusiv prin instruirea, calificare la locul de muncă; adaptabilitatea la schimbările din piață; identificarea corectă a nevoilor pieței și finanțarea adecvată a acestora în cadrul proiectului. Nu în ultimul rând, responsabilitatea, etica, realismul și fezabilitatea planului de afaceri planificarea pe termen, cel puțin, mediu.

**Răspunsurile la întrebarea referitoare la riscuri majore de natură a afecta efectele și impactul estimat au pus accentul pe:** eșec în atingerea rezultatelor propuse; lipsa unei bune planificări/plan de afaceri defectuos, valori culturale organizaționale, respectiv percepția eșecului privit ca o lecție învățată și nu ca pe o nenorocire/fatalitate; modificări legislative ulterioare, în special cele din domeniul fiscal.

Analiza lor coroborată a condus la următoarele constatări:

- Necesitatea unor schimbări legislative majore în domeniul falimentului, în special în sectorul afacerilor inovative și al cercetării, domenii de activitate care prezintă riscuri mari;

- Conținutul planului de afaceri în măsură să atingă toate aspectele ce vizează sustenabilitatea rezultatelor obținute ca urmare a investiției;
- Schimbarea prioritizării unor sectoare *în funcție de tipologia proiectelor depuse anterior* pentru a se alinia mai bine la cererea de finanțare;
- Nu în ultimul rând, onestitatea beneficiarului și capacitatea acestuia de a susține finanțarea necesară după terminarea proiectului de investiție în modernizarea tehnologică.

#### 4.B.6 Întrebarea de evaluare T2.4 - În ce măsură intervențiile finanțate creează valoare adăugată pentru firmele beneficiare, în termeni de extinderea activităților și creșterea inovării?

În formularea răspunsurilor de mai jos au fost luate în considerare date și informații obținute prin următoare metode și instrumente de evaluare :

- Ancheta în rândul beneficiarilor contractelor de finanțare atribuite pe AP2;
- Discuțiile de grup cu beneficiarii prezenți în FG;
- Interviuri semi-structurate cu grup de responsabili OI din cadrul fiecărui ADR către care s-au delegat funcții pe parte de management al implementării AP2 POR.

Rezultatele din ancheta online în rândul beneficiarilor contractelor de finanțare evidențiază faptul că cel mai mare procent, respectiv 76,8 % din răspunsuri au indicat "dezvoltarea de noi produse și servicii" ca fiind tipul de investiție vizată, urmată de îmbunătățirea calității produselor/ serviciilor oferite (în 57,8% din cazuri). Numai 18% din răspunsuri au optat pentru introducerea tehnologiilor inovatoare în managementul afacerilor și reducerea costurilor (26,2%).

Precizare: Chiar dacă în CF apar și elemente legate de inovarea produselor și inovarea proceselor, obiectivul principal al 2.1A nu este inovația, ci accentul se pune pe achiziționarea de echipamente noi și recuperarea decalajului tehnologic ca obiectiv subsidiar. Elementele inovative subliniate în CF se datorează nu atât nevoii conștientizate de solicitantul de finanțare, ci de cele mai multe ori la sugestia consultanților atrași de bonificația promisă prin grila de evaluare. Achiziționarea de echipamente reprezintă principala acțiune care contribuie la realizarea obiectivelor priorității 2.1.

Domeniile de activitate predilecte ale microîntreprinderilor sunt din sectorul serviciilor clasice (activități de transport rutier, construcții, hoteluri și restaurante, cabinete medicină dentară și alte specialități, saloane de frumusețe, curățătorie, spălătorie chimică și alte exemple din categoria serviciilor tradiționale). Astfel, microîntreprinderile cu preponderență, au o piață locală și, mai puțin, oferă servicii cu valoare adăugată mare care să le facă aspirante la o piață națională sau internațională.

Inovarea este un proces continuu și dinamic, care contribuie la creșterea economică; el este definit ca fiind introducerea de bunuri, servicii, procese sau metode de marketing substanțial îmbunătățite. Creșterea economică și dezvoltarea depind de generarea, exploatarea și diseminarea noilor cunoștințe, metode, procese și produse. Este general admis că modul corect de a depăși crizele și de a păși pe calea unei creșteri sustenabile și echitabile din punct de vedere social este finanțarea inovării în întreprinderi. Studii și cercetări EUROSTAT arată faptul

că preocupările pentru inovare cresc odată cu mărimea întreprinderii iar inovarea este strâns legată de facilitarea angajării de personal specializat în CDI și utilizarea TIC în întreprinderi.

Abordarea POR a avut la baza definiția inovării și interpretările oferite de Manualul Oslo elaborat cu sprijinul OECD. Astfel, inovația, în general descrie o idee aplicată cu succes în practică. Este o definiție folosită la scară largă, apreciată ca adecvată și potrivită în raport cu obiectivele POR și capacitatea beneficiarilor de a integra inovarea de produs, de procese organizaționale sau de marketing.

Totuși, realitatea din teren arată că inovarea, chiar și de tip incremental/marginal<sup>18</sup> este greu asimilată de IMM întrucât implică lucru în colaborare și parteneriat. Constatările din teren, validate de ceilalți experți atrași în procesul de consultare, conduc către aprecierea că microîntreprinderile și IMM, în general, nu sunt deschise să lucreze în cooperare/parteneriat. Proiectele individuale continuă să fie interesul acestora și nu cele comune cu alți parteneri.

Decalajul tehnologic este încă mare, iar deficitul cronic de pe piața forței de muncă, inclusiv pentru calificări joase, nu favorizează orientarea către inovare, ci justifică preocuparea actuală a întreprinderilor pentru modernizare tehnologică prin mecanizarea și automatizarea proceselor de producție.

Cultura inovării este strâns corelată cu cultura partenerială. Inovarea trebuie stimulată dar prin alte mijloace și după ce se face o investiție anticipată de asistență tehnică în sprijinirea înțelegerii abordării inovative la nivel de produs/procese organizatorice/de marketing etc.

După cum a reieșit din consultările extinse cu reprezentanții mediului de afaceri și ai consultanților în timpul exercițiului de evaluare, IMM-urile nu au servicii de asistență pentru proiectarea, producerea și comercializarea de noi produse și servicii cu aport inovator și valoare adăugată și care să le sprijine în efortul de internaționalizare a activităților lor economice. Incubatoarele existente nu au capacitate de a furniza servicii de consultanță de calitate și de specialitate și de a fi catalizatori și motoare ale proceselor de inovare.

De altfel, P.I.2.1 din POR este construită plecând de la constatarea că primii ani de activitate presupun dificultăți în integrarea și consolidarea pe piață a microîntreprinderilor din acest considerent prevede că se va sprijini crearea, modernizare și extinderea incubatoarelor și a acceleratoarelor de afaceri, inclusiv dotarea acestora cu utilități și echipamente necesare prestării serviciilor oferite firmelor (administrare, contabilitate, marketing, mentorat etc.). Aceste activități vor contribui la consolidarea poziției pe piață a IMM-urilor, cu atât mai mult cu cât se va lua în considerare complexitatea serviciilor și capacitatea incubatoarelor de a furniza servicii specifice pentru IMM-uri. De asemenea, susținerea promovării produselor și a activității pe site-urile microîntreprinderilor, inclusiv prin susținerea unor soluții de afaceri inovatoare (cataloage electronice, facturarea electronică, customer service, aprovizionare electronică, magazin electronic, plată electronică, etc.) vor contribui la creșterea comerțului on-line și prin aceasta la dezvoltarea activității microîntreprinderilor și îmbunătățirea poziției lor pe piață.

Din aceste considerente extinderea activității și a gradului de inovare în rândul beneficiarilor din operațiunea de finanțare 2.1.A trebuie văzută în strânsă legătură cu progresul în implementarea operațiunii 2.1.B. Deși evoluțiile din ultima parte a anului 2018 în desfășurarea operațiunii 2.1.B au condus la atribuirea a 28 de contracte de finanțare, dintre care cele mai multe, respectiv 23

---

<sup>18</sup> Joseph Schumpeter, Manualul Oslo, OECD

contracte de finanțare în trei regiuni, respectiv NV (9) și NE (7) și SE (7) nu reprezintă un progres comparabil cu cel înregistrat în operațiunile 2.1.A de natură a contribui la crearea unei bune fundații pentru orientarea către servicii de susținere a inovării în microîntreprinderi.

**Extinderea activității IMM, precum și creșterea competitivității economice se poate realiza semnificativ atât prin inovare, cât și prin internaționalizare.** De altfel, prin P.I. 2.2. POR propune și intervenții pentru a sprijini accesul la piețele internaționale, prin măsuri de internaționalizare care nu se limitează doar la participarea la târguri sau misiuni comerciale, ci sunt combinate cu acțiuni legate de modelarea afacerii, precum cunoașterea piețelor unor țări, adaptarea produselor/serviciilor pentru anumite piețe etc..

Deși oferta de finanțare a POR este favorabilă extinderii activităților în planul internaționalizării prin diversificarea tipurilor de activități eligibile, totuși cererea din partea microîntreprinderilor și IMM se rezumă la stimularea exporturilor prin participarea la târguri și expoziții și producerea și diseminarea de materiale promoționale sau construirea de website și platforme de comerț electronic.

IMM-urile consultate cu ocazia focus grupurilor reclamă faptul că, în efortul de a aborda piața internă a UE, se confruntă cu o serie de bariere netarifare, din categoria unor standarde interne diferite. Totodată, inacțiunea lor pe piețele internaționale poate fi pusă pe seama unui cumul de factori: lipsa de competitivitate economică, necunoașterea legislației din țările respective, a ecosistemului instituțional pentru înființarea și dezvoltarea de afaceri, bariere ce țin de limbă, inclusiv a celor de circulație internațională mai largă, riscuri, inclusiv cel de neplată a produselor și serviciilor exportate, obstacole ce provin din sfera culturii organizaționale din spațiile geografice respective care, în teorie, reprezintă piețe potențiale foarte atractive, unde operatori din România au activat cu trei decenii în urmă, și unde se păstrează încă o memorie instituțională și la nivelul consumatorilor individuali favorabilă produselor “made in Romania”.

În concluzie, astfel documentat mai sus, răspunsul sintetic la această IE, este că în pofida unor preocupări actuale, sunt necesare măsuri de sprijin complementare în orientarea și sprijinirea IMM de a accesa piața internă a UE, prin intermediul unor cercetări de piață efective, identificarea de intermediari din sectorul de retail sau construirea de rețele proprii de distribuție prin efort conjugat de consorționare în planul marketingului și al logisticii (*expediție, transport, depozitare etc.*) extinderea activităților IMM rămân obiective pe termen lung.

Internaționalizarea activităților sectorului privat se poate realiza sub multiple forme, dintre care se evidențiază următoarele:

- stimularea tranzacțiilor intracomunitare și a exporturilor pe piețe non-UE;
- promovarea operațiunilor în regim de procesare activă<sup>19</sup>;
- deschiderea de sucursale ale societăților românești în străinătate;
- înființarea de rețele de distribuție pe alte piețe;
- stabilirea de parteneriate de cooperare pe parte de cercetare, inovare;
- înființarea de societăți mixte în SM ale UE, precum și în alte țări s.a.

Internaționalizarea sub diferitele ei forme, necesită atât politici publice, precum și un cadru instituțional de sprijinire a dezvoltării internaționale prin investiție anticipată în orientare și

---

<sup>19</sup> Outsourcing, operațiuni de externalizare a producției integral sau parțial/ cunoscute sub denumirea generică de activități în regim “lohn”

sprijin de asistență tehnică de specialitate (juridică, de marketing, de promovare etc.) pentru a se putea trece la o altă etapă și o nouă abordare a internaționalizării de către sectorul IMM din România.

Prin urmare, în mod strict congruent cu regulamentele ce stau la baza utilizării FESI, intervenția POR pe această arie se circumscrie măsurilor de sprijin pentru îmbunătățirea competitivității economice de natură a stimula exporturile ca o primă etapă în strategia de internaționalizare.

În schimb, pentru o abordare cuprinzătoare și aprofundată sunt necesare analize care să fundamenteze politici publice și măsuri de sprijin adecvate pentru a stimula circulația liberă a produselor și serviciilor și a capitalului românesc în spațiul pieței interne a UE sau sprijinirea capitalului românesc de a pătrunde pe piețele internaționale din state non-UE.

#### 4.C Constatări în urma analizei

**Prioritatea de investiție 2.1., respectiv operațiunea 2.1.A microîntreprinderi a înregistrat cea mai bună performanță în atragerea și contractarea de proiecte.**

**Operațiunea 2.1. A** a fost prima cu care s-a demarat implementarea POR 2014-2020 iar experiența anterioară pe DMI 4.3. s-a dovedit valoroasă și valorificată de solicitanții de finanțare. Pe de altă parte, oferta din partea POR pe 2.1.A este foarte generoasă în comparație cu alte PO sau măsurile de sprijin financiar de la bugetul de stat.

Operațiunea 2.1.A microîntreprinderi are cea mai mare pondere în valoarea proiectelor depuse și contractate. Comparând cu repartizarea alocărilor financiare pe cele două priorități de investiție aceasta a înregistrat cea mai bună performanță în atragerea și contractarea de proiecte contribuind la realizarea Obiectivului specific al P.I 2.1 consolidarea poziției pe piață în domeniile competitive identificate în SNC și PDR-uri.

**Migrația IMM aflate în căutare de finanțare către alte regiuni.** Întreprinderile care au sediul social în regiunea București-Ifov sau chiar în alte regiuni, care și-au consumat alocarea financiară atribuită, creează un punct de lucru în celelalte regiuni, devin eligibile și, în urma procesului de evaluare, obțin finanțare. Ulterior sau chiar în perioada de implementare utilizează echipamentele și mașinile achiziționate prin proiect în alte locații sau puncte de lucru. IMM-urile sunt atrase de regiuni mai puțin dezvoltate decât cea de origine, precum și de ITI datorită alocărilor financiare mai atractive. Dimensiunea acestui fenomen, din perspectiva valorică a numărului de CF depuse, se ridică la 9,4 % la nivel de AP2, din care 7,8% în cadrul operațiunii 2.1.A microîntreprinderi și de 11% în P.I.2.2-IMM (Tabel nr. 12). Fenomenul de migrație a cererii de finanțare este ilustrat de numărul de contracte de finanțare încheiate (208) cu întreprinderi al căror sediul social se află în alte regiuni decât cea din care se atribuie finanțare.

**Riscul fenomenului de relocare a rezultatelor proiectelor finanțate.** În cazul microîntreprinderilor și IMM-urilor care își au sediul în alte regiuni decât cea de unde obțin finanțarea, interlocutorii intervievați au evidențiat că există riscul de relocare a rezultatelor proiectelor finanțate după expirarea perioadei de monitorizare a ajutorului de stat când respectivele firme își vor închide punctele de lucru și se vor retrage din regiune sau, după cum arată unele constatări din monitorizarea implementării, chiar și mai devreme în situația în care prin proiectul de investiție s-au achiziționat utilaje și echipamente ușor deplasabile, acestea nu au fost găsite la locul de implementare a proiectului.

**Revenirea unor beneficiari de finanțare din DMI 4.3. POR 2007-2013 pentru continuarea investițiilor până la limita maximă a ajutorului de stat.** Un aspect important, care poate avea chiar dimensiunea unui fenomen specific actualei perioade și care arăta importanța POR 2014-2020 este că în această perioadă de programare multe dintre IMM-urile care au beneficiat de finanțare în perioada 2007-2013 fie din DMI 4.3. sau POS CCE Axa prioritară 2, au aplicat din nou pentru a obține fonduri complementare. Fenomenul revenirii unor beneficiari din categoria microîntreprinderi se manifestă mai ales în P.I. 2.1.a și ai celor din POS CCE 2007-2013 mai mult pe P.I. 2.2. În fapt, acest fenomen nu este unul neprevăzut, dimpotrivă este un aspect anticipat și luat în considerare, având în vedere faptul că întreg sistemul de finanțare în cadrul AP 2 a fost proiectat ca un sistem „în cascadă” de natură să ofere posibilitatea întreprinderilor, foste beneficiare sau nu, să acceseze finanțare din POR în funcție de gradul lor de dezvoltare, respectiv clasa de mărime din care fac parte: 2.1.a- microîntreprinderi cu vechime în piață de cel puțin un an, 2.2.-întreprinderi mici și mijlocii.

*În opinia celor intervievați aceasta este o temă de evaluare foarte interesantă, la care nu s-au gândit până cum, dar care ar trebui urmărită în viitor atât în monitorizare, dar și prin studii de evaluare tematice. În felul acesta s-ar putea observa efectele agregate prin continuarea finanțării către aceleași entități juridice dar pentru cu totul alte activități care să le permită cu adevărat să crească (scale up) și să treacă într-o altă categorie de mărime. Beneficiarii POS CCE revin pe P.I.2.2. cu o altă optică și alte așteptări.*

**Modificări intervenite ca urmare a schimbării regimului juridic a beneficiarului referitor la plata TVA pe parcursul perioadei de implementare.** Beneficiarii fiind start up-uri cu un istoric de doar un an nu au atins pragul cifrei de afaceri de la care sunt plătitori de TVA (respectiv 60.000 Euro) fapt care făcea ca TVA-ul să nu fi existat ca linie de cheltuielă în bugetul proiectului. În timpul implementării, ca rezultat al creșterii cifrei de afaceri beneficiarul devine plătitor de TVA și, în consecință, eligibil devine doar TVA-ul nedeductibil. Ca urmare a acestui aspect ce ține de dinamica firească a dezvoltării afacerilor alocarea în quantum absolut a finanțării nerambursabile (grantului) crește cu cota parte de TVA nedeductibil care apare și este eligibil și crește în quantum absolut și suma contribuției proprii obligatorie pentru TVA-ul deductibil care intră în regimul de neeligibilitate. Prin urmare, crește efortul de finanțare al POR și al beneficiarului fără a se modifica raportul de 90/10%.

**Capacitatea de elaborare a CF de către beneficiarii de finanțare este în continuare scăzută.** Puțini solicitanți își fac CF de unii singuri. Faptul că cei mai mulți solicitanți apelează la consultanți se observă din bugetul proiectului pe care îl prezintă în CF. De cele mai multe ori microîntreprinderile fac ce zic consultanților în proporție de 95% și este asumat. Solicitanții care nu se implică în fazele timpurii de pregătire a aplicației devin conștienți de obligațiile pe care și le-au asumat abia la contractare sau și mai târziu în implementare. Mulți nu verifică nici măcar indicatorii pe care consultanții din dorința de câștiga puncte în evaluare tehnică îi prevăd și la care beneficiarii se obligă prin contractul de finanțare. Cele mai multe renunțări, respectiv rezilieri de contract la inițiativa beneficiarilor, au apărut fie în perioada pre-contractuală când beneficiarul care a fost consiliat în pregătirea CF realizează răspunderile și obligațiile pe care trebuie să și le asume, fie în primele 2-3 luni de la încheierea acestuia (ADR SVO).

În schimb, situația este diferită pe P.I. 2.2 unde, deși se lucrează cu consultanți, totuși implicarea solicitanților este mai mare încă din faza de pregătire a CF și a documentației tehnice aferente. Această implicare își are explicația în clasa de mărime superioară care poate însemna și structură mai complexă a acționariatului, în complexitatea mai ridicată a



intervențiilor finanțabile, precum și cu existența unui personal mai specializat în întreprinderile din categoria mijlocie și mică, comparativ cu microîntreprinderi.

**Deși capacitatea de pregătire a consultanților a crescut comparativ cu prima perioadă de programare 2007-2013, totuși se mențin dezechilibre de calitate în piața de consultanță, în special la nivel regional.** În piața regională au apărut multe firme noi de consultanță în atragerea de fonduri europene a căror lipsă de experiență în management de proiect a fost observată pe parcursul procesului de evaluare și în monitorizarea implementării. Nu au fost puține situațiile când astfel de firme noi și neexperimentate au făcut greșeli repetitive în pregătirea CF sau în implementare, ceea ce a condus la divergențe, dispute și chiar renunțarea la contractul de servicii de consultanță de către unii beneficiari. Pe de altă parte, firmele de consultanță cu experiență s-au angajat la scrierea a foarte multor zeci de proiecte/CF și au ajuns să lucreze superficial. În evaluarea tehnică acest lucru a fost cât se poate de evident. Lipsă de profesionalism, greșeli repetitive, pasaje copiate de la un plan de afacere la altul sunt numai câteva dintre observațiile din evaluare. Totuși, afirmația referitoare la creșterea de ansamblu a capacității consultanților se menține. Aceasta s-a reflectat în mai puține solicitări de clarificare și în rezultatele evaluării tehnico-financiare. Astfel, foarte puține CF au fost respinse din punct de vedere tehnic (pentru că nu au întrunit punctajul minim, respectiv 50 puncte).

**Capacitate de implementare a proiectelor pentru care s-a obținut finanțare s-a îmbunătățit.** Capacitatea îmbunătățită se datorează și investiției în seminarii de in/formare pe teme precum: contractul de finanțare, cu accent pe obligațiile beneficiarului, mecanismul de achiziții publice, mecanismul de plăți. Aceste evenimente de instruire au fost organizate imediat după semnarea contractelor de finanțare. Întotdeauna prezenta era foarte bună (20-30 participanți) deși atunci când se făceau evenimente doar de promovare nu apăreau foarte mulți interesați. E drept că, parte din capacitatea de implementare îmbunătățită poate fi pusă în legătură cu faptul că beneficiarii și-au ales mai cu grijă consultanții care i-au asistat în implementare. Beneficiarii s-au documentat în piața de consultanță, au luat referințe și au apelat la cei care au putut dovedi un istoric de succes. Pentru cei care au avut implicarea anterioară în REGIO 2007-2013 a fost mult mai ușor deoarece aveau propria lor experiență de management de proiect.

Totuși, în ceea ce privește capacitatea managerială de implementare a beneficiarilor opiniile și experiențele sunt diferite în regiuni. Astfel, unele regiuni apreciază că dimpotrivă capacitatea managerială în implementarea activităților este slabă, de aceea proiecte foarte bine scrise se împotmolesc în implementare, iar beneficiarii fără consultanți nu s-ar fi descurcat.

**Domeniului construcțiilor crează probleme mari iar vedetele în achizițiile acestui sector au fost buldozerele, excavatoarele și pompele de apă.** Interlocutorii interviați au apreciat că aproximativ 30% din totalul achizițiilor din acest sector reprezintă astfel de echipamente și utilaje. Informația aceasta a fost identificată în aproape toate cele 7 regiuni de dezvoltare vizitate. În perioada de programare anterioară "vedetele" au fost cabinetele stomatologice, fapt care totuși a condus la îmbunătățirea calității serviciilor medicale. În schimb, în cazul sectorului construcții situația este diferită deoarece solicitanții aplică, mai ales, pentru achiziționarea de echipamente, utilaje din categoriile sus amintite. În majoritatea cazurilor, echipamentul este închiriat unor alte IMM sau este utilizat în alte regiuni ale țării, dar nu în regiunea de unde se obține finanțarea. De altfel, cu prilejul unor vizite de monitorizare la locul de implementare s-a constatat că utilajele mobile sau transportabile nu erau la sediul de implementare a proiectului.

Și domeniul IT ridică o serie de probleme ce țin de natura specifică a acestor afaceri și servicii. Astfel, locul de realizare a activităților nu este, de obicei, locul real al implementării. Într-o

anumită măsură, deoarece firme din acest sector de activitate sunt din regiunea București și Ilfov unde nu își găsesc oportunități de finanțare nerambursabilă, și merg în alte regiuni și își înregistrează puncte de lucru, depun proiectele acolo și din acest motiv în opinia unor interlocutori intervievați există riscul ca acele IMM-uri să nu producă în fapt niciodată nimic pentru comunitatea locală. De asemenea, există o problemă legată de "soft-urile noi" care în realitate nu sunt deloc noi, ci doar cumpărate de la altcineva la un preț supraestimat. Toate aceste aspecte au făcut obiectul unor măsuri corespunzătoare cu reglementările în vigoare, după efectuarea vizitelor în teren de către ofițerii de monitorizare. De altfel, soft-urile propuse la achiziționare reprezintă o problemă încă de la evaluarea CF din cauza prețurilor implicate și din cauza lipsei de experți care să poată verifica veridicitatea acestor prețuri.

De asemenea, se remarcă faptul că în domeniul ingineriei și al arhitecturii suprafețele clădirilor necesare finanțării sunt mult mai mari decât ceea ce este necesar.

**Factori nou apăruti care contribuie/împiedică implementarea, precum și efectele sau/și impactul așteptat.** Deficitul cronic de forță de muncă (calificată, precum și necalificată) este factorul negativ care a apărut cu cea mai mare frecvență invocat de către beneficiari. Intensitatea acestui fenomen nu a putut fi anticipată în pregătirea CF. Situația care a intervenit ulterior pe piața forței de muncă a creat dificultăți de recrutare a personalului (*de ex. a dirigentului de șantier în situația în care proiectul pe lângă achiziția de bunuri are și achiziție de lucrări pentru extindere sau construirea de noi capacități de producție*) și de ocupare a locurilor de muncă create și angajate prin contractul de finanțare. Aceasta cu atât mai mult cu cât din dorința de a-și crește șansele de succes la evaluarea tehnică și financiară și, de cele mai multe ori, la sfatul consultanților în CF s-a supradimensionat indicatorul număr de locuri de muncă care se va crea în urma investițiilor.

Fenomenul de îmbătrânire a populației și migrația forței de muncă sunt cauze la rădăcina problemelor legate de deficitul deja cronic al forței de muncă.

Dispariția școlilor de arte și meserii, precum și scăderea calității învățământului profesional din cadrul liceelor tehnologice este o altă cauză pentru care întreprinderile nu găsesc personal potrivit cu cerințele locurilor de muncă nou create și cu exigențele de calificare ale sectorului privat. Calificarea profesională corespunzătoare nu se poate face în absența unor ateliere școală dotate tehnic corespunzător actualelor standarde. Din aceste considerente, unele întreprinderi mijlocii și companii mari au ajuns la concluzia că trebuie să își facă propriile lor școli în fabrică (revenind la calificarea și ucenicia la locul de muncă) pentru a-și putea rezolva problema angajării pe locurile de muncă nou create.

*Experții consultați în exercițiul de evaluare, alții decât cei din echipa de evaluare, au argumentat, în unanimitate, faptul că, fără modificarea politicilor publice, fluxul migrațional va continua în același ritm pesimist. Este necesară aplicarea unor măsuri care să stimuleze rețenția forței de muncă în țară. La nivel teoretic, au fost inițiate pe politici publice, dar nu se cunoaște dacă aceste măsuri mai sunt active. În contextul instrumentului financiar Start Up Diaspora, intervenție care se face prin POCU 2014-2020, se observă că pentru cei din diaspora este o provocare foarte mare să dezvolte afaceri în România chiar și în contextul oferirii unor finanțări. Prin urmare, e nevoie de mai mult decât subvenții pentru a stagna sau a întoarce fluxul migrațional. În fapt circulația forței de muncă în cadrul pieței UE este unul din drepturile câștigate prin aderare. Așadar, la momentul actual scenariul este unul „pesimist” în care populația va continua să migreze către alte state membre UE și/ sau către alte zone ale*

*țării. În concluzie, pe lângă migrația externă se conturează accentuarea fluxului migrațional intern între regiunile țării.*

În altă ordine de idei, amendarea cadrului de reglementare prin aprobarea Ordinului nr.1248/2016 referitor la achizițiile publice este de natură să simplifice și să accelereze implementarea. Acesta este unul dintre motive pentru care în operațiunea 2.1.A sunt multe proiecte încheiate din punct de vedere fizic.

În situația în care proiectele implică achiziția de lucrări un factor de influență de natură pozitivă în acest caz este apariția HG 907/29.11.2016 privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/ proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice. Introducerea acestui act normativ a făcut ca devizul general de cheltuieli să fie identic în structură cu bugetul proiectului ceea ce a condus atât la simplificare în pregătire, cât și la responsabilizarea echipei de implementare. Mai mult, devizul general este acum întocmit cu avizul unui proiectant ceea ce dă o garanție în plus referitor la corectitudine și veridicitatea datelor incluse.

În schimb, obținerea autorizațiilor de construire pentru obiective de investiții, cum ar extinderi sau construirea de capacități de producție noi, este în continuare un factor de întârziere și de blocaj, deși intervalul de timp la dispoziția beneficiarilor pentru a prezenta acest document s-a extins prin ordin de modificare a ghidului general al solicitantului POR, de la 60 la 90 de zile începând cu data de demarare a etapei precontractuale.

Nu în ultimul rând, factori de influență din zona mediul politic și legislativ (de ex. cota de TVA s-a modificat de trei ori de la demararea implemetării POR, modificări aduse salariului minim brut pe economie și diferențiat în unele sectoare de activitate (de ex. sectorul construcții), factori de influență din zona politicilor financiare pe segmentele, pieței creditului sau cea valutară (deprecierea continuă a monedei naționale și diferențele de curs valutar la plata echipamentelor achiziționate pe care beneficiarii trebuie să le suporte ca o cheltuială neeligibilă) au condus la creșterea contribuției proprii a beneficiarului pe parcursul implementării proiectului de investiție, cu consecințe de întârzieri, blocaje și dificultăți suplimentare în ceea ce privește constituirea surselor pentru co-finanțare și a fluxurilor de disponibilități financiare (cash flow).

## **Constatări legate de procesele organizatorice necesare implementării AP2 sunt:**

### **Informarea și îndrumarea solicitanților în perioada de clarificări**

**Un mecanism nou introdus este cel al birourilor de informare și sprijin de tip help desk.** Acestea au funcționat în toate OI pe baza unei proceduri operaționale. IMM și consultanții au fost cei au apelat cel mai frecvent al serviciilor de help desk. Microîntreprinderile au apelat mai puțin la această facilitate de sprijin dat fiind cooperarea lor cu un consultant încă din etapa de pregătire a CF. De altfel, în cazul unor OI (de ex. regiunea NE) care au monitorizat și contorizat atent numărul de solicitări și sectorul de proveniență, mai mult de jumătate din numărul de solicitări la help desk a fost de la solicitanți din categoriile sus amintite. Explicația rezidă în numărul potențial mare de solicitanți ai axei 2 comparativ cu numărul cumulativ al solicitanților eligibili pe toate celelalte axe prioritare.

Mecanismul acesta de sprijin a funcționat în etapa deschisă clarificărilor, nu a funcționat în timpul procesului de evaluare, dar în unele situații (de ex. OI SV Oltenia) a fost reluat și

funcționează și în implementarea proiectelor. În situația altor OI , îndrumarea, sprijinul și supervizarea este efectuată de către ofițerul de monitorizare desemnat.

Un alt aspect semnificativ observat de către responsabilii implicați în activitatea de furnizare de sprijin și îndrumare în etapa de clarificări de după deschiderea apelurilor, constă în solicitarea serviciilor de către solicitanți/consultanți care nu proveneau din respectiva regiune, ci din altele, câteodată destul de îndepărtate. Acest aspect poate fi explicat atât prin faptul că cei interesați verificau informația primită, din mai multe surse de documentare, cât și prin faptul că ghidurile specifice prezentau situații confuze, cu echivoc, ce impuneau clarificări suplimentare din mai multe surse. Nu în ultimul rând, aceste solicitări de informații și sprijin venite din alte regiuni pot fi puse în legătură cu fenomenul migrației cererii de finanțare a IMM către regiuni cu alocare financiară mai atractivă.

Din perspectiva beneficiarilor participanți la focus grupurile organizate în evaluare (andosată și de rezultatele anchetei în rândul acestora, dar și prin constatările din focus grupurile cu beneficiarii) acest mecanism de sprijin, deși funcțional și util lor, nu a reușit să treacă dincolo de explicațiile oferite de ghiduri.

Cu toate aspectele pozitive și calitative subliniate ca urmare a introducerii acestui mecanism de sprijin, totuși se mențin probleme legate de diferențele de abordare între ADR-uri, cu mențiunea că unele clarificări furnizate sfidau logica, solicitând documente doveditoare greu de accesat din cauza vechimii sau specificații tehnice care variau de la un ADR la altul ca grad de detaliere.

Un alt lucru ce merită a fi evidențiat este că prin activitățile din planul de comunicare al POR s-a mers dincolo de informare, publicitate și promovare. S-au făcut seminarii de pregătire, dezbateri și alte întâlniri tematice. Deoarece s-a observat că la momentul respectiv al acțiunilor specifice din campaniile de informare solicitanții erau reprezentați de consultanții lor, acest gen de activități s-a reluat după semnarea contractelor de finanțare cu adresabilitate către cei care le-au semnat.

## **Organizarea apelurilor și a procesului de depunere a CF de către solicitanți**

2.1.A a fost prima operațiunea din cadrul P.I 2.1. cu care s-a demarat implementarea POR 2014-2020. Deoarece nevoia de finanțare este foarte ridicată operațiunea.2.1.A a fost foarte solicitată privit din punct de vedere al numărului de solicitanți și de CF depuse. În schimb valoric solicitarea nu a acoperit alocarea financiară (de ex. în jur de 125% în cazul ARD NE, de 81,6% pentru 2.1 A , 133,8% pentru 2.1.B, 130,6% pentru 2.2 și de 403,8% pentru 2.2 ITI în situația ADR SE sau cazul ADR SV Oltenia, alocarea financiară a regiunii este aproape consumată/angajată în proporție de 97% în P.I. 2.2. și în jur de 73% la 2.1.A, iar în situația RDC în jur de 70% din alocarea financiară atribuită este contractată. Prin urmare, se așteaptă redeschiderea apelurilor pe această prioritate de investiție iar microîntreprinderile sunt în așteptare activă.

Toate părțile interesate consultate de-a lungul procesului de evaluare participativă au admis faptul că ghidurile specifice au fost mult îmbunătățite, în sens de clarificare și completitudine. Această constatare consensuală nu înseamnă că nu s-au ridicat probleme care au creat confuzii sau situații de echivoc din categoria celor succint prezentate mai jos.

Astfel, codurile CAEN eligibile au fost diferite pe tipuri de priorități de investiție (2.1. și 2.2.) ceea ce poate fi explicat prin complexitatea diferită a operațiunilor din cadrul acestor priorități.

Totuși, condiția stabilită în apelul numărul 1, referitoare la operațiunea 2.1 a de a investi într-un singur cod CAEN a condus la restrângerea sferei de acțiune a beneficiarilor printr-o abordare simplistă și cumva birocratică care face dovada neînțelegerii caracterului intrinsec dinamic și interconectat al afacerilor inovative chiar dezvoltate la scară mică obligând la artificializare sau îngrădirea acțiunii cu efect asupra unor rezultate parțiale.

În ghidul specific pentru operațiunea 2.2.A această cerință a fost eliminată, dar au apărut situații de confuzie și subiectivism generate de condiția din ghid referitoare la “*modernizare fără schimbare fundamentală*”, condiție generată de nevoia de aliniere și de conformitate cu regulile de ajutor de stat aplicabile.

Pe de altă parte, codurile CAEN eligibile din apelurilor organizate în cadrul P.I.2.2. au fost pe deplin corelate cu cele 10 domenii de competitivitate identificate prin SNC, dar nu și cu domeniile de competitivitate din fiecare PDR.

În concluzie, deși lista codurilor CAEN eligibile a fost permanent lărgită în urma consultărilor și propunerilor venite către AM POR din regiuni, totuși au rămas domenii cu specific regional neacoperite.

Principiul complementarității este unul foarte important și din acest considerent POR susține IMM-urilor non-agricole din mediul urban, precum și întreprinderilor mijlocii non-agricole din mediul rural în timp ce PNDR sprijină IMM-urile agricole din mediul urban și rural, precum și microîntreprinderile și întreprinderile mici non-agricole din mediul rural), respectiv întreprinderi din mediul rural care desfășoară activități agricole și de primă procesare. Cu toate această graniță de complementaritate este bine definită prin PNDR (procesare primară a materiilor prime agricole) ghidurile specifice în POR au rămas în afara eligibilității activități de procesare agricolă secundară și terțiară care sunt activități industriale care adaugă valoare pe lanțul de producție și, mai mult, sunt domenii cu competență de cercetare și inovare. În sprijinul acestei constatări se aduce un unul dintre exemplele date de interlocutorii intervievați: un IMM cu profil agricol cultivă cartofi, același sau/și un altul din materia primă cartofi extrage la procesarea primară amidon, din amidon se fabrică ulterior un ingredient chimic (procesare secundară) ingredient care servește la fabricarea medicamentelor sau a măștilor cosmetice (procesare terțiară). A doua și a treia procesare din exemplul dat se încadrează în procesare de tip industrial/non-agricol care trebuie să facă obiect de eligibilitate în cadrul POR și nu PNDR. De asemenea, prin trasarea graniței de complementaritate între POR și PNDR în ceea ce privește eligibilitatea solicitanților funcție de mediul de reședință, unde firma își are sediul social, au fost scăpate din vedere IMM aflate în raza teritorială a suburbiilor din marile municipii, unde de obicei, în ultimul timp, fie au fost relocalate, fie s-au implantat activități de afaceri. De obicei, întreprinderi din domeniul de activitate industrial și din categoria mijlocie de întreprinderi se află localizate în ariile limitrofe dintre urban și rural.

Sunt opinii din partea sistemului de implementare potrivit cărora plafoanele maxime de finanțare și pragurile în operațiunile din prioritatea de investiție 2.2. sunt prea mari și, pe cale de consecință, pot apărea riscuri de dezvoltare a unor capacități de producție supradimensionate, care ulterior nu vor fi folosite la maxima capacitate și cu randamentul scontat prin planul de afaceri.

În sumar, cu toate îmbunătățirile aduse ghidurilor specifice de la un apel la altul, ar trebui în continuare revizuite pentru unele completări încă necesare, scăpări sau neconcordanțe tocmai ca urmare a prea multor versiuni. Flexibilitatea modificării ghidurilor de la un apel la altul a

permis îmbunătățirea lor, dar a generat și prea multe schimbări și au dus la situații (7-8 versiuni) de natură a crea confuzie în rândul celor interesați.

Mai mult, organismele intermediare, care se află cel mai aproape de beneficiari, au fost implicate în revizuirea ghidurilor numai în etapa de consultare publică și nu din faza inițială de pregătire, ceea ce înseamnă o capacitate administrativă nefolosită suficient într-o fază timpurie, cu atât mai mult cu cât există disponibilitate de implicare pro-activă. Organismele intermediare POR se dovedesc *centre de resurse* ca urmare a experienței acumulate și consolidate în timp, a cunoștințelor și relației lor directe cu beneficiarii.

## Evaluare și selecție proiecte

Evaluarea nu este un scop în sine. Rolul este să facă proiectele depuse evaluabile și nu să fie un factor de blocaj.

Evaluarea a fost făcută în afara MySMIS deoarece în respectiva perioadă aplicația nu a funcționat pe durata a 4-5 luni, astfel că evaluare s-a făcut „pe hârtie”. Ulterior a trebuit ca toată informația și datele să fie aduse în sistem pentru istoric ceea ce a condus la sarcină de încărcare suplimentară a personalului OI.

Rezultatele anchetei în rândul beneficiarilor semnaleză că cea mai mare dificultate a fost generată de întârzieri mari în procesul de evaluare și selecție ceea ce conduce la lipsă de predictibilitatea pentru solicitanți, la acumularea de frustrări la nivelul acestora și chiar la opțiunea de a renunța la încheierea contractului de finanțare, deoarece în timpul acesta lung (*evaluarea a intervenit la 4-5 luni de la depunere și parcurgerea întregului proces a mers și până la un an de zile*) au intervenit o serie întreagă de schimbări, au apărut noi riscuri pe care beneficiarul a apreciat că nu și le poate asuma. Modificările apărute în piața microîntreprinderii au fost atât de mari încât planul de afaceri depus alături de CF nu mai prezenta interes și nu mai era de actualitate. Oportunitățile pe care a fost construit planul de afaceri au dispărut, au apărut alte oportunități care nu mai justificau achizițiile de echipamente prevăzute în plan. În acest interval lung între momentul depunerii și cel al selecției sau al semnării contractului de finanțare, ca urmare a uzurii morale ridicate au apărut deja echipamente și utilaje noi, mai moderne și performante care le înlocuiau pe cele din planul inițial al întreprinderii sau alte cauze ce țin de orientarea antreprenorială a firmei și de flexibilitatea IMM la cerințele emergente ale pieței.

Grila de verificare administrativă cuprinde prea multe criterii, de ordinul zecilor, și crește riscul de respingere a unor proiecte pe bune din punct de vedere al conținutului, al propunerilor. De altfel, cele mai multe dintre CF depuse au căzut în etapa verificării conformității administrative și de eligibilitate (*de ex. din practica de evaluare a regiunii NE s-a observat că 32% din CF depuse au fost respinse pentru că le lipsea un document*). Unele cerințe sunt apreciate ca excesive (*de ex. se cerea obligatoriu atașarea unui document referitor la evaluarea impactului asupra mediului și la proiecte care nu au niciun impact estimat negativ asupra mediului*) sau alte situații legate de bugetul standard solicitat prin Ghid apreciat ca fiind foarte detaliat mergând până la subcategorie de cheltuială alături de faptul că totul trebuia încărcat în MySMIS a îngreunat și a condus ulterior la notificări și acte adiționale, ceea ce a dublat munca. Clarificările în procesul de evaluare au fost interzise. Așa că proiecte bune din punct de vedere al conținutului au putut fi respinse ca urmare a neatenției consultanților cu privire la detalii minore.

Planurile de afaceri sunt cel mai adesea întocmite de consultanți. Deși sunt documente de multe ori nerealiste sau mult prea optimiste acestea nu s-au abătut de la cerințele apelului. Prin urmare, în etapa de evaluare tehnică și financiară nu s-au înregistrat respingeri ale aplicațiilor din punct de vedere al calității.

Ridicarea pragului de calitate în evaluare la 85, 70, 65 de puncte nu a vizat neapărat calitatea aplicațiilor (*diferența de punctaj nu semnifică neapărat calitate diferită, căci depinde de criteriul primit de bonificație*). Mai mult, la ridicarea pragului consultanții și-au sfătuit clienții să adopte o politică de așteptare până ce pragul respectiv scădea, ca să-și mărească astfel șansele de câștig, lungind durata procesului de evaluare.

### Precontractare, contractare și modificări ulterioare

Verificarea conformității administrative și de eligibilitate este reluată în etapa de pre-contractare. Această activitate revine în sarcina OI POR. O parte dintre factorii decidenți intervievați au apreciat că această sarcină de verificare excede atribuțiilor statutare ale ADR și este consumatoare de resurse umane și de timp deoarece bazele de date (RegAS, RECOM, ARACHNE) nu sunt interconectate.

De-a lungul timpului s-a observat că mulți solicitanți nu au înțeles modul în care funcționează legăturile dintre întreprinderi, deoarece nu există o metodologie oficială care să fie studiată, ceea ce a condus la dispute, divergențe sau chiar litigii între OI și o parte din beneficiari, care au înțeles să-și apere interesele pe cale procesuală, judecătorească.

Totuși, majoritatea proiectelor care au fost respinse în această etapă s-a produs ca urmare a faptului că solicitanții selectați nu și-au putut dovedi capacitatea financiară de co-finanțare până la expirarea perioadei pre-contractuale (ADR SE).

Aprox 5 % din contracte au fost reziliate. Cele mai multe rezilieri de contract la inițiativa beneficiarilor au apărut în primele 2-3 luni de la încheierea acestora.

Numărul mare de cereri de modificare a contractelor și modul de funcționare a platformei MySmis conduc la supraîncărcarea organismelor intermediare POR din cadrul ADR.

Contractul standard afișat pe platforma MySMIS nu răspundea specificului de program și al operațiunii pentru care s-a organizat apelul. Astfel, în efortul de adaptare la specificul POR contractul de finanțare a fost modificat de mai multe ori ceea ce a implicat timp suplimentar și lucru „pe hârtie”.

Unele dintre bonificările acordate potrivit cu documentația proiectelor (CF, plan de afaceri, documentație tehnică etc.) la evaluare (de ex. complementaritatea cu strategia de dezvoltare locală, cu proiecte integrate, cu alte PO, cum ar fi PNDR, nu se reflectă în contractul de finanțare ca o obligație ulterioară a beneficiarilor și scapă monitorizării și verificării în implementare și ex-post.

Instrumentarea principiului complementarității la nivel de proiect rămâne ceva declarativ fără o evidență clară a îndeplinirii ulterioare. Astfel, de exemplu în conformitate cu principiile directe avute în vedere la baza operațiunii, la selecția beneficiarilor se acordă un punctaj suplimentar solicitanților care propun un proiect în baza unei strategii de dezvoltare locală, care asigură complementaritatea cu alte investiții realizate din alte surse de finanțare cu alte

programe operaționale (POC, POCU, PNDR, Cosme și Horizon 2020 sau surse bugetare naționale: programe gestionate de Ministerul Economiei, departamentul IMM-uri și diferite scheme de finanțare inițiate de Ministerul Finanțelor), aspecte care ulterior nu se regăsesc în prevederile clauzelor contractuale și, pe cale de consecință, nu sunt monitorizate. Aceste aspecte rămân simple declarații care probează doar gradul de conștientizare al solicitantului pentru o abordare congruentă și complementară. Chiar dacă ulterior acesta reușește să mai atragă finanțare dintr-o altă sursă sau, dimpotrivă, nu mai face niciun demers, rămâne cu bonificația primită la evaluare fără nicio recompensă de succes sau sancțiune.

Alte bonificații deși mici în număr de puncte, ca spre exemplu cea pentru proiect de investiții prin care solicitantul își propune achiziționarea unor echipamente, cum ar fi buldozer sau excavator și, din întâmplare, entitatea juridică își are sediul într-o stațiune balneoclimaterică, respectiva CF devine subiect automat al bonificării în evaluare, spre deosebire de o entitate juridică cu o cerere similară din municipiul reședință de județ unde volum de activități care reclamă astfel de echipamente poate fi mai mare și mai complex. Bonificarea din primul exemplu este una artificială, fără a reflecta valoarea adăugată a localizării efective în economia proiectului propus. Mai mult, poate conduce la un comportament oportunist al solicitanților.

### **Monitorizare și verificare**

Ca o observație generală: implementarea pe 2014-2020 decurge mult mai bine decât POR 2007-2013 aceasta este opinia majoritară a tuturor factorilor interesați, inclusiv beneficiari. Aceasta e legată și de claritatea indicatorilor de PO și dezagregarea acestora până la nivel de proiect. Sursele de documentare a indicatorilor de rezultat sunt mai clare și mai bine organizate de către managementul de proiect.

Mecanismul cererilor de plată s-a născut din blocaj și din incapacitatea de co-finanțare și a fost poate cea mai bună modificare introdusă care a ușurat efortul financiar și fluidizat și a accelerat fluxurile financiare. În plus a ajutat la introducerea de disciplină financiară în mediul economic. În conformitate cu aprecierile celor intervievați 95% dintre beneficiari utilizează acest mecanism în 95% de situații și doar ultima este cererea de rambursare. O altă consecință a introducerii acestui mecanism constă în faptul că procentul beneficiarilor care au solicitat pre-finanțare a scăzut. Prin urmare, POR nu-și mai imobilizează resurse contribuind la eficiența utilizării la timp a resurselor programului pe măsura avansului în implementarea fizică a proiectelor.

### **Monitorizare ex-post a sustenabilității rezultatelor**

Din observațiile și experiența OI în monitorizarea ex-post a POR 2007-2013 beneficiarii se străduiesc, fac eforturi susținute pentru menținerea în timp a rezultatelor din proiectul de investiție și, în special, a numărului de locuri de muncă create, în pofida dificultăților pe care le întâmpină la angajare sau cu retenția personalului.

Dar, se semnalează și aspectul că în puținele situații în care la monitorizarea ex-post se observă că indicatorii nu sunt mentinuți, nu sunt mijloace și instrumente contractuale de acțiune. Se fac serii de recomandări și se rămâne la acest nivel.

### **MySMIS**

MySMIS este o aplicație proiectată pentru a răspunde de natură orizontală tuturor programelor operaționale care au ca sursă de finanțare fondurile ESI. Deși reprezintă un progres substanțial



apreciat sub aspectul faptului că nu mai este nevoie de transmiterea pe suport de hârtie a documentației necesare, cu toate acestea în funcționare au apărut o serie de deficiențe, limitări și blocaje care au cerut soluții de lucru alternative.

MySMIS a contribuit esențial la creșterea gradului de transparență în gestionarea și utilizarea fondurilor ESI. Prin urmare, este “un activ” al PO care trebuie menținut într-o formulă îmbunătățită, modernizată pentru a răspunde mai bine specificului POR.

În proiectarea MySMIS nu s-a ținut cont întotdeauna de procedurile operaționale. De aici au apărut tot felul de scurt-circuitări, inclusiv în etapa de monitorizare a proiectelor.

Legăturile dintre secțiuni/module nu sunt suficient explicate. Pe de altă parte, mulți pași în SMIS au fost redundanți, repetitivi. Propunerile din partea utilizatorilor nu au fost luate în calcul. MySMIS nu a fost testat integral, anterior punerii în funcțiune. Testarea s-a rezumat doar la anumite module.

Manualele de utilizare sunt foarte teoretice și nu există niciun caz/exemplu real verificat de la A la Z. Foarte puține persoane din sistemul de coordonare, gestionare și control al POR au beneficiat de instruire în utilizarea MySMIS. Chiar și persoanele care au fost instruite s-au plâns de condițiile în care s-au făcut instruirile. Beneficiarii nu știu să-și introducă notificările/proponeri de acte adiționale pentru modificări ulterioare ale contractului de finanțare. Cererile de rambursare nu pot fi actualizate pe platformă. Se apelează în continuare la birourile de sprijin și alte deficiențe încă neremediate.

## **Sustenabilitatea locurilor de muncă create prin proiect**

Este influențată de o serie de factori, dintre care au fost reținuți:

Criza deja cronică a forței de muncă atât calificată, cât și necalificată. Printre motive fiind lipsa de atracție a tinerilor pentru domenii din servicii și migrația către alte țări. Impactul social și economic al fenomenului migrațional este mai mare în localitățile urbane mici unde bazinul de forță de muncă este prin natura lui mult mai redus.

Lipsa resurselor financiare la nivelul microîntreprinderilor pentru a-și atrage, motiva și reține angajații prin politici salariale și stimulente atractive. Unii dintre beneficiari pentru a depăși această constrângere financiară severă au apelat ulterior la subvenții oferite prin sprijinul financiar al Ministerului Muncii și Justiției Sociale și a altor PO cu finanțare din fonduri europene pentru angajarea elevilor de liceu, considerând ca fiind o modalitate foarte bună de dezvoltare atât pentru ei, cât și pentru personalul care intră nou pe piața muncii.

Nu în ultimul rând, faptul că tinerii absolvenți care intră pe piața muncii nu vin cu calificare și pregătire adecvată din timpul școlarizării în învățământul preuniversitar. Prin urmare, ei trebuie calificați și îndrumați la locul de muncă ceea ce implică timp, preocupare și resurse financiare.

## **5 Concluzii, recomandări și lecții învățate**

### **5.A Concluzii**

În urma analizei documentare de birou se propun spre analiza factorilor decidenți următoarele concluzii la care a ajuns echipa de evaluare. Acestea au fost împărțite în patru categorii, după

cum urmează: generale, simplificare/capacitate administrativă, acces la finanțare, asigurarea sinergiilor.

**Concluzia principală este că „investiția în microîntreprinderi e necesară așa cum este acum centrată pe modernizare tehnologică! Beneficiarii au învățat ce să facă cu banii publici obținuți pe baze competitive, costurile consultanței au scăzut, capacitatea lor de negociere cu furnizorii de echipamente a crescut.”**

Următoarele casete prezintă un set de concluzii subsecvente urmărind mai multe planuri, și anume:

### **General**

- Deși IMM au fost mai bine integrate în elaborarea și dezvoltarea politicilor publice, totuși instrumentele de politică publică eficiente trebuie să țină seama nu numai de dimensiunea IMM-urilor, ci și de a reflecta întreaga gamă de parametri care determină natura fiecărui IMM (domenii de activitate, locație, nivel de inovare) și diferitele faze ale ciclului de viață al IMM-urilor.
- Buna funcționare a principiului parteneriatului în etapa de programare și, ulterior, în implementare prin intermediul Comitetului de Monitorizare al POR(CMPOR)<sup>20</sup> reunește în componența sa reprezentanți ai tuturor factorilor interesați, inclusiv PO cu care POR este complementar. Totuși, atât documentarea efectuată la nivelul practicilor internaționale, cât și constatările din teren, identificate în timpul exercițiului de evaluare arată că rămâne spațiu de îmbunătățire a instrumentării principiului parteneriatului în timpul derulării programului, deoarece există riscul ca implicarea partenerilor să fi fost doar un exercițiu formalist. Urmare a acestor concluzii ar trebui să se monitorizeze aplicarea principiului parteneriatului în timpul implementării și prin activarea unui grup tehnic de lucru stabilit potrivit art 21(1) din Regulamentul de organizare și funcționare a CM POR.
- Elaborarea strategiei 2021+ pentru fondurile ESI va necesita o implicare mai mare și mai activă a mediului de afaceri asociativ a asociațiilor de întreprinzători, organizațiilor patronale la toate nivelurile așa cum s-a procedat în perioada de pregătire la POR 2014-2020 sau atunci când evoluția conceptului de abordare a creșterii competitivității IMM a impus reluarea consultărilor.

### **Simplificarea/ capacitate administrativă**

- Pentru moment în pofida simplificărilor operate se menține lipsa de proporționalitate a cerințelor administrative față de valoarea finanțării obținute, precum și alte obstacole administrative încât împiedică IMM-urile să caute sprijin prin fondurile ESI.

---

<sup>20</sup> este structura națională de tip partenerial, fără personalitate juridică, cu rol decizional strategic în procesul de implementare a POR și se constituie în conformitate cu prevederile Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului.

- Sprijinirea capacităților locale ale structurilor de sprijin a afacerilor (*sectorul de servicii de consultanță, centre și agenții teritoriale de informare, îndrumare și consiliere, incubatoare/acceleratoare etc.*) pentru asistarea IMM-urilor în procesul de pregătire și, ulterior, implementare a proiectelor lor de investiții.

### **Acces la finanțare**

- În funcție de categoria din care fac parte IMM-urile au nevoi distincte. Prin urmare, a trebuit avută în vedere adaptarea tipurilor de sprijin corespunzător acestor nevoi diferite. Astfel, concluzia este că POR propune soluții de finanțare pe baza nevoilor distincte ale IMM (a se vedea operațiunea 2.2.B instrumente financiare, fond de capital de risc, operațiunea 2.1.B incubatoare/acceleratoare de afaceri, precum și AP 15 Inițiativa pentru IMM etc.). În aceeași măsură, POR este doar unul din instrumentele financiare de implementare a politicilor publice de susținerea dezvoltării IMM și nu poate veni cu soluții de finanțare pentru absolut toate problemele tuturor IMM-urilor din toate sectoarele economiei românești, date fiind restricțiile intrinseci de condiționări, dar și de buget disponibil.
- Facilitarea accesului la finanțare, în special pentru IMM-uri și start-up-uri, de exemplu îmbunătățirea schemei de formare, evenimente și diseminarea oportunităților de finanțare la nivel cât mai local.

### **Asigurarea sinergiei**

- Trebuie consolidată complementaritatea și sinergiile între programele fondurilor structurale și alte programe de investiții naționale și UE.
- Trebuie explorate posibilele sinergii și complementarități între FESI și Fondul european pentru investiții strategice (EFSI) ceea ce poate face obiectul unor viitoare studii de evaluare.
- Pentru moment România nu are o politică publică prin care să se susțină internaționalizarea activității sectorului de afaceri, dincolo de promovarea activităților de export. De aceea inițiativele naționale/ regionale de sprijinire a internaționalizării IMM-urilor nu pot depăși cadrul național de reglementare, ele fiind doar instrumente financiare subsecvente de punere în aplicare.

### **În urma analizei datelor și informațiilor calitative colectate din teren se desprind următoarele concluzii:**

- Birourile de informare și sprijin de *tip help desk* reprezintă un mecanism nou introdus. Sprijinul solicitanților în perioada de clarificări pe durata deschiderii apelurilor a existat și în perioada anterioară de programare, dar funcționarea acestui serviciu nu a fost de o manieră sistematică. Acest lucru explică de ce nu există încă o practică armonizată, uniformă în toate organismele intermediare. De aici apare nevoia de îmbunătățire a procedurii operaționale, de instruire și de introducere a unui mecanism de schimb de experiență și lecții învățate în relația de comunicare cu IMM și alte categorii de beneficiari ai programului.

- Fără niciun echivoc nivelul calitativ al ghidurilor a crescut. Corecțiile care s-au făcut și îmbunătățirea ghidurilor fac dovada faptului că este un proces de învățare pe care încă sistemul de implementare îl parcurge odată cu înțelegerea specificului sectorului IMM pe care-l finanțează. O abordare mult mai participativă și pro-activă în pregătirea ghidurilor ar putea înlătura o parte din greșelile de planificare. Însă, deși s-a menținut flexibilitate de la un apel la altul, aceasta a generat și momente, situații în care modificările au provocat dificultăți.
- MySMIS este o aplicație proiectată pentru a răspunde de natură orizontală tuturor programelor operaționale care au ca sursă de finanțare FESI. Deși reprezintă un progres substanțial apreciat sub aspectul faptului că nu mai este nevoie de transmiterea pe suport de hârtie a documentației necesare, cu toate acestea în funcționare au apărut o serie de deficiențe, limitări și blocaje care au cerut soluții de lucru alternative.
- Totodată, MySMIS a contribuit esențial la creșterea gradului de transparență în gestionarea și utilizarea FESI. Prin urmare, este “un activ” al PO care trebuie menținut într-o formulă îmbunătățită, modernizată pentru a răspunde mai bine specificului POR.
- Sectorul IMM a devenit unul strategic pentru România. De aceea a fost și este extrem de important să se acorde asistență de natură financiară și non-monetară IMM-urilor pentru a reduce marile diferențe de competitivitate economică în comparație cu media europeană, în special prin creșterea productivității muncii ca urmare a reducerii decalajului tehnologic și reducerea costurilor de producție, reindustrializare bazată pe inovare și specializare inteligentă în sectoare cu potențial de dezvoltare la nivel regional, stimularea participării pe piața internă a UE, stimularea exporturilor, precum și a economiei circulare, circulația capitalului românesc în proiecte de dezvoltare internațională.
- Subdezvoltarea este un fenomen care se înregistrează, în proporții diferite, în aproape toate regiunile țării, inclusiv în regiunea București-Ilfov, catalogată drept regiune mai dezvoltată care nu a beneficiat de alocare financiară pe Axa prioritară 2, în actuala perioadă de programare. În schimb, această regiune și, respectiv, sectorul IMM din această regiune, beneficiază de alocare financiară pe AP15-Inițiativa pentru IMM.
- Deși politica de coeziune vizează fiecare regiune din UE există și anumite limite de acțiune dictate de cadrul politicii regionale. Cea mai mare parte a fondurilor este direcționată către regiunile care au mai multă nevoie de ele: regiunile în care PIB-ul pe cap de locuitor se situează sub 75% din media la nivelul UE. Reducerea disparităților dintre zone, ca urmare a fondurilor alocate prin intermediul POR se realizează prin mecanismul alocărilor financiare către regiuni. Dar, trebuie luat în calcul că există și alți factori de influență, nu doar economici, ci inclusiv culturali care, în timp, au contribuit semnificativ la producerea acestor disparități. Ar trebui să existe o strategie/abordare/paradigmă dedicată regiunilor mai puțin dezvoltate, care să ia act de modul de implementare și de finanțare în interiorul județelor, având în vedere că inclusiv chiar în situația unor regiuni mai dezvoltate (Vest, Nord-Vest) dacă se examinează mai aprofundat situația la nivel de județ se va constata că există din nou insule de subdezvoltare ( a se vedea Valea Jiului). Cadrul politicii regionale implică abordarea de regiuni de nivel 2 (NUTS II) cu praguri demografice între 800.000 și, respectiv maxim 3 milioane de locuitori.

- O altă concluzie se referă la incubatoarele de afaceri care se confruntă cu mari dificultăți financiare, nu sunt subiect de creditare pentru sistemul bancar, prin urmare nu au de unde să-și atragă cota mare de co-finanțare din surse alternative pe care să le angajeze în nume propriu. De aceea, acolo unde este posibil sunt mai atrase de programele operaționale transfrontaliere unde nu li se cere cotă de co-finanțare. Sursele de venituri ale incubatoarelor sunt sărace. Foarte puține incubatoare sunt organizate ca societăți, cele mai multe sunt înființate ca organizații neguvernamentale, eventual de utilitate publică, permanent subvenționate de către inițiatori, fondatori. Altele au beneficiat la început și, ulterior, doar intermitent de finanțare de tip grant pe baza unor proiecte și ceva surse proprii din închirierea spațiului și din punerea la dispoziție a unor servicii generale, de regulă, de secretariat. Capacitatea lor de a furniza servicii specializate sau cu valoare adăugată mare este slabă, dacă nu inexistentă, de unde și incapacitatea de a se autosuține financiar.

**Cu referire la EG1 -În ce măsură a contribuit până acum și va contribui pe viitor POR la consolidarea poziției pe piață și rata de supraviețuire a microîntreprinderilor?”**

- Concluzia este că rata de reziliență a întreprinderilor nou create la un an de la înființare este în creștere de la 63,4 % în anul 2011 la 77,8% în 2015 și 68,9% în 2016, ultimul an cu date disponibile din sursa EUROSTAT. Rata de reziliență anuală se înscrie pe un trend de creștere, dar nesustenabilă pe termen mai lung. Aprecierea are la bază volatilitatea anuală înregistrată de acest indicator, respectiv creșteri, urmate de scăderi destul de mari. Pe acest fond de creștere, în schimb caracterizat de volatilitate, indicatorul de rezultat aferent Obiectivului specific al P.I. 2.1., respectiv rata de supraviețuire a microîntreprinderilor la 3 ani de la înființare să atingă ținta de 72,3% la nivelul anului 2023 are premise generale favorabile să se atingă.
- La conturarea acestor premise favorabile contribuie atât evoluția datelor din sursă statistică, cât și aprecierile factorilor de conducere ale OI și responsabililor cu monitorizare și verificarea proiectelor de investiții din cadrul OI. Astfel, se apreciază că Programul Operațional Regional a contribuit semnificativ la consolidarea poziției pe piață a IMM-urilor și, de asemenea, la rata de supraviețuire a acestor întreprinderi. Un indiciu calitativ important care arată importanța POR este că în această perioadă de programare IMM-urile din perioada 2007-2013 au aplicat din nou pentru a obține noi fonduri pentru a-și acoperi nevoi nou apărute.
- Mai mult, în conformitate cu rezultatele monitorizării ex-post a ajutorului de stat acordat în POR 2007-2013 foarte puține dintre IMM finanțate au fost suspendate, dizolvate, radiate sau au intrat în insolvență. Toate persoanele intervievate au manifestat optimism cu privire la îndeplinirea acestui indicator la orizontul anului 2023 cunoscând eforturile anterioare și gradul de conștientizare a beneficiarilor de finanțare pentru conservarea rezultatelor proiectului în perioada de monitorizare a ajutorului de stat. Perioadă care în baza noilor reglementări ale CE se extinde, în fapt, practic la mai mult de 3 ani, având în vedere data de la care curge perioada monitorizării ex-post (respectiv 6 luni de la efectuarea ultimei plăți în cadrul contractului de finanțare atribuit).
- Din perspectiva beneficiarilor de contracte de finanțare, participanți la discuțiile de grup, acest efect este unul urmărit prin strategia lor de a continua să acceseze diferitele

tipuri de finanțări disponibile. O parte dintre beneficiarii de finanțare din AP2, operațiunea 2.1.A au fost beneficiari și în DMI 4.3. POR 2007-2013, iar o parte dintre IMM beneficiare de contracte de finanțare pe AP2 P.I. 2.2. au avut experiență în implementarea de proiecte finanțate din AP2 a POS CCE 2007-2013.

- În plus, caracteristicile eșantionului din ancheta efectuată în cadrul acestui exercițiu de evaluare indică faptul că microîntreprinderile și IMM, în covârșitoarea lor majoritate, aveau mai mult de 3 ani de la momentul înființării atunci când au depus CF și au încheiat contractul de finanțare, ceea ce constituie o garanție în plus că speranța lor de viață datorită accesării finanțării și rezolvării unora dintre nevoile de dotare și recuperare a decalajului tehnologic se va prelungi cu mult peste intervalul de timp de 3 ani luat în definirea indicatorului de rezultat.
- Toate aceste elemente coroborate reprezintă măsuri asiguratorii care îndreptăcesc să se afirme chiar în acest stadiu de implementare că indicatorul de rezultat astfel formulat se va îndeplini, iar POR 2014-2020 va contribui la reziliența pe ansamblul sectorului IMM din România potrivit cu greutatea specifică dată de indicatorii săi de realizare imediată (număr de beneficiari de finanțare din categoria IMM). Desigur, situațiile excepționale de recesiune, criză economică-financiară sau de forță majoră sunt excluse (întrucât la acest moment al analizei nu sunt supoziții suficiente pentru a fi luate în calcul) din acest scenariu realist optimist, conform cu opinia experților de evaluare validată de experții din panel.

## 5.B Recomandări

**Înființarea rețelei birourilor de informare și sprijin.** În ceea ce privește mecanismul de sprijin de tip help desk recunoscut de beneficiari ca fiind util și de succes se recomandă introducerea în planul de activități al Asociației Agențiilor de Dezvoltare Regională (ROREG) a unei teme referitoare la înființarea rețelei naționale a birourilor de informare și sprijin care funcționează în cadrul organismelor intermediare POR din cadrul Agențiilor de Dezvoltare Regională (ADR). O astfel de inițiativă poate contribui la corelarea activităților ce vin în sprijinul pregătirii de proiecte evaluabile de către solicitanții eligibili, la omogenizarea practicilor de sprijin și consiliere, ar facilita schimbul de experiență și de cazuistică, ar contribui la mai buna pregătire a experților care lucrează în aceste birouri în ceea ce privește cerințele și problematicile specifice tipurilor de apel, nu numai cele referitoare la sector IMM și mediul de afaceri, dar și pentru celelalte axe. Tipul, configurația și arhitectura rețelei ar putea să facă obiectul unei abordări participative la nivelul acestei asociații.

**Introducerea unei proceduri operaționale de pregătire și certificare a ghidurilor pentru apel.** Implicarea OI în pregătirea Ghidurilor pentru solicitanți înainte de etapa publicării lor spre consultare publică așa cum se proceda în prima perioadă de programare când implicare OI în pregătirea Ghidurilor și a procedurilor a fost mai mare. Totodată, se recomandă restrângerea domeniilor de activitate eligibile și mai buna lor centrare pe domeniile de competitivitate din PRD-uri și, pentru viitoare perioadă de programare, pe cele de specializare inteligentă, conform cu strategiile recent adoptate la nivel regional. Selectivitatea sectoarelor/subsectoarelor și domeniilor de activitate eligibile nu trebuie percepută ca o restrângere a accesului, ci derivă din nevoia unei mai bune coordonări strategice și a congruenței cu potențialul economic și de dezvoltare, cu tradiția industrială, economică și socială a regiunilor. De asemenea, este indicat realizarea unui amplu proces de consultare cu ADR, la nivel relativ înalt de decizie, înainte de a

se lansa pregătirea ghidului solicitantului cu condițiile specifice apelului și implicarea personalului, la nivel de experți, în pregătirea ghidului pe o procedură operațională dedicată, indiferent dacă pregătire este internalizată de sistem sau externalizată.

Ghidurile trebuie pregătite prin consultare cu mediul de afaceri asociativ, pe segmentul de consultanți cu experiență în atragerea de fonduri europene, și cu organismele intermediare și nu doar supuse consultării publice potrivit cu transparența decizională pe procesul de reglementare.

Consultarea publică să fie însoțită/precedată de testarea de acceptabilitate cu situații reale de la A la Z. Să se desemneze responsabili de pregătirea ghidurilor pe axe astfel încât mai toate situațiile specifice să fie anticipate, să se reducă costurile de oportunitate și să se elimine timpii pierduți.

**Introducerea unei noi declarații pe propria răspundere a reprezentantului legal** cu referire la menținerea structurii acționariatului și a categoriei de mărime microîntreprindere independentă la momentul contractării. În contextul actual această declarație ar responsabiliza beneficiarii, nu ar mai încărca/supraîncărca OI și ar accelera contractarea. Verificare veridicității declarației să se facă fie la prima vizită de monitorizare, fie cu prilejul auditului de proiect, de către un auditor independent, angajat contractual.

**Dovada contribuției proprii a beneficiarului să fie prezentată într-un interval de maxim 90 de zile de la notificarea începerii termenului pre-contractual**, în mod similar regimului de prezentare al autorizației de construire care s-a extins prin ordin de modificare a Ghidului general POR sau chiar la un interval de timp după încheierea contractului. În cea de a doua variantă, care ar permite și constituirea de garanții pentru creditul punte angajat la banca comercială, contractul de finanțare să prevadă o clauză suspensivă în situația neprezentării dovezii la termenul cerut și precizarea că se reziliază de drept în absența prezentării dovezilor în intervalul de timp stabilit prin instrucțiune. Procesul de analiza a dosarelor de credit în vederea obținerii co-finanțării din sursă bancară este unul complicat și poate implica o durată chiar mai mare 60-90 zile. În varianta de extindere a termenului în perioada precontractuală, căutare de surse alternative sau complementare celor proprii se va desfășura în perimetrul aceluiaș cerc vicios. Banca solicită constituirea de garanții pentru creditul punte pe baza contractului de finanțare, în timp ce AM POR solicită dovada existenței unor surse proprii sau a unui contract de creditare în vederea semnării contractului de finanțare. Acest cerc vicios trebuie eliminat printr-o soluție sau un cuplu de soluții, la care să alăture eventual și un mecanism de sprijin în căutarea de surse alternative pentru contribuția proprie a beneficiarului.

**Schimbări necesare în procedura de modificare ulterioară a contractelor cu scop de simplificare în vederea accelerării.** Regula modificărilor ulterioare este actul adițional (AA) și nu notificarea, ceea ce lungeste și chiar stopează pentru un interval de timp implementarea activităților la nivel de proiect. Durata de procesare a proiectului de act adițional la AM este lungă, din cauza mai multor filtre poate dura și până la 2 luni. Această stopare a activităților antrenează pe lângă întârziere, blocaj, frustrare și cheltuieli mai ridicate, din categoria celor neeligibile (dobândă, diferențe de curs valutar, comisioane bancare etc), în sarcina beneficiarilor, pentru neutilizarea liniilor de credit acordate de bănci.

**Realizarea unei analize distincte în exercițiile de evaluare ulterioare care să vizeze înțelegerea modului în care este percepută și introdusă inovarea de către IMM.** Finanțarea inovării nu înseamnă numai disponibilitatea resurselor financiare complementare eforturilor

proprii întreprinderilor. Înseamnă, de asemenea, furnizarea de suport tehnic pe parte de abilități de elaborare a proiectelor, de analiză a acestora și furnizarea de expertiză tehnică și managerială complementară, necesară pentru a dezvolta întreprinderile inovative noi. Astfel, sunt necesare eforturi în planul strategiei de asistență tehnică a Programului și din piața de consultanță în domeniu, în vederea furnizării abilităților respective, dezvoltarea infrastructurii instituționale de inovare și modernizare tehnologică ca factori de creștere a competitivității IMM

**Activarea unei grupe tehnice de lucru din cadrul mecanismului de coordonare și colaborare inter-instituțională pentru promovarea principiului parteneriatului pe întreaga durată a ciclului de programare, de natură lucrativă la nivel de MFE care să funcționeze măcar cu caracter intermitent, dar pe întreaga durată de gestionare a fondurilor ESI, astfel încât coordonarea și complementaritatea să fie abordată dincolo de evitarea suprapunerii și riscului de dublă finanțare, ci în spiritul unei abordări integrate (a se vedea noile mecanisme ITI, DCRC instituite la nivel UE și pilotate de România) și al promovării parteneriatului pe întreaga durată a procesului de implementare.**

In planul recomandărilor de politici publice apare ca necesară din cuprinsul evaluării, efectuarea unei investiții anticipate în dezvoltarea culturii inovării atât prin strategia de asistență tehnică a programului, cât și prin propuneri către factorii decidenți de includere a acestui teme în curriculum școlar, la materia de antreprenariat, pentru a sensibiliza și crește generația tânără de posibili antreprenori în spiritul căutării permanente de idei noi cu aplicabilitate practică, pentru ca inovarea să devină un mod de viață. Atitudinea inovativă nu poate fi rezultatul unui transplant prin transfer de atitudine, sau de natură mimetică, ci trebuie să fie internalizată încât să devină o funcție vitală intrinsecă pentru orice organism economic și chiar social.

**Suținerea dezvoltării și consolidării unui sector de consultanță specializat pe servicii de inovare și a brokerilor de inovare ca factori de promovare și/sau catalizare a inovării la nivel de întreprindere sau parteneriate pentru stimularea cererii de inovare și transfer tehnologic. În România cererea de inovare și de transfer tehnologic este mult mai mică comparativ cu oferta.**

**În ceea ce privește sprijinul financiar către infrastructuri de sprijin a afacerilor acesta ar trebui extins către clustere sau stimularea de incubatoare sectoriale/specializate pe domenii de competitivitate din PDR-uri. Pentru ca incubatoarele existente să poată accesa fondurile disponibile pe 2.1.B e nevoie de extinderea eligibilității cu cheltuiala salarială a personalului angajat la incubator, în mod similar situației centrelor de transfer tehnologic unde chiar procentul de 50% se dovedește neacoperitor.**

În mod cert, **contribuția financiară a beneficiarului** (din surse proprii sau atrase/credit punte/alte împrumuturi) în realizarea proiectului de investiție este o garanție a responsabilizării acestuia în implementare și o modalitate de partajare a riscurilor ce pot să apară în implementare.

Cu referire la EG1 în baza constatărilor și concluziilor formulate în secțiunea de mai sus totuși se arată necesară o propunere de recomandare. Astfel, având în vedere sursa de documentare a indicatorului de rezultat P.I.2.1, respectiv cercetări EUROSTAT, trebuie avută în vedere diferența în definiția indicatorului pe variabila timp. Cercetările EUROSTAT vizează măsurarea rezilienței întreprinderilor nou înființate după un an de activitate, în timp ce indicatorul de rezultat POR AP2 P.I. 2.1. este definit cu luarea în calcul a variabilei timp la 3 ani de la



înființare. Această diferență în plan metodologic conduce la necesitatea alcătuirii unei surse de documentare proprii programului pe bază de sondaj pe eșantion reprezentativ în evaluarea finală a programului.

O altă propunere de recomandare se referă la măsurarea fenomenului deja instalat al revenirii solicitanților de finanțare, care poate să fie urmărit din start prin formularul CF. Solicitând o astfel de informație prin formularul CF se poate urmări trasabilitatea solicitanților fie pe același tip de intervenție cu respectarea plafonului de minimis al ajutorului de stat sau trecerea către tipuri de intervenție mai complexă ca urmare a modificărilor intervenite în categoria de mărime pe măsură ce respectivul beneficiar evoluează.

În situația celor care deja au proiecte în implementare sau le-au finalizat propunerea este de a include o întrebare de evaluare în CdS ale următoarelor exerciții de evaluare din planul de evaluare al POR 2014-2023. OI s-au arătat foarte interesate de comensurarea acestui fenomen al revenirii solicitanților/beneficiarilor eligibili pe care l-au observat din momentul verificării administrative și de eligibilitate, dar ale cărui dimensiuni exacte nu sunt cunoscute ca urmare a absenței unei surse de documentare a acestui indicator de proces sau a unor anchete dedicate.

**Cu referire la EG2.** Se constată că indicatorul de rezultat este corect întrucât productivitatea este unul din factorii principali de stimulare a competitivității economice, dar mai puțin relevantă este, în opinia beneficiarilor, în situația P.I.2.2, formula de calcul a productivității ca raport între cifra de afaceri anuală și numărul mediu anual de salariați. Modernizările tehnologice efectuate prin investițiile finanțate conduc la creșterea randamentelor de producție și, în unele cazuri, la schimbări necesare în structura personalului fără creșteri ale numărului total necesar de personal. În acest caz, și pentru perioada următoare de programare este recomandabil ca pe lângă productivitatea muncii calculată după formula de mai sus să se introducă și alți indicatori care să măsoare eficiența cu care s-a utilizat finanțarea, cum ar fi cifra de afaceri al 1000 de lei investiție din fonduri nerambursabile sau/și productivitatea aparentă calculată ca raport între valoarea adăugată și numărul de personal.

Măsurile de sprijin din următorul POR care urmăresc creșterea competitivității economice să țintească IMM-uri care promit un potențial mare de creștere, structuri de parteneriat antreprenorial, inclusiv de tip informal, clustere inovative și rețele de lanțuri de valoare în amonte și în aval și să focalizeze mai bine eligibilitatea activităților pe domeniile de specializare ale regiunilor de dezvoltare, astfel încât investiția să nu fie disipată pe o listă lungă de sectoare de activitate.

Ca principiu ar trebui să nu se dea sprijin financiar de tip grant la cei care se pot ajuta și singuri sau să se solicite o cotă de co-finanțare mai mare pentru a-i responsabiliza mai mult. Din observații și prin comparație cu sectorul IT antreprenorii sunt mai responsabili în cheltuirea propriilor fonduri și urmează chiar politici de austeritate. Întreprinderile mijlocii să fie îndreptate către instrumente financiare de tip private equity.

Oferirea în noua perioadă de programare 2021-2027 de sprijin financiar în sistem „cascadă” către aceleași entități beneficiare cu scopul de a sprijini creșterea economică a acestora. Prin creștere se înțelege trecerea într-o clasă superioară de mărime cu un număr mai mare de angajați, performanțe economice (cotă de piață) și financiare (cifra de afaceri, profit brut) mai mari. Deja această direcție de acțiune s-a experimentat pe POR 2014-2020 prin eligibilitatea beneficiarilor din POR 2007-2013 DMI 4.3. pentru alte tipuri de acțiuni și costuri eligibile decât cele finanțate anterior înăuntrul plafonului de *minimis* sau în alte plafoane de ajutor de stat pentru activități de CDI de produs/proces de marketing și organizaționale.

## 5.C Lecții învățate

Orice exercițiu de evaluare participativă reprezintă și un proces de învățare. Astfel, în urma parcurgerii acestui proces echipa a extras o serie de lecții sumarizate mai jos.

Analiza documentară de birou și conspectarea literaturii de specialitate în materia fondurilor ESI a contribuit la extragerea următoarelor lecții/învățăminte sintetice prezentate în caseta de mai jos. Fișe ale experiențelor studiate sunt prezentate în Anexe.

<b>Lecții învățate din studierea experienței internaționale</b>	Nu a existat o colaborare suficientă între părțile interesate, ceea ce a generat un grad scăzut de integrare a resurselor și îngreunare a proiectelor integrate.
	În schimb, a existat o abordare mixtă între Statele Membre și regiuni în ceea ce privește parteneriatul și acordarea de sprijin IMM-urilor pentru a naviga pe canalele administrative ale fondurilor ESI.
	Întârzierea introducerii actelor delegate și a celor de punere în aplicare a creat incertitudine și a împiedicat accesul la fonduri.
	Unele dintre măsurile de simplificare incluse în regulamentele ce reglementează fondurile ESI, cum ar fi utilizarea costurilor administrative reduse/simplificate și perioadele mai scurte de păstrare a documentelor, nu au fost la fel de eficiente dacă sprijinul ar fi fost considerat ajutor de stat, deoarece regulile de concurență au negat adesea aceste posibilități.
	Exemple de bune practici de combinare a finanțării pentru IMM-uri, astfel încât o întreprindere să poată aplica pentru diferite proiecte, cum ar fi cercetarea și dezvoltarea, instruirea, eficiența energetică, dar în cadrul aceluiași proces sau apel. În acest sens se impune analiza capacității unui IMM din România de a propune și implementa acest tip de proiecte.
	Efectuarea unor studii sistematice după perioada de consumare a monitorizării ajutorului de stat printr-un organism guvernamental pe modelul The Irish Government Economic and Evaluation Service, <a href="https://igees.gov.ie">https://igees.gov.ie</a> .
	Accesul la finanțare pentru IMM pare să funcționeze cel mai bine atunci când există un angajament clar din partea SM prin stabilirea de obiective pentru reducerea sarcinii administrative și a duratei proceselor operaționale, în special în etapele de pregătire a documentației, depunerea și solicitarea finanțării, evaluare tehnică și financiară, pregătiri pre-contractuale, încheierea contractelor de finanțare și până la primirea efectivă a asistenței financiare nerambursabile.

Activitățile de evaluare desfășurate în cea mai mare parte pe teren în vederea instrumentării metodelor de evaluare propuse sau în directă consultare cu factori interesați relevanți au contribuit la extragerea următoarelor lecții/învățăminte sintetice prezentate în caseta următoare.

<b>Lecțiile învățate din experiența POR 2014-2020</b>	În perspectiva 2021+ dezvoltarea regională sustenabilă trebuie centrată pe dezvoltarea economică regională în acord cu potențialul economic și planurile de dezvoltare, și specializare competitivă fiecărei regiuni în parte.
	Sectorul IMM reprezintă catalizatorul creșterii economice așa cum îl definea Peter Drucker, părintele managementului. Suplețea entităților de tip IMM și a structurilor lor de afaceri este ceea ce le conferă capacitate ridicată de adaptare la condițiile și fluctuațiile din piață și mediu economico-social. De

	<p>aceea în relația de sprijin a IMM trebuie să se manifeste flexibilitate și centrare pe nevoile acestora.</p>
	<p>Indicatorii de rezultat ai AP2 sunt mai sintetici, iar indicatorii de rezultat de la nivelul proiectelor sunt coordonați și congruenți cu cei ai programului. Sursele de documentare ale indicatorilor sunt corect determinate, dar se mențin unele diferențe în definirea indicatorului de rezultat al POR 2014-2020 cu definiția dată prin sursa de documentare, motiv pentru care e nevoie fie de aliniere, fie de constituirea unei surse proprii de documentare la nivel de proiect pe baza desfășurării unor anchete sistematice în momente cheie. Fundamentarea teoriei și logicii de intervenție a viitorului POR să se facă prin analize de context aprofundate ale situației și dinamicii sectorului IMM din România.</p>
	<p>În implementarea POR 2014-2020 s-au înregistrat progrese notabile, de netăgăduit, în principal prin instituirea de mecanisme care au sprijinit implementarea de o manieră orizontală priorităților de investiție și domeniilor de intervenție ale fiecărei axe (mecanismul de informare și sprijin de tip helpdesk, mecanismul cererilor de plată) comparativ cu perioada de programare anterioară</p>
	<p>Orice restricție administrativă va conduce la un comportament oportunist din partea IMM și a antreprenorilor/administratorilor. Transferul rezultatelor către regiunea de origine în fapt nu conduce la pierderea lor din economia națională, dar regiunea unde i s-a atribuit finanțare va beneficia de locuri de muncă doar o perioadă determinată și astfel nu se atinge obiectivul reducerii disparităților regionale.</p>

## Lista bibliografică consultată

- Programul Operațional Regional (POR) 2014-2020
- Dossier “Interventi regionali a favore delle *Start-up*” Monitoraggio 2017, Commissione attività produttive conferenza delle regioni e province autonome, Marzo 2017
- Growth and efficiency in subsidized firms, Guido Pellegrini (\*) and Marco Centra (\*\*), (\*) Department of Statistics, University of Bologna (\*\*), ISFOL, Rome, Abstract, 2006
- European Commission, Guidebook Series “How to support SME Policy from Structural Funds”, How to use Structural Funds for SME & Entrepreneurship Policy, 2013
- New Practical Guide to EU funding opportunities for research and innovation - Competitive European regions through research and innovation (European Commission 2012)
- L'importanza della politica di coesione: Il caso della Toscana, IRPET, Firenze, giugno 2017
- European Union, Regional policy, The Smart Guide to Innovation- Based Incubators (IBI), 2010
- European Commission Staff Working document, Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13, Synthesis Report, Brussels, 19.9.2016 SWD(2016) 318 final
- European Commission Support to SMEs - Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development, Final Report Work Package 2, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), 2016
- Franceschi, F. and Lozzi, M. (2015). ‘Incentivi Regionali a Favore della R&S delle PMI Pugliesi: una Valutazione Controfattuale’, in *Italian*.
- European Commission (2014e). The programming period 2014-2020, Guidance Document on Monitoring and Evaluation - European Cohesion Fund and European Regional Development Fund - Concepts and Recommendations, March 2014.
- Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds, PART II, February 2014

- ETUC, BUSINESSEUROPE and UEAPME, Implementation of the European code of conduct on partnership, March 2015
- Herta Todtling-Schonhofer, et al., Metis GmbH, John Bachtler, et al., EPRC University, Implementation of Cohesion Policy 2014-2020: Preparation and Administrative capacity of Member States, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2014
- Jurgen Pucher, et al., Metis GmbH, Review of the Adopted Partnership Agreements, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2015
- EC, DG Regio Open Data Portal, December 2015
- 3rd MEETING of the High Level Expert Group on Monitoring Simplification for Beneficiaries of ESI Funds, HLG\_16\_0003\_00, 22/08/2016
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - "Think Small First" - A "Small Business Act" for Europe COM/2008/0394
- Kauffman Firm Survey [1]- Anchetă Kauffman în întreprinderi- Summary of findings, conclusions and policy recommendations
- OECD-Eurostat Entrepreneurship Indicators Programme (EIP)[2] -Brief presentation of the entrepreneurial indicators
- Doing Business Report World Bank

#### Lista link-urilor pentru documentele consultate și conspectate

- Info regio website on ERDF: [ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm)
- Regional Policy projects database:  
[ec.europa.eu/regional\\_policy/indexes/project\\_examples\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/indexes/project_examples_en.cfm)
- Regional development projects database:  
[ec.europa.eu/regional\\_policy/projects/stories/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/index_en.cfm)
- <https://www.interregeurope.eu/news-and-events/news/939/moving-from-business-incubators-to-accelerators/>
- WP1 Synthesis report, final report:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1\\_synthesis\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_report_en.pdf)
- WP2 SMEs, final report:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf)
- EC Guidebooks on support to SME policy from structural funds, with particular reference to [How to use structural funds for SME & Entrepreneurship Policy](#)
- The book "Accesso to finance for innovative SMEs", A policy brief from the Policy Learning Platform on SME competitiveness, INTERREG Europe  
[https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user\\_upload/plp\\_uploads/policy\\_briefs/policy\\_brief\\_-\\_Financing\\_-\\_V5.pdf](https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/plp_uploads/policy_briefs/policy_brief_-_Financing_-_V5.pdf)
- [www.kauffman.org/kfs](http://www.kauffman.org/kfs).