

2. PREZENTARE GENERALĂ A CONȚINUTULUI ȘI PROGRESULUI CSNR

2.1 INTRODUCERE

Acest Capitol prezintă pe scurt CSNR 2007-13. În plus, Capitolul oferă o serie de informații cuprinzătoare privind progresul financiar până în iunie 2010, lucru care ajută la depășirea problemei cauzate de existența unor date de referință diferite pentru Evaluările Intermediare.

Capitolul are trei secțiuni, după cum urmează: Secțiunea 2.2 conține o prezentare generală a CSNR; Secțiunea 2.3 rezumă obiectivele, structura și finanțarea acestuia, iar Secțiunea 2.4 rezumă progresul său financiar până la sfârșitul lunii iunie 2010.

2.2 OBIECTIVELE ȘI STRUCTURA CSNR

2.2.1 Contextul Programării

Perioada din 2007 până la jumătatea lui 2010 a reprezentat pentru România prima jumătate a primului exercițiu de programare a Fondului Structural al UE. Alături de Bulgaria, România este unul dintre singurele două State Membre pentru care 2007-13 este prima astfel de perioadă.

Era de așteptat așadar ca în implementarea de până în prezent a CSNR să se confrunte cu problemele inițiale acute cu care s-au confruntat anterior alte State Membre noi, inclusiv UE-10 în perioada 2004-2006. Aceste provocări au fost înrăutățite de faptul că din 2008 România s-a confruntat cu o perioadă de dificultăți economice interne și internaționale grave, cum nu s-au mai întâlnit în rundele anterioare ale Fondurilor Structurale al UE.

2.2.2 Obiective

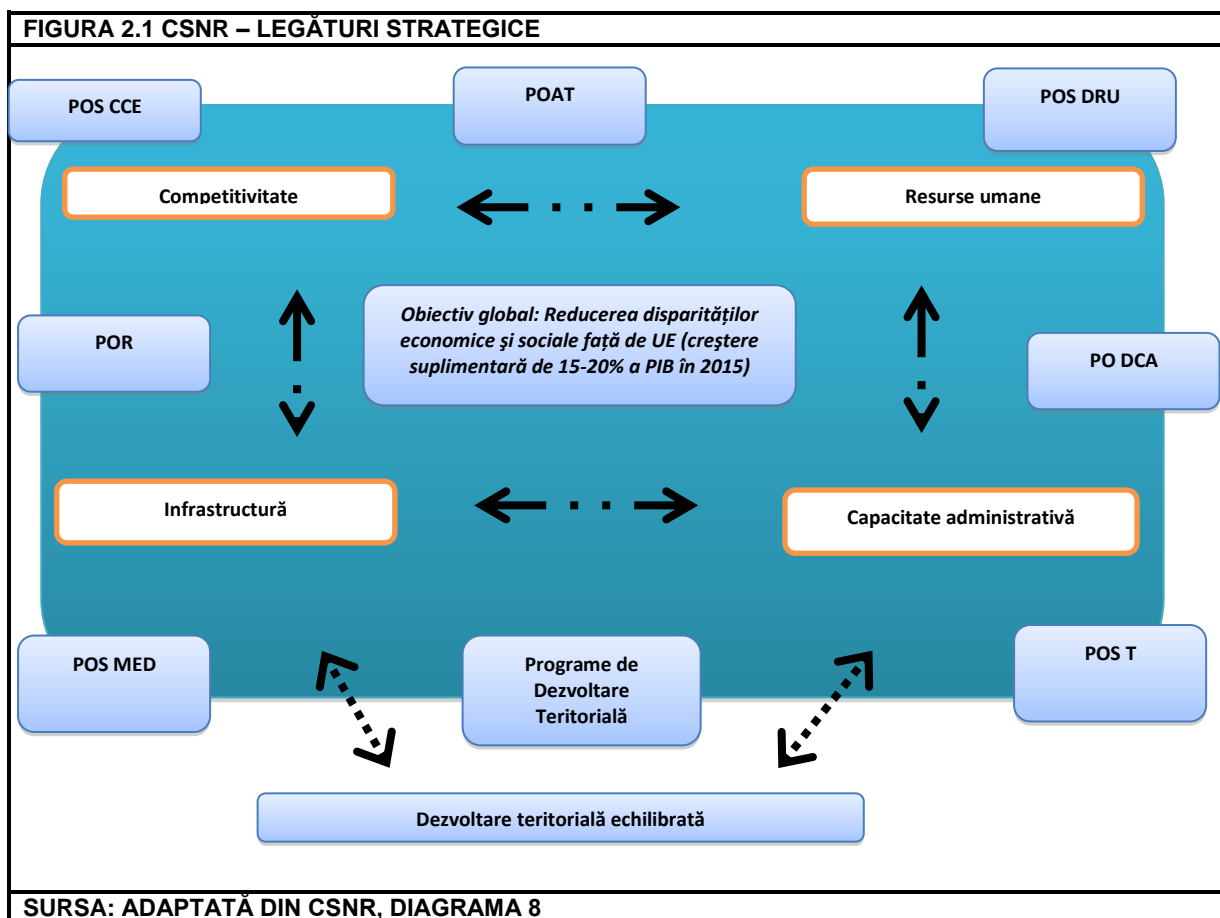
Obiectivul general al CSNR este de a „reduce disparitățile economice și sociale dintre România și Statele Membre ale UE, prin generarea unei creșteri de 15-20% a PIB până în 2015”.¹³ Această viziune strategică urmează să fie materializată prin investiții în baza celor patru priorități tematice de:

- dezvoltare a infrastructurii de bază la standarde europene;
- creștere a competitivității economiei românești pe termen lung;
- dezvoltare și utilizare mai eficientă a capitalului uman al României;
- construire a unei capacități administrative eficiente;
- promovare a unei dezvoltări teritoriale echilibrate.

Scopul celei de-a cincea priorități tematice este de a „stopa și eventual răsturna tendința de extindere a disparităților regionale”.

¹³ Guvernul României, Cadrul Strategic Național de Referință 2007-2013, 2007, Secțiunea 3.1

Aceste aspecte sunt implementate prin PO individuale, așa cum arată Figura 2.1. Așa cum este indicat, fiecare PO contribuie la mai mult de o prioritate tematică.



Baza preponderent sectorială a PO individuale este una comună în cadrul Statelor Membre noi și al unora dintre cele mai vechi.¹⁴ Acest lucru implică două PO orientate către infrastructură – și anume, Mediu și Transport – un PO de competitivitate a întreprinderilor, un PO de dezvoltare a resurselor umane (POS DRU), un PO de dezvoltare a capacității administrative și un PO de asistență tehnică. Cooperarea Transfrontalieră nu este abordată în acest raport.

2.2.3 Structura Implementării

CSNR este planificat, administrat și implementat pe o bază relativ centralizată, AM-urile și majoritatea OI fiind localizate în Ministere centrale. Principala excepție o reprezintă POR, ale cărei OI sunt agenții de dezvoltare regională. Alte excepții sunt reprezentate de aspecte ale POS DRU pentru care anumite organisme regionale acționează ca OI, în timp ce alte OI au o structură regională, de exemplu, OI Cercetare din cadrul POS CCE.

Evident că există dezbateri în România și în alte părți în privința structurii administrative globale optime pentru PO și multe State Membre au modificat această structură între diferitele perioade de finanțare. Cu toate acestea, structura românească este asemănătoare celei a multor alte țări vechi și noi, în mod special a acelor care nu au o tradiție de guvernare regională puternică.

¹⁴ A se vedea KPMG, *Fonduri UE în Europa Centrală și de Est*, Budapesta, 2008.

AM sunt Ministere, iar OI sunt, în general, fie departamente ale Ministerului principal fie ale altui Minister. Așadar, managementul și implementarea sunt bine încorporate în structurile, procedurile și cultura administrației naționale publice centrale, în special a Ministerelor. Acest lucru înseamnă că natura și calitatea planificării și managementului CSNR sunt puternic inter-relaționate cu natura și performanța sistemului de administrație publică per ansamblu. Amplitudinea CSNR consolidează această legătură, la fel cum face și rolul proeminent al sectorului public în calitate de beneficiar CSNR, precum și de manager de program. Evaluarea Intermediară a CSNR pentru 2009 a calculat că la sfârșitul lunii iunie 2009 beneficiarii „publici” reprezentau 75% din numărul total de aprobări, iar cei „privați” 25%, însă societățile de stat au fost clasificate în categoria de beneficiari „privați.”¹⁵

Nici acest aspect nu este unic pentru România. În toate Statele Membre natura implementării fondurilor structurale depinde foarte mult de contextul național specific, fără a aduce atingere Regulamentelor UE, Liniilor Directoare și cerințelor comune. Această legătură reprezintă o temă de interes a recenteii Evaluări Ex Post a Politicii de Coeziune 2000-06 realizate pentru DG Regio, în special a modului referitor la Management și Implementare.¹⁶

2.2.4 Bugetele CSNR/PO

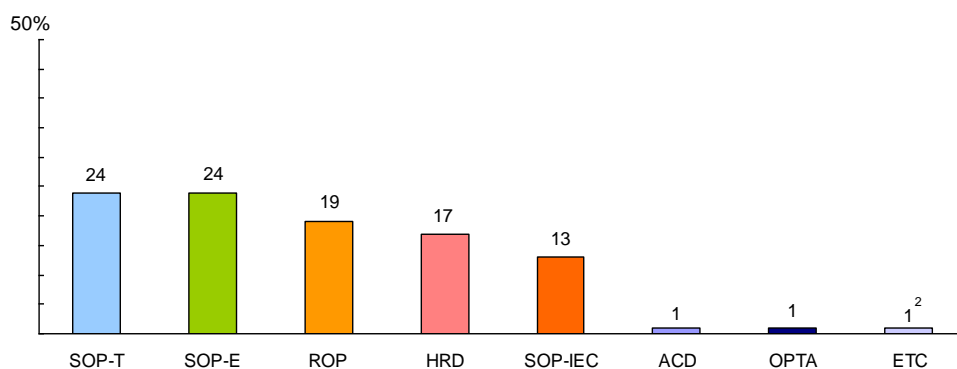
Figura 2.2 arată cota deținută de PO individuale din bugetul general al CSNR 2007-13 de aproximativ 19 miliarde de euro. POS T și POS M sunt cele două PO majore, care acoperă aproximativ jumătate din toate fondurile. Acestea sunt urmate de POR, POS DRU și POS CCE. Acestea cinci reprezintă împreună 97% din întregul CSNR, în timp ce PO DCA, POAT și CTE acoperă fiecare aproximativ 1%.

Cu toate acestea, ar trebui menționat faptul că importanța PO nu depinde exclusiv de dimensiunea acestuia. Fiecare PO are un rol, niște trăsături și o semnificație proprie, de exemplu, POR este singurul PO implementat la nivel regional, POS CCE este singurul orientat cu precădere către întreprinderi, în timp ce atât PO DCA cât și POAT prezintă o importanță strategică pentru implementarea CSNR, în ciuda dimensiunii lor relativ reduse.

CSNR este, de asemenea, concentrat pe un număr relativ mic de Axe Prioritare individuale majore. Cele mai mari cinci Axe Prioritare, și anume TEN-T, Apă și Apă industrială, Infrastructura Națională de Transporturi, Polii de Creștere și Managementul Deșeurilor reprezintă împreună aproximativ jumătate din toate cheltuielile planificate. Acest lucru înseamnă că atât progresul cât și abordarea CSNR depind foarte mult de soarta acestora și a altor câteva Axe Prioritare relativ mari – în special cele din cadrul celor două PO de infrastructură și al POS CCE.

¹⁵ Evaluarea Intermediară a CSNR din 2009, Fig. 25.

¹⁶ EPRC, *Evaluare ex post a programelor Politicii de Coeziune 2000-06 co-finanțate DIN FEDR (Obiectivul 1 și 2) Pachetul de Lucru 11: Sisteme de Management și Implementare pentru Politica de Coeziune*, Raport Final al Comisiei Europene, iulie 2009

FIGURA 2.2 COTELE DEȚINUTE DE PO DIN CSNR¹

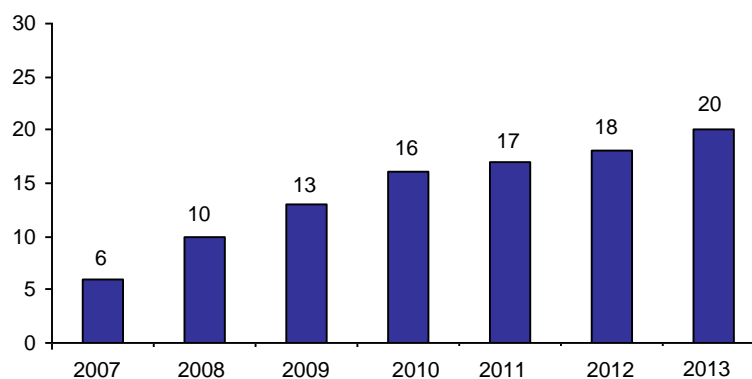
¹ Cote din finanțarea publică totală, rotunjite

² Neincluse în acest raport

SURSA: DATE ACIS

Cheltuielile planificate în cadrul CSNR și al majorității PO-urilor sunt puternic încărcate spre finalul perioadei 2007-13; a se vedea Fig. 2.3. Acest aspect este important în interpretarea trendurilor în evoluție până în prezent. Aproximativ 30% din finanțarea CSNR a fost alocată pentru primii trei ani de programare 2007-09, iar 45% pentru primii patru ani, 2007-10. POS CCE reprezintă o excepție, întrucât în cadrul său cheltuielile anuale planificate ating apogeul în mijlocul perioadei.

Conform descrierii din Secțiunea 2.4, progresul de până în prezent indică un progres mult inferior acestuia, cheltuielile efective fiind de 10% la jumătatea anului 2010, adică o treime din ținta pentru 2007-09.

FIGURA 2.3 ALOCĂRILE ANUALE ALE CSNR, % DIN TOTALUL PENTRU 2007-13

SURSA: CSNR

2.3 PROGRESUL FINANCIAR AL PO

2.3.1 Prezentare generală

Progresul financiar al CSNR poate fi măsurat într-o serie de etape: valoarea cererilor; valoarea aprobărilor; valoarea proiectelor contractate; valoarea plăților efective.

Acestea pot fi comparate pe rând fie cu alocarea pentru întreaga perioadă 2007-13, fie cu alocarea pentru anii 2007-10 (luând în calcul faptul că anul 2010 nu a trecut încă în totalitate la momentul elaborării prezentului raport)).

Figura 2.4, rezumă pe rândul final poziția CSNR la jumătatea anului 2010, folosind ca element de comparație alocările 2007-10. Acest lucru confirmă faptul deja cunoscut, anume că progresul este ridicat în ceea ce privește cererile și apoi scade treptat pe măsură ce se îndreaptă către contracte și, în special, către plăți.

FIGURA 2.4 RATELE DE PROGRES FINANCIAR LA SFÂRȘITUL LUNII IUNIE 2010 (CA % DIN ALOCĂRILE PENTRU 2007-10)				
	Cereri	Aprobări	Contractat	Plătit
POR	663%	132%	119%	21%
POAT	90%	68%	66%	3%
POS CCE	1003%	124%	67%	13%
PO DCA	212%	54%	44%	3%
POS DRU	509%	144%	101%	9%
POS T	188%	57%	57%	2%
POS M	234%	118%	100%	11%
CSNR	462%	111%	91%	10%
SURSA: ACIS				

Figura 2.4 arată faptul că cererile au depășit cu mult alocarea, ajungând la 462%, aprobările în această etapă sunt puțin peste 110%, iar valoarea contractelor este de aproximativ 90% din totalul perioadei. După cifre foarte scăzute în perioadele inițiale, atât aprobările cât și contractarea sunt acum pentru CSNR ca întreg în mare parte la nivelul țintei pentru 2007-10.

Cu toate acestea, plățile reprezintă doar 10% din alocarea pentru perioada 2007-10. Acest lucru evidențiază o temă importantă a Evaluărilor Intermediare individuale, și anume faptul că acum o problemă crucială o reprezintă monitorizarea absorbției efective, adică dacă aceasta va continua să fie scăzută sau va începe și ea să crească spre sumele planificate inițial.

2.3.2 Progresul la nivel de PO

Figura 2.4 de mai sus conține date similare de progres și pentru fiecare PO în parte. Ea arată o performanță puternic variabilă în rândul PO-urilor. Dacă ne concentrăm pe contractare, se poate observa că, în timp ce media CSNR este de 91% din alocarea pentru 2010, această cifră variază de la un nivel de 119% în cazul POR până la doar 44% în cazul PO CDA.

În ceea ce privește plățile efective, situația este la fel de variabilă. În cadrul celor două PO, POR și POS CCE, s-au atins niveluri relativ ridicate de plăți, în timp ce Programele POS T, PO DCA și POAT au nivelurile cele mai mici de cheltuieli. Această poziție este oarecum contrară așteptărilor *a priori* în contextul crizei economice, și anume ca ea să aibă un impact mai mare asupra PO-urilor bazate pe cerere. Ea sugerează faptul că structurile publice sunt cele care întâmpină cele mai mari provocări în ceea ce privește absorbția.

Performanța variabilă se aplică și la nivel de Axă Prioritară, DMI și operațiune. Aici, o mare parte din progresul financiar global este coordonat de o performanță de nivel înalt a unui număr redus de AP, DMI și operațiuni, alături de o performanță slabă a altora în cadrul fiecărui PO.

FIGURA 2.5 CHELTUIELI APROBATE PÂNĂ LA SFÂRȘITUL LUNII IUNIE 2010, CA PROCENT DIN CHELTUIELILE PREVIZIONATE PENTRU 2007-10

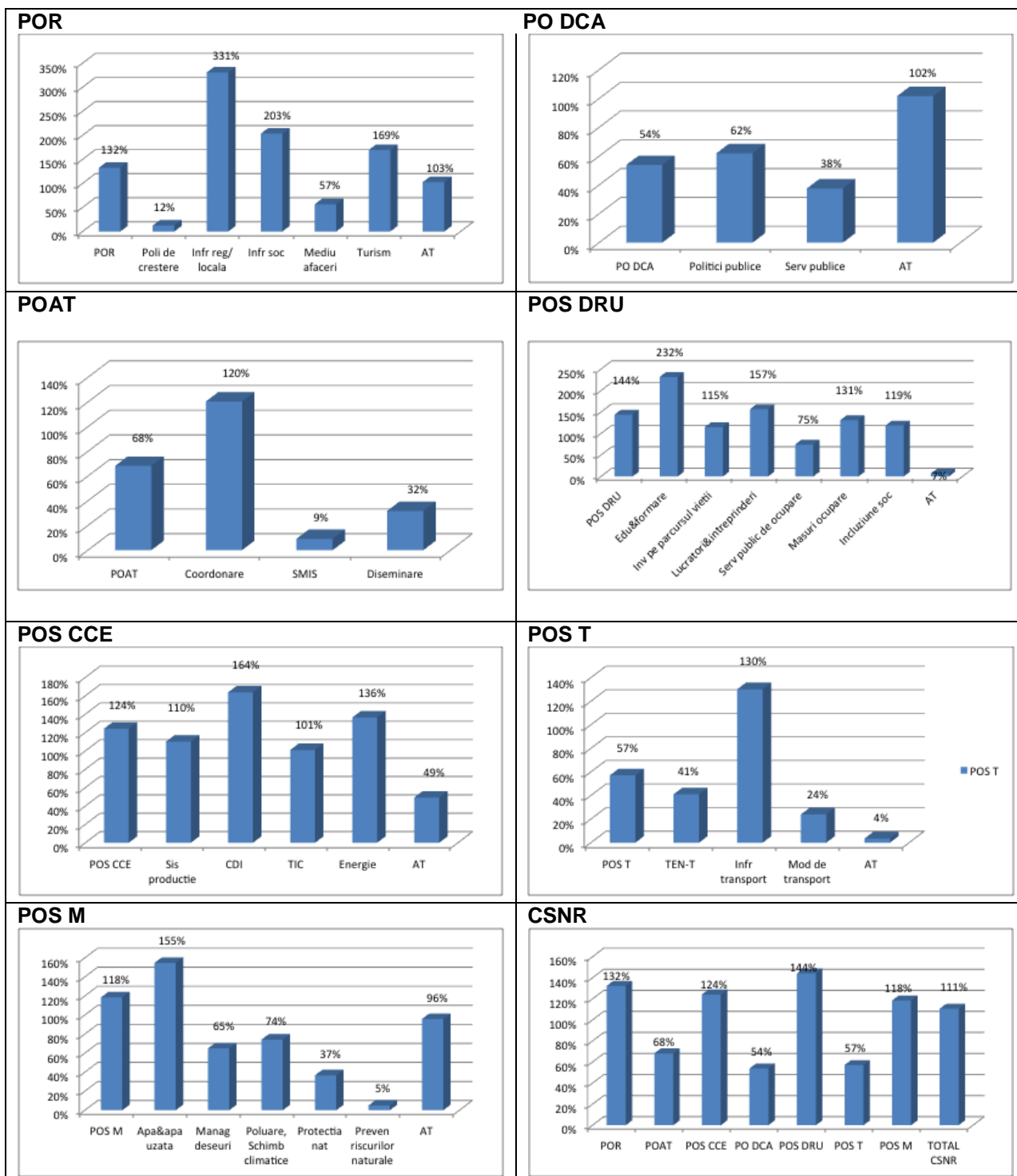


FIGURA 2.6 PLĂȚI EFECTIVE PÂNĂ LA SFÂRȘITUL LUNII IUNIE 2010, CA PROCENT DIN CHELTUIELILE PŘEZIVIONATE PENTRU 2007-10

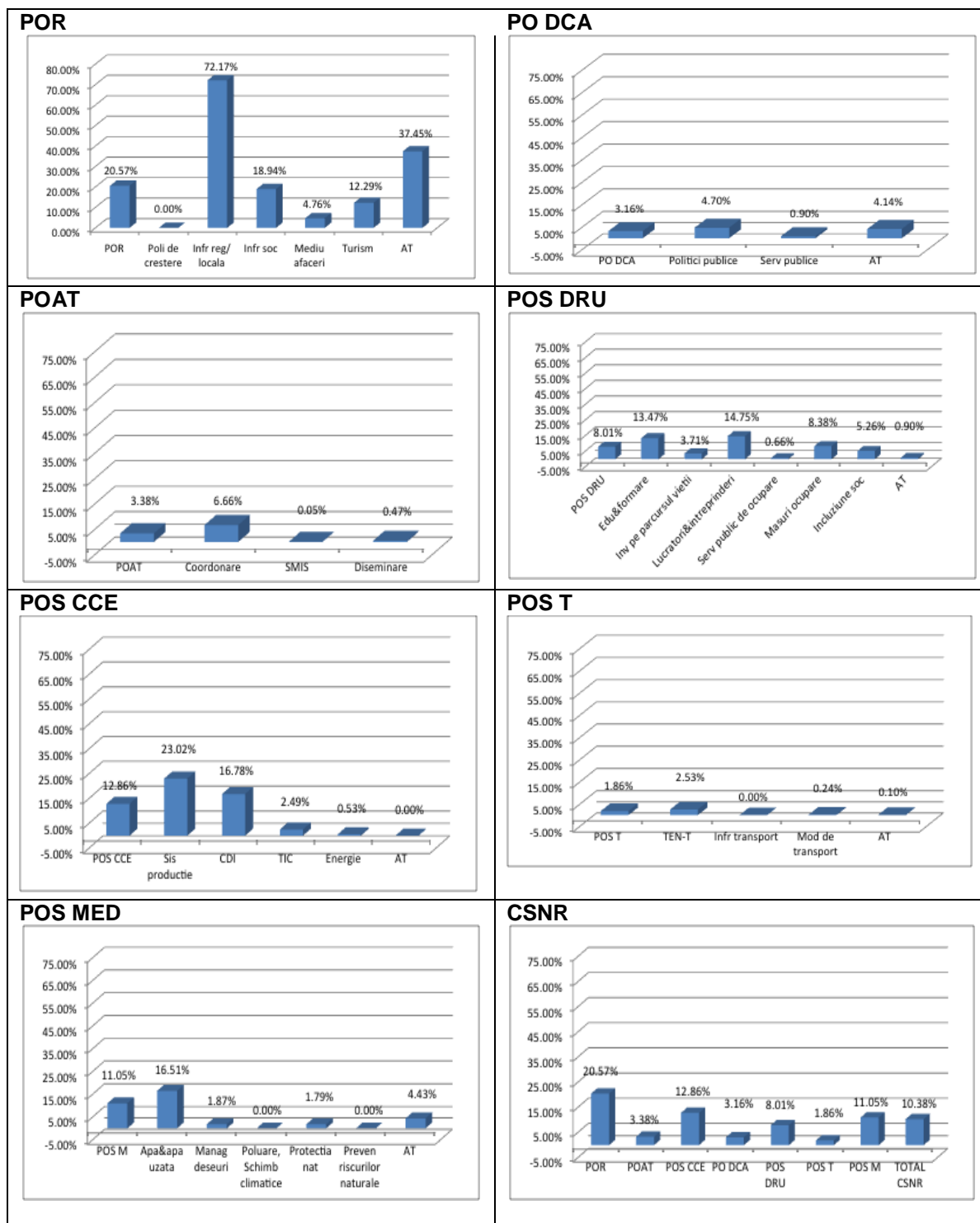


Figura 2.5 arată progresul financiar pe AP în cadrul fiecărui PO până la sfârșitul lunii iunie 2010, sub formă de grafic. Progresul este din nou măsurat aici ca „aprobări”. Figura compară din nou situația cu alocarea bugetară pentru 2007-10, adică în conformitate cu datele din Figura 2.4.

Luând drept punct de reper 100% din aprobări față de alocarea bugetară, totalul CSNR este de 111%. Așa cum am menționat anterior, PO care depășesc cu mult acest procent sunt POR, POS CCE și POS MED, iar cele cu un procentaj mai mic sunt POAT, PO DCA și POS T.

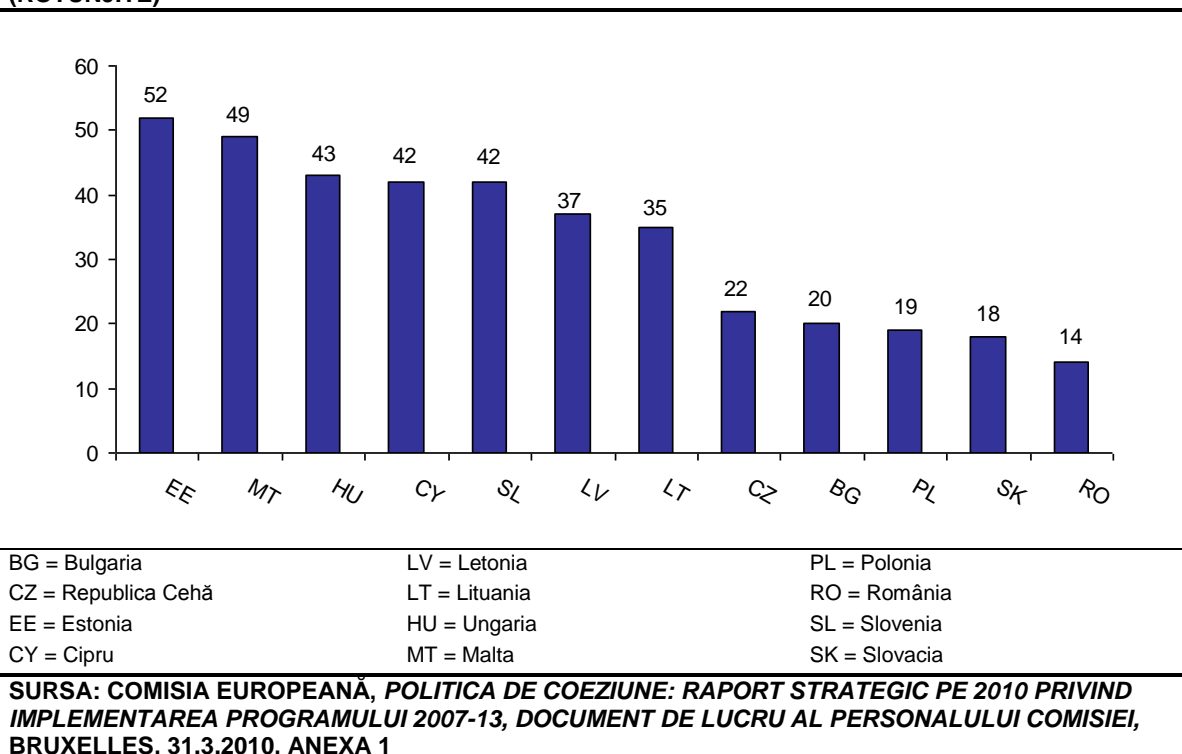
La nivel de AP, proporția cea mai mare de aprobări (200%+) este înregistrată de AP3 (transport local) și AP4 (mediul de afaceri) ale POR și de AP2 a POS DRU (educație și instruire). Toate PO demonstrează o variabilitate considerabilă pe AP, cea mai mare fiind în cazul POS CCE și POS DRU.

O țintă de aprobări 100% față de țintele de cheltuieli este una benignă, bineînțeles, întrucât țintele financiare ale PO sunt relaționate cu cheltuielile efective, nu cu aprobările. Figura 2.6 prezintă aceleași date precum Figura 2.5, însă de această dată pentru cheltuielile efective de până în iunie 2010. Văzut din această perspectivă, progresul este evident mult mai scăzut.

2.3.3 Comparații ale progresului la nivel internațional

La sfârșitul anului 2009, Comisia Europeană a pregătit un „Raport Strategic” privind implementarea la nivel de UE a instrumentelor structurale din runda curentă, bazându-se pe informații din partea fiecărui Stat Membru, inclusiv a României. Acest raport oferă o bază pentru a compara performanța României cu cea a altor State Membre în această perioadă. Unitatea de măsură folosită de Comisie a fost valoarea aprobărilor ca procent din bugetul total al CSNR pentru fiecare Stat Membru. Figura 10 prezintă rezultatele pentru UE-12.¹⁷

FIGURA 2.7 APROBĂRILE DE PROIECTE CA % DIN CSNR, UE-12, LA FINALUL ANULUI 2009 (ROTUNJITE)



¹⁷ Pot exista diferențe între definițiile date „aprobărilor” de către Statele Membre.

Figura 2.7 arată că România are cel mai scăzut nivel al aprobărilor din grupul UE-12. Acest nivel a fost al doilea cel mai scăzut din întreaga UE, după Grecia. Alte țări din UE aflate la sau sub nivelul de 25% au fost Republica Cehă, Bulgaria, Polonia și Slovacia.

Această comparație cu perioada curentă are avantajul de a fi în mod esențial una de „control” în privința rolului crizei economice, întrucât toate cele 12 țări se confruntă cu ea. Cu toate acestea, se poate spune că este nedreaptă pentru Bulgaria și România, dată fiind poziția lor unică.

O comparație alternativă este aceea cu UE-10 în perioada 2003-06 ca perioadă a lor inițială, deși atunci nu exista nicio criză economică. Întrucât prima lor rundă a fost una mult mai scurtă, de trei ani, în mod evident nu este validă o comparație a performanței în primii lor trei ani, adică întreaga lor perioadă CSNR, cu performanța României în contextul unei perioade de șapte ani întregi. Acest lucru se datorează faptului că programarea va fi probabil diferită pentru o perioadă mai scurtă de timp. Așadar, o comparație mai validă este aceea a performanței României pe trei ani cu alocarea 2007-2009 pentru România (adică, presupunând că și ea ar fi avut un CSNR de trei ani).

La sfârșitul lunii decembrie 2009, plățile efective pentru CSNR românesc totalizau o medie de aproximativ 10% din alocarea CSNR 2007-09 (doar fonduri UE).¹⁸ Aceasta include pre-finanțarea. La finalul anului 2006, UE-10 primiseră în medie rambursări cumulative din partea FEDR în cadrul Obiectivului 1 de 41% din totalul CSNR pentru perioada respectivă. Această cifră varia de la un minim de 28% în Letonia la un maxim de 66% în Slovenia.¹⁹ Concluzia clară este că progresul, atât în sensul contractării cât și al cheltuielilor, reprezintă acum o provocare diferită cu care se confruntă CSNR din România.

¹⁸ Cifră din *Situația Absorbției Programelor Operaționale în cadrul Obiectivului 1*, 31 decembrie 2009, prezentare din partea Ministerului Finanțelor Publice, ACIS.

¹⁹ Cifră din partea Comisiei Europene, Evaluare Ex Post a Programelor Politicii de Coeziune 2000-2006, Co-finanțate din FEDR, Raport de Sinteză, aprilie 2010, Tabelul 1.5

3. PRINCIPALELE CONSTATĂRI ALE EVALUĂRIILOR INTERMEDIARE

3.1 INTRODUCERE

Acest Capitol prezintă principalele constatări și concluzii ale Evaluărilor Intermediare ale PO. Acest lucru este realizat prin utilizarea celor patru elemente comune din Liniile Directoare UCE pentru EI – „relevanță”, „coerență”, „eficacitate”, „eficiență” și a întrebărilor/problemelor pe care acestea le includ (a se vedea Figura 1.2 de mai sus). Secțiunile ulterioare ale Capitolului se ocupă de aceste elemente în mod individual. Pentru ilustrarea afirmațiilor se folosesc casete ce conțin extrase selectate din Rapoartele EI. Alegerea acestor extrase s-a bazat pe texte din EI tipice pentru mesajul global al EI, ea nu este făcută cu intenția de a cuprinde toate PO sau a sugera că PO în cauză are vreo semnificație specială în contextul dat.

Conform indicațiilor din Metodologia RdS agreată, Capitolul este structurat pe o tematică, mai degrabă decât pe bază de PO. Cititorii RdS interesați în mod special de PO pot găsi rezumatele executive ale Rapoartele EI în Anexa 1.

Capitolul se axează pe raportarea „constatărilor” RdS referitor la ceea ce spun de fapt evaluările intermediare. Interpretarea proprie RdS a acestor constatări se regăsește în Concluziile și Recomandările din Capitolul 4.

3.2 ASPECTUL NR. 1: RELEVANȚA CRIZEI

3.2.1 Modificări importante din 2005/06

Punctul major de interes al tuturor Evaluărilor Intermediare referitor la modificările produse din momentul pregătirii PO-urilor este, așa cum era de așteptat, izbucnirea crizei economice în 2008. Acest aspect tinde să domine analizele din Rapoarte privind schimbările produse de la începutul programelor.

Natura implicațiilor crizei, așa cum este ea descrisă în Evaluările Intermediare, diferă oarecum în funcție de tipul de PO. Cu toate acestea, toate descrierile se referă la obstacole în calea progresului produse printr-o varietate de canale. Dificultățile comune citate includ o scădere a cererii de intervenții, o creștere a ratelor de retragere a solicitanților, lipsa co-finanțării din partea beneficiarilor și a beneficiarilor potențiali din sectorul public și privat, precum și lipsa disponibilității de personal pentru structurile de sprijin pentru implementare.

Caseta (i) Impactul Crizei Economice asupra POS CCE

“În primul rând, evoluția negativă a cererii și vulnerabilitatea finanțelor publice au condus la înrăutățirea perspectivei pentru investiții, atât în ceea ce privește capitalul intern cât și cel străin, cel puțin pentru perioada 2008-2010. Mai multe proiecte de investiții au fost anulate, în timp ce altele au fost păstrate în așteptarea depășirii crizei.

În al doilea rând, accesul societăților mici și mijlocii la sursele financiare, care reprezenta o problemă chiar și înaintea crizei, s-a înrăutățit, atât din cauza prudenței sporite a băncilor cât și din cauza căderii pieței imobiliare și a garanțiilor aferente creditării. Reducerea accesului la sursele de finanțare afectează în mod direct implementarea POS CCE. Acest aspect a condus, pe de o parte, la renunțarea de către beneficiari la implementarea unor proiecte deja câștigate în cadrul POS CCE și pe de altă parte la „auto-selecția” unor solicitanți potențiali din sectorul privat, în baza unor principii oarecum darwiniste, întrucât doar întreprinderile cu o situație financiară solidă își pot permite să implementeze proiecte de investiții în cadrul POS CCE.

De asemenea, restrângerea activității economice și scăderea veniturilor populației au determinat o presiune majoră asupra bugetului de stat, fiind necesară restricționarea bugetului și scăderea drastică a cheltuielilor. Acest fapt a condus la o scădere considerabilă a resurselor publice naționale pentru stimularea competitivității și pune în pericol existența principiului de complementaritate între instrumentele structurale și fondurile naționale. Unul dintre exemplele cele mai elocvente se referă la AP2, pentru care programul inițial era de majorare substanțială a bugetului național pentru cercetare și dezvoltare, care s-a materializat în 2007 și apoi, în mod special în 2008, iar ulterior în 2009 și 2010, s-a produs o scădere puternică a acestuia.

Mai mult, presiunea asupra bugetului a condus la identificarea de noi modalități de creștere a veniturilor la bugetul de stat, lucru care s-a tradus într-o tendință de majorări fiscale, care au condus la scăderea veniturilor din mediul privat. Acest aspect a avut implicații directe asupra capacității întreprinderilor mici și mijlocii de a obține resursele necesare pentru a implementa proiectele și a afectat negativ cererea din cadrul anumitor cereri de ofertă pentru POS CCE adresate în special întreprinderilor.”

SURSA: RAPORTUL DE EI AL POS CCE, SECȚIUNEA 4.3

Niciuna dintre Evaluările Intermediare nu a încercat să cuantifice impactul exact al crizei, adică acel „contra-faptic” în ceea ce privește progresul în cazul în care criza nu s-ar fi produs. În consecință, convingerea lor că are în general un efect negativ se bazează în mod special pe consultarea cu părțile interesate și pe feedback-ul acestora, nu pe întârzierile raportate în implementare.

EI a POS CCE a pus un accent deosebit pe criză și implicațiile acesteia. Așa cum rezultă din Caseta (i), ea oferă una dintre analizele cele mai explicite ale modurilor multiple și complexe în care criza poate afecta un PO, atât direct cât și indirect. Acestea includ impactul direct asupra finanțelor publice, scăderea cererii pentru anumite rezultate ale proiectelor, dificultăți în accesul la finanțare pentru IMM-uri, dar și importante efecte indirecte și mai puțin evidente, cum ar fi faptul că valorile în scădere ale activelor reduc capacitatea de împrumut a beneficiarilor.

În cazul celor două PO de infrastructură, EAHO a reținut efectul negativ al crizei asupra nevoii pe termen scurt pentru anumite infrastructuri. Cu toate acestea, este considerat a fi un fenomen temporar care nu va afecta situația pe termen lung a investițiilor în infrastructură.

Raportul pentru POS DRU examinează criza în detaliu din perspectiva pieței muncii. El evidențiază, mai mult decât alte EI, că această criză are implicații atât structurale cât și temporare. În mod special, grupurile deja marginalizate se vor găsi din ce în ce mai mult în această situație și, competiția pe piața muncii fiind mai mare, integrarea lor pe această piață va deveni mai dificilă.

În cazul PO DCA, criza este văzută ca având un impact specific. Criza asociată din domeniul finanțelor publice dă naștere în practică unei reordonări a priorităților de reformă din domeniul serviciilor publice.

Impactul crizei este văzut în general de către evaluatori a fi unul negativ pentru progresul PO, deși acest lucru nu este universal valabil. EI a POR a reținut, de exemplu, o scădere probabilă a

costurilor proiectelor de infrastructură, care ar putea permite o eficiență mai mare a costurilor. Cu toate acestea, EI a reținut și că acest aspect ar putea spori, mai degrabă decât să reducă, dificultățile de absorbție, evidențiind natura complexă și multi-fațetată a impactului crizei.

În ceea ce privește relevanța, concluzia generală a Evaluărilor Intermediare este că PO nu și-au pierdut relevanța. O serie de factori stau la baza acestei concluzii, așa cum sunt prezentați în Casetă (ii). În primul rând, criza este una globală și ca atare nu reflectă în sine o slăbiciune sau modificare particulară a structurilor de bază ale economiei românești generale sau a sectorului implicat. În al doilea rând, rata de progres relativ scăzută înseamnă că evaluatorii s-au orientat către perspectiva conform căreia era prematur să se pună la îndoială relevanța PO-urilor care erau abia la începutul implementării efective. În acest sens, datele de referință ale analizelor de date din EI mai timpurii au consolidat tendința către această perspectivă. În al treilea rând, exista (și încă mai există) o incertitudine considerabilă cu privire la durata și implicațiile fundamentale ale crizei.

Casetă (ii) Implicațiile schimbărilor de context asupra Relevanței POAT

“Criza economică a invalidat ipotezele și indicatorii macroeconomici luați în calcul în momentul programării POAT (2007). Cu toate acestea, POAT rămâne în mare parte relevant pentru toți beneficiarii și suficient pentru a le acoperi nevoile curente. Astfel că nu este necesară ajustarea PO pe motiv de nevoi neacoperite.”

SURSA: RAPORTUL de EI al POAT, REZUMAT EXECUTIV

3.2.2 Modificări de context așteptate în viitor

Evaluările Intermediare iau toate în calcul perspectiva unei slăbiri a crizei, însă, la fel cum este cazul analizelor economice, nu sunt sigure când s-ar putea produce acest lucru. Perspectivele EI în acest sens depind oarecum de momentul în care au fost efectuate Evaluările Intermediare.

EI a POR, prima efectuată și finalizată în 2009, a presupus o oarecare șansă de recuperare spre sfârșitul anului 2010. Evaluările Intermediare mai recente sunt însă mai puțin încrezătoare în acest sens. Raportul Strategic Național al României pregătit la începutul lui 2010 prevedea o creștere a PIB de 1,3% în 2010, și una de 2,4% în 2011, după o scădere de 7% în 2009.²⁰ EAHO, finalizat în februarie 2011, citează prognoze de -1,9% în 2010, 1,5% în 2011 și peste 4% în 2012 și 2013.

POS CCE, care se află într-un fel în linia întâi a implicațiilor crizei, indică unele aspecte strategice cu privire la elementul pe care se concentrează programul. Cu toate acestea, implicațiile nu au fost traduse în recomandări cu implementare imediată pentru perioada până în 2013. În mod special, s-a propus o prioritizare mai mare la nivel sectorial, însă aceasta ar fi dificil de implementat la nivel de PO în absența unei strategii naționale în acest sens. PO DCA observă o modificare a priorităților de reformă din sectorul public, orientată din cauza crizei către problemele de management financiar.

Cu toate acestea, toate judecățile cu privire la relevanța continuă se bazează pe un factor comun, și anume o întoarcere la „normalitate” la un moment dat pe parcursul perioadei CSNR. EAHO, de exemplu, anticipează o reîntoarcere la creșterea cererii pentru investiții în transporturi și infrastructură odată ce criza se atenuează. Criza este așadar privită în general de către EI ca un fenomen macro-economic temporar, mai degrabă decât unul care implică o modificare esențială a

²⁰ Guvernul României, Raportul Național Strategic pentru 2009 privind Implementarea Fondurilor Structurale și de Coeziune, Ianuarie 2010, Secțiunea 6.1.

relațiilor sau structurilor economice cu o semnificație secundară fundamentală asupra strategiilor PO-urilor.

3.2.3 Cum afectează schimbările implementarea PO și a Axelor Prioritare

Evaluările Intermediare, în special în etapa de cercetare, au fost toate efectuate într-un moment în care implementarea – în sensul cheltuielilor efective pe proiect – se afla abia la început. În ceea ce privește implementarea în sensul de planificare a programului, dezvoltare a unor sisteme de implementare, lansări și primiri și procesări de cereri, aceasta era în mod evident mai avansată. Așadar, comentariile privind modul în care implementarea efectivă a proiectului este afectată de schimbările socio-economice produse din momentul planificării CSNR sunt relativ reduse.

Ca o reflectare a momentului în care au fost realizate și a Termenilor lor de Referință, Evaluările Intermediare au avut mai degrabă tendința de a se concentra pe etapele intermediare preliminare implementării proiectului, adică pe lansări și pe activitățile de publicitate și informare, pe procedurile și liniile directoare privind cererile, pe nivelurile de cereri primite, pe procesarea, evaluarea și aprobarea cererilor și pe contractare.

Toate Rapoartele de Evaluare au cuprins analize detaliate despre modul în care aceste etape au fost afectate de modificări, în mod special de criza economică. În cazul lansărilor, ele nu au fost în general afectate ca atare. Unele lansări au fost întârziate din alte motive, în special din cauza unor întârzieri în luarea deciziilor, mai degrabă decât de criza însăși. Unele lansări au fost întârziate și de modificări sau incertitudini privind politica și obiectivele, cum este cazul politicii privind polii de creștere.

În cazul cererilor, perspectiva care se regăsește în toate Evaluările Intermediare ale PO este aceea că această criză a avut un efect negativ asupra nivelurilor cererii. Ea se bazează pe feedback-ul primit din partea AM-urilor, a OI-urilor și a părților interesate. Cu toate acestea, nu sunt furnizate dovezi cantitative care să susțină această perspectivă. Mai mult, situația este complicată de faptul că perioada pre-criză a fost oricum una cu activitate scăzută la nivelul cererilor, adică o serie temporală a nivelurilor de cereri pre- și post-criză nu se poate realiza. Nivelurile efective de cereri au crescut în general, însă acest lucru reflectă influența unei publicități, conștientizări și familiarizări crescute.

Criza poate că a avut un oarecare efect de a întârzia procesarea cererilor, în special dacă implica contractarea de evaluatori externi de proiect. Cu toate acestea, alți factori, în special întârzierile în procedurile de achiziții, au fost la fel de importanți.

În mod neobișnuit, POS DRU vede schimbările recente ca necesitând o regândire a unor aspecte legate de prioritățile sale, susținând o trecere de la consolidarea capacității instituționale la o concentrare mai mare pe furnizarea de servicii de sprijin pentru un număr în creștere de persoane care sunt șomeri sau se află în afara pieței muncii.

Caseta (iii) Relevanță: POS Transport

“Concluzie: Pe termen scurt spre mediu, criza a afectat traficul și finanțarea viitoare disponibilă. Probabil că cea mai importantă constrângere externă care decurge din criză este nevoia de a raționaliza puternic cheltuielile publice și a implementa reforme în administrația publică la nivel general și în sectorul transporturilor în mod special. Cu toate acestea, abordarea curentă a Ministerului Transporturilor și Infrastructurii (MTI) și a beneficiarilor pare a fi „activitatea continuă ca de obicei”, în baza ipotezei că rectificările bugetare se pot produce de mai multe ori pe an. Previziunile curente de absorbție deplină în 2013-14 trebuie considerate așadar a fi nerealiste.”

SURSA: AD HOC NR. 2 “ANALIZĂ A INVESTIȚIILOR ÎN INFRASTRUCTURA DE TRANSPORTURI ȘI MEDIU”

Raportul HORAD vede criza ca afectând implementarea PO de transport într-o serie de moduri – atât prin nesiguranța cu privire la disponibilitatea efectivă a fondurilor publice de investiții cât și prin deficitul de management de program și de abilități tehnice necesare pentru elaborarea proiectelor. EAOH evidențiază faptul că jumătate din toate posturile din AM sunt în prezent vacante. Obstacolele administrative – nu toate legate de criză, evident – afectează investițiile în căi ferate mai mult decât pe cele în drumuri, ceea ce ar putea cauza un dezechilibru în implementare între mijloacele de transport.

Referitor la contractarea proiectelor, există indicii în cadrul EI conform cărora criza determină beneficiarii ale căror proiecte au fost aprobate să întârzie contractarea. Cu toate acestea, dovezile aduse în acest sens în rapoartele de Evaluare se bazează pe consultări cu AM-uri și OI-uri.

Există și un motiv *a priori* pentru a considera că această criză încetinește implementarea din cauza nesiguranței și din cauza problemelor de finanțare. Din nou însă dovezile din Evaluările Intermediare sunt calitative. Este subliniat, de asemenea, faptul că întârzierea cheltuielilor s-ar putea datora ritmului lent al depunerii și procesării cererilor de rambursare.

Constatările Evaluărilor Intermediare arată așadar o serie de efecte negative ale crizei, care afectează atât beneficiarii curenți cât și pe cei potențiali, cât și sistemul de implementare a programului, că aceste efecte acționează printr-o varietate de canale și că deseori se potențează reciproc.

Descrierea acestei situații în raportul de EI al POAT este tipică și pentru analiza EI a altor PO; a se vedea Caseta (iv). Cu toate acestea, nicio Evaluare Intermediară nu a oferit dovezi palpabile privind diferența dintre efectul crizei față de cel al altor factori. În mod evident, o dificultate este faptul că în anumite cazuri criza doar potențează anumiți factori deja existenți și poate fi uneori chiar blamată pentru astfel de factori.

Caseta (iv) Impactul crizei asupra POAT

“Efectele crizei au apărut prin mai multe canale. În primul rând, presiunea asupra bugetului național a determinat Guvernul să folosească suportul POAT pentru a plăti bonusul de salarii de 75% pentru personalul implicat în managementul și implementarea IS (care se dorea anterior să fie acoperit din resurse naționale).

În al doilea rând, toate instituțiile publice, inclusiv Autoritatea de Management a POAT (AM POAT) și majoritatea beneficiarilor POAT, au fost afectate de politica guvernamentală de reducere a cheltuielilor. O consecință directă a fost aceea a impunerii de restricții asupra angajărilor. În afară de faptul că personalul nu putea fi extins, restricțiile au inclus și posturi libere, care nu puteau fi ocupate decât într-un caz din șapte. ACIS, ca beneficiar principal al POAT, s-a confruntat și ea cu problemele de înghețare a personalului, ceea ce a pus foarte multă presiune asupra personalului existent.

În al treilea rând, criza economică a afectat și disponibilitatea Guvernului de a lansa cheltuieli pentru anumite aspecte de nișă ale POAT, deși existau din plin resurse programate. De exemplu, cheltuielile guvernamentale pentru activități de informare și comunicare au fost restricționate – inițial, au fost descurajate la nivel informal (la finalul anului 2009), iar apoi și la nivel formal. Începând cu cel de-al doilea semestru al anului 2010, nu mai există restricții formale, însă acest tip de cheltuială încă este considerat a avea prioritate redusă date fiind restricțiile bugetare curente.”

SURSA: RAPORTUL DE EI AL POAT, PARAS 29-31

3.3 ASPECTUL NR. 2: COERENȚA

3.3.1 Este complementară implementarea Axelor Prioritare?

Evaluarea Intermediară a POS CCE nu a ridicat probleme deosebite în acest sens, deși a reflectat un grad de îngrijorare generală dacă diferite intervenții îndreptate către întreprinderi, inclusiv IMM-uri, erau coerente și consecvente unele cu altele. Au fost ridicate și anumite probleme referitoare la coerența exterioară dintre operațiunile îndreptate către sectoare care erau susținute atât de POS CCE cât și de POR, de exemplu, sectoarele de sănătate și educație unde POR susține investițiile în infrastructură, iar POS CCE susține TIC.

La un nivel mai general, POS CCE a exprimat îngrijorări referitoare la faptul dacă PO este cât se poate de coerent sau dacă ar fi preferabilă o abordare strategică, de exemplu, una concentrată pe sectoarele prioritare, pe provocări specifice datorate crizei, cum ar fi competitivitatea la nivel de companie sau strategii cu definiție mai spațială (relaționate cu polii de creștere). Cu toate acestea, așa cum s-a reținut deja, Evaluarea a constatat că este dificilă efectuarea de propuneri imediate implementabile în acest sens, la nivel de OP. O astfel de abordare ar necesita o strategie națională agreată în această privință.

Caseta (v) Coerența: POS Transporturi

“Concluzie: Implementarea de până în prezent a proiectelor din cadrul diferitelor DMI nu este complementară, proiectele de drumuri fiind mai dezvoltate decât cele de transport pe căi ferate, apă și aer. Proiectele tind să susțină o trecere modală de la căile ferate la drumuri, contrar a ceea ce se dorește, adică trecerea de la drumuri la căi ferate. O determinantă suplimentară a acestei schimbări de model este că programul inițial de construire de căi ferate din cadrul AP1 va fi finalizat acum în două perioade de programare ale POS T (până în 2022). În timp ce pregătirea proiectelor de căi ferate s-a accelerat recent și cele ce urmează să fie înaintate în 2010 vor epuiza probabil alocările relevante, riscul pentru proiectele de căi ferate rămâne în acele cazuri unde MTI așteaptă o implementare și absorbție rapide prin realocări către proiecte de drumuri.”

SURSA: AD HOC NR. 2 “ANALIZA INVESTIȚIILOR ÎN INFRASTRUCTURA DE TRANSPORTURI ȘI MEDIU”

EAO menționează ritmul mai rapid al investițiilor în drumuri față de cel în căi ferate în cadrul PO și faptul că acest lucru ar putea cauza un dezechilibru faptic față de echilibrul planificat între cele două.

EI POAT a definit și apoi abordat „coerența” într-un mod foarte explicit. Raportul a fost pozitiv referitor la nivelul de consecvență, atât intern în cadrul PO cât și între POAT și Axele Prioritare de AT din celelalte PO. Cea din urmă este o interfață care ar avea un potențial intrinsec pentru lipsa de consecvență. Rolul Comitetului de Coordonare pentru Asistența Tehnică (CCAT) și al Grupurilor de Lucru a fost văzut ca fiind unul în mod special pozitiv în acest sens. S-a constatat că „GL-urile tematice nu sunt doar relevante pentru coordonarea AT și evitarea suprapunerii, ci ele contribuie și la o consecvență sporită a AT cu politicile mai extinse de îmbunătățire a administrației publice. Acest lucru se aplică și modului în care intervențiile POAT sunt corelate cu obiectivele și implementarea PO DCA. POAT și PO DCA se ocupă amândouă de probleme orizontale, cum ar fi achizițiile publice.” (Rezumatul Executiv al EI a POAT).

3.3.2 PO și Axele Prioritare sunt coerente cu cele mai recente strategii și politici din România?

Rapoartele de Evaluare Intermediară au recunoscut rolul strategiilor românești relevante de dezvoltare, acolo unde acestea există. Nu au fost ridicate probleme majore privind consecvența dintre activitățile finanțate în baza PO-urilor și aceste strategii. Însă au fost semnalate alte probleme privind strategiile, atât la nivel de PO cât și de AP.

EI a PO DCA arată că Programul funcționează acum în contextul unei noi Strategii fundamentale de Reformă a Serviciilor Publice. În mod special, apar noi priorități ca urmare a crizei, însă acestea nu au fost încă puse laolaltă într-o strategie coerentă care să reflecte această schimbare determinată de criza economică, în special în ceea ce privește cheltuielile publice. Așa cum se indică în Caseta (vi), concluzia evaluării este că PO este suficient de flexibil pentru a face față acestor schimbări majore în contextul său strategic în cazul cheltuielilor publice, acolo unde măsurile sunt în mod evident eligibile pentru finanțare.

Caseta (vi) Este strategia PO DCA coerentă cu cele mai recente strategii naționale relevante pentru domeniul de intervenție?

“Concluzia noastră este că din septembrie 2009 s-a produs o schimbare fundamentală a priorităților RAP datorită efectelor crizei financiare asupra cheltuielilor publice. Noile elemente ale RAP sunt vizibile în legea 329/2009, însă, în afară de aceasta, ele nu sunt cuprinse în vreun document de programare coerent. Există două obiective generale, ambele relevante pentru PODCA: o reducere semnificativă a cheltuielilor publice și susținere pentru mediul de afaceri. PODCA a demonstrat că este suficient de flexibil pentru a susține principalele acțiuni de reducere de cheltuieli, așa cum acestea au fost identificate în analizele funcționale efectuate de Banca Mondială, o reglementare mai bună (modelul de costuri standard), codul administrativ și cele mai recente propuneri de proiecte din partea NACS. DMI 1.2 ar putea susține și proiecte viitoare pentru introducerea MTEF și a bugetării multi-aniuale.”

SURSA: EI a PO DCA, Para. (IX)

EAO ridică problema dacă ritmul diferit de investiții în drumuri, pe de o parte, și căi ferate, pe de altă parte, va cauza o îndepărtare de la strategia trecerii de la transportul privat către cel public.

Atât POS DRU cât și EAO evidențiază faptul că PO-urilor le lipsește o strategie fundamentală și că, într-o anumită măsură, PO-urile însele reprezintă strategia. EI a POS DRU afirmă că: „se înregistrează o lipsă notabilă de strategie în ceea ce privește dezvoltarea capitalului uman în România – unele părți interesate privesc POS DRU ca pe cea mai puternică declarație strategică în

acest sens” (EI a DRU, p. 77). Cu toate acestea, Strategia Integrată existentă a DRU pentru Învățare Continuă 2009-2020 are potențial pentru a îndeplini parțial acest rol.

În cazul POS CCE, s-au făcut observații cu privire la absența unor strategii clare în anumite zone relevante, inclusiv competitivitate, comerț exterior și politică referitoare la IMM-uri. EI a POS CCE a ridicat, de asemenea, întrebări privind existența unei serii de strategii relevante și faptul că există diferențe atât între aceste strategii, cât și între ele și PO. TIC și economia bazată pe cunoaștere au fost citate ca exemplu pentru existența unei serii de ținte ușor diferite și definite diferit privind obiectivele de penetrare a conectivității la internet în bandă largă în România.

Calitatea anumitor strategii a fost și ea menționată ca fiind slabă. De exemplu, în legătură cu Axa Prioritară 2 a POS CCE, a fost pusă la îndoială calitatea strategiei generale de cercetare și motivul pentru alocarea arbitrară a unor sectoare către CSNR pentru finanțare, fiind menționate unele finanțate din fonduri naționale.

În cazul POAT, s-a menționat lipsa de consecvență cu implementarea Strategiei Naționale de Evaluare. Această Strategie avea scopul de a furniza un cadru extins în care să fie incluse POAT și alte evaluări CSNR, însă în practică strategia națională de evaluare sub coordonarea Secretariatului General al Guvernului nu a fost pusă în aplicare.

Suprapunerile dintre POR, POS CCE și POAT se referă la strategia pentru polii de creștere și competitivitate. Faptul că nu se dezvoltă o strategie națională complet coerentă în acest sens este văzut ca o dificultate majoră și ca având consecințe directe asupra implementării operațiunilor implicate și consecințe indirecte reale asupra altor operațiuni, de exemplu, AP2 (Cercetare) din cadrul POS CCE.

3.3.3 Implementarea până în prezent tratează în mod adecvat obiectivele orizontale?

În cadrul Rapoartelor de Evaluare Intermediară, acest aspect nu a fost unul esențial. Acest lucru poate reflecta faptul că el nu apărea ca deosebit de important în CdS ai EI, dată fiind concentrarea acestora pe progresul din etapele inițiale și pe procesele de implementare.

Această problemă a fost abordat în modul cel mai explicit în POS DRU, dat fiind rolul proeminent al obiectivelor orizontale de egalitate de șanse din respectivul PO. Raportul a constatat că principiul era abordat în mod corespunzător; a se vedea Caseta (vii).

Caseta (vii) Tratarea Priorităților Orizontale în POS-DRU

În baza acestei analize, am constatat că Prioritățile Orizontale sunt bine reprezentate și prezentate pe durata implementării programului. De exemplu, reprezentanții agențiilor și organizațiilor relevante sunt reprezentați în cadrul Comitetului de Monitorizare al POS DRU, cum ar fi (de exemplu, Agenția Națională pentru Populația Rromă, Fundația de Dezvoltare a Societății Civile, Agenția Națională pentru Egalitate de Șanse între Femei și Bărbați, etc.). De asemenea, am constatat că în Ghidurile Solicitantului (finanțări și proiecte strategice) principiul egalității de șanse este evidențiat puternic și pentru „alte teme orizontale” solicitanților li se cere să demonstreze contribuția clară a proiectului la cel puțin unul dintre obiectivele orizontale (dezvoltare sustenabilă, inovare și TIC, îmbătrânire activă, abordarea inter-regională/transnațională), fiecare dintre acestea fiind bine definite. Anexa 4 din Formularul de Cerere le arată clar solicitanților că vor fi clasificați în conformitate cu obiectivele orizontale relevante. RAI-urile conțin capitole specifice dedicate „Egalității de Șanse” și „temelor orizontale” și sunt prezentate informații privind problemele orizontale per DMI. Obiectivele orizontale fac parte din conținutul instruirii pentru implementarea proiectului asigurat beneficiarilor pe parcursul anului 2009.

SURSA: RAPORTUL de EI al POS DRU, SECȚIUNEA 4.2

3.4 ASPECTUL NR. 3: EFICACITATEA

3.4.1 Care este progresul efectiv al implementării la data de referință?

La acest capitol, imaginea prezentată în rapoartele de Evaluare Intermediară variază. În general, se constată un progres puternic în privința elaborării de structuri, proceduri și practici legate de implementare. De asemenea, în majoritatea cazurilor s-a înregistrat un progres bun în ceea ce privește lansarea cererilor de proiecte (cu anumite excepții în cazul operațiunilor individuale) și obținerea răspunsurilor la aceste cereri. Răspunsul la apelurile de proiecte a fost însă destul de variabil, unele primind mult prea multe cereri, iar altele prea puține. În această privință, raportul care ridică cele mai multe probleme este EAHO, care pune întrebări referitor la structurile de implementare a transporturilor.

Caseta (viii) Eficiența: POS Transport

“Concluzie: POS T reprezintă un exercițiu de învățare și soluțiile se găsesc pe măsură ce apar problemele, parțial bazate pe experiența anterioară câștigată cu proiectele ISPA și Phare. Există însă anumite slăbiciuni instituționale care trebuie corectate urgent, întrucât par a fi sistemice și nu pot fi soluționate fără decizii de politică explicite și clare. Cea mai importantă dintre acestea este lipsa de claritate în privința rolurilor MTI și ale societăților subordonate lui, care afectează negativ continuitatea orientării. Rezultatul îl reprezintă linii neclare de responsabilitate și un grad ridicat de informal în soluționarea problemelor (soluții ad hoc care nu sunt documentate în mod adecvat, multe dintre acestea neavând orare și termene limită clare), alături de un sistem de management al riscului în mare parte ineficient.”

SURSA: AD HOC NR. 2 “ANALIZA INVESTIȚIILOR ÎN INFRASTRUCTURA DE TRANSPORT ȘI MEDIU”

Diferența în eficacitate este evidentă în rândul PO-urilor și al Axelor Prioritare, în ceea ce privește probleme referitoare la lansări, nivelurile de cereri, procesarea și contractarea care au tins să depindă foarte mult de AP și DMI. În concluzie, abordarea lor este și ea deseori specifică pentru fiecare operațiune în parte.

După un start lent și câteva întârzieri importante, progresul procesării cererilor s-a îmbunătățit și el și se îndreaptă către punctul de eficacitate rezonabilă. Tranziția proiectelor aprobate către etapa de contractare s-a îmbunătățit și ea, deși se consideră că această criză face ca unii solicitanți să fie oarecum ezitanți atât în privința contractării cât și a inițierii implementării.

Principala slăbiciune citată de toate Evaluările Intermediare și bazată pe datele observabile (a se vedea Capitolul 2) este ritmul lent al implementării și cheltuielilor. Acest lucru conduce în toate cazurile la o concluzie clară că indiferent de progresul din etapele inițiale, acesta trebuia să fie transpus în implementarea proiectului. Nevoia de a accelera implementarea este așadar o problemă centrală care reiese din toate Rapoartele de EI.

3.4.2 Diferența dintre implementarea efectivă și cea planificată

Evaluările Intermediare menționează toate o diferență evidentă, mai ales spre finalul ciclului proiectului. Aprobările și în special cheltuielile, au fost relativ reduse în momentul Evaluărilor Intermediare, indiferent unde s-au produs. Această diferență la sfârșitul lunii iunie 2010 a fost deja menționată în Capitolul 2 în ceea ce privește volumul aprobărilor (Figura 2.5).

Atingerea țintelor ar însemna 100% cheltuieli planificate atinse. Așa cum arată Fig. 4.1, nici un PO nu se apropie de acest procent – pe locul întâi aflându-se POR cu 21%. De asemenea, nicio AP nu atinge 100%, cel mai mult apropiindu-se AP2 a POR (infrastructura de transporturi), cu 72%. Alte AP care depășesc 20% din ținta pe 2010 sunt AT POR, AP 1 POS CCE (sectorul productiv).

Natura și amplitudinea analizei EI a progresului fizic a fost strâns legată de etapa timpurie în care s-au realizat aceste evaluări și de faptul că ele s-au concentrat puternic pe progresul financiar. În toate cazurile, progresul a fost definit în mare parte ca fiind unul financiar, printre altele pentru că nivelurile relativ reduse de absorbție atinse însemnau că progresul fizic pentru raportare era limitat, întrucât dacă progresul financiar era foarte lent, progresul fizic avea să fie implicit unul similar. În cazurile în care țintele fizice (de realizare mediată sau rezultate) erau prezente și au fost analizate, acestea au indicat o performanță mult sub țintă, considerată slabă sau nesatisfăcătoare atât la nivel global, cât și la nivel de Axă Prioritară.

3.4.3 Progresul de până în prezent va conduce la atingerea obiectivelor axei prioritare?

Strict vorbind, este clar că dacă tiparele de cheltuieli, așa cum sunt descrise în EI-uri și reflectate în Fig. 4.1, continuă, obiectivele nu ar putea fi atinse. Cu toate acestea, Evaluările oferă mai multe motive pentru care există probabilitatea ca progresul curent să se îmbunătățească. În mod special, au apărut mai multe inițiative în perioada 2007 – 10 pentru a depăși obstacolele.

Caseta (ix) Capacitatea probabilă a PO-urilor de a-și atinge Obiectivele; EI ale POR și PO DCA și Concluzii

POR

“Modul în care este proiectat POR răspunde direct și cuprinzător rolului său preconizat și descris în CSNR. În timp ce încă este prea devreme pentru a-i identifica rezultatele și impactul la nivel regional, național sau al UE, condițiile prealabile pentru atingerea obiectivelor POR există – un portofoliu de proiecte care să acopere toate Axele Prioritare ale POR, mecanisme adecvate de susținere a propunerilor de proiecte și a implementării proiectelor.”

SURSA: RAPORTUL de EI al POR, ALINEATUL 33

PO-DCA

“Cu referire la indicatorii țintă de până în 2010 și la ținta globală pentru 2015 și în ceea ce privește absorbția FSE, concluzia noastră generală este că obiectivele OPDCA nu erau atinse la 30 iunie 2010. Schemele de instruire în cadrul DMI 1.3 și proiectele de simplificare administrativă ale DMI 2.2 par a avea contribuția cea mai relevantă pentru obiective. Există câteva exemple individuale de proiecte excelente relevante pentru obiectivele mai largi atât ale PODCA cât și ale FSE, dar nu suficiente pentru a obține impactul dorit. Unele proiecte mari (cum ar fi instruirea ECDL) sunt necesare, însă PODCA are nevoie de mai multe proiecte cu rezultate specifice bazate pe indicatori cuantificabili. În majoritatea cazurilor, indicatorii de rezultat proiectați inițial nu au proiecte specifice contractate la 20 iunie 2010 și se impune o reevaluare a indicatorilor. Cele trei sectoare prioritare pentru DMI 2.1 nu au capacitatea sau interesul aparent de a înainta proiecte semnificative care să respecte proiectul PODCA inițial.”

SURSA: EI a DCA, P. X

POR a fost probabil cel mai optimist în acest sens, reflectând perioada în care a fost pregătit, dar cu rezerve, (caseta ix). POAT este și el oarecum optimist în acest sens. POS CCE e oarecum mai reținut, și a îmbrățișat ideea că este mult prea devreme ca să se facă afirmații într-un sens sau altul și că un factor esențial va fi ceea ce se întâmplă în următorul an sau an și jumătate în privința implementării. Cu toate acestea, concluzia a fost că obiectivele și țintele generale ale PO nu ar

trebui să fie modificate. EAHO (care se ocupă de transporturi și mediu) concluzionează că obiectivele fizice sunt supuse analizei din cauza întârzierii în implementare. O explicație probabilă pentru nivelurile diferite de optimism este momentul în care au fost redactate EI-urile, întrucât optimismul a scăzut oarecum pe parcurs.

3.4.4 Factori care contribuie la diferența dintre performanța efectivă și cea planificată

Tiparul dificultăților care decurg din Evaluările Intermediare este destul de consecvent. Enumerarea acestora în POR este tipică pentru EI-uri, a se vedea Caseta (x).

Factorii “externi” (externi de PO-uri) citați includ:

- impactul crizei economice;
- regulile privind ajutorul de stat/alte aspecte de reglementare;
- procedurile complexe de achiziții;
- accesul la finanțare al solicitanților;
- lipsa unor sub-contractanți cu experiență, inclusiv a evaluatorilor de proiect;
- absența acordului la nivel de politică privind problemele existente;
- noutatea sistemului de cereri și a celui de procesare pentru solicitanți.

Factorii “interni” (adică, interni pentru PO) includ:

- lipsa de experiență privind instrumentele Politicii de Coeziune;
- capacitatea personalului, inclusiv posturile neocupate;
- fluctuația de personal;
- lipsa de acces la specialiști în domeniul achizițiilor, auditului și altele.

Caseta (x) Factori externi și interni care afectează progresul POR

Factori externi

- variația ratei de schimb Euro-RON;
- o pierdere de eficacitate în cooperarea cu contributorii externi;
- complexitatea cadrului legal extern, inclusiv timpul și costurile implicate pentru a obține autorizații care să susțină propunerile de proiecte și frecvența și numărul de modificări aduse documentelor de orientare;
- legea privind achizițiile publice, în special procesul de apel, și aplicarea regulilor privind Ajutorul de Stat.

Factori Interni

- durata procesului de selecție;
- ratele de supra-angajament;
- disponibilitatea evaluărilor independente (proiect);
- problemele de scoring;
- definirea cheltuielilor eligibile;
- ratele de respingere.

SURSA: RAPORTUL EI POR, PARAS 36-38

Un comentariu comun al rapoartelor de EI este că manifestarea acestor probleme variază foarte mult în funcție de operațiune. Fiecare PO și Axă Prioritară conține cazuri în care anumite obstacole foarte specifice joacă un rol deosebit. O serie de PO-uri menționează și anumite probleme deosebit de importante pentru ele, care nu sunt larg răspândite, de exemplu în cazul POAT existența finanțării Phare pentru o anumită perioadă de timp după demararea CSNR este citată în legătură cu un nivel scăzut de AT absorbit. Începând cu anul 2006, privatizarea amplasamentelor de tip

„brownfield” deținute anterior de stat a cauzat probleme de eligibilitate pentru beneficiarii POS-M. Toate celelalte EI menționează multe dificultăți similare, puternic detaliate, ca motive pentru întârzieri neașteptate.

O altă percepție comună a fost că AM-urile și OI-urile nu primesc o susținere adecvată sau prioritate din partea organizației gazdă (minister). EI spun că implementarea PO este văzută ca o problemă a AM/OI, nu ca una la nivel de organizație.

3.4.4 Comentariile EI privind Indicatorii

O serie de factori au afectat natura și amplitudinea comentariilor din Evaluările Intermediare privind indicatorii, alții decât cei financiari. În primul rând, etapa relativ timpurie în care s-au realizat evaluările intermediare a însemnat că acestea s-au concentrat în mod special pe etapele de implementare a programului anterior cheltuielilor și implementării efective. Așadar, accentul s-a pus mult mai mult pe indicatorii financiari decât pe cei non-financiari. În al doilea rând, CdS pentru o serie de evaluări intermediare nu au solicitat comentarii în privința indicatorilor ca atare. Cei care au făcut acest lucru au fost POS DRU și PO DCA, deși în cazul acestuia din urmă acest aspect a fost prezentat în mod special ca o sarcină de a îmbunătăți indicatorii, mai degrabă decât a-i comenta (și nu a fost încă finalizată). În cazul POR problema a fost prezentată mai mult din perspectiva relevanței actuale a analizei indicatorilor făcută în cadrul SWOT. Evaluarea Intermediară a concluzionat că este în continuare relevantă.

Cea mai importantă Evaluare Intermediară a sistemului relevant de indicatori de PO a fost în cazul POS DRU, unde s-a concluzionat că sistemul avea o serie de probleme (Pagina 182), dar continua să fie în mare parte relevant. Acest lucru a inclus permisiunea pentru proiecte individuale de a-și nominaliza proprii indicatori și absența indicatorilor de impact din sistem. O serie de evaluări intermediare au raportat dificultăți în utilizarea sistemului SMIS ca bază pentru indicatori.

În ceea ce privește țintele, evaluările EI au fost strâns legate de cele ale strategiilor per ansamblu. Așa cum s-a arătat deja, perspectiva generală este că strategiile și-au păstrat relevanța, în ciuda crizei economice. Reflectând acest aspect, țintele, inclusiv cele la nivel de PO din cadrul POS CCE și POAT continuau să fie văzute ca fiind relevante și nu s-au mai făcut alte recomandări de modificare. În cazul PO DCA, ritmul lent de atingere a rezultatelor a fost luat în calcul ca bază pentru propunerea de revizuire a indicatorilor (a se vedea Caseta (ix)).

3.5 ASPECTUL NR. 4: EFICIENȚA

3.5.1 Cum a afectat implementarea PO de până acum relevanța PO?

Sunt oferite cazuri unde experiența de implementare a afectat relevanța, deși a făcut-o, de obicei, la nivel de operațiune, mai degrabă decât la nivel de PO în ansamblu. Creșterea interesului pe piață în furnizarea de servicii în bandă largă este dată ca exemplu de motiv pentru dificultățile în implementarea operațiunii de bandă largă în cadrul Axei Prioritare 2 a POS CCE. Dificultățile în implementarea poliilor de creștere ridică întrebări cu privire la relevanță, nu la conceptul în ansamblu, ci la strategia generală adoptată în prezent.

3.5.2 Sistemul de management este funcțional și operează eficient?

Această întrebare a făcut obiectul unei serii de comentarii în Rapoartele de Evaluare Intermediară și în alte surse conexe, cum ar fi Evaluarea Formativă a CSNR, Raportul Strategic al Guvernului pentru 2009, Rapoartele Anuale de Implementare, rapoartele Comitetului de Monitorizare, Evaluările Ad Hoc și declarația Guvernului pentru 2010 privind implementarea CSNR.

O constatare generală a EI-urilor și a altor surse ar fi aceea că sistemul este funcțional în sensul că a fost pus în practică, operează și se îmbunătățește în timp, drept rezultat al unor ajustări crescânde în baza experienței. Se recunoaște, de asemenea, că sistemul este foarte bine încorporat în administrația publică din România, la nivel global. La fel ca în alte State Membre, eficiența sa este foarte bine legată de cea a sistemului administrației publice per ansamblu. Faptul că sectorul public este un beneficiar important întărește această legătură.

Data fiind relația strânsă dintre cele două și de varietatea mare de sectoare acoperite de CSNR, este dificil pentru sistemul de management și implementare a CSNR să opereze într-un mod care să fie semnificativ mai eficient decât administrația publică per ansamblu. Implementarea CSNR este în mod inevitabil guvernată de aceleași legi, reguli și reglementări și este implementată de aceleași instituții care acționează ca AM și OI și în multe cazuri și ca beneficiari. Rolul important al sistemelor și procedurilor generale ale administrației publice, precum și dificultățile cauzate acestea, apar cu precădere în toate EI. Într-adevăr, obstacolele „externe” în calea progresului se referă în general la problemele legate de criza economică și la sistemul complex al administrației publice.

Este interesant că descrierea de către AM-uri și OI-uri a acestui sistem de pe urmă ca fiind „extern” este un aspect problematic și face aluzie la o absență a unei „guvernări unite” în ceea ce privește implementarea Politicii de Coeziune. Într-adevăr, rapoartele EI prezintă un tablou oarecum contradictoriu. Pe de o parte, implementarea CSNR al României este bine încorporată în sistemul și procedurile administrației publice. Pe de altă parte, acel sistem și structurile dedicate de implementare a CSNR (AM-uri, OI-uri) nu sunt văzute de către acel sistem ca o parte integrantă a sa și invers. EI-urile fac în mod constant referire, de exemplu, la dificultățile cu care se confruntă AM-urile și OI-urile în privința accesului la funcțiile specializate de achiziții publice, juridic, audit, RU din diversele lor organizații-mamă.

Rapoartele de EI au constatat că au existat dificultăți majore de depășit în această primă perioadă de programare a CSNR. Cu toate acestea, există și o recunoaștere a faptului că multe dificultăți au fost depășite, în mod special la nivel operațional. Multe reguli, reglementări și aranjamente de implementare care se dovedeau a cauza probleme au fost ajustate. De exemplu, ritmul de evaluare a proiectelor este văzut în general ca fiind mai accelerat față de nivelurile foarte reduse din 2008. De curând, aprobarea și contractarea s-au intensificat și ele.

Este important de recunoscut și faptul că provocările care apar nu sunt unice în România și sunt comune pentru alte State Membre noi. Acest lucru este valabil în mod special în cazul EU-10 care au trecut printr-un proces similar de adaptare la utilizarea Fondurilor Structurale ale UE în perioada 2004-06. Acest lucru este evidențiat în Anexa 4, care descrie experiența EU-10 în management și implementare din acea perioadă, experiență care va rezona în mare parte cu cea a participanților din perioada 2007-10 din România.

În ceea ce privește eficiența, EI consideră îngrijorătoare anumite aspecte ale sistemului. PO DCA privește nivelul ridicat de respingere a cererilor ca fiind ineficient și ca reflectând o nevoie de a susține mai mult solicitanții pentru a înainta propuneri. Versiunea preliminară a EI a POS DRU este și ea critică la adresa sistemului de selectare a proiectelor, în baza ratei ridicate de respingere (52%) și a perioadei de timp necesare procesării cererilor (în medie, de 6 luni). AM privește acest aspect ca reflectând faptul că sistemul este supraîncărcat.

Caseta (xi) Eficiența selectării proiectelor în cadrul POS DRU

“În baza unei analize a rezultatelor sistemului de evaluare și selecție, am concluzionat că sistemul este ineficient, dacă îl măsurăm ca raport dintre efort general și investiții, pe de o parte, și rezultate, pe de altă parte (de ex., 52% rată de respingere și 24% din fondurile disponibile contractate până la sfârșitul anului 2009 în urma a 77 invitații la ofertare și depunerea a 5.989 cereri) și/sau dacă îl măsurăm în baza perioadei de timp necesară procesărilor, de ex., de aproximativ 6 luni, în medie, de la cerere la aprobare și, în medie, de aproape trei luni după cerere.

SURSA: EI a POS DRU, p. 119-20

Dat fiind nivelul scăzut de implementare efectivă de până în prezent, Evaluările Intermediare nu au abordat în general problema eficienței costurilor într-un mod foarte explicit. O excepție a reprezentat-o POR care, în cazul drumurilor locale, a examinat șabloane de costuri unitare și a stabilit că, probabil ca o reflectare a izbucnirii crizei, acestea sunt de fapt mai mici decât se anticipase inițial.

4. Concluzii și recomandări ale sintezei

4.1 INTRODUCERE

Acest Capitol prezintă concluziile și recomandările Raportului de Sintează. Acestea sunt structurate în jurul rezultatelor așteptate cerute prin CdS, Secțiunea 6. Rezultatele au fost cerute în baza a patru titluri strategice (denumite în continuare „Aspecte”):

Aspectul (1) consecințele crizei financiare și economice asupra strategiei și implementării PO;

Aspectul (2) relevanța, eficiența și eficacitatea strategiilor PO existente, inclusiv cele mai bune practici și eșecurile care explică asimetria în implementare dintre PO-uri și din cadrul fiecărui PO;

Aspectul (3) relevanța mecanismelor de implementare;

Aspectul (4) potențialul de creștere a impactului investițiilor, inclusiv a sinergiilor și complementarității dintre programe și priorități și evaluarea calității investițiilor.

Constatările, concluziile și recomandările pentru fiecare dintre aceste aspecte sunt prezentate în Secțiunile 4.2 - 4.5. Secțiunea 4.6 rezumă relația dintre aceste constatări, concluzii și recomandări sub formă de matrice.

Dată fiind natura raportului de Sintează, constatările prezentate aici reprezintă perspectiva autorului RdS referitor la constatările EI-urilor care sunt cele mai pertinente pentru aceste patru Chestiuni. Concluziile și Recomandările reprezintă concluziile și recomandările autorului RdS, bazate pe EI-uri per ansamblu și în lumina unor informații pertinente. Rapoartele Rezumative pentru fiecare EI de PO sunt atașate ca Anexa 2 la acest raport.

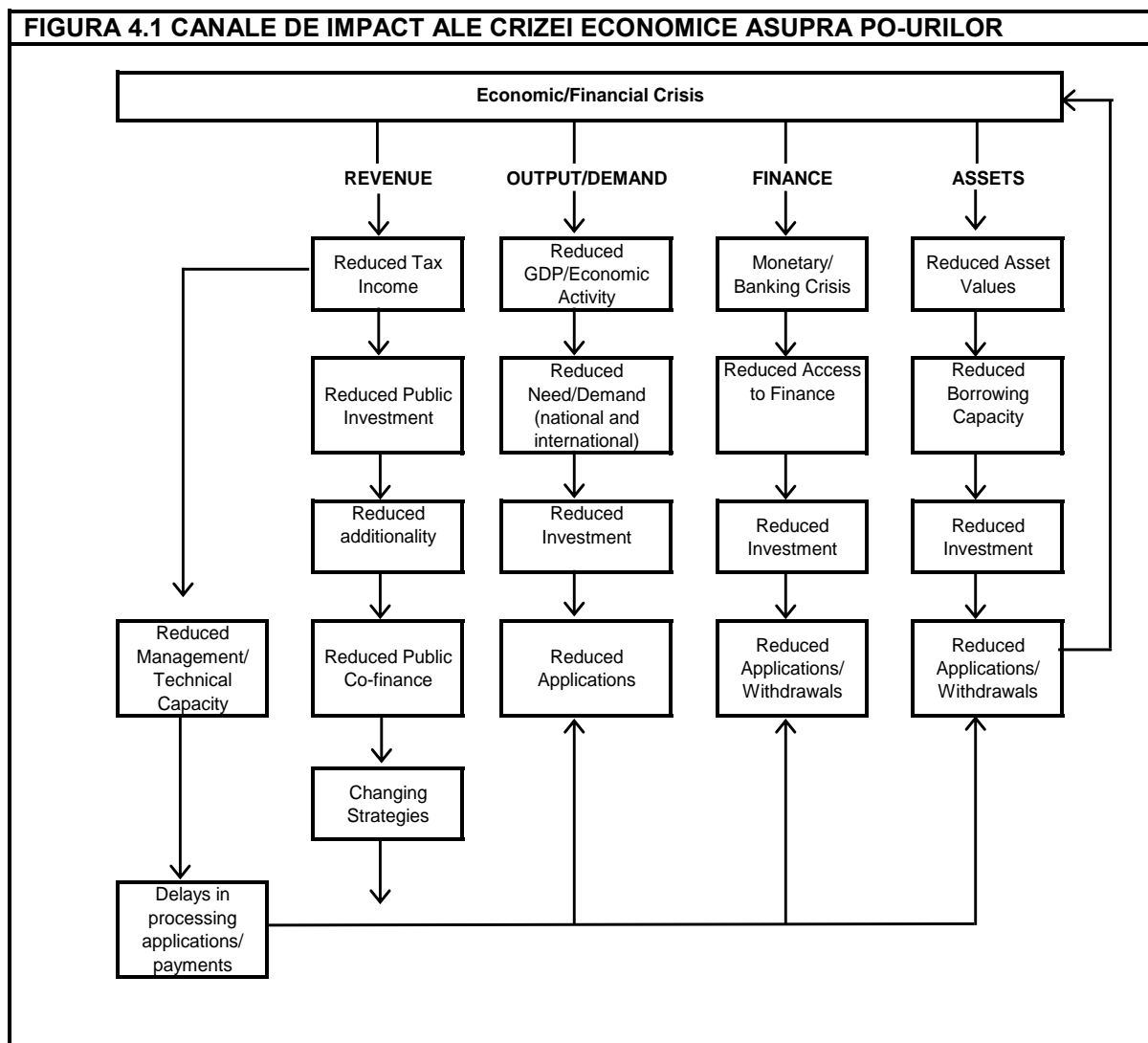
4.2 ASPECTUL 1: CONSECINȚELE CRIZEI ASUPRA STRATEGIEI ȘI IMPLEMENTĂRII PO

4.2.1 Constatări

Toate Evaluările Intermediare consideră că această criză economică are implicații foarte importante pentru PO-uri, în mod special în ceea ce privește progresul implementării lor. Criza este menționată în toate cazurile drept un motiv major pentru lipsa de progres la o serie de niveluri, pentru cererea redusă în cazul PO-urilor bazate pe cerere, cum ar fi POS CCE și POR, indisponibilitatea co-finanțării atât pentru beneficiarii din sectorul public cât și pentru cei din sectorul privat, cererea scăzută pentru rezultatele anumitor proiecte, nesiguranța în rândul investitorilor, precum și lipsa de resurse materiale și tehnice pentru a supraveghea implementarea PO.

Așadar, criza reiese din rapoartele de EI ca fiind multi-dimensională, ca afectând PO-urile printr-o varietate de canale și având în special influențe negative și care se potențează reciproc. Figura 4.1 rezumă schematic aceste influențe. Chiar și aceasta simplifică foarte mult diversele nuanțe la nivelul fiecărui PO.

FIGURA 4.1 CANALE DE IMPACT ALE CRIZEI ECONOMICE ASUPRA PO-URILOR



Nicio Evaluare Intermediară nu a încercat să cuantifice impactul exact al crizei asupra progresului, adică modul în care progresul efectiv diferă de cel care s-ar fi înregistrat în implementare în absența crizei. Este clar că acest lucru ar fi dificil de realizat, întrucât criza este deseori interconectată cu dificultăți în implementare care oricum s-ar fi manifestat.

Părerea generală din cadrul Evaluărilor Intermediare este că efectele crizei sunt în mod incontestabil negative și se acordă puțină atenție oricăror efecte pozitive potențiale, cum ar fi costurile reduse sau interesul crescut pentru abordări noi. O excepție o reprezintă POR care evidențiază potențialul pentru prețuri reduse în cazul infrastructurii publice.

În ciuda faptului că această criză este considerată de o importanță esențială, Evaluările Intermediare au o abordare precaută în ceea ce privește implicațiile pentru strategiile PO, adică nu consideră, cel puțin deocamdată, că această criză ar afecta în mod fundamental aceste strategii. Motivele acestei abordări sunt legate de natura externă și macro-economică a crizei, de faptul că aceasta nu modifică în mod fundamental aspectele structurale ale României și că probabil va fi limitată în timp. În cazul particular al PO Mediu, strategia acestuia este bazată pe atingerea standardelor UE, astfel încât este imună crizei. S-ar putea adăuga faptul că, în ceea ce privește obiectivele și țintele de convergență, mediile la nivelul UE sunt și ele afectate de criză, astfel încât țintele de convergență ale României nu vor fi neapărat eliminate.

4.2.2 Concluzii

Concluziile care decurg în legătură cu Aspectul Nr. 1 sunt tripartite. În primul rând, deși este importantă, criza nu cere în sine o modificare fundamentală a CSNR sau a Strategiilor PO. Totuși, ea are un efect semnificativ asupra implementării acestora și, în mod special, asupra ritmului de implementare. În al doilea rând, reduce și cererea în rândul unor beneficiari potențiali, creează incertitudine și dăunează perspectivelor de piață ale unor proiecte comerciale.

În al treilea rând, în cazul proiectelor din sectorul public, care domină PO-urile, criza creează dificultăți în privința disponibilității unor resurse finanțate la nivel național, deși există un angajament guvernamental care asigură faptul că elementul formal de co-finanțare al CSNR la nivel global nu va fi afectat de reducerile cheltuielilor publice. Ea ridică, de asemenea, semne de întrebare referitor la necesitatea anumitor infrastructuri publice în cadrul cărora cererea, drept urmare a crizei, ar putea fi mai mică decât ar fi fost proiectată inițial. De asemenea, face absorbția mai dificilă atât direct, prin reducerea nevoii sau a cererii, cât și indirect, prin accesul dificil la finanțe și încrederea scăzută.

4.2.3 Recomandări

- R(a) fiecare AM trebuie să ia în calcul toate opțiunile rezonabile pentru a accelera absorbția în cadrul obiectivelor existente și a regulilor de operare a CSNR și a PO-urilor;
- R(b) utilizarea AT pentru a susține într-un mod mai proactiv beneficiarii efectivi și pe cei potențiali;
- R(c) utilizarea AT pentru a externaliza managementul PO și funcțiile tehnice în cazuri de capacitate internă redusă și blocaje.

4.3 ASPECTUL NR. 2: RELEVANȚA, EFICIENȚA ȘI EFICACITATEA STRATEGIILOR PO

4.3.1 Constatări

După un început lent, eficiența și eficacitatea implementării PO este prezentată în Evaluările Intermediare ca înregistrând o evoluție graduală. Operațiunile au fost lansate cu succes, cererile au fost primite și procesate, apoi au fost aprobate în mare parte și contractate. Acest lucru reflectă îmbunătățirea incrementală în cadrul PO – la nivel de AP, DMI și operațional – abordând în mod special inadvertențele timpurii sau blocajele. Ritmul de implementare s-a îmbunătățit și el, iar întârzierile anterioare din perioadele de procesare a cererilor au fost reduse.

Așa cum s-a arătat la Aspectul nr. 1, criza nu este văzută de Evaluatorii Intermediari ca având un impact generic asupra relevanței Strategiilor PO. Cu toate acestea, ea afectează strategiile unor Axe Prioritare, la nivelul raționamentului sau al cererii. În baza analizelor EI, aceste cazuri includ POS DRU și, într-o anumită măsură, POS T. În cazul POS DRU, situația apare din cauza înrăutățirii posibile a perspectivelor economice pentru grupurile dezavantajate și a unei nevoi mai acute de furnizare de servicii în acest sens. În cazul POS T, autorii raportului rețin un posibil progres mai rapid în investițiile în drumuri decât în cele în căi ferate. În aceste circumstanțe, este posibil să se producă o modificare de facto în cadrul PO-ului în ceea ce privește strategia de transporturi.

În mod similar, eficacitatea, care la început a ridicat probleme, s-a îmbunătățit, în mod special în etapele inițiale ale ciclului proiectului. Cu toate acestea, implementarea și, în mod special, cheltuielile efective ale proiectului, încă mai reprezintă provocări pentru toate PO-urilor și majoritatea Axelor Prioritare.

Dacă se compară indicatorul (deși este nerafinat) ce măsoară nivelul cheltuielilor aprobate și al plăților efectuate, cu obiectivele stabilite în CSNR, este clar că POR, POS CCE, POS DRU și POS M înregistrează performanțe relativ mari, pe când POAT, PO DCA și POS T au rezultate relativ scăzute. Acest lucru sugerează că:

- PO sau AP care se ocupă de proiecte ce nu implică infrastructură, ci de proiecte de dimensiuni mai mici și cu un număr mare de beneficiari externi, au înregistrat performanțe mai bune până în prezent;
- PO orientate cu precădere spre sectorul public au performanțe mai slabe decât cele cu orientare externă (companii și ONG-uri). Acest lucru contrazice așteptările în cazul unei crize financiare;
- Cele două PO de asistență tehnică (POAT și PO DCA) au înregistrat performanțe deosebit de slabe – lucru care dă de gândit, întrucât acestea ar trebui să ajute la implementarea CSNR, însă de fapt o încetinesc.

În ceea ce privește bunele practici și eșecurile care explică asimetria implementării între PO și în cadrul lor, merită reținut faptul că multe PO includ atât Axe Prioritare și DMI cu performanțe bune, cât și unele cu performanțe slabe. Nu este posibilă evidențierea unor AM sau OI „performante” fără echivoc sau relativ „neperformante”, întrucât majoritatea au înregistrat atât reușite cât și eșecuri până în prezent. O performanță ridicată a PO este explicată în general prin câteva AP cu performanțe foarte bune, alături de unele mai lente.

În mod similar, performanțele puternice ale multor AP sunt de obicei ușor de explicat prin DMI și operațiuni de succes, chiar dacă în cadrul aceleiași AP există operațiuni care nu au aceeași performanță. De exemplu, în cadrul POS CEE, AP II (Cercetare) este considerată a avea un OI eficient și un progres relativ bun. Cu toate acestea, unele operațiuni individuale din cadrul acestei AP încă prezentau probleme în momentul Evaluării Intermediare.

Din evoluția descrisă în EI, este evident că AM și OI individuale pot fi relativ performante sau neperformante în diferite etape din ciclul de program, de exemplu există PO și AP cu niveluri ridicate ale aprobărilor, dar nu înregistrează neapărat cele mai ridicate niveluri de contractare și cheltuieli.

Multe alte probleme care au afectat implementarea până în prezent sunt valabile pentru toate PO, inclusiv aspecte legate de achizițiile publice, de posturile vacante și de birocrăția copleșitoare. Acestea sunt detaliate în Evaluările Intermediare ale fiecărui PO și în alte documente. Deocamdată, cum aceste dificultăți au legătură în mare măsură cu administrația publică din România și cu procedurile acestora, AM și OI nu le pot depăși cu ușurință în mod individual.

Apar și o serie de factori. La nivelul sub – PO, factorii cei mai importanți sunt:

- reducerea la minim a blocajelor în toate etapele ciclului de selecție a proiectelor, adică nivelurile foarte ridicate de cereri sau chiar de aprobări nu-și au rostul, dacă se întâmpină dificultăți în etapa de contractare;
- existența personalului cu experiență din perioada pre-aderare pare a fi un avantaj pentru o serie de OI relativ performante, de exemplu în cadrul POR și al POS CCE.

4.3.2 Concluzii

În baza Evaluărilor Intermediare (alături de Evaluarea Formativă a CSNR și Raportul Strategic), se poate ajunge la două mari concluzii alternative în ceea ce privește eficiența și eficacitatea implementării PO până în prezent:

- (c) **perspectiva optimistă – păstrarea abordării curente privind îmbunătățirea incrementală:** această perspectivă presupune că îmbunătățirile continue aduse procedurilor și instituțiilor de la începutul implementării CSNR dau acum roade, că proiectele extinse (în special cele de infrastructură) au nevoie de timp pentru a progresa, că progresul este evident în mod special în ceea ce privește aprobările și contractarea și că, în mod logic, implementarea proiectului și cheltuielile vor intra și ele acum într-un ritm mai alert. Această perspectivă implică așadar faptul că EI au fost realizate într-o anumită perioadă de timp, însă situația va fi foarte diferită în 2-3 ani. Această perspectivă este cel puțin implicită în cadrul Evaluărilor Intermediare ale PO.

Evident că această perspectivă ridică anumite probleme, deoarece, în măsura în care criza economică afectează implementarea – și toate EI spun că așa stau lucrurile – diversele modificări și îmbunătățiri administrative nu vor aborda această dimensiune. De asemenea, indiferent ce se întâmplă începând cu anul 2010, toate PO au de „urcat un munte” în ceea ce privește cheltuielile și implementarea ulterioară a proiectelor, care încă sunt mult în urma obiectivelor stabilite prin CSNR și PO;

- (d) **perspectiva pesimistă – este necesară o modificare radicală a abordării:** provocarea absorbției devine atât de puternică încât este necesară o modificare destul de drastică și există pericolul complezenței. Argumentele în favoarea acestei perspective sunt pericolul unui impact susținut al crizei economice, o criză mai lungă decât cea previzionată și faptul că multe „câștiguri imediate” relativ ușoare în ceea ce privește absorbția sunt deja consumate, de ex. Jeremie.

Argumentele în defavoarea perspectivei pesimiste sunt că ea nu apare în niciuna dintre Evaluările Intermediare și că o schimbare la nivel înalt în ceea ce privește arhitectura organizațională nu ar ajuta la depășirea problemelor de implementare de detaliu, de exemplu reglementările existente cu privire la personal, procedurile de achiziții publice, cerințele financiare și de audit ar continua să existe. Se poate concluziona, așadar, că o schimbare radicală ar fi contraproductivă și ar reduce, mai degrabă decât să sporească, probabilitatea de absorbție și accelerare a implementării proiectelor.

S-ar putea susține și că perspectiva pesimistă creează o panică inutilă în privința absorbției în baza faptului că regula N+2/N+3 va asigura o soluție și poate fi deschisă către o flexibilitate ulterioară. Cu toate acestea, în ceea ce privește cheltuielile, ar trebui menționat că ele sunt o condiție necesară, dar evident insuficientă, pentru impact. De asemenea, cheltuielile întârziate

vor avea un impact secundar asupra absorbției pentru 2014-20 (la fel cum s-a întâmplat cu Phare în primii ani de implementare). Nivelul scăzut de cheltuieli din perioada curentă ar putea, de asemenea, să slăbească poziția României la negocierile pentru perioada 2014-20.

Acest Raport de Sinteză promovează perspectiva conform căreia este necesară o cale de mijloc între cele două extreme prezentate mai sus. O asemenea cale de mijloc înseamnă că este necesară continuarea procesului de îmbunătățiri incrementale, însă acest proces de unul singur este improbabil că va fi suficient pentru a asigura accelerarea absorbției și a implementării. Drept urmare, sunt necesare și alte măsuri. În mod special, este nevoie de realocări financiare considerabile care să fie planificate rapid și puse în aplicare.

4.3.3 Recomandări

- R(d) dezvoltarea unui cadru de realocări în prezent, bazat pe AP și operațiuni care ar putea absorbi fonduri suplimentare pe durata CSNR, mai degrabă decât să se caute ulterior, ad hoc, destinații pentru banii necheltuiți;
- R(e) identificarea unei serii de AP și operațiuni care au potențial de a absorbi sume semnificative de fondurile suplimentare și care îndeplinesc criteriile de eligibilitate, adecvare strategică, impact potențial, evitarea poverilor, de exemplu drumuri locale²¹, IMM-uri, cercetare de nivel al treilea. Un punct de pornire evident este asigurat de AP existente cu niveluri ridicate ale cheltuielilor (figura 4.2 și 4.3);
- R(f) de a lua în calcul includerea în PO a unor domenii de cheltuieli adecvate, care nu sunt deja incluse în CSNR. De exemplu, proiecte de transport eligibile ne-cofinanțate în cadrul POS-T, sectorul de Justiție din PO DCA;
- R(g) realizarea de activități de informare adresate potențialilor aplicanți;
- R(h) de a retrage bani din operațiuni care sunt în prezent întârziate din motive esențiale sau sunt neperformante din cauza unor obstacole fundamentale în implementarea lor care nu au fost încă soluționate, la un anumit termen limită (de ex., sfârșitul trimestrului 1 din 2011). Din nou, punctul de plecare îl reprezintă AP cu rate de aprobare sau absorbție relativ scăzute sau nule;
- R(i) prioritizarea unei funcționări îmbunătățite a AT la nivel de CSNR și PO, ca un activator al absorbției în cadrul CSNR și al PO;
- R(j) numirea unor "supraveghetori la nivel de PO" pentru a consilia/suține CM/AM la nivel de PO. Rolul lor ar fi să identifice activ și să susțină CM/AM în abordarea blocajelor și obstacolelor în calea implementării;
- R(k) analiza funcționării activității existente de monitorizare și audit la nivel de proiect cu scopul de a asigura o dimensiune de suport orientată către client și beneficiar;²²
- R(l) Susținerea în fața Comisiei Europene a posibilității de a trata perioadele 2007-13 și 2014-20 ca pe o singură perioadă pentru CSNR din perspectivă strategică.²³ Acest lucru ar permite alocări suplimentare din 2007-13 pentru domenii cu potențial mare de absorbție (de exemplu, drumuri), fără preocupări privind dezechilibre în cadrul strategiilor (de exemplu,

²¹ Raportul de Sinteză al Evaluării Ex Post a DG Regio sugerează eliminarea îmbunătățirilor pentru drumuri din Politica de Coeziune post-2013.

²² Ad Hoc Nr. 1 raportează că vizitele de monitorizare/audit sunt văzute de beneficiari ca o povară suplimentară.

²³ Acest lucru ar putea fi luat în calcul doar pentru cele două noi State Membre, în circumstanțele excepționale ale crizei financiare.

strategia privind transportul public). Problema echilibrului strategic ar putea fi apoi rectificată pe termen lung.

Figura 4.4 conține un rezumat general al principiilor și criteriilor pentru un cadru de realocare propus în recomandările de mai sus. Acestea de pe urmă ar putea fi la nivel de PO și DMI. Ele reprezintă în mod esențial o formalizare a tipului de proces de luare de decizii care ar trebui să se producă oricum în acest context.

FIGURA 4.2 CHELTUIELI APROBATE PÂNĂ LA SFÂRȘITUL LUNII IUNIE 2010 CA PROCENT DIN CHELTUIELILE PROIECTATE 2007-13

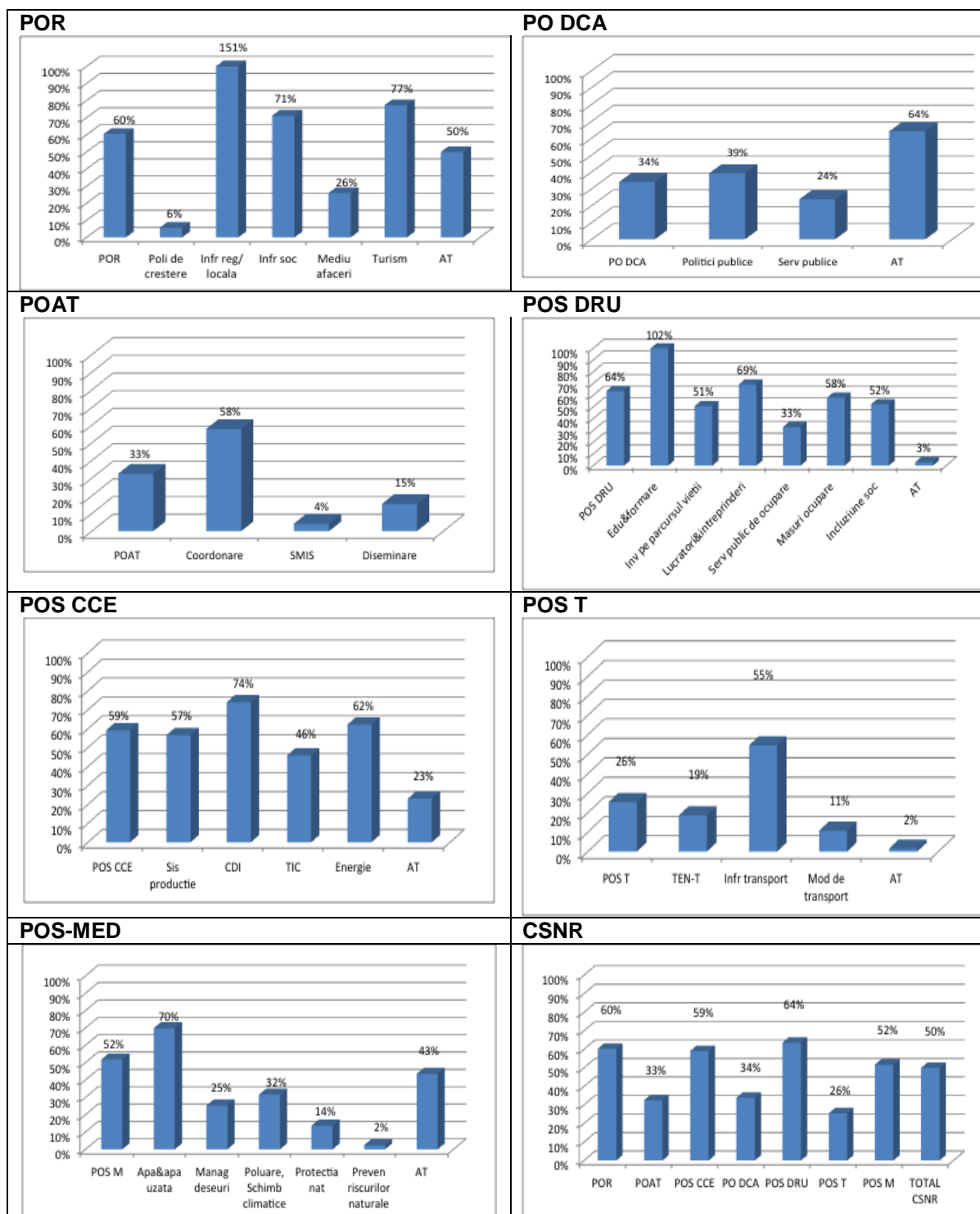


FIGURA 4.3 PLĂȚI EFECTIVE PÂNĂ LA SFÂRȘITUL LUNII IUNIE 2010 CA PROCENT DIN CHELTUIELILE PROIECTATE 2007-13

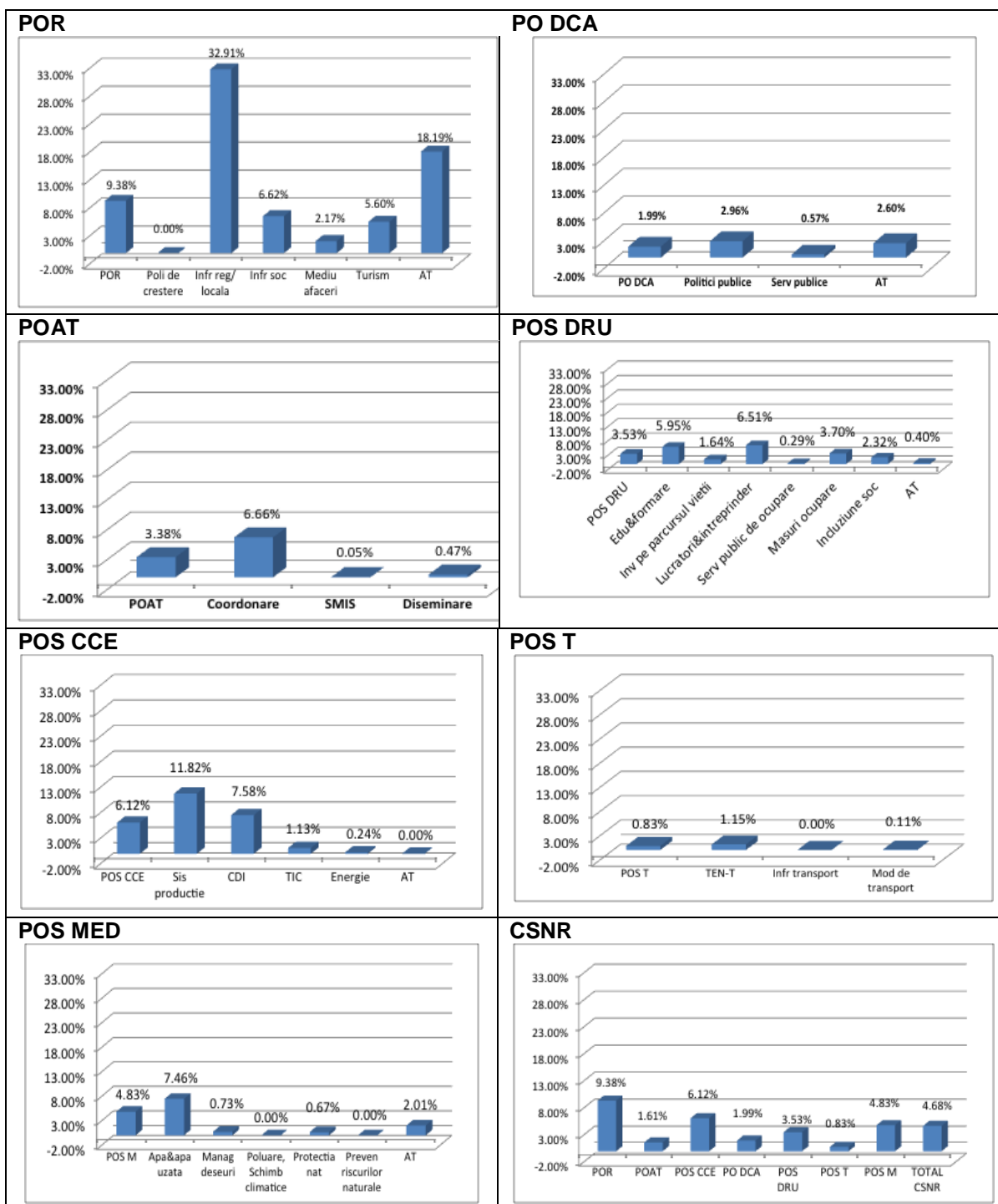



FIGURA 4.4 CADRU DE REALOCARE FINANCIARĂ PROPUȘĂ – PREZENTARE GENERALĂ

<p>Principii generale</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Fiecare decizie ar trebui supusă unei analize formale din partea AM și recomandării sale de către Comitetul de Monitorizare. (Acest lucru nu înseamnă neapărat că fiecare realocare ar trebui supusă unei evaluări ad hoc formale); (2) O realocare ar trebui aibă la bază două decizii distincte, și anume spre ce operațiune trebuie alocați bani și din ce DMI/operațiune trebuie retrași banii; (3) Este de dorit să fie coordonată de „cerere” și „ofertă” în egală măsură, însă tendința este ca cea de pe urmă să domine; (4) În legătură cu principiul nr. 2, nu ar trebui să se presupună automat că cele două operațiuni implicate sunt neapărat din cadrul aceleiași DMI sau chiar Axă Prioritară sau PO. În timp ce atractivitatea administrativă a unei abordări care rămâne în cadrul aceleiași Axe Prioritare și PO este clară, cel puțin la nivel de principiu ar trebui să fie clar și faptul că această legătură nu trebuie să fie una automată, ci trebuie să fie supusă unei decizii conștiente; (5) Lipsa totală de popularitate până în prezent nu ar trebui să fie în sine unica bază pentru realocare.
<p>CRITERII DE REALOCARE</p>
<p>AP-uri/DMI-uri “Destinatare”</p>
<p>AP-uri existente</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nivelul curent de absorbție (ridicat) ▪ Nivelul curent de aprobări (ridicat) ▪ Nivelul curent de cereri (ridicat) ▪ Portofoliul de proiecte evaluat obiectiv (ridicat) ▪ Influența crizei economice asupra relevanței (ridicată) <p>AP-uri potențiale noi</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Probabilitatea de absorbție evaluată obiectiv (ridicată) ▪ Eligibilitatea (ridicată) ▪ Conformitatea cu toate criteriile UE/CSNR/PO/altele (ridicată) ▪ Absența oricăror obstacole fundamentale în calea implementării (ridicată) ▪ Influența crizei economice asupra relevanței (ridicată) ▪ Facilitatea administrativă a implementării (ridicată)

<p>AP/DMI “Furnizoare”</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nivelul curent de absorbție (scăzut) ▪ Nivelul curent de aprobări (scăzut) ▪ Nivelul curent de cereri (scăzut) ▪ Portofoliul de proiecte evaluat obiectiv (scăzut) ▪ Influența crizei asupra relevanței (ridicată)

4.4 ASPECTUL NR. 3: RELEVANȚA MECANISMELOR DE IMPLEMENTARE

4.4.1 Constatări

Evaluările Intermediare au evidențiat multe dificultăți în mecanismele de implementare ale PO, atât generale, cât și unele specifice operațiunilor. Cu toate acestea, se evită orice propuneri pentru modificări majore ale mecanismelor de implementare, acceptându-li-se în mod esențial importanța, în timp ce se încurajează îmbunătățirea continuă.

4.4.2 Concluzii

Pentru perioada rămasă din perspectiva financiară 2007-13, nu există altă opțiune realistă decât aceea ca mecanismele existente de implementare a PO să fie păstrate și să se ia măsuri pentru ca ele să opereze cât mai eficient și eficace posibil.

Majoritatea Rapoartelor EI oferă recomandări administrative detaliate în această privință, reflectând accentul pus de CdS pe recomandările detaliate și implementabile imediat, deseori la nivel de DMI DMI și la nivelul operațiunilor.

Pentru perioada post-2013, ar putea fi luate în calcul abordări de implementare alternative. Cu toate acestea, ca ele să poată reprezenta niște opțiuni viabile, ar trebui ca analiza și dezvoltarea lor să înceapă acum. Orice încercare de a pune în vigoare opțiuni modificate radical la începutul perspectivei 2014-2020 ar putea fi o rețetă pentru dificultăți și mai mari.

Într-adevăr, una dintre lecțiile oferite de perioada curentă este că un sistem de implementare „pregătit pentru cheltuieli” la toate nivelurile reprezintă o condiție prealabilă pentru absorbție. Există un tipar clar în cadrul Evaluărilor Intermediare conform căruia DMI și operațiunile care prezintă dificultăți sunt acelea care nu erau pregătite efectiv pentru implementare în momentul lansării CSNR și PO, adică polii de creștere, energia și cooperarea transfrontalieră.

4.4.3 Recomandări

- R(m) menținerea accentului pe transformarea structurilor de implementare existente într-unele mai eficace și eficiente pentru perioada 2007-13;
- R(n) dacă se iau în calcul mecanisme alternative pentru perioada următoare, să înceapă examinarea lor de pe acum, inclusiv analiza în detaliu a abordărilor din alte State Membre relevante²⁴, pentru a vedea cum au lucrat și de ce.

²⁴ Relevanța include aici în mod special alte sisteme de administrație publică relativ centralizate.

4.5 ASPECTUL NR. 4: POTENȚIALUL DE ÎMBUNĂȚĂȚIRE A IMPACTULUI INVESTIȚIILOR

4.5.1 Constatări

În ceea ce privește impactul efectiv sau probabil al investițiilor, Evaluările Intermediare sunt în multe privințe similare evaluărilor ex-ante. Acest lucru se datorează faptului că în momentul efectuării majorității Evaluărilor Intermediare, ca și în prezent, experiența de implementare efectivă a proiectelor era foarte limitată, dat fiind nivelul relativ redus de aprobări.

Abordarea utilizată de Evaluările Intermediare în privința calității investițiilor a fost așadar aceea de a evalua mecanismele prin care proiectele sunt selectate pentru aprobare. Acestea includ lansările și furnizarea de informații conexe, procesul de depunere a cererilor, criteriile și procedurile de selectare a proiectelor și procesele de aprobare. În această privință, Evaluările Intermediare sunt fără îndoială pozitive și completează activitatea foarte extinsă care a fost întreprinsă alături de informații foarte detaliate și alte linii directoare existente.

Un avertisment în privința acestor evaluări este acela că s-au bazat pe consultări și pe muncă de birou. Evaluările Intermediare nu au inclus vizite de teren sau aprecieri ale cererilor individuale. CdS ai Evaluărilor Intermediare nu au făcut nici ei referire în principiu la impact, motivul fiind din nou acela că erau în special analize de proces efectuate într-o etapă foarte timpurie a implementării efective a proiectului.

Acolo unde EI prezentau motive de îngrijorare în privința sistemelor de evaluare, selecție și aprobare a proiectelor, acestea se refereau în special la eficiența și eficacitatea acestor sisteme, nu la tipul de proiecte aprobate ce rezultau în urma utilizării lor.

O evaluare separată, și anume Prima Evaluare Ad Hoc,²⁵ a analizat capacitatea beneficiarilor publici și privați la nivelul CSNR, inclusiv prin intermediul interviurilor și al studiilor de caz. Această evaluare a analizat modul în care implementarea de către beneficiar afectează atingerea obiectivelor proiectelor, a clasificat provocările pe trei niveluri („societal”, „organizațional” și „individual”) și a identificat o serie de obstacole semnificative la toate nivelurile. Propunerile de îmbunătățire oferite au consolidat multe dintre inițiativele existente referitoare la simplificare și proceduri mai flexibile și au inclus și un grad mai mare de utilizare a asistenței tehnice pentru susținerea beneficiarilor, precum și facilitarea schimburilor de experiență între beneficiari.

O serie de CdS au ridicat problema capacității programelor de a-și atinge obiectivele finale.²⁶ În acest sens, Evaluările Intermediare au fost în general optimiste/prudente, bazându-se pe presupunerea că mecanismele de implementare aveau să continue să se îmbunătățească și criza economică se va atenua treptat.

În principiu, există sinergii și complementarități între Programe și între Priorități în cadrul Programelor. La nivelul cel mai extins, CSNR implică o serie de PO complementare, iar în etapa de

²⁵ KPMG/GEA S&C/Pluriconsult, *Provocări privind Capacitatea Beneficiarilor Publici și Privați de Instrumente Structurale*, 2010.

²⁶ Această întrebare de evaluare a fost o moștenire în anumiți CdS a cerinței ca EI să contribuie la Raportul Strategic.

evaluare ex-ante s-au depus eforturi considerabile pentru a asigura faptul că suprapunerile sau duplicările sunt reduse la minim. Cu toate acestea, o serie de PO tratează aspecte similare, și în același timp diferite, ale aceluiași sector și probleme și nu este clar în ce măsură există o coordonare practică efectivă și eforturi pentru asigurarea complementarității în această privință. Unele dintre prevederile Axelor Prioritare fac ca acest aspect să fie provocator. De exemplu, sectoarele de sănătate și educație sunt susținute atât de PO Regional cât și de PO Competitivitate, în primul caz prin infrastructură, iar în cel de-al doilea prin TIC. O delimitare mai clară a beneficiarilor din cadrul PO poate ar fi fost mai eficientă. De asemenea, un PO cu o aplicare largă, așa cum este POR, deși este de dorit din multe motive, riscă în mod inevitabil să ajungă foarte aproape de a duplica ceea ce fac PO naționale sectoriale.

Evaluarea Intermediară a POAT a făcut referiri specifice la nivelurile de coordonare din cadrul PO și a fost complementară în această privință. Cu toate acestea, o slăbiciune discutabilă ar fi aceea că acest nivel de coordonare și cooperare se concentrează foarte mult pe proceduri și procese, mai degrabă decât pe aspecte practice. Când este nevoie de cooperare pe fond, dovezile de cooperare practică efectivă nu sunt numeroase. Așadar, este loc pentru o cooperare mai puternică atât la nivel strategic cât și micro. În acest ultim caz, ar fi de ajutor un schimb mai intens de informații despre beneficiarii individuali din cadrul CSNR.

În ceea ce privește calitatea proiectelor, este esențial să se asigure că sistemul de aplicare a acestora lucrează eficient. Niciun grad de evaluare sau supraveghere nu poate înlocui rolul evaluatorilor de proiect, așadar este necesar să se asigure faptul că li se oferă niște linii directe suficient de clare, că ei sunt capabili și informați și că sunt independenți și lucrează în mod profesionist. În această privință rapoartele de Evaluare Intermediară nu au ridicat vreo problemă specifică.

4.5.2 Recomandări

- R(o) inițierea unei examinări calitative independente a unui eșantion de proiecte contractate, folosind specialiști cu experiență în evaluarea de proiecte de dezvoltare;
- R(p) crearea de Grupuri de Lucru Ad Hoc temporare pentru a aborda probleme și blocaje specifice de coordonare, de exemplu, alte operațiuni majore întârziate;