

## 2. ANALIZA CAPACITĂȚII BENEFICIARILOR

### 2.1 Nivelul societal

30. Contextul economic al implementării PO este diferit față de cel existent în perioada de programare a PO, în a doua jumătate a anului 2006 și primul semestru din anul 2007, când economia României înregistrase șase ani de creștere continuă, cu perspective de progres, mai ales având în vedere faptul că la 1 ianuarie 2007 România a devenit stat membru al UE. Totuși, în octombrie 2008 România a intrat în recesiune, în ultimul trimestru al anului existând deja dificultăți în ceea ce privește finanțele publice. În 2009 criza economică și financiară a testat nu numai rezistența întreprinderilor private, cât și pe cea a administrației publice și a cetățenilor. În 2010 a urmat o criză bugetară severă, care a dus la o reducere a resurselor financiare publice și la disponibilizări.

31. Analiza capacității beneficiarilor, la *nivel societal*, cuprinde politicile și strategiile naționale, legislația, normele societale, relațiile ierarhice, aspectele financiare și schimbările survenite în grupurile țintă și în cererea de servicii.

#### Politici și strategii naționale

32. **O strategie sau o politică națională**, fie orizontală (politică fiscală sau politica IS) sau într-un anumit domeniu (antreprenoriat, energie) poate influența implementarea unui proiect mai ales când au loc schimbări semnificative neașteptate<sup>8</sup>.

33. Pentru a sprijini intervențiile UE, autoritățile din România au dezvoltat și implementat politici economice pentru a *facilita accesul la finanțare pentru entități din sectorul public și privat ce implementează proiecte cu finanțare din IS*. A fost înființat *Fondul Național de Garantare a Creditelor pentru IMM-uri* pentru a sprijini entitățile private prin furnizarea unor garanții pentru împrumuturile bancare, ca facilitate de creditare pentru IMM. Fondul oferă o serie de produse financiare menite să furnizeze garanții (de până la 80%) pentru credite folosite pentru a co-finanța proiecte finanțate din IS. Fondul a fost destinat consolidării capacității IMM-urilor de a mobiliza resursele financiare pentru proiectele finanțate din IS, dar din cauza numărului mare de cereri din partea IMM-urilor pentru acest tip de împrumut și de a intervalului de câteva luni necesar pentru aprobarea garanției, acesta mai degrabă frânează implementarea proiectului (*detalii în studiu de caz, Secțiunea 3*).

34. În mod similar, programul JEREMIE<sup>9</sup> a fost elaborat ca un instrument menit să faciliteze accesul IMM-urilor la finanțare. Inițiativa JEREMIE este finanțată din POS CEE și apelurile pentru exprimarea interesului se adresează doar intermediarilor financiari (precum bănci, fonduri de garantare, furnizori de micro-finanțare și contra-garanții) pentru IMM-uri (beneficiarii finali). Totuși, progresul DMI 1.2 – *Accesul la finanțare pentru IMM* (în cadrul Programului Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice) este destul de scăzut: primul apel de propuneri a fost lansat în august 2009. Numai două bănci și-au exprimat interesul. Nu a fost furnizat niciun fel de sprijin pentru IMM-uri prin inițiativa JEREMIE până la data de referință<sup>10</sup>, ceea ce are un efect negativ asupra gradului de absorbție a IS.

35. Recent, Guvernul a crescut nivelurile de pre-finanțare pentru a îmbunătăți accesul la finanțare, dar beneficiarii continuă să întâmpine dificultăți în a obține finanțare. Atunci când aplică pentru pre-

---

<sup>8</sup> În legislație și în context.

<sup>9</sup> Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises

<sup>10</sup> 30 iunie 2009

finanțare, beneficiarilor li se cere să transmită și o scrisoare de garanție bancară echivalentă cu valoarea pre-finanțării. Decizia de a cere o scrisoare de garanție pentru plata pre-finanțării trebuie luată de către AM/OI. Băncile consideră ca beneficiarii de fonduri europene trebuie să discute cu ele încă din faza de pregătire a proiectului, pentru a identifica nevoile lor de finanțare, ceea ce reprezintă o cerință preliminară pentru implementarea proiectului, în cadrul condițiilor și perioadei propuse. Totuși, băncile sunt destul de selective și emit o scrisoare de garanție bancară pe baza propriei analize de risc. Proiectele deja aprobate de AM-uri/OI-uri ar putea să nu îndeplinească cerințele băncilor pentru garanții colaterale (numerar sau ipotecă). Acest fapt are un impact negativ asupra capacității beneficiarilor de a mobiliza resursele financiare și, într-un final, pune în pericol implementarea proiectului.

36. Deși s-a discutat despre acest subiect cu câțiva ani înainte de aderarea la UE, bugetarea multi-anuală încă nu este utilizată întrucât aceasta implică schimbări de legislație a politicii fiscale. Totuși, lipsa bugetelor multi-aniuale este un factor cu implicații majore asupra performanței IS, mai ales pentru beneficiarii din rândul autorităților publice. Co-finanțarea pentru IS, sustenabilitatea și impactul pe termen lung sunt toate corelate cu capacitatea beneficiarilor publici de a planifica resursele multi-aniuale. Prin urmare acest factor influențează capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiecte și cea de a mobiliza resurse financiare.

37. Există de asemenea o slabă aliniere a legislației naționale în domeniul bugetar cu cerințele IS. Conform legislației finanțelor publice din România și a Ordonanței de Guvern Nr. 264/2003, autoritățile locale și județene trebuie să recupereze până la sfârșitul anului financiar plățile făcute în avans contractorilor, dacă aceste plăți nu sunt justificate de bunurile, serviciile și lucrările prestate. Ca urmare, autoritățile locale nu sunt motivate să facă plăți în avans în ultimele luni ale anului financiar, ceea ce are un efect negativ asupra capacității lor de a depune cereri de rambursare.

38. Capacitatea de a mobiliza resursele financiare și capacitatea de management de proiect au fost afectate și de recenta creștere a ratei TVA<sup>11</sup>, ceea ce a necesitat un plus de muncă administrativă pentru beneficiari, dar și pentru AM-uri și OI-uri, pentru a pregăti și procesa actele adiționale la contracte.

39. Strategiile sau politicile naționale existente, considerate în sens larg – de exemplu politica de ocupare a forței de muncă<sup>12</sup> sau politica fiscală – afectează capacitatea beneficiarilor privați de a mobiliza resursele financiare. Influența politicilor și strategiilor naționale asupra capacității lor de proiect este vizibilă mai ales atunci când este vorba despre:

- recente măsuri anti-criză: de exemplu, creșterile de taxe pun presiune pe bugetele operaționale și au o influență negativă asupra capacității beneficiarilor de a mobiliza resursele financiare;
- politici educaționale și un sistem educațional incapabile să se adapteze la cererea de pe piața muncii, în ceea ce privește atât abilitățile necesare pentru managementul de proiect cât și aptitudinile tehnice necesare pentru implementarea activităților, ceea ce influențează negativ capacitatea beneficiarilor de a mobiliza resursele umane.

40. Una dintre cele mai controversate dimensiuni ale strategiilor naționale pentru beneficiarii publici se referă la politica resurselor umane în cadrul administrației publice, în general, și, în particular, atunci când se aplică personalului implicat în proiectele cu finanțare din IS. Actuala politică de resurse umane în administrația publică ce conduce la reduceri salariale și la fluctuație de personal,

---

<sup>11</sup> De la 19% la 24%

<sup>12</sup> Definită ca Strategia Națională de Ocupare.

diminuează capacitatea beneficiarilor din sectorul public de a mobiliza resurse umane pentru implementarea proiectelor finanțate din IS. Deoarece acest aspect este legat de motivarea personalului, va fi explicat în detaliu în secțiunea dedicată aspectelor organizaționale (*Secțiunea 2.2* și studiul de caz prezentat în *Secțiunea 3.2*).

### Legislația

41. Influența **legislației** este relevantă mai ales pentru capacitatea beneficiarilor de a depune cererile de rambursare, în sensul că neconcordanțele dintre diferitele niveluri legislative tind să se transforme în obstacole pentru cheltuirea bugetului. O contradicție între regulile naționale și cele UE, ce influențează capacitatea autorităților publice, a rezultat ca urmare a emiterii de noi reglementări privind restricții bugetare impuse cheltuielilor de publicitate. Acest fapt a generat incapacitatea autorităților publice de a se conforma cu cerințele de publicitate specifice proiectelor UE, deoarece proiectele cu finanțare europeană au reguli stricte de vizibilitate și publicitate. Ca urmare, proiectele care au planificat campanii de conștientizare și alte evenimente publicitare sau promoționale au fost amânate pentru aproape un an. Această categorie include proiectele de asistență tehnică finanțate prin POAT și Axele Prioritare de AT ale celorlalte PO, dedicate diseminării informațiilor despre IS și pregătirii aplicanților potențiali. Totuși, recent, situația s-a îmbunătățit datorită unei decizii guvernamentale adoptată în martie 2010 care ia în considerare faptul că finanțările europene sunt exceptate de la regulile ce impun restricții contractelor de publicitate și promovare.

42. Pentru beneficiarii din mediul academic, există câteva niveluri normative suplimentare<sup>13</sup> ce trebuie luate în considerare pentru o implementare adecvată a proiectelor finanțate din IS. Potrivit reglementărilor Ministerului Educației, experții externi implicați în proiectele finanțate din IS trebuie să fie aprobați numai de managerul de proiect, ceea ce reprezintă o derogare de la reglementările existente care nu permit angajarea de personal suplimentar. În absența acestei reglementări, implementarea proiectelor finanțate din IS ar fi fost mult mai dificilă, din moment ce desfășurarea cu succes a acestor proiecte necesită personal extern. De asemenea, noua reglementare a POS DRU, ce menționează faptul că pre-finanțarea va fi de 30% din bugetul total al proiectului, este considerată de către beneficiarii din sectorul academic ca fiind o îmbunătățire importantă.

43. Pentru câteva din proiectele realizate de institutele publice de cercetare, cheltuielile cu salariile în 2010 au fost declarate temporar ne-eligibile, întrucât s-a considerat că depășesc pragurile salariale pentru cercetătorii din domeniul public și este așteptată o decizie finală în acest sens. Legea 330/2009 privind salarizarea unitară pentru personalul plătit din fonduri publice este aplicată de personalul POS DRU care a declarat aceste cheltuieli salariale drept ne-eligibile, dar această Lege nu a anulat efectele legii 319/2003 care permite institutelor publice de cercetare să obțină resurse din finanțări externe independente pentru salariile cercetătorilor. O eventuală restricție salarială pentru cercetători ar diminua interesul acestora pentru proiecte finanțate din IS și va genera dificultăți importante în capacitatea de mobilizare a resurselor umane pentru proiectele finanțate din IS. Această controversă, care nu a afectat universitățile publice deoarece acestea au un statut legal special, tinde să creeze inegalități în mediul academic.

44. Nu există dificultăți semnificative care să rezulte din lipsa de corelare dintre legislația europeană și cea națională și care să influențeze capacitatea de implementare a IMM-urilor. Totuși, cercetarea de birou și interviurile cu AM-urile și OI-urile au indicat următoarele probleme, care nu sunt caracteristice numai IMM-urilor, dar care au fost evidențiate de către acestea:

---

<sup>13</sup> Ministerul Educației și Rectoratele.

- Legislația și cerințele privind raportarea și furnizarea de documente justificative pentru rambursare – mai ales în cazul proiectelor transnaționale, cerințele legate de avizarea documentelor, vize notariale, contabilitate sau autorizarea documentelor în copie pot fi dificil de furnizat de către partenerii din străinătate; aceasta poate genera cheltuieli care să fie declarate non-eligibile. Deși aceste aspecte sunt rezolvate de obicei la nivel intern, între beneficiari și parteneri, din când în când acestea pot deveni o problemă.
- Legislația privind achizițiile publice – atunci când se achiziționează bunuri/servicii de la furnizori din afara României printr-un proces de achiziție publică, ofertanții potențiali trebuie să furnizeze de obicei un număr mare de documente. Dacă aceasta reprezintă un fapt obișnuit pentru beneficiarii publici, beneficiarii IMM consider cerința ca fiind descurajantă și sunt refractari în a cere aceste documente de la partenerii străini, mai ales atunci când o companie mică se adresează unor furnizori mari, binecunoscuți. Chiar dacă faptul nu reprezintă o problemă de nerezolvat, dar totuși crează dificultăți în implementare.

45. Cadrul legislativ privind recuperarea TVA a fost îmbunătățit în iunie 2009 prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 64/2009, privind managementul financiar al IS și folosirea acestora pentru obiectivul de Convergență și Ordinul MFP nr. 2548/2009 (care aprobă metodologia de implementare a Ordonanței de Urgență nr. 64/2009). TVA nu este o cheltuială eligibilă și, în absența unor proceduri clare pentru recuperarea acesteia, beneficiarii trebuie să avanseze sume mari pentru TVA fără să știe când vor fi recuperate. Dificultățile privind recuperarea TVA afectează fluxul financiar al beneficiarilor și capacitatea lor de depunere de noi propuneri de proiecte finanțate din IS. Dată fiind incertitudinea legată de proceduri și perioada necesară pentru a le finaliza, acest factor constituie un risc potențial pentru capacitatea de mobilizare a resurselor financiare, mai ales în cazul proiectelor cu bugete mari.

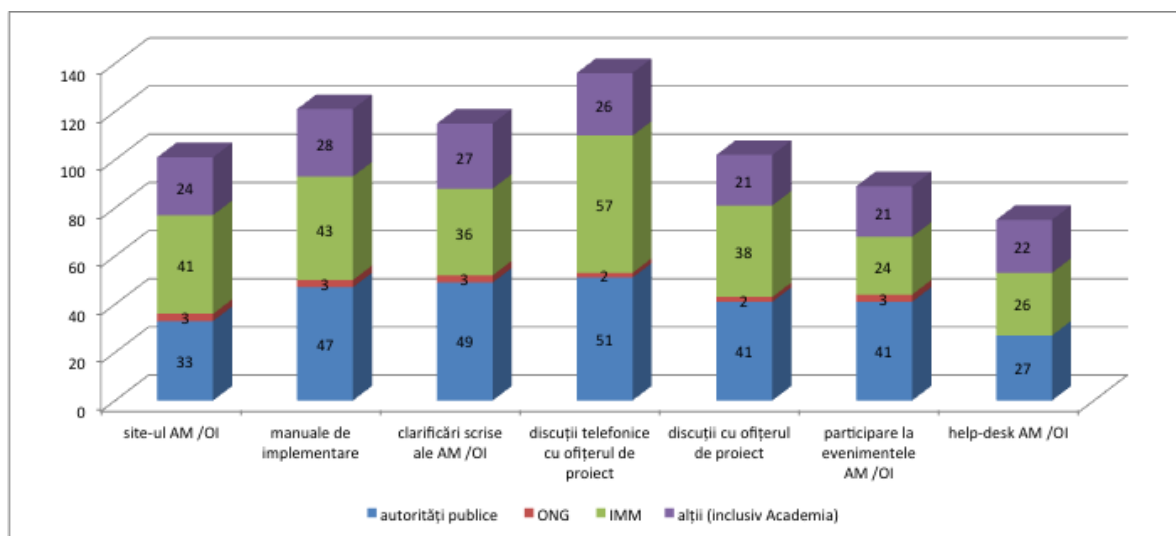
### **Relațiile de putere / ierarhiile**

#### *Colaborarea cu AM și OI*

46. Un aspect major al implementării IS, care a fost des menționat în ceea ce privește relațiile instituționale (și deseori percepută ca o relație de putere/ierarhică) este colaborarea dintre beneficiari și AM-uri /OI-uri. Acesta este un factor multidimensional care influențează în mod semnificativ capacitatea de implementare a beneficiarilor de IS.

47. *Sursele de informație* clare, credibile, accesibile și necontradictorii de la AM-uri și OI-uri au o importanță deosebită datorită implicațiilor acestora pentru managementul de proiect și pentru implementare. Cei mai mulți beneficiari consideră că sursele de informație, în combinație cu rezoluții corecte, cu ghiduri și instrucțiunile scrise precise, pot spori capacitatea de management și pot diminua în mod semnificativ stresul și nesiguranța cauzată de noutatea proiectelor cu finanțare europeană.

Figura 7. – Tipuri și incidența surselor de informație de la AM/OI (Nr.)



Sursa: Sondaj prima evaluare Ad-hoc

48. Așa cum se observă în *Figura 7*, există o varietate a surselor de informare folosite de beneficiari. Sursele de informare mai puțin formale și rețelele formate din colegi de la diferite niveluri de decizie (centrale și locale), în special de la același nivel și din aceeași regiune, devin mai importante pe măsură ce proiectul progresează, iar ghidarea și deciziile informale contează mai mult decât informația în sine. Majoritatea autorităților publice și a beneficiarilor privați preferă să solicite informații prin telefon de la ofițerul de proiect din cadrul AM/OI. Beneficiarii din sectorul academic tind să folosească manualele de implementare ca sursă principală de informare.

49. Gradul tehnic al procedurilor și terminologia specifică pentru IS au generat un set de informații specializate, care trebuie să fie disponibile în permanență pentru toți beneficiarii. Poate fi considerat că autoritățile publice au contacte mai bune cu sursele de informare, mai ales atunci când acești beneficiari sunt conectați din punct de vedere instituțional cu AM-urile. Totuși, chiar și reprezentanții administrației publice au uneori dificultăți în a cunoaște în permanență ultimele modificări ale cerințelor de implementare. Dat fiind faptul că cele mai multe procese legate de implementarea proiectului sunt noi, birocratice și controlate strict, toți beneficiarii se bazează extrem de mult pe disponibilitatea informației și pe calitatea surselor de informare, în toate etapele proiectului.

50. Accesul rapid la informația corectă sporește abilitatea beneficiarilor de a pregăti și transmite cererile de rambursare conform calendarului. Așa cum este indicat în *Tabelul 8*, utilitatea surselor de informare (în termeni de accesibilitate și corectitudine) este foarte apreciată de către beneficiari deoarece aceasta are o mare influență asupra capacității beneficiarilor de a solicita rambursarea. Ofițerul de proiect, Ghidul Aplicantului și Manualul de Implementare sunt cele mai apreciate surse de informare, în timp ce birourile de asistență (help-desk) din cadrul AM-urilor și OI-urilor și evenimentele organizate de AM sunt cel mai puțin apreciate<sup>14</sup>. Cei mai mulți dintre beneficiari combină informația pe care o colectează ei înșiși din diferite surse de informare cu ghidarea verbală și instrucțiunile scrise pentru a spori șansele ca rambursarea să fie făcută la timp.

<sup>14</sup> Deși evenimentele au, în general, scopuri diferite – promovarea sprijinului UE - și nu rezolvă în mod direct probleme legate de capacitatea beneficiarilor de a implementa proiecte finanțate din IS, ele influențează, indirect, nivelul de informare al beneficiarilor pe teme legate de IS, și astfel și capacitatea de implementare.

**Tabelul 8. – Utilitatea diferitelor surse de informare (%)**

	<i>Cea mai scăzută apreciere</i>	<i>Aprecieri scăzută</i>	<i>Aprecieri medie</i>	<i>Aprecieri ridicată</i>	<i>Cea mai ridicată apreciere</i>
Site AM	4.6	13.0	19.4	34.3	28.7
Site OI	7.1	6.1	21.2	34.3	31.3
Ghidul Aplicantului	0.9	4.3	14.5	33.3	47.0
Manualul de implementare	0.9	6.4	19.1	30.9	42.7
Evenimente AM	7.0	14.0	27.9	20.9	30.2
Evenimente OI	7.3	11.0	19.5	20.7	41.5
Help-desk AM	20.6	14.7	13.2	23.5	27.9
Help-desk OI	14.3	17.5	9.5	25.4	33.3
Ofițer de proiect	3.3	5.8	10.7	28.9	51.2

Sursa: Sondaj Prima evaluare ad-hoc

51. Implementarea proiectelor din IS este considerată mult mai dificilă decât se considera inițial, atât de către beneficiari, cât și de instituțiile responsabile de gestionarea fondurilor structurale. Sondajul realizat în cadrul acestei evaluări confirmă faptul că mai mult de jumătate din respondenți consideră procedurile administrative legate de IS mai complexe comparativ cu procedurile altor proiecte și că managementul resurselor umane, controlul și monitorizarea sunt mai complicate. În aceste circumstanțe, sursele de informare oficiale, fie scrise sau transmise pe cale verbală, sunt extrem de importante pentru a spori capacitatea de implementare.

52. Beneficiarii caută *soluții și îndrumare* în special la autoritățile ce coordonează direct proiectele (AM-uri sau OI-uri, în funcție de proiect și program). Această comunicare se bazează pe scrisori oficiale (sau mesaje e-mail). Există preferința de a lucra cu OI, deoarece acest nivel este mult mai implicat în implementarea practică decât AM. Pentru a se asigura că deciziile privind implementarea activităților, cheltuielile, raportările și cererile de rambursare sunt corecte, uneori beneficiarii solicită clarificări suplimentare la AM sau alt nivel superior de decizie. Motivul pentru care relația cu OI este strânsă constă în lipsa de experiență a beneficiarului de a implementa intervenții din IS, în faptul că în permanență apar probleme neașteptate în implementare și, nu în ultimul rând, în dorința de a obține *a priori* certitudinea că anumite acțiuni sunt adecvate, chiar și în situații suficient de clare. Uneori, beneficiarii publici au acces mai ușor la îndrumări informale, sprijin și îndrumare verbală, pentru că aceștia au detaliile de contact ale personalului relevant din cadrul autorităților de coordonare sau utilizează canalele de comunicare instituțională.

53. Beneficiarii din sectorul academic sunt afectați de lipsa îndrumării oficiale din partea AM/OI. Relația cu AM/OI (POS DRU) este percepută mai mult ca un „schimb de documente”. Aceasta a stimulat beneficiarii să apeleze la rețelele lor informare și să consulte profesioniști din cadrul structurilor de management pe care îi cunosc personal, ca urmare a nevoii de clarificări suplimentare despre proceduri. Nevoia de îndrumare suplimentară, informală cu privire la proceduri nu este o problemă în sine. Dependența de accesul informal la structurile de management care generează inegalitatea oportunităților de a implementa corect proiecte constituie un risc sistemic.

54. În ceea ce privește *documentele cerute pe parcursul implementării*, mai mult de jumătate din beneficiarii participanți la sondaj au apreciat că Rapoartele Tehnice și Financiare (RTF) și Cererile de

Rambursare sunt destul de ușor sau extrem de ușor de elaborat (Tabelul 9). O sarcină mai dificilă este transmiterea la timp a întregii documentații justificative, iar cererile de clarificare către AM-uri și OI-uri tind să se concentreze asupra conținutului documentelor justificative.

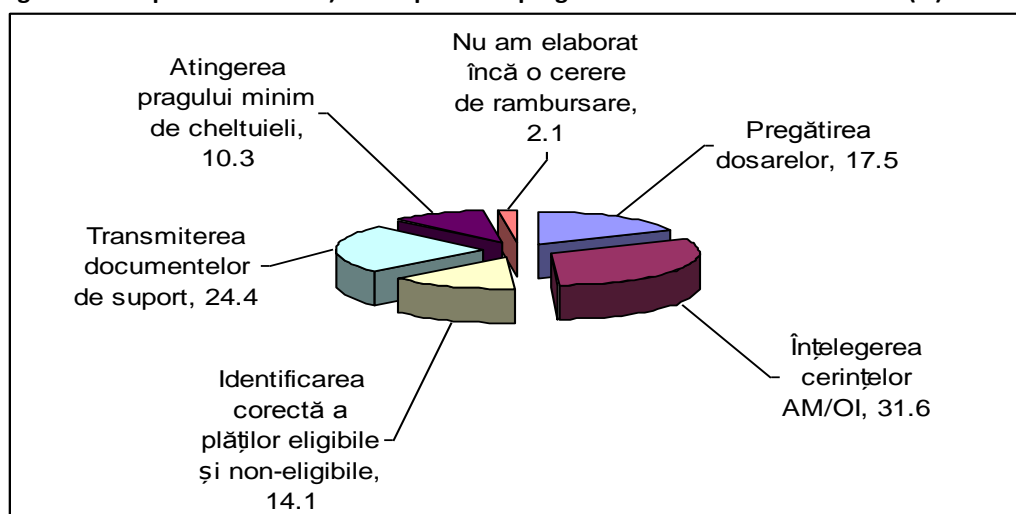
**Tabelul 9. – Cum apreciați dificultatea pregătirii? (Nr. și %)**

	Foarte dificil		Destul de dificil		Destul de simplu		Foarte simplu		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Cererea de rambursare	6	4.7	37	28.9	64	50	21	16.4	128	100
Raport de progres/ RTF	9	6.9	41	31.5	70	53.8	10	7.7	130	100
Documente justificative	30	22.6	38	28.6	53	39.8	12	9	133	100

Sursa: Sondaj Prima Evaluare ad-hoc

55. Dificultatea respectării cerințelor administrative constituie preocuparea majoră a beneficiarilor, mai ales în ceea ce privește capacitatea de cerere a rambursărilor. Sondajul a evidențiat faptul că există mai puține întârzieri în transmiterea cererilor de rambursare atunci când funcțiile relevante sunt externalizate. Acest aspect a fost confirmat în cadrul interviurilor cu toți actorii cheie, inclusiv cu AM-urile, OI-urile și beneficiarii. Figura 10 indică tipurile de dificultăți întâmpinate de beneficiari în pregătirea cererilor de rambursare.

**Figura 10. – Tipuri de dificultăți întâmpinate în pregătirea cererilor de rambursare (%)**



Sursa: Sondaj Prima Evaluare Ad-hoc

56. Beneficiarii din sectorul privat (atât profit, cât și non-profit) au caracterizat procesul de elaborare și pregătire a tuturor documentelor necesare pregătirii cererilor de rambursare ca fiind extrem de birocratic, mult prea complicat și consumator de timp (Anexa 9). Acesta este motivul principal pentru care companiile folosesc servicii de consultanță pentru managementul de proiect, pentru respectarea procedurilor de achiziție, pregătirea cererilor de rambursare sau orice alt aspect al implementării proiectelor lor.

57. În cazul externalizării serviciilor privind managementul de proiect, sarcina pregătirii documentației pentru cererea de rambursare revine furnizorului de servicii, în acest caz beneficiarul fiind mai puțin preocupat de complexitatea procesului. Dacă managementul de proiect este realizat

intern, atunci pregătirea documentației este văzută ca o sarcină complicată, suplimentară și care devine o povară.

58. *Calitatea instrucțiunilor scrise* influențează progresul general al proiectului. În contextul procedurilor administrației publice, instrucțiunile scrise sunt fundamentul fiecărei acțiuni și singurul mod acceptat de a transmite sau de a schimba informații. De aceea beneficiarii din administrația publică consideră că instrucțiunile scrise sunt foarte importante pentru implementarea cu succes a proiectului.

59. Dintre problemele menționate de beneficiari în relația cu AM/OI cel mai des menționate se referă la lipsa corelării dintre diferitele surse de informații ale AM sau la imposibilitatea detectării surselor acestora. Tendința generală a tuturor beneficiarilor (fie publici, sau privați) este de a verifica în avans conformitatea implementării și a documentelor cu oficialii responsabili pentru aprobare. Această tendință se manifestă prin tendința beneficiarilor de a solicita scrisori oficiale pentru multe dintre deciziile luate în implementarea proiectului. Acestea sunt percepute drept documente utile pentru a evita sancțiuni ca urmare a controlului și verificărilor financiare sau al auditului.

60. În cazul rambursărilor întârziate, unii beneficiari ai proiectelor din POS DRU consideră cererile de clarificare ca mijloc de amânare a procesării cererilor de rambursare de către AM sau OI, pentru că data limită pentru rezolvarea acestora - condiție pentru rambursare - este resetată de fiecare dată când este emisă o cerere de clarificare. Unele OI-uri au luat măsuri pentru limitarea numărului de cereri de clarificare. Reprezentanții AM indică admit faptul că erorile din RTF și din cererile de rambursare de obicei sunt legate de detalii și nu reflectă în realitate nivelul de capacitate al beneficiarilor care sunt, în general, ONG-uri mari sau ministere cu o experiență vastă în lucrul pe proiecte. Pentru a reduce încărcarea administrativă pentru beneficiari, AM POS DRU a simplificat sistemul de depunere a cererilor de rambursare, prin posibilitatea de a înregistra datele financiare cu privire la implementarea proiectelor în aplicația on-line *ActionWeb* (în secțiunea *Înregistrări cheltuieli*).

61. *Întârzierile* cauzate de către AM/OI-uri (*Figura 11*) în toate etapele proiectului au fost menționate de o mare parte dintre beneficiari, atât în cadrul interviurilor, cât și în timpul atelierelor de lucru. Fie că sunt cauzate de personalul insuficient, de verificări și aprobări complicate sau de lipsa interesului din partea AM/OI-urilor, aceste întârzieri fac ca managementul proiectului să fie și mai dificil pentru toți beneficiarii. Această analiză se referă numai la acele întârzieri care depind în totalitate de promptitudinea cu care AM-urile și OI-urile acționează în privința scrisorilor de clarificare, a actelor adiționale la contracte, a cererilor de rambursare și a instrucțiunilor.

62. Proiectele cele mai afectate de întârzieri în faza de lansare a implementării sunt cele care au un calendar de desfășurare fix (de exemplu, cele care depind de programul școlar, în cazul unor intervenții POS DRU) sau cele care includ lucrări de infrastructură (situații în care caracterul sezonier sau dependent de vreme al lucrărilor este foarte important). Întârzierile din faza de început a proiectului tind să declanșeze reprogramări ale activităților următoare<sup>15</sup>.

63. Indiferent de tipul de beneficiari, există câteva cauze ale întârzierilor în implementare și în transmiterea cererilor de rambursare induse de AM/OI-uri, precum:

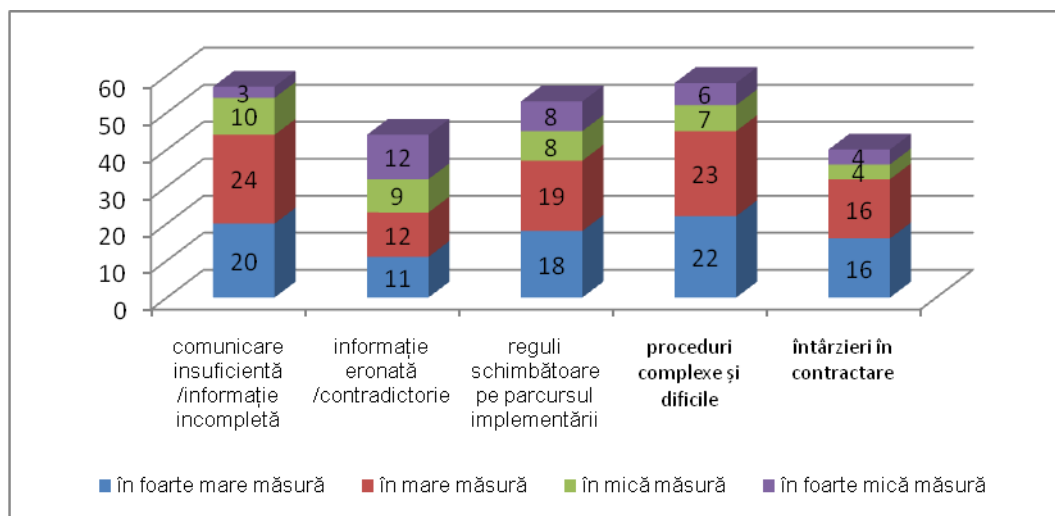
---

<sup>15</sup> Proiectele din cadrul POR considerate eligibile în cadrul evaluării de proiecte finanțată odinioară din Programul Phare sunt un caz special, pentru că situația pe teren s-a schimbat semnificativ de la elaborarea studiilor de fezabilitate și beneficiarii descoperă că vor exista costuri suplimentare atunci când încep implementarea



- Proceduri stricte și mari consumatoare de timp pentru realizarea dosarului de rambursare (raportul de progres și documentele justificative pentru cererea de rambursare); datorită regulilor stricte de control, trebuie să fie adunate și completate numeroase documente suport, ceea ce poate fi destul de dificil pentru proiectele de dezvoltare a resurselor umane, acolo unde trebuie colectate informații detaliate<sup>16</sup> pentru fiecare participant, în timp ce unele proiecte au mii de participanți;
- Schimbările constante ale regulilor pe parcursul implementării (spre exemplu, schimbări în formatul raportului de progres, cerințele privind identitatea vizuală și notificările) reprezintă dificultăți și costuri suplimentare pentru beneficiari<sup>17</sup>;
- Comunicarea insuficientă (spre exemplu, întrebări transmise de către beneficiar către AM/OI, pentru a clarifica aspecte legate de cererea de rambursare); dacă AM/OI nu răspunde, beneficiarul nu știe cum să procedeze în continuare și apar întârzieri;
- Informații contradictorii sau confuze (spre exemplu, AM și OI dau răspunsuri și interpretări diferite la aceeași întrebare);
- Problemele din faza de contractare transferate în perioada de implementare; cea mai des întâlnită problemă este legată de calendarul activităților, mai ales din cauza estimărilor defectuoase din partea beneficiarului, ceea ce necesită notificări pentru amânarea sau prelungirea activităților, și, posibil transmiterea cu întârziere a cererii de rambursare, dacă cheltuielile nu sunt realizate în conformitate cu planificarea inițială.

**Figura 11. – Motivele care stau la baza întârzierilor cauzate de AM/OI (Nr.)**



Sursa: Sondaj Prima Evaluare Ad-hoc

#### Alte relații de putere

64. Beneficiarii POS T se confruntă cu o situație specială a relațiilor de putere ce influențează în mod semnificativ capacitatea de implementare și se referă la echilibrul puterii între ei, AM și Ministerul Transporturilor (MT). Calitatea relațiilor instituționale între aceste trei niveluri instituționale se răsfrânge asupra capacității administrative a doi dintre cei mai importanți beneficiari

<sup>16</sup> Inclusiv Codul Numeric Personal (CNP)

<sup>17</sup> De exemplu, eratele de la POS DRU, instrucțiunile și notificările de la POS CCE.

ai POS T (Compania Națională de Drumuri și Compania Națională a Căilor Ferate), în ceea ce privește personalul, sistemul de management al riscului (*a se vedea și Secțiunea 2.2*) și continuitatea procedurilor în perioada de implementare a proiectelor<sup>18</sup>.

65. Interferența MT în aspecte operaționale îi afectează pe beneficiarii POS T sub diferite forme, în special prin lipsa continuității personalului de conducere. În timp ce în conducerea AM POS T s-a produs o singură schimbare de la începutul PO, modificările în managementul companiilor beneficiare au fost mult mai frecvente. De exemplu, de când a demarat POS T, Compania Națională de Drumuri a avut cinci directori, în general fiind o nouă numire o dată cu un nou ministru al transporturilor. În mod similar, Directorul General al Companiei Naționale a Căilor Ferate a fost înlocuit de trei ori de la demararea POS T (*a se vedea și Secțiunea 2.2*).

66. Abordarea prudentă, uneori chiar refractară, a băncilor de a finanța proiectele europene, generează deseori *relații tensionate între beneficiari, bănci și chiar Autoritățile de Management*. Acesta este un factor major ce influențează capacitatea beneficiarilor de IS de a implementa proiectele. Acest aspect este prezentat pe larg în *Secțiunea 3* a raportului în studiul de caz asupra dificultăților financiare ale beneficiarilor privați. Într-un sondaj realizat recent de Consiliul Național al IMM<sup>19</sup>, mai mult de 75% dintre respondenți (IMM) au declarat că sunt foarte puțin mulțumiți de relația lor cu instituțiile bancare; printre principalele probleme menționând: „acces la finanțare foarte dificil pentru IMM și tineri antreprenori, birocrație excesivă, cerințe nejustificate de mari pentru acordarea creditului, rate ale dobânzii exagerat de mari, lipsa transparenței etc.”

67. Între ACIS, Autoritățile de Management și reprezentanții celor mai importante bănci au avut loc mai multe runde de discuții, dar băncile continuă să mențină o politică strictă în ceea ce privește evaluarea bancabilității proiectelor.<sup>20</sup> Dacă aceasta este o abordare corectă pentru politica de creditare, în general, în cazul proiectelor cu finanțare europeană poate fi considerată extrem de precaută, dacă se are în vedere faptul că aceste proiecte au o „garanție implicită” a rambursării creditului și dacă se ține cont de faptul că au trecut deja printr-un proces de evaluare/selecție făcut de către instituțiile statului. Accesul IMM la finanțare – un aspect critic încă înainte de criză – s-a înrăutățit și mai mult, din cauza abordării precaute din partea băncilor, a recesiunii pieței imobiliare și a creșterii cererii pentru garanții colaterale pentru credite. Aceasta a determinat ca unii beneficiari să renunțe la proiecte abia aprobate, precum și la un proces de auto selecție al potențialilor aplicanți din sectorul privat conform căruia numai companii cu o poziție financiară puternică își pot permite să pregătească și să implementeze proiecte cu finanțare din IS.

68. Relația dintre IMM și bănci trebuie privită în contextul crizei financiare din ultimii ani. În pofida crizei, există bănci care au continuat să extindă creditele pentru IMM și au făcut eforturi pentru a le sprijini prin produse dedicate. De asemenea, există acces la facilitățile de finanțare din parte Instituțiilor Financiare Internaționale (spre exemplu, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Banca Europeană de Investiții), există protocoale semnate cu fonduri de garantare (Fondul Național de Garantare a Creditelor pentru IMM, Fondul de Garantare a Creditului Rural), proiecte pre- și co-finanțate din fonduri europene (*ref. Caseta 12*)

---

<sup>18</sup> Sursa: *Raportul “A doua evaluare ad hoc – Examinarea investițiilor în infrastructura de transport și mediu”* realizat în cadrul aceluiași contract ca și prezenta evaluare

<sup>19</sup> [http://www.immromania.ro/retrieve.php?e=inf\\_presa&m=279](http://www.immromania.ro/retrieve.php?e=inf_presa&m=279)

<sup>20</sup> A se vedea și interviurile: [http://antreprenor.money.ro/firmele\\_cu\\_proiecte\\_ue\\_victime\\_colaterale\\_ale\\_crisei-84003.html](http://antreprenor.money.ro/firmele_cu_proiecte_ue_victime_colaterale_ale_crisei-84003.html)

[http://www.efin.ro/stiri\\_financiare/banci\\_si\\_institutii\\_financiare/cnipmmr\\_cere\\_bnr\\_sa\\_modifice\\_normele\\_eximbank\\_si\\_cec\\_pentru\\_a\\_sustine\\_proiectele\\_din\\_fonduri\\_ue.html](http://www.efin.ro/stiri_financiare/banci_si_institutii_financiare/cnipmmr_cere_bnr_sa_modifice_normele_eximbank_si_cec_pentru_a_sustine_proiectele_din_fonduri_ue.html)

## Caseta 12. – Banca Română de Dezvoltare (BRD) sprijină proiectele finanțate din IS

Începând cu 2007, BRD a sprijinit activ implementarea proiectelor finanțate din fonduri europene de post-aderare, bazându-se pe următoarele instrumente:

- oferte dedicate pentru pre- și co-finanțarea proiectelor;
- organizarea de evenimente dedicate pentru promovarea finanțărilor din granturi europene și pentru a explica potențialilor beneficiari ciclul proiectului constând în pregătire-aprobare-implementare-gestionare;
- participarea la seminarii/conferințe organizate de AM/OI și discutarea cu potențialii beneficiari de fonduri europene, pentru a le prezenta soluții de finanțare;
- prezentarea de propuneri concrete pentru a îmbunătăți rata de absorbție, în timpul sesiunilor de consultare organizate de Ministerul Finanțelor Publice și AM/OI împreună cu sistemul bancar.

BRD sprijină proiectele cu finanțare europeană, în concordanță cu cadrul general financiar și cu normele interne ale BRD. Clienții eligibili beneficiază de o abordare specifică:

- costurile sunt mai mici decât pentru proiectele care nu sunt finanțate din fonduri europene;
- structura de garantare ia în considerare recuperarea banilor de la autoritățile de management;
- timp scurt de răspuns, imediat ce banca are toate documentele necesare pentru a realiza analiza; analiza poate fi extinsă dacă dosarul financiar nu este complet (lipsește elemente esențiale pentru procesul de decizie),
- flexibilitate în ceea ce privește termenele de rambursare, dacă rambursările de la AM/OI sunt întârziate din motive obiective.

69. Din punct de vedere financiar, în proiect nu sunt implicați numai beneficiarii și băncile. La fel de importante sunt și AM-urile și OI-urile. Mecanismul este următorul: beneficiarul primește de la bancă creditul pentru proiect numai când a fost semnat contractul de finanțare între beneficiar și AM. Fluxul financiar este de obicei legat și condiționat de calendarul cererilor de rambursare din contract. De la începutul proiectului până la prima cerere de rambursare, activitățile proiectului sunt finanțate din pre-finanțarea provenită din resursele proprii ale beneficiarului sau din credit. La transmiterea primei cereri de rambursare, linia de creditare este blocată până când AM-ul rambursează prima cerere. Dacă la nivel teoretic mecanismul este corect, experiența arată că pot trece chiar și șase luni până când AM-ul să facă plata. În toată această perioadă, beneficiarii trebuie să-și folosească propriile deoarece proiectul trebuie să continue. Între timp, beneficiarii se găsesc în situația în care încalcă contractul cu banca, din moment ce nu a fost respectat calendarul de rambursare. Gestionarea acestei relații complicate dintre bancă, beneficiar și AM este unul dintre cele mai importante aspecte care afectează capacitatea de management a beneficiarilor (*a se vedea și studiul de caz din Secțiunea 3.1*).

70. **Capacitatea generală a partenerilor și furnizorilor** are o influență moderată asupra capacității beneficiarilor privați de a gestiona cu succes proiectele finanțate din IS. Beneficiarii publici se bazează aproape în totalitate pe furnizori, iar relația cu aceștia este fundamentată pe obligațiile contractuale rezultate din licitațiile publice. Pe de altă parte, beneficiarii privați tind să aibă mai mult control asupra proiectelor lor și parteneriatele lor sunt bazate în general pe colaborări anterioare. Alți actori cheie (precum AM-urile și OI-urile) au susținut acest punct de vedere, afirmând că, în final, este responsabilitatea beneficiarului să implementeze proiectul. Pentru a asigura o bună performanță a furnizorilor este nevoie de un bun management de proiect, aceștia putând fi înlocuiți de beneficiar dacă nu își îndeplinesc sarcinile, deși o astfel de decizie presupune costuri de timp reflectate în întâzieri în implementare.

71. În timp ce alte tipuri de beneficiari (în special IMM) tind să se îndrepte spre servicii de consultanță care să preia managementul de proiect, entitățile publice (mai ales autoritățile locale) sunt mai înclinate să apeleze la această soluție atât pentru managementul proiectelor, cât și pentru elaborarea documentației transmise către AM/OI. Astfel este îndepărtată povara managementului de proiect, dar este diminuată asumarea procesului de implementare și a rezultatelor proiectului.

### **Norme sociale**

72. Contestațiile sunt atât de des întâlnite încât tind să fie percepute ca norme societale: un raport recent al Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor (CNSC)<sup>21</sup> arată că în primele șase luni ale anului 2010, numărul de contestații a crescut cu 16% în comparație cu aceeași perioadă din 2009 și cu 50% cu perioada similară din 2008. Contestațiile blochează licitațiile publice până când autoritățile soluționează cazul<sup>22</sup>. Acest proces poate dura câteva luni și poate fi re-contestat. În București-Ilfov, aproximativ 30% din proiectele pentru micro-întreprinderi au fost blocate din cauza contestațiilor<sup>23</sup>. În consecință, calendarul activităților nu poate fi respectat și apar întârzieri majore în inițierea și implementarea proiectelor. Pentru a reduce numărul excesiv al contestațiilor și pentru a descuraja acele entități care nu își documentează suficient contestațiile, Guvernul a emis în iunie 2010 o Ordonanță de Urgență<sup>24</sup>, care a fost adoptată de Parlament la sfârșitul anului 2010<sup>25</sup>.

73. Un alt aspect, de cele mai multe ori negativ, este reprezentat de rezultatele achizițiilor publice ca urmare a controlului calității. Există dovezi<sup>26</sup> că sunt eliminate criteriile calitative de selecție în cadrul licitațiilor publice, pentru a reduce numărul domeniilor posibil contestabile. Acest lucru limitează marja de manevră orientată pe calitate și încurajează tendința de a realiza selecția ofertelor pe baza prețului cel mai scăzut și folosind numai criterii cantitative, în special în acele domenii unde măsurarea obiectivului este dificilă, așa cum este cazul uneori pentru proiectele POS DRU și PO DCA. Unii beneficiari, în efortul de a se asigura de validitatea rezultatelor licitațiilor, elaborează specificații tehnice mult prea detaliate pentru bunurile și serviciile pe care vor să le achiziționeze pentru a controla caracterul adecvat al rezultatelor licitațiilor. Aceasta duce la situații în care numărul ofertelor primite este insuficient<sup>27</sup>, ducând astfel la anularea procedurii.

74. Beneficiarii din sectorul public așteaptă sprijin în acest domeniu, în special pentru licitațiile de lucrări publice; există beneficiari care consideră că procedurile FIDIC erau folositoare și, de aceea, încă le folosesc. Reprezentanții AM/OI indică faptul că există diferite aspecte legale ale procedurilor de achiziții publice care pot fi interpretate diferit. Această situație este cauzată și de faptul că, uneori, Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP) și Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP) oferă răspunsuri contradictorii la cererile de clarificări venite de la beneficiari cu privire la anumite aspecte legale. Acest lucru pune la încercare capacitatea beneficiarilor de a implementa proiecte.

75. Spre deosebire de alte tipuri de beneficiari, pentru instituțiile din sectorul academic achizițiile publice nu reprezintă o problemă majoră deoarece sumele alocate (în general pentru echipamente IT

---

<sup>21</sup> [http://www.cnsr.ro/images/stories/rapoarte/30iun/situatie\\_comparativa\\_dosare\\_intrate\\_30iunie2010.pdf](http://www.cnsr.ro/images/stories/rapoarte/30iun/situatie_comparativa_dosare_intrate_30iunie2010.pdf).

<sup>22</sup> Recent, legea modificată privind licitațiile publice a adus anumite îmbunătățiri, dar rezultatele încă nu sunt observate pentru că noile reglementări au intrat în vigoare în toamna anului 2010, după încheierea colectării datelor de teren pentru această evaluare.

<sup>23</sup> Interviu cu ADR BI, martie 2010.

<sup>24</sup> Ordonanța de Urgență a Guvernului (OUG) 76 pentru modificarea OUG 34/2006 cu privire la contractele de achiziții publice.

<sup>25</sup> Legea 278 din 31/12/2010.

<sup>26</sup> Interviu cu autoritățile locale beneficiari ai POR.

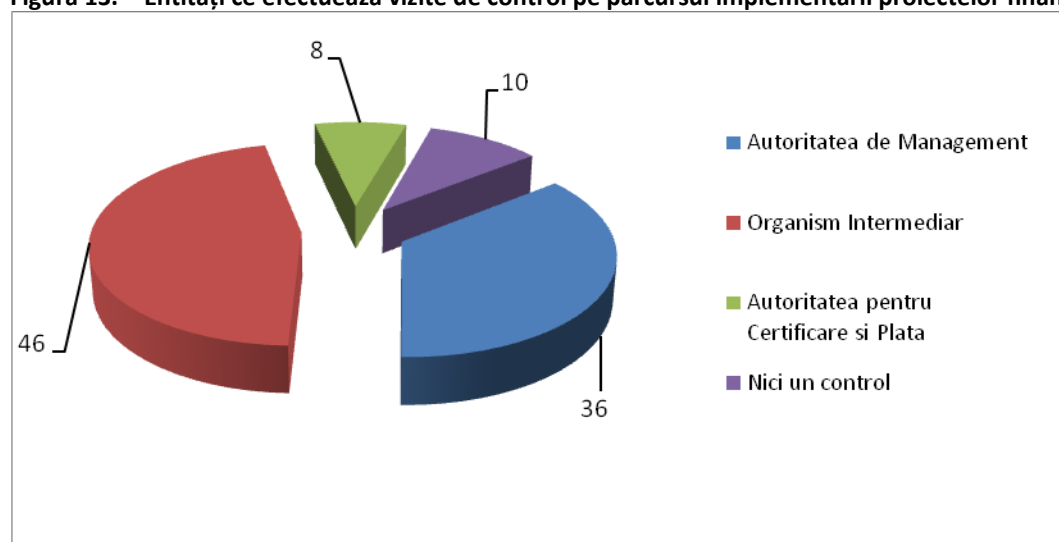
<sup>27</sup> În general numărul minim de oferte valide este trei.

și mobilier) sunt mici și nu au potențialul de a atrage controverse din partea ofertanților. Totuși, universitățile și institutele de cercetare au indicat anumite dificultăți cu care se confruntă și alți beneficiari de IS: procedurile sunt considerate complicate și procesele îndelungate; de asemenea, achizițiile trebuie prevăzute în planurile anuale de achiziții și nu există flexibilitate pentru situații neprevăzute. Pentru achiziții de valori mici (cum ar fi consumabilele), beneficiarii din sectorul academic preferă să lanseze licitații din bugetele proprii în loc să folosească finanțarea din proiecte. Această abordare are o influență pozitivă asupra rapidității implementării proiectelor, dar reduce folosirea fondurilor din IS.

76. Cel mai important aspect legat de normele sociale care influențează capacitatea de implementare a beneficiarilor este legat de *spiritul vizitelor de control*. Cei mai mulți beneficiari (atât publici, cât și privați) le percep ca și cum ar reflecta că *ceva este greșit*. Acest lucru este legat de aparenta incapacitate a societății românești de a accepta riscuri ce pot fi uneori dificil de gestionat și, ca urmare, incluzând greșeli inevitabile. Apariția greșelilor, în general, nu este consecința unor intenții rele, ci de cele mai multe reface realitatea într-un proces în continuă schimbare. Răspunsul corect nu este adoptarea unei poziții sau abordări deosebit de defensive, ci constă în luarea de decizii la nivel de management și de politică.

77. Acest lucru se poate datora și culturii profesionale a instituțiilor de control, dar poate fi percepută și ca o consecință a tendinței de reglementare în exces față de cerințele reglementărilor europene, identificată și în raportul de evaluare a CSNR. Această tendință afectează sistemul ca întreg și, în special, nivelurile principale de control, adică AM-urile și OI-urile care efectuează cele mai multe vizite de control (79% din vizitele de control sunt efectuate de AM și OI așa cum se arată în *Figura 13*). Un exemplu citat frecvent pentru tendința de a cere dovezi chiar și pentru cele mai mici cheltuieli pe proiect este cerința de a include în cererile de rambursare biletele pentru călătoriile cu autobuzul pentru vizitele pe teren. Cerința de a notifica în avans orice fel de schimbare în calendarul de activități, chiar și când este vorba de îmbunătățiri (de exemplu, implementarea în avans a unor activități) este un alt exemplu pentru aceeași tendință de a ajunge la un sistem de verificări total controlat.

**Figura 13. – Entități ce efectuează vizite de control pe parcursul implementării proiectelor finanțate din IS (%)**



Sursa: Sondaj Prima Evaluare Ad hoc

78. ONG-urile consideră că acest factor se referă la o percepție frecvent întâlnită în rândul autorităților publice conform căreia ONG-urile cheltuie mulți bani pe proiecte finanțate din fonduri europene fără o mare valoare adăugată și fără perspective de sustenabilitate și impact durabil, mai

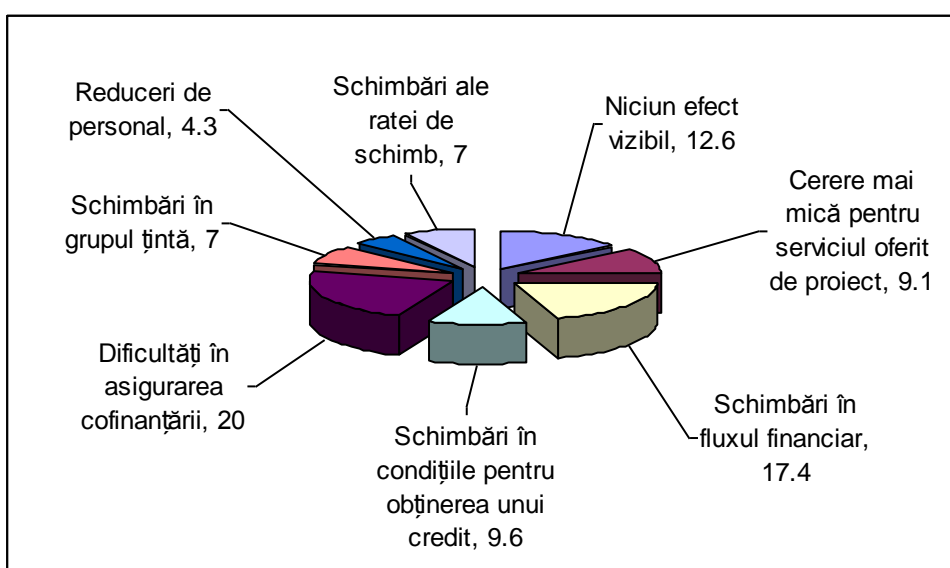
ales în ceea ce privește acele proiecte care furnizează servicii și intervenții pilot care ar trebui ulterior cuprinse în bugetele entităților publice relevante.

## Alți factori

### *Efectele crizei financiare asupra capacității beneficiarilor*

79. Așa cum este indicat în *Figura 14*, există câțiva factori care, în climatul economic actual, au influențat puternic capacitatea beneficiarilor de a gestiona și implementa proiecte finanțate din IS. Dintre acestea menționăm dificultățile de asigurare a co-finanțării și a fluxului financiar al proiectului, accesul limitat la creditare și cererea în scădere pentru servicii și modificări ale grupurilor țintă. Criza economică a fost menționată în special de IMM<sup>28</sup> ca fiind un factor de influență asupra capacității lor de implementare. Numai câțiva dintre beneficiarii autorității publice au menționat acest factor.

**Figura 14. – Aspecte ale crizei economice care generează întârzieri ale proiectelor finanțate din IS (%)**



Sursa: Sondaj Prima Evaluare Ad-hoc

### *Dificultăți financiare*

80. *Atât beneficiarii publici, cât și cei privați s-au confruntat cu probleme financiare, deși acestea s-au manifestat diferit în funcție de tipul de beneficiar. IMM-urile au fost printre primele care au fost afectate de criza economică. Cele mai multe sectoare economice au trecut printr-o deteriorare rapidă a situației financiare, fapt reflectat în reducerea bruscă a investițiilor, în dificultăți cu fluxul financiar și chiar în disponibilizări.*

81. În cazul IMM-urilor, aspectele financiare influențează capacitatea de management de proiect din două perspective:

- (i) Fluxuri financiare reduse și acces limitat la resurse, ce pune în pericol terminarea activităților și atingerea rezultatelor proiectului; acest aspect este și mai important deoarece are implicații asupra impactului așteptat și asupra sustenabilității proiectului în condițiile în care dificultățile financiare afectează de asemenea strategiile viitoare ale companiei.

<sup>28</sup> 79% dintre respondenții sondajului din cadrul Primei evaluări ad-hoc au fost IMM, și 16% au fost administrații publice.

(ii) Întreruperile în calendarul de activități; lipsa resurselor financiare îi împiedică pe beneficiari să respecte calendarul agreed și aceasta rezultă într-o amânare a activităților<sup>29</sup>. Întreruperile din calendarul de activități nu numai că diminuează timpul alocat inițial și pune presiune asupra echipei, dar duce și la suprapuneri cu alte activități și aduce cheltuieli suplimentare pentru beneficiar (de exemplu, dacă compania are alte proiecte în paralel sau trebuie să angajeze personal suplimentar). Întârzierile pot spori alte riscuri, precum modificări ale ratei de schimb, inflației și ratei dobânzii<sup>30</sup>.

82. Proiectele beneficiarilor privați, care au fost considerate viabile la momentul transmiterii aplicației (chiar dacă acest lucru s-a întâmplat cu doar câteva luni înainte) nu mai sunt dorite de către aplicanți și chiar sunt chiar privite ca fiind riscante din cauza resurselor importante necesare pentru implementare<sup>31</sup>. În *Caseta 15* este prezentat câte un exemplu relevant în acest sens dintre proiectele POS CCE și POS DRU.

#### **Caseta 15. – Dificultăți financiare întâmpinate de IMM**

În 2008, un beneficiar (IMM) a transmis un proiect de investiție pentru extinderea unei linii de producție de mobilă. La data aprobării proiectului pentru finanțare (începutul lui 2009) compania era în pragul falimentului, neavând clienți și nici șanse de recuperare. În acest caz, sporirea capacității de producție și folosirea a mai mult de 800.000 EUR pentru cheltuieli erau imposibile și beneficiarul a renunțat la proiect. În același mod, o companie de construcții, care a transmis un proiect pentru POS DRU în 2009 cu scopul de a instrui mai mult de 80 de angajați, a fost nevoită să nu semneze proiectul aprobat pentru că mai avea doar 50 de angajați și probleme financiare grave la începutul lui 2010.

83. Chiar și pentru beneficiarii care s-au decis să semneze contractul de finanțare sau care au avut în implementare proiecte în 2009, constrângerile economice au fost asemănătoare. În acest sens, au existat trei implicații majore care ar trebui menționate.

84. Prima implicație se referă la *accesul limitat la credite* – co-finanțarea poate fi asigurată fie din resursele proprii ale beneficiarului (lucru aproape imposibil pentru cele mai multe IMM-uri în timpul crizei), fie din credite bancare. Conform regulamentelor actuale, atunci când este analizată situația unui proiect, băncile nu iau în considerare dacă este implementat din resurse proprii sau din fonduri europene și aplică aceleași reguli, ceea ce implică un nivel ridicat al garanțiilor și al colateralelor. Întreprinderile “start-up” și “spin-off” reprezintă o categorie specială de beneficiari (POS CCE) care este total exclusă de la finanțare din cauza statului lor.

<sup>29</sup> Acest lucru este realizat prin notificări către AM/OI și este reflectat în rapoartele de progres. Acest aspect a fost confirmat de interviurile cu AM/OI-uri, cele cu beneficiarii și în timpul atelierelor de lucru. Alte surse includ interviurile din presă cu Directorul General al AM POS CCE (a se vedea Revista *Capital* 05/10/2009 – “Peste 200 de beneficiari de proiecte renunță la finanțări din banii UE” și *Ziarul financiar* 05/03/2010 – “13% din beneficiarii de fonduri europene renunță la proiecte”).

<sup>30</sup> Acesta nu a fost cazul eșantionului analizat; totuși, problema a fost recunoscută drept un factor de risc de către actorii cheie și trebuie luat în considerare. Evoluția ratei de schimb și ratei dobânzii din 2008 până în 2010 arată că au existat fluctuații semnificative atunci când este exprimată în termeni de costuri (adiționale) pentru beneficiari. Pentru mai multe informații, a se vedea <http://www.bnro.ro/Seturi-de-date-628.aspx>

<sup>31</sup> Problemele legate de faza de pre-contractare sunt în afara ariei de cuprindere a acestei evaluări. Totuși, acestea trebuie reținute atunci când se consideră contextul implementării IS în România. În mod similar, deși data de referință pentru această evaluare este 30/06/2009, se face referire și la alte aspecte care au apărut după această dată dacă acestea contribuie la înțelegerea problemelor cu care se confruntă beneficiarii în implementare.

85. O altă limitare este legată de *dificultățile cu fluxul de numerar* – dat fiind faptul că beneficiarii primesc fonduri europene prin rambursări; implementarea proiectelor necesită lichidități mari. Din moment ce criza a afectat toate sectoarele economiei, companiile sunt forțate să facă față simultan mai multor probleme: (i) scăderea cererii de bunuri/servicii; (ii) acumularea datoriilor; (iii) presiunea crescândă venită de la creditori; (iv) accesul limitat la creditare; și (v) necesitatea de a respecta calendarul de implementare a proiectelor finanțate din IS. Un număr din ce în ce mai mare de beneficiari nu poate să-și plătească proprii furnizori, salariile sau contribuțiile la stat. Mai mult decât atât, ei riscă să fie dați în judecată sau să fie penalizați în alte moduri pentru nerespectarea obligațiilor.

86. O a treia limitare se referă la *fluctuațiile ratei de schimb*: cele mai multe dificultăți legate de aceasta se referă la perioada îndelungată cuprinsă între transmiterea aplicațiilor și implementarea efectivă: de exemplu, proiectele transmise în 2008 au fost planificate pe baza unei rate a cursului de schimb de 1:3,5, dar au început implementarea la o rată de 1:4,2 (o deteriorare de 20%). Aceasta s-a dovedit a fi o povară mare pentru destul de mulți beneficiari.

87. Toate aceste aspecte financiare au diminuat capacitatea beneficiarilor de a mobiliza resursele financiare și au determinat întârzieri în implementarea proiectelor.

88. Aspectele financiare sunt importante și pentru beneficiarii publici, pentru că și aceștia au dificultăți în menținerea fluxului financiar al proiectului. Cele mai vizibile efecte ale restricțiilor bugetare se referă la mobilizarea fondurilor alocate pentru a asigura fluxul financiar al proiectului înainte de onorarea cererilor de rambursare.

89. În cazul autorităților publice locale, aspectele financiare sunt de natură diferită, în sensul că sunt disponibile mai puține resurse pentru co-finanțare, un fapt reflectat în întârzierile întâmpinate în transmiterea cererilor de rambursare. Printre proiectele luate în calcul la data de referință, cele implementate de autoritățile publice locale înregistrau cel mai mare procent în întârzierile mai mari de trei luni în depunerea cererii de rambursare (a se vedea *Tabelul 2*).

90. Problemele legate de contracția economică și de capacitatea beneficiarilor de a gestiona proiecte finanțate din IS, după cum au fost raportate de autoritățile publice, sunt legate și de fluctuațiile ratei de schimb, care afectează bugetele în perioada dintre planificarea proiectului și contractare; la fel ca în cazul beneficiarilor privați, aceasta a avut un efect negativ asupra fluxului financiar pe proiect și, în consecință, asupra vitezei de implementare a proiectului. Într-un final, este vorba de un cerc vicios cu o influență negativă asupra ratei de absorbție.

91. Trebuie menționat faptul că Guvernul României a aprobat în februarie 2010 Ordonanța de Urgență nr. 9/2010 care furnizează beneficiarilor publici ai IS o garanție din partea statului, în cazul în care nu reușesc să asigure fondurile necesare pentru implementarea proiectelor finanțate din IS din propriile resurse. Beneficiarii acestor regulamente sunt autoritățile locale și județene, institutele de cercetare și universitățile. Aceste proiecte trebuie să fie într-un sector strategic precum: infrastructura rutieră, infrastructură energetică, infrastructură pentru gestionarea apelor reziduale și a deșeurilor solide, infrastructura educațională și de cercetare și infrastructura de sănătate și asistență socială.

92. Dificultățile apărute în urma reducerii bugetelor instituționale pot afecta disponibilitatea acestor resurse adiționale. Aspectele financiare ale proiectelor finanțate din IS pot deveni și mai importante după finalizarea acestora, pentru că sustenabilitatea lor va depinde în totalitate de resursele proprii ale beneficiarilor.

93. În general, ONG-urile nu consideră aspectele financiare ale crizei economice drept un factor care le influențează capacitatea de management de proiect în ceea ce privește administrarea operațiunilor curente pentru obținerea rezultatelor proiectelor.



94. Criza economică nu a afectat în mod direct resursele financiare ale proiectelor finanțate din IS ale beneficiarilor din mediul academic, întrucât sursele lor de finanțare au rămas destul de stabile în această perioadă. Pentru unele proiecte co-finanțarea nu este necesară (de exemplu pentru burse) în timp ce pentru altele, suma necesară pentru co-finanțare este mică (2 sau 5%), și poate fi asigurată fără mari dificultăți chiar și de către beneficiarii din mediul academic public, în pofida reducerii resurselor bugetare (facultățile au și resurse independente, multe provenind din taxele de școlarizare).

95. Problema principală raportată atât de universități, cât și de institutele de cercetare este fluxul financiar negativ al proiectelor cauzat de întârzierea rambursărilor. Numeroasele proiecte implementate în paralel de beneficiarii din mediul academic reprezintă o proporție ridicată din bugetele lor. Întârzierile cumulate, uneori chiar pentru câteva luni, determină probleme sau chiar blocaje în implementare, în pofida măsurilor deja adoptate de prevenire și diminuare a problemelor (a se vedea *Secțiunea 2.2*). Se pare că o parte din întârzieri sunt declanșate de descentralizarea din cadrul managementului POS DRU (care este principala sursă de finanțare pentru proiectele beneficiarilor din mediul academic), întrucât dosarele trimise de către beneficiari au fost transmise de la AM la OI și uneori s-au pierdut între cele două niveluri instituționale.

#### *Modificări ale grupului țintă*

96. Acest factor este relaționat în cea mai mare parte cu schimbările de pe piața muncii datorate crizei și au avut un impact mai ales asupra proiectelor privind ocuparea forței de muncă (a se vedea studiul de caz din *Secțiunea 3.3*). Pentru beneficiarii privați, toate proiectele care implică un grup țintă sunt finanțate din POS DRU, prin scheme de ajutor de stat (IMM-uri și companii mari<sup>32</sup>), sau prin granturi/apeluri strategice (companii și ONG-uri). Condițiile economice actuale au forțat multe companii să disponibilizeze o parte din angajați diminuând astfel grupurile țintă, ceea ce a determinat fie o diminuare a indicatorilor așteptați și a bugetului proiectului (nu mai mult de 20%), fie anularea contractului de finanțare ca urmare a faptului că beneficiarul decide să renunțe la finanțare.

97. Indiferent de cauzele care au stat la baza anulării sau întârzierii proiectelor, acestea au avut un efect negativ nu numai asupra beneficiarilor, dar și asupra întregului proces de absorbție a fondurilor UE, din moment ce există riscul de a angaja fondurile (prin contractare) și de a nu le folosi la timp. Totuși, având în vedere momentul în care ne aflăm în perioada curentă de programare, acest risc este încă scăzut și fondurile recuperate de la aceste proiecte pot fi încă alocate pentru alte apeluri de proiecte.

98. Unii beneficiari din rândul ONG au avut dificultăți fie în menținerea grupului țintă, fie în atingerea indicatorilor de performanță planificați inițial (a se vedea studiu de caz din *Secțiunea 3.3*). Dar majoritatea beneficiarilor sunt îngrijorați de impactul negativ al crizei asupra capacității lor de a asigura sustenabilitatea rezultatelor fie din cauza faptului că situația grupului lor țintă se deteriorează constant, fie din cauză că obținerea de finanțare publică pentru continuarea serviciilor lor a devenit mai puțin fezabilă.

99. Pentru autoritățile publice, acest tip de factor contextual a influențat proiectele din cadrul PO AT, PO DCA și proiectele de AT de la nivelul tuturor PO. Pentru aceste proiecte, a fost dificilă fie menținerea grupului țintă din cauza disponibilizărilor și a fluctuației de personal, fie atragerea

---

<sup>32</sup> Acesta nu a fost cazul eșantionului analizat; totuși, problema a fost recunoscută în timpul interviului cu AM POS DRU. Au existat câteva cazuri în care beneficiarii fie au renunțat la proiect din cauza disponibilizărilor, fie și-au diminuat țintele (indicatorii așteptați) și bugetul.

grupului țintă (după cum a fost cazul angajaților ce întâmpină dificultăți în a renunța la sarcinile zilnice pentru a participa la activitățile de instruire).

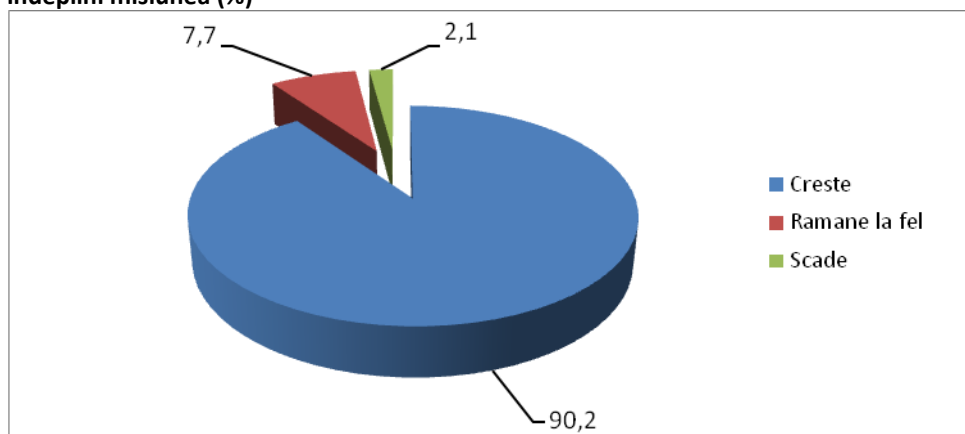
100. Efectul crizei economice asupra beneficiarilor din sectorul academic este legat de relevanța *temelor* cuprinse în cadrul IS: în general, temele (după cum sunt reflectate în obiectivele POS DRU și în Axele Prioritare) au devenit mai relevante, dar problemele sunt din ce în ce mai dificil de abordat. De asemenea, temele care se concentrează asupra problemelor structurale ale societății, ca ocuparea forței de muncă sau sprijinul pentru grupurile vulnerabile, au devenit mai relevante, în timp ce alte probleme mai specifice (de exemplu, hărțuirea psihologică la locul de muncă) sunt încă relevante, dar și-au pierdut temporar din importanță, întrucât se încadrează mai bine în preocuparea și capacitatea de intervenție a societăților mai dezvoltate din punct de vedere economic.

## 2.2 Nivelul organizațional

### Politice interne la nivel organizațional

101. Există o percepție generală printre beneficiari că proiectele finanțate de IS au o contribuție pozitivă la capacitatea lor de a-și atinge obiectivele globale ale organizației (*Figura 16*). Ca urmare, este de așteptat ca politicile interne ale beneficiarilor să reflecte această realitate. Din diferite motive, nu întotdeauna se întâmplă în acest fel – așa cum este prezentat în continuare.

**Figura 16. – Contribuția proiectelor finanțate din IS la capacitatea organizațională a beneficiarilor de a-și îndeplini misiunea (%)**



Sursa: Sondaj Prima evaluare ad-hoc

102. Pentru beneficiarii privați politicile interne tind să prezinte mai mult un interes teoretic decât unul practic. Deși eșantionul de proiecte analizate nu a inclus companii mari, există un motiv<sup>33</sup> pentru care se poate considera că acestea tind să acționeze informal, determinate de piață (de exemplu, în ceea ce privește politicile de vânzări sau de investiție) sau de abilitățile managerului general (de exemplu, în ceea ce privește managementul resurselor umane).

103. *Politica de investiții, în special cea cu privire la proiectele finanțate din fonduri europene, este considerată de către beneficiarii privați ca fiind foarte importantă deoarece influențează eforturile ce vor fi depuse pentru ca proiecte să fie implementate în bune condiții. Aceste eforturi se referă la asigurarea co-finanțării, mobilizarea echipei și monitorizarea constantă din partea managerilor. Dacă proiectele cu finanțare europeană nu sunt considerate ca fiind prioritare, este mult mai probabil ca*

<sup>33</sup> Aceasta este opinia reprezentanților AM-urilor/OI-urilor care a fost confirmată în cadrul seminariilor de validare a AMC.

proiectul să întâmpine dificultăți<sup>34</sup>. Acest aspect este de asemenea foarte important pentru sustenabilitatea proiectului.

104. Beneficiarii din administrația publică care accesează IS au indicat existența unui cadru pentru dezvoltarea și promovarea planificării strategice. Dar, în cazul lor, principala preocupare este stabilitatea și coerența strategiilor. În cazul administrației publice locale, existența unei *strategii de dezvoltare* este uneori esențială pentru accesarea resurselor financiare<sup>35</sup>, din moment ce, de exemplu, ideile de proiect (aplicațiile) sunt aprobate numai de Consiliile Locale dacă apar ca parte din strategii de dezvoltare concrete.

105. Din cauza unei abordări de sus în jos în planificarea strategică, uneori autorităților publice le lipsește *asumarea* proiectelor din IS din structurile administrative, în special în cazul consiliilor județene și a municipalităților mari (acelea care au un număr mare de angajați și mai multe proiecte ce se derulează în paralel). Ca urmare, un proiect poate să nu fie vizibil în planurile operaționale ale beneficiarilor, ceea ce poate avea un efect negativ atât asupra procesului de implementare, cât și asupra sustenabilității proiectelor<sup>36</sup>. Această situație a fost deseori raportată pentru proiectele POS Mediu, care de obicei sunt elaborate cu sprijin substanțial din partea AM POS Mediu, cu scopul de a atinge obiectivele de mediu stabilite în contextul Tratatului de Aderare. În consecință, beneficiarii au o problemă de asumare a proiectelor respective, din moment ce ei nu consideră aceste proiecte ca fiind ale lor, ci le percep ca fiind o cerere din partea AM sau a CE. Din cauza lipsei de interes pentru proiecte, autoritățile pot schimba foarte ușor amplasarea investiției prevăzută în proiect, ceea ce determină necesitatea realizării unui nou studiu de fezabilitate, inclusiv de noi consultări cu comunitatea locală.

106. În special beneficiarii din rândul autorităților publice locale nu folosesc ca practică curentă implementarea activităților pe bază de proiect. Acest lucru determină reducerea capacității lor de a implementa proiecte finanțate din IS pentru că este foarte dificil de a conecta aceste proiecte cu restul activităților lor și, de asemenea, reduce capacitatea de realizare a unui management financiar performant la nivel de instituție.

### **Politicele de resurse umane**

107. Politicile privind resursele umane au o influență majoră asupra capacității de implementare a tuturor beneficiarilor. În cazul IMM-urilor de obicei nu există personal dedicat exclusiv implementării proiectului. Din cauza numărului limitat de angajați și din motive de eficiență, o practică obișnuită este ca echipa de proiect să fie formată din aceleași persoane care au pregătit aplicația, împreună cu contabilul (sau departamentul administrativ-financiar), iar aceasta se realizează nu prin înlocuirea, ci prin suplimentarea sarcinilor zilnice. Alternativ, pot fi contractate companii de consultanță. Interveniurile au evidențiat faptul că, în acest caz, performanța sau calitatea implementării, inclusiv documentele de raportare și cele administrative legate de rambursare, nu sunt neapărat mai bune dacă ar fi realizate de o echipă internă. Totuși, dat fiind transferul de responsabilitate către consultant, întârzierile sunt mai puțin probabile, și pentru că în cazul unor constrângeri de timp, consultantul va dedica resurse adiționale.

108. În opinia unor reprezentanți ai mediului academic, implementarea proiectelor finanțate din IS necesită angajarea de personal suplimentar, întrucât expertiza internă nu este întotdeauna suficientă, mai ales pentru îndeplinirea sarcinilor administrative, iar consultanții externi sunt prezenți

---

<sup>34</sup> Interveniurile cu beneficiarii și seminariile de validare a AMC.

<sup>35</sup> Așa cum este cazul proiectelor din POR.

<sup>36</sup> Raportat deseori pentru proiectele din POS Mediu.

numai pentru perioade determinate de timp. Decizia de blocare a angajărilor în sectorul public (numai un singur post din șapte posturi libere poate fi ocupat), face imposibilă performanța în implementare.

109. Nivelul de *motivare* a personalului în cazul beneficiarilor privați are o influență net mai mică asupra implementării proiectului, decât în cazul beneficiarilor publici (după cum este prezentat în detaliu în studiul de caz referitor la administrația publică, din *Secțiunea 3.2*). Această diferență poate fi explicată astfel: (i) în contextul crizei financiare și a disponibilizărilor de personal din cele mai multe domenii, oportunitatea de a lucra în cadrul unui proiect este, în sine, un stimulent; și (ii) proiectele sunt privite ca parte a activității sau sarcinilor zilnice desemnate de superiori și trebuie să fie îndeplinite în mod satisfăcător, indiferent de motivarea personalului. Acest rezultat este strâns legat de faptul că implementarea proiectelor depinde în mare măsură de implicarea managementului în acest proces, mai ales în cazul companiilor mici. În opoziție, și în contextul actualelor restricții financiare, se află beneficiarii publici care consideră motivarea ca având o influență majoră asupra managementului și implementării proiectului. Nu numai pentru că lipsa motivării diminuează nivelul de implicare al personalului și calitatea muncii, ci și pentru că personalul cu experiență și bine pregătit deseori preferă să plece din sistemul public pentru locuri de muncă mai bine plătite.

110. Există mulți factori ce contribuie la limitarea șanselor ca un funcționar public să aleagă să lucreze în sistemul IS și să-și îndeplinească sarcinile bine, în cazul în care face această alegere. Supraîncărcarea cu sarcini este foarte mare, proiectele de multe ori abordează aspecte sensibile, iar angajații publici pot fi considerați responsabili – financiar sau legal – pentru neregulile din cadrul proiectului, deși remunerația lor este aceeași cu cea a celorlalți funcționari publici.

111. Cei doi mari beneficiari ai POS T (Compania Națională a Drumurilor și Compania Națională a Căilor Ferate) au semnalat supraîncărcarea cu sarcini, preferința pentru oportunitățile din mediul privat și faptul că li se alocă mai multe sarcini decât cele prevăzute în fișele de post. De exemplu, în cazul Companiei Naționale a Căilor Ferate situația este deosebit de îngrijorătoare, pentru că în momentul de față sunt ocupate numai jumătate din posturile necesare pentru implementarea IS<sup>37</sup>.

112. Acest complex de factori demotivanți nu este echilibrat de nimic altceva decât de autoritatea personalului de conducere al entității respective. Motivarea de a se implica în managementul și implementarea IS (care părea a fi o alegere bună pentru carieră în urmă cu doi sau trei ani) s-a pierdut aproape în totalitate, din moment ce în prezent nu este asigurată nici măcar siguranța locului de muncă. Singura perspectivă bună la nivel individual (dar o amenințare pentru sistemul IS) este șansa de angajare într-o firmă de consultanță.

113. Există alte câteva explicații pentru influența motivației personalului asupra capacității beneficiarului de a mobiliza resursele umane pentru proiectele din IS, cum ar fi de exemplu:

- percepția generală a angajaților publici că factorii de decizie acordă o importanță scăzută motivării resurselor umane, întrucât personalul deja implicat în implementarea IS poate fi subiectul disponibilizărilor;
- în pofida reducerilor substanțiale de buget și a promovării intense a oportunităților de finanțare din IS, există încă rezerve în ceea ce privește beneficiile proiectelor finanțate din IS.

114. Aceste două aspecte contribuie la demotivarea suplimentară a angajaților publici de a se implica în implementarea proiectelor finanțate din IS, ceea ce se manifestă prin dificultăți pentru

---

<sup>37</sup> Sursa: Raportul "A doua evaluare ad hoc – Examinarea investițiilor în infrastructura de transport și mediu" realizat în cadrul aceluiași contract ca și prezenta evaluare.

beneficiarii publici de a mobiliza resursele umane pentru proiectele respective, ceea ce determină diminuarea capacității acestor beneficiari de a implementa proiectele.

115. Angajații din instituțiile academice au manifestat de obicei un interes ridicat pentru implicarea în proiecte finanțate din IS, întrucât acest tip de proiecte poate fi extrem de benefic pentru dezvoltarea carierelor lor și motivant din punct de vedere financiar. Dacă posibilele restricții de salarii vor fi aplicate (a se vedea *paragraful 43*), se va pierde relevanța financiară a proiectelor finanțate din IS la nivel individual. Motivarea de a participa la implementarea proiectelor din IS va rămâne doar la nivel profesional. Consecința probabilă ar putea fi că persoanele cu cea mai mare experiență vor prefera să furnizeze expertiză pentru ONG-uri și să își reducă implicarea în proiecte ale instituției academice (ceea ce va avea un efect negativ asupra calității rezultatelor proiectului).

116. Pentru beneficiarii din rândul autorităților publice<sup>38</sup>, *fluctuația de personal* este legată în mod direct de diminuarea motivației și de restricțiile bugetare în contextul crizei. În plus, vizitele AM-ului și OI-ului la beneficiarii publici de la nivelul administrației locale au evidențiat faptul că membrii echipelor tehnice sunt uneori înlocuiți o dată cu schimbările la nivel de management în instituțiile beneficiare. Întrucât proiectele necesită o cunoaștere specializată a procedurilor și a activităților specifice deja implementate, aceste schimbări tind să aibă un important efect negativ asupra eficienței și eficacității implementării. Personalul AM și OI trebuie să rezolve această problemă prin instruirea personalului înlocuitor. Deoarece este puțin probabil ca autoritățile publice centrale să se bazeze pe servicii de consultanță (din cauza restricțiilor financiare, dar și pentru că au departamente operaționale și de suport dedicate), stabilitatea personalului este foarte importantă pentru implementarea cu succes a proiectelor.

117. În cazul POS T fluctuația mare a personalului combinată cu lipsa capacității de management la nivele înalte (a se vedea și *Secțiunea 2.3*) afectează funcțiile centrale cum ar fi managementul riscului, responsabilitatea pentru proiecte majore pe termen lung și capacitatea de a se concentra pe obiectivele globale ale sectorului de transport<sup>39</sup>

118. Beneficiarii privați sunt și ei afectați de fluctuația de personal, dar într-un grad mai mic și din motive diferite. Accesul restricționat la finanțare are un efect negativ asupra bugetelor pentru resursele umane în cadrul IMM-urilor, determinând reduceri salariale și de personal. ONG-urile corelează fluctuația de personal cu întârzierile în rambursarea cheltuielilor și în pre-finanțarea proiectului, ceea ce determină plata cu întârziere a salariilor, măsură ce are un efect negativ asupra capacității de implementare.

### **Regulamentele interne**

119. Regulamentele interne sunt de asemenea importante pentru implementarea cu succes a proiectului. O performanță mai bună este obținută atunci când managerul organizației își menține interesul pentru activitățile proiectului și se implică în mobilizarea resurselor financiare, în mobilizarea echipei sau în menținerea contactului cu AM/OI, cu furnizorii și cu partenerii. Acest lucru sporește nivelul de implicare al echipei și previne transformarea dificultăților în adevărate probleme (precum lipsa finanțării). La fel de important este nivelul de putere pe care îl are managerul de proiect. Dacă acesta nu este parte a managementului organizației, regulamentele interne și delegarea autorității către managerul de proiect sunt vitale pentru succesul proiectului, mai ales pentru că implementarea necesită participarea departamentelor (sau a personalului) administrativ, financiar, resurse umane, tehnic.

---

<sup>38</sup> Acesta este valabil numai pentru AM-uri și OI-uri, unde se aplică unde se aplica regula de 75%.

<sup>39</sup> Sursa: *Analiza investițiilor în infrastructura de transport și de mediu*, realizată în cadrul aceluiași contract ca și evaluarea de față.

120. Ca și în cazul beneficiarilor privați, beneficiarii din administrația publică centrală recunosc faptul că implementarea proiectului este îmbunătățită dacă există o supervizare și o implicare constantă din partea superiorilor. Acest lucru se aplică în special în cazul ministerelor, unde implicarea la nivel înalt facilitează colaborarea cu alte departamente, responsabile cu aspectele financiare, achiziții publice și resurse umane.

121. O provocare organizațională ce tinde să se accentueze în cazul beneficiarilor publici se referă la numărul de proiecte implementate în paralel cu finanțare din diferite OP-uri, care este în creștere. Acești beneficiari trebuie să-și ajusteze regulamentele și regulile interne la cerințele diferite ale OP-urilor, ceea ce înseamnă că, deseori, beneficiarii nu pot elabora abordări interne comune.

122. Pentru beneficiarii din sectorul academic, *regulile* sunt mult mai rigide și există mai multe niveluri de decizie ce trebuie luate în calcul. Acești beneficiari trebuie să respecte regulile și să raporteze la mai multe niveluri administrative: de exemplu, Academiei Române, în cazul institutelor de cercetare care aparțin de această structură, Rectoratului Universității în cazul diferitelor facultăți, Ministerului Educației pentru ambele tipuri de beneficiari. Aceasta nu este o practică neobișnuită pentru instituțiile publice în general, dar personalul implicat în proiectele finanțate din IS care a colaborat în cadrul altor proiecte finanțate din fonduri europene implementate de ONG-uri și manifestă tendința demotivantă de a compara flexibilitatea aranjamentelor interne din cadrul ONG-urilor cu cadrul instituțional mai puțin flexibil existent în sectorul academic. Deocamdată aceasta nu are un efect asupra calității implementării proiectelor din IS de către acești beneficiari.

123. Procesul de aprobare a licitațiilor pentru beneficiarii la nivelul POS T este complicat. De exemplu, Compania Națională a Căilor Ferate nu poate să organizeze o licitație dacă nu are aprobarea prealabilă a Adunării Generale a Acționarilor (un punct de control adițional, care a fost introdus după un scandal de corupție notoriu). În orice caz, acest fapt determină întâzieri majore pentru implementarea proiectelor cu finanțare de la UE (de exemplu, o licitație nu poate fi lansată pentru că Adunarea nu s-a întrunit de câteva luni).

### **Proceduri**

124. *Monitorizarea* sistematică a implementării proiectului are o influență pozitivă asupra progresului proiectului și asupra calității raportării privind progresul ceea ce reprezintă fundamentul pentru solicitarea rambursării. Beneficiarii percep această influență ca fiind ridicată, din cauza legăturii puternice dintre acest factor și succesul procesului de rambursare. De fapt, rambursarea nu poate fi solicitată pentru proiectele din IS în absența unei monitorizări minime a proiectului.

125. ONG-urile, în special cele cu experiență în gestionarea proiectelor finanțate din fonduri europene, au dezvoltat o practică internă de monitorizare, bazată în mare măsură pe întâlniri de monitorizare, rapoarte de progres săptămânale și lunare pentru urmărirea indicatorilor de progres și un sistem de raportare standardizată pentru a ușura sarcina de monitorizare. Acești beneficiari consideră operaționalizarea sarcinilor de monitorizare ca având o influență majoră în ceea ce privește sporirea capacității lor de management de proiect.

126. Întâlnirile de monitorizare ale UIP-urilor, în special la nivel local, sunt uneori realizate doar formal. Monitorizarea la nivelul proiectului probabil că ar fi mai eficientă dacă funcția de monitorizare din instituțiile publice ar fi îmbunătățită în sensul încorporării sale într-o schemă mai largă de monitorizare operată de entitatea beneficiară, pentru a asigura o legătură mai strânsă cu managementul instituției. Atunci când este contractat un furnizor extern pentru managementul de proiect, activitățile de monitorizare sunt în responsabilitatea furnizorului și de aceea tind să depindă de capacitatea de management de proiect a consultantului.

127. La fel ca în cazul monitorizării, *managementul riscului* este cerut de metodologia de implementare a proiectului. Totuși aceasta contrazice practicile existente în cadrul organizațiilor. Atât

beneficiarii, cât și reprezentanții AM-urilor/OI-urilor consideră că managementul riscului reprezintă doar o chestiune dezirabilă, dar ne-aplicată în practică în cele mai multe organizații (atât publice, cât și private).

128. În cazul beneficiarilor POS T, managementul riscului existent în acest moment - inclusiv informațiile cu privire la gestionarea unei probleme specifice, cum ar fi greșelile de proiectare, contestarea licitațiilor, dificultăți în obținerea avizelor de construcții, proceduri îndelungate și greoaie de expropriere a terenurilor și relocarea utilităților – se bazează pe relațiile informale dintre ofițerii de proiect, fără a avea siguranța că informația este împărtășită cu toți ofițerii de proiect care întâmpină probleme similare.

129. Beneficiarii publici sunt mult mai preocupați de managementul riscului din cauza caracterului specific al proiectelor (investițiile majore implicând riscuri mai ridicate în implementare) sau din cauza unei distanțe mai mari între nivelul la care se iau deciziile și cel operațional. Pentru proiectele majore de infrastructură este obligatorie menținerea unui registru al riscurilor. Problema este că acesta conține doar o enumerare a riscurilor. Activitățile efective de management al riscului nu sunt nici planificate, nici implementate în practică.

130. Beneficiarii privați tind fie să ajusteze implementarea într-o manieră mult mai flexibilă, ducând la un management al riscului pro-activ din partea managerilor, fie să se implice în proiecte mai puțin complexe, având, în consecință, riscuri mai reduse.

131. Lipsa unui management al riscului adecvat la nivelul organizațiilor beneficiare devine vizibil mai ales atunci când cererile de rambursare se confruntă cu întârzieri din cauza unor probleme temporare de lichiditate insuficient recunoscute. Astfel, beneficiarii sunt rareori pregătiți să susțină din resurse proprii cheltuieli care sunt considerate drept non-eligibile de către AM/OI.

### **Cadrul instituțional**

132. Pentru autoritățile publice centrale și locale, cadrul instituțional – adică structurile organizaționale implicate în implementarea proiectelor finanțate din IS, cum ar fi unitățile de implementare a proiectelor (UIP) – a fost stabilit în conformitate cu Ghidurile Aplicantului, la nivelul tuturor autorităților publice (Ministere și Consilii Județene), unde au fost realizate interviuri. De asemenea, în instituțiile beneficiare din cadrul autorităților publice locale și centrale au fost create departamente care sunt specializate în elaborarea și implementarea proiectelor.

133. Angajații acestor departamente au întâmpinat probleme în colaborarea cu colegii din alte departamente, în special cu cei din departamentele cheie (precum contabilitatea sau juridic), deja suprasolicitați. În timp, colaborarea s-a îmbunătățit semnificativ pe măsură ce s-a clarificat (informal sau în cadrul unor întâlniri oficiale) faptul că acele UIP responsabile de proiectele din IS au întreaga susținere a managementului. Totuși, în unele cazuri, faptul că personalul implicat în proiecte continuă să aibă sarcini suplimentare față de cele legate de implementarea proiectelor din IS, reprezintă o problemă în calea profesionalizării acestor unități.

134. Stabilirea unor relații de susținere reciprocă între beneficiarii din aceeași categorie este mai accentuată mai ales în funcție de criteriului teritorial (de exemplu, între consiliile județe din aceeași regiune) și constituie o parte a procesului de învățare în domeniul implementării IS. Consiliile județene deseori îndeplinesc rolul de consultant sau se implică în elaborarea propunerilor în numele municipalităților sau al localităților de pe raza județului în eforturile acestora de a accesa finanțare europeană.

### Caseta 17. – Biroul pentru Fonduri Structurale, Universitatea București

O îmbunătățire instituțională interesantă dedicată implementării proiectelor finanțate din IS a fost realizată în cadrul Universității din București, în cadrul căreia a fost stabilit din 2008 un *Birou pentru Fonduri Structurale (BFS)*. Această structură susține echipele de proiect în toate procedurile administrative și asigură un management financiar eficient al acestor proiecte. Implicarea BFS începe din momentul elaborării aplicației și continuă în timpul implementării, mai ales în ceea ce privește cheltuielile și raportările financiare (în cooperare cu membrii echipei de proiect responsabili pentru partea financiară). Echipa de proiect consideră că BFS este un facilitator important, întrucât experții proiectului se pot concentra pe aspectele cheie, în timp ce aspectele administrative sunt responsabilitatea unei structuri centralizate experimentate. Existența BFS facilitează transferul de cunoștințe de la o generație de proiecte la alta și între diferite proiecte care sunt derulate în paralel.

Universitatea este beneficiară a 34 de proiecte finanțate din IS (din POS DRU și POS CCE), din care 27 de proiecte sunt coordonate de facultăți sau de Consorții de Facultăți, în timp ce în cadrul a 7 proiecte aceste entități au rol de partener. Personalul BFS include șase persoane, raportul dintre numărul de proiecte aflate în derulare și numărul de profesioniști este o dovadă implicită pentru eficiența acestui tip de organizație. BFS a dezvoltat și o componentă de management al riscului financiar. Noile proiecte sunt aprobate intern și apoi sunt transmise autorităților de management numai după ce au trecut de o analiză de sensibilitate cu mai multe scenarii în privința dimensiunilor bugetului propus, întârzierii de durate diferite a rambursărilor și a resurselor interne disponibile.

Un aspect negativ al acestor aranjamente constă în tendința personalului la nivel de proiect de a se baza pe BFS pentru rezolvarea chiar și a celor mai banale detalii financiare, care ar putea fi rezolvate foarte ușor și intern. Acesta este un indicator al nevoii de a îmbunătăți în continuare capacitatea de implementare a proiectelor și de către acești beneficiari.

## 2.3 Nivelul individual

### Aptitudinile

135. Aptitudinile profesionale de interes pentru implementarea proiectelor finanțate din IS se referă la managementul de proiect sau la domenii specifice precum achizițiile publice, controlul financiar și specializările tehnice (legate direct de activitățile proiectului). În ceea ce privește fluctuația de personal, în cazul utilizării serviciilor de consultanță beneficiarii sunt mai puțin interesați de a avea personal propriu extrem de specializat. De altfel, pentru companiile mici acest lucru este imposibil, după cum au indicat o parte din beneficiarii intervievați. Indiferent de apartenența personalului (intern sau extern) performanța acestuia constituie un factor determinant pentru succesul oricărui proiect sau activități, nu numai pentru proiectele europene.

136. Performanța personalului a fost foarte apreciată de respondenții sondajului, în termeni de experiență, cunoștințe, implicare a personalului în proiect și de capacitatea de a finaliza sarcinile atribuite. Așa cum se observă în *Tabelul 18*, performanța managerilor de proiect și a responsabililor financiari este cea mai apreciată și, comparativ cu alte tipuri de personal, diferența este foarte mică. De asemenea, se constată că aprecierile sunt asemănătoare la toate tipurile de beneficiari. Performanța generală a echipei de proiect a fost apreciată de majoritatea beneficiarilor participanți la sondaj ca fiind bună sau foarte bună, astfel: capacitatea de management de proiect (93,7%),



familiarizarea cu clauzele contractuale (94,1%), familiarizarea cu cerințele AM/OI (88,3%), capacitatea de a pregăti documentația necesară (87,3%), capacitatea de a gestiona un proces de achiziții publice (86,8%), capacitatea de a respecta termenele limită (89,1%), capacitatea de a îndeplini indicatorii/obiectivele (91,9%).

137. În pofida percepției generale optimiste a tuturor tipurilor beneficiarilor în ceea ce privește aptitudinile personalului lor, datele faptice<sup>40</sup> arată că aptitudinile de management financiar și consiliere juridică sunt în continuare cele mai căutate pentru implementarea proiectelor cu finanțare din IS. Aceste nevoi sunt departe de a fi satisfăcute, în special la nivelul beneficiarilor din sectorul public.

**Tabel 18. – Auto-evaluarea experienței membrilor echipei proiectului [scoruri medii: 1 (scăzut) la 5 (ridicat)]**

	<i>Manageri de proiect</i>	<i>Manageri financiari</i>	<i>Experți tehnici</i>	<i>Contabili</i>	<i>Consilieri legali</i>
Autorități publice centrale	4.5	4.2	3.9	4.1	3.9
Autorități publice locale	4.5	4.3	4.3	4.4	4.4
ONG	5.0	4.7	4.7	4.7	4.7
IMM	4.2	4.1	4.3	4.4	4.2
Altele	4.5	4.5	4.3	4.4	4
<b>Total</b>	<b>4.5</b>	<b>4.3</b>	<b>4.3</b>	<b>4.4</b>	<b>4.2</b>

Sursa: Sondaj Prima Evaluare Ad Hoc

138. Deși capacitatea profesională a personalului implicat este unanim considerată ca fiind un factor important în realizarea cu succes a proiectelor finanțate din IS. Totuși, atât beneficiarii privați cât și cei publici consideră că aceasta are numai o influență moderată asupra capacității de implementare și raportare, în pofida presiunii de a performa exercitată asupra personalului proiectului, care întâmpină deseori probleme pentru care nu posedă întotdeauna cunoștințele sau aptitudinile necesare. Această contradicție ar trebui să fie considerată o situație normală pentru etapele inițiale ale programelor de anvergură PO, însă este cert faptul că orice activitate poate fi derulată cu succes doar cu angajați profesioniști, bine pregătiți.

139. Aptitudinile necesare lucrului pe proiect nu sunt suficient dezvoltate, deși implementarea inclusiv a fondurilor de pre-aderare a reprezentat un prilej pentru dezvoltarea capacității de management de proiect atât a autorităților publice, cât și a ONG-urilor. Mai mult decât atât, există cazuri ale unor beneficiari din sectorul public în care managerii de proiect nu au pregătire în domeniul managementului de proiect sau în alte domenii cheie ale proiectului, ceea ce are un efect negativ asupra calității implementării proiectului. În aceste situații, aptitudinile slabe de planificare determină organizarea defectuoasă a activităților, în contextul ignorării resurselor cu adevărat disponibile. Aceasta determină necesitatea de a face reajustări semnificative în implementarea proiectului, chiar și în absența unor circumstanțe neprevăzute.

<sup>40</sup> Interviu cu beneficiarii și cu AM-uri.

## Experiența

140. Experiența anterioară în lucrul pe proiecte, în general, și pe proiecte cu finanțare europeană, în particular, este considerată de către toți beneficiarii ca fiind unul din cei mai importanți factori pentru managementul de succes al unui proiect finanțat din SI. Există date factice conform cărora<sup>41</sup> beneficiarii care au implementat deja proiecte finanțate din fonduri europene nu numai că propun aplicații mai bune, dar au avut și mai mult succes în îndeplinirea cerințelor de implementare și în managementul proiectului. Primii doi ani de implementare de proiecte în cadrul PO par să fi fost un proces de învățare pentru factorii implicați, iar calitatea managementului și a procesului de implementare s-a îmbunătățit continuu.

141. Experiența anterioară este importantă pentru implementarea proiectelor în toate etapele. Totuși, următoarele trei aspecte trebuie să fie considerate atunci când este discutat acest factor:

- regulile și cerințele proiectelor finanțate din IS sunt rezultatul unei combinații între legislația națională și cea europeană, ceea ce le face unice pentru fiecare țară;
- etapele ciclului de proiect, regulile generale de implementare, procedurile de raportare și rambursare sunt într-o anumită măsură similare pentru toate proiectele și programele finanțate de UE;
- regulile de bază ale managementului de proiect sunt aplicabile tuturor proiectelor, indiferent de sursa de finanțare.

142. Interveniurile cu reprezentanții AM-urilor și OI-urilor au evidențiat faptul că IMM-urilor le lipsește o cultură generală a implementării de proiecte cu finanțare externă. Cei intervievați au menționat cazuri în care beneficiarii au avut probleme cu înțelegerea unor termeni precum „eligibilitate”, „ciclu de proiect” sau „arbore de probleme”. IMM-urile au o experiență mai puțin extinsă în managementul de proiect decât beneficiarii din sectorul public sau ONG-urile.

143. În cazul beneficiarilor din domeniul academic, de obicei managementul de proiect este asigurat de persoane cu experiență în implementarea de proiecte, inclusiv proiecte finanțate din fonduri de pre-aderare. Echipele de implementare sunt alcătuite din profesioniști cu o experiență bogată în managementul de proiect. Noutatea proiectelor finanțate din IS constă în bugetele mari și procedurile specifice necesare pentru implementare.

144. Pe parcursul implementării proiectelor, beneficiarii POS Mediu (de exemplu, autorități publice locale și companii de apă) se confruntă deseori cu perioade îndelungate pentru pregătirea documentațiilor de atribuire, din cauza lipsei de experiență cu privire la aspecte tehnice sau de management al proiectelor (mari) de infrastructură, în special în rândul personalului angajat de autoritățile publice. Deși elaborate cu sprijin din AT, documentațiile tind să conțină inconsistențe. În final, responsabilitatea pentru calitatea documentației de atribuire este a entității beneficiare, care are obligația de a verifica documentația, inclusiv justificarea criteriilor de selecție.

## Gradul de cunoaștere

145. Deținerea informației și înțelegerea la nivel individual a aspectelor legate de implementarea proiectelor din IS se bazează pe colectarea riguroasă de informații și cunoaștere. Indiferent de tipul de beneficiar, influența gradului de cunoaștere asupra capacității de implementare a beneficiarilor se referă la următoarele aspecte:

---

<sup>41</sup> Interviu cu reprezentanți ai AM-urilor/OI-urilor, interviuri cu beneficiari și seminariile de validare ale AMC cu beneficiarii.

- în general beneficiarii au puțină experiență anterioară în implementarea proiectelor finanțate de UE și chiar și mai puțină experiență în ceea ce privește proiectele finanțate din IS;
- există o multitudine de cerințe, iar respectarea acestora este urmărită strict de către AM/OI;
- informația este furnizată beneficiarilor într-o manieră fragmentată – informația esențială este conținută în documente diferite (Ghiduri pentru aplicanți, contract, instrucțiuni și manuale); și
- procedurile și cerințele se schimbă într-un ritm destul de rapid.

146. Cunoștințele specifice, la nivel individual, privind implementarea proiectelor finanțate din IS sunt foarte importante pentru succesul proiectului. Actuala perioadă de finanțare aduce pentru prima oară implementarea IS în România, ceea ce înseamnă că procedurile specifice IS sunt noi pentru toți actorii cheie. Modificările continue necesită un efort constant din partea tuturor beneficiarilor de a cunoaște în permanență schimbările procedurale.

147. Documentarea corectă îmbunătățește foarte mult capacitatea de management de proiect a beneficiarilor, în sensul că aceasta contribuie la o mai bună înțelegere a funcționării generale a IS și a așteptărilor pe care autoritățile le au de la beneficiari. În același timp, aceasta permite echipei responsabile pentru implementarea proiectului să anticipeze mai bine riscurile și constrângerile.

148. Consultările și interviurile cu beneficiarii și cu reprezentanții AM/OI au evidențiat o realitate practică contradictorie. Deși există un acord unanim cu privire la faptul că o documentare constantă este importantă pentru a avea cunoștințele necesare pentru implementarea proiectului, cele mai multe AM-uri au făcut referire la faptul că mulți beneficiari abordează cu superficialitate documente importante precum contractul de finanțare, anexele contractului, dar și manualele și instrucțiunile pentru implementare. Din partea beneficiarilor aceasta indică o adaptare destul de scăzută la regulile și cerințele stricte ale fondurilor UE și o desconsiderare pentru birocrație (mai ales pentru beneficiarii din sectorul privat).

149. Există dovezi conform cărora multe din întrebările adresate de beneficiari își găsesc răspunsurile în manualele de implementare sau în contract. Acest aspect, care poate afecta toate componentele capacității de implementare, este parțial rezultatul nevoii beneficiarilor de a avea permanent confirmări din partea reprezentanților AM/OI pentru orice acțiune sau decizie întreprinsă în implementare. Faptul că în urma vizitelor pe teren realizate de OI/AM rezultă recomandări care nu ar mai fi fost necesare dacă procedurile ar fi fost urmate, susține constatarea conform căreia uneori beneficiarii neglijează consultarea detaliată a documentației disponibile.

150. POS DRU și POR oferă instruire pentru beneficiari. Temele abordate includ: management de proiect, obligații contractuale, parteneriate de management, achiziții publice, management financiar, monitorizare și raportare, TVA, vizite de monitorizare pe teren, neregulii și publicitate. Sesiunile de training sunt obligatorii și de obicei sunt organizate în primele luni de implementare, pentru a oferi informațiile de bază necesare. Beneficiarii, reprezentanții AM și OI au confirmat faptul că instruirea are un impact foarte mare asupra capacității beneficiarilor de a gestiona proiectele, indiferent dacă sunt entități publice sau private.

151. În orice caz, având în vedere că încărcarea activității și presiunile de timp sunt mari, beneficiarii au o toleranță scăzută față de instruirile care nu au relevanță directă pentru proiectele lor, iar în interviurile realizate s-a menționat deseori că există situații în care instructorii nu pot sugera soluții pentru probleme practice și de importanță imediată pentru beneficiari. Managerii de proiect tind să fie prea ocupați cu operațiunile zilnice ale proiectului sau au alte responsabilități care îi împiedică să participe la sesiunile de instruire.

152. Beneficiarii și-au exprimat dezamăgirea cu privire la sistemul de educație și la oferta de pe piața muncii, care nu răspunde cerințelor pentru implementarea proiectelor europene. Această problemă are două aspecte. Pe de o parte, există încă destul de puțini profesioniști cu abilități solide de management de proiect<sup>42</sup>, în special cele legate de proiectele cu finanțare europeană, având în vedere că aceasta este prima perioadă de programare pentru România, iar lucrul pe proiecte nu este o practică comună. Pe de altă parte, beneficiarilor li se cer abilități specifice care se referă la management de proiect, management financiar, achiziții publice și cunoașterea procedurilor administrative de raportare și rambursare.

---

<sup>42</sup> Managementul de proiect este un subiect care se regăsește în curricula universitară și post-universitară; ceea ce lipsește este o legătura cu practica și în special cu practica managementului proiectelor finanțate din IS. Agenția Națională a Funcționarilor Publici depune eforturi pentru a răspunde acestei nevoi.

### 3. STUDII DE CAZ

153. Metodologia de evaluare descrisă în *Secțiunea 1* prevede realizarea a trei studii de caz pentru a ilustra mai bine provocările specifice întâmpinate de beneficiarii de IS în procesul de implementare a proiectelor. Cele trei studii de caz prezentate în continuare abordează două probleme la nivel societal și o problemă la nivel organizațional.

#### 3.1 Dificultăți financiare întâmpinate de beneficiarii din sectorul privat

##### 3.1.1 Introducere

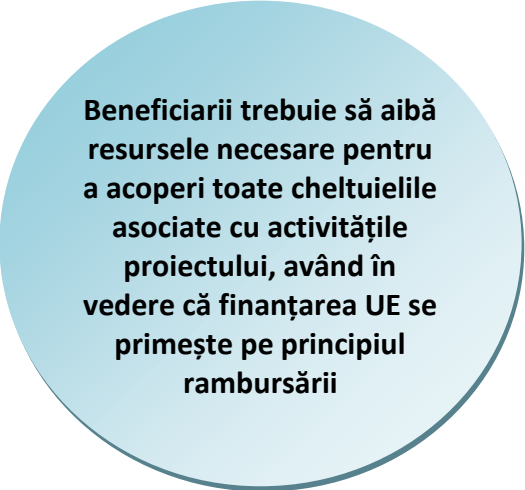
154. Primul studiu de caz își propune să ilustreze o problemă comună întâmpinată de IMM-uri care implementează proiecte de investiții finanțate în cadrul PO, și anume dificultățile financiare întâmpinate în asigurarea co-finanțării și a fluxului financiar. Din punct de vedere metodologic, analiza poate fi considerată un studiu de caz tipic, deoarece descrie o situație general valabilă, destul de frecvent întâlnită în contextul economic actual.

##### 3.1.2 Scurtă descriere

155. În timpul actualei perioade de programare (2007-13), IMM-urile sunt eligibile pentru sprijin în cadrul Programului Operațional Regional (POR), Programului Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POS CCE) și Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU). Împreună, aceste trei PO oferă oportunități de finanțare pentru: antreprenoriat, investiții productive, inovare, cercetare și dezvoltare, instruire și ocuparea forței de muncă.

156. Unul dintre principiile de bază ale finanțării europene se referă de capacitatea beneficiarului de a-și asuma o parte din cheltuielile eligibile, pe lângă toate costurile non-eligibile ale proiectului. Având în vedere faptul că regulile privind Ajutorul de Stat se aplică la finanțarea europeană de acest tip, partea de co-finanțare pe care beneficiarii trebuie să o asigure reprezintă de obicei mai mult de

jumătate din cheltuielile totale asociate proiectului. Pe parcursul implementării, beneficiarii primesc plăți bazate pe cererile de rambursare transmise către AM. Astfel, beneficiarii trebuie să aibă resursele necesare pentru pre-finanțarea tuturor cheltuielilor legate de proiect dacă nu pot prezenta garanții financiare pentru primirea pre-finanțării de la AM.



**Beneficiarii trebuie să aibă resursele necesare pentru a acoperi toate cheltuielile asociate cu activitățile proiectului, având în vedere că finanțarea UE se primește pe principiul rambursării**

157. Ca rezultat al actualei crize economice, capacitatea financiară a IMM-urilor a scăzut semnificativ, din mai multe motive, printre care cele mai importante se referă la deteriorarea climatului investițional, scăderea cererii și politicile prudente de creditare ale instituțiilor financiare. De fapt, blocajul pieței creditelor este deseori considerat cel mai important aspect. Aceasta se referă nu numai la proiectele care sunt în pregătire, dar și la cele care se

află în implementare. Incapacitatea de a asigura co-finanțarea în implementare a determinat anularea unor proiecte aprobate, atât în cadrul POS CEE, cât și în cadrul POR.<sup>43</sup>

158. Dar, de cele mai multe ori, dificultățile în accesarea creditelor și problemele cu fluxul de numerar au dus la întârzieri în implementarea proiectelor. Există mai multe motive care generează această situație, care sunt prezentate în continuare.

### 3.1.3 Teoria

159. Capacitatea beneficiarilor din sectorul privat de a mobiliza resursele financiare depinde de trei actori principali (*Figura 19*): **Beneficiar**, **Autoritatea de Management** (AM) și **Bancă**. În special în timpul implementării proiectului, dar și înainte de aceasta, trebuie să existe o colaborare strânsă între acești trei actori. Date fiind rolurile lor, calitatea interacțiunii are o influență mare asupra succesului proiectului.

160. **Beneficiarul** este responsabil pentru implementarea corectă a proiectului, conform aplicației și contractului de finanțare semnat cu AM. Din punct de vedere financiar, Beneficiarul trebuie să asigure o parte din cheltuielile eligibile și toate costurile non-eligibile și, de asemenea, trebuie să aibă resursele necesare pentru dezvoltarea activităților, înainte de primirea rambursărilor. Pentru a putea face acest lucru, Beneficiarul de obicei aplică pentru un credit bancar sau are opțiunea de a primi pre-finanțare de la AM<sup>44</sup>.

161. Potrivit Ordinului nr. 2548 al Ministerului Finanțelor Publice, Art. 12, „transferul sumelor reprezentând pre-finanțarea solicitată de beneficiari conform contractelor/deciziilor/ordinelor de finanțare se realizează cu condiția prezentării următoarelor documente:

- solicitare scrisă din partea beneficiarului, conform contractului/deciziei/ordinului de finanțare;
- un contract de furnizare de bunuri/prestare de servicii/execuție de lucrări încheiat între beneficiar și un operator economic, cu excepția proiectelor a căror implementare se realizează fără încheierea vreunui astfel de contract;
- scrisoare de garanție bancară pentru suma aferentă pre-finanțării solicitate, numai în cazul proiectelor care intră sub incidența ajutorului de stat/de minimis”.

162. În ultimul caz, potrivit legislației naționale și europene, este necesară o scrisoare de garanție bancară egală cu suma pre-finanțării. Procedurile pentru obținerea acesteia de la bancă necesită ca beneficiarul să prezinte un set de documente referitoare la situația financiară și economică a companiei, la proiect, la contractul de finanțare, etc.; totuși, mai important este faptul că beneficiarul trebuie să prezinte garanții colaterale dificil de prezentat date fiind dificultățile financiare cauzate de criză și mai ales de colapsul pieței imobiliare. Până de curând, activele aduse prin proiect nu erau considerate eligibile pentru a fi prezentate drept garanții colaterale, ceea ce complica și mai mult situația<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Deși niciunul din proiectele incluse în eșantion nu este în această situație, subiectul anularilor a fost adus în discuție în timpul interviurilor cu OI POR București Ilfov și cu AM POS CEE. Se pare că pot fi observate două tipare: beneficiari care decid să își anuleze proiectele de la început și alții care continuă cu implementarea în ciuda dificultăților financiare și au întârzieri. Din moment ce amândouă reflectă capacitatea beneficiarilor de a mobiliza resursele financiare, le-am inclus în acest studiu de caz.

<sup>44</sup> Potrivit Ordonanței de Guvern nr.64/2009 și Ordinului nr. 2548 al Ministerului Finanțelor Publice

<sup>45</sup> Situația s-a schimbat în iulie 2010, odată cu OG nr. 606 <http://oimm.mimcmca.ro/sites/oimm.mimcmca.ro/files/HG606.pdf>.

**Figura 19. – Cei trei factori principali care influențează capacitatea financiară a beneficiarului**



163. **AM-ul** este responsabil pentru evaluarea aplicației, finalizarea procedurilor de contractare, monitorizarea implementării și plata cheltuielilor eligibile, după revizuirea și aprobarea cererilor de rambursare. Există proceduri și termene limită definite pentru fiecare dintre aceste funcții. AM-ul poate acorda pre-finanțarea cheltuielilor la cererea beneficiarilor, cu condiția prezentării unei scrisori de garanție bancară.<sup>46</sup>

164. **Banca** este responsabilă cu acordarea scrisorilor de garanție și a creditelor pentru beneficiar, cu condiția ca aceștia să îndeplinească anumite criterii. Astfel, se presupune că băncile vor susține beneficiarii din punct de vedere financiar pentru a asigura finanțarea proiectelor europene.

165. După lansarea PO, cele mai multe instituții de credit au privit proiectele europene ca pe o oportunitate de piață și au pregătit produse dedicate sau servicii de consultanță specializată pentru beneficiari. În mass-media au existat numeroase reclamele pentru credite cu dobânzi scăzute, acoperind până la 100% din valoarea proiectului și cu perioade de grație de la 12 la 36 de luni<sup>47</sup>. În teorie, aceste produse acoperă parțial sau total co-finanțarea cheltuielilor eligibile sau/și non-eligibile. De obicei se folosesc mai multe instrumente, inclusiv liniile de credit revolving, credite punte, credite de investiții și credite operaționale, în funcție de nevoile clientului și de natura proiectului.

166. În general, banca solicită informații (documente) privind: situația economică și financiară a Beneficiarului, proiectul, contractul de finanțare, garanțiile sau orice alte informații considerate relevante. În funcție de procedurile interne, fiecare bancă evaluează eligibilitatea Beneficiarului și emite o scrisoare de garanție bancară sau aprobă creditul.

167. Legătura dintre Beneficiar, AM și Bancă este stabilită în mod formal prin *Aplicație* și prin *Contractul de Finanțare*<sup>48</sup>, și toate negocierile se fac pe baza acestor documente. Creditul acordat beneficiarului este dat de obicei în tranșe, fiecare tranșă depinzând de rambursarea tranșei

<sup>46</sup> De obicei, banca va percepe comision pentru garanție în baza scorului de creditare al beneficiarului, afectându-i astfel indirect situația lichidităților.

<sup>47</sup> A se vedea, de exemplu, produsele de creditare dedicate ale EximBank, BCR, BRD, Raiffeisen Bank, CEC Bank și Alpha Bank.

<sup>48</sup> Contractul de Finanțare se referă la contractul semnat între Beneficiar și AM.

anterioare de către AM. Perioada de implementare și calendarul de rambursare sunt stabilite în Contractul de Finanțare. De fapt, aici apar cele mai multe probleme în implementare.

168. Fondul Național de Garantare a Creditelor pentru IMM (FNGCMM) și Fondul European de Investiții (prin JEREMIE) sunt alte două entități implicate în finanțarea proiectelor europene.


169. **FNGCMM** oferă garanții beneficiarilor proiectelor europene pentru a le îmbunătăți accesul la creditare, cu condiția ca aceștia să îndeplinească celelalte criterii de eligibilitate impuse atât de AM-uri, cât și de instituțiile de credit. De fapt, Fondul emite o scrisoare/promisiune de garantare a finanțării ce va fi primită de IMM. Pentru a contracara efectele crizei economice, capitalul Fondului a fost mărit cu 46 MEUR.

170. **JEREMIE** are ca scop asigurarea capitalului de risc și a oportunităților de creditare pentru IMM-uri în cadrul Axei Prioritare 1 din cadrul POS CCE. Deși Memorandumul dintre Guvernul României și FEI a fost semnat în 2008, schema încă nu este funcțională și cele 100 MEUR alocate nu pot fi utilizate.

### 3.1.4 Probleme

171. Potrivit IMM-urilor, criza financiară este cea mai importantă cauză a întârzierilor proiectelor, pentru că limitează accesul la creditele bancare. În ceea ce privește cei trei actori principali prezentați mai anterior, ar trebui menționate trei aspecte: abordarea băncii vizavi de proiectele europene, performanța AM-ului și performanța beneficiarilor.

172. **Abordarea băncii vizavi de proiectele europene** – în pofida facilităților menționate mai sus, regulamentele bancare cer ca toate proiectele de investiții să fie analizate conform cu criteriile băncii, indiferent de sursa de finanțare. Faptul că, în cazul proiectelor cu finanțare europeană, există un angajament ferm al autorităților române de a rambursa cheltuielile nu este considerată o garanție sau, cel puțin, băncile nu consideră că riscurile asociate cu investiția sunt mai mici. Criteriile bancare pot include: situația generală a companiei, legăturile anterioare cu banca, capacitatea de a rambursa creditele și posibilele garanții.



**Regulamentele bancare cer ca toate proiectele de investiții să fie analizate conform unor criterii de profitabilitate comune, indiferent de sursa de finanțare**

173. Un alt aspect care complică situația constă în faptul că pentru a se califica pentru finanțarea din fonduri europene respectând regulile impuse de AM în Ghidurile Aplicantilor, proiectele trebuie să prezinte o rată internă de rentabilitate mică (IRR) (de exemplu, un maxim de 13% în cazul POS CCE<sup>49</sup>), ceea ce le face total neatractive pentru bănci, care în general preferă o rată internă de rentabilitate mai mare. În teorie, băncile examinează aplicațiile de proiect rapid, iar decizia privind creditarea este furnizată în câteva săptămâni sau chiar zile; în practică, procesul de negociere a creditului poate dura chiar și câteva luni. Unul dintre beneficiarii intervievați în cadrul evaluării a contactat șase bănci pentru a obține un credit. Întregul proces a durat mai mult de opt luni, ceea ce a dus la nerespectări grave ale calendarului de proiect și întârzieri în depunerea cererii de rambursare.

174. După ce proiectul este analizat, se semnează contractul cu banca și este aprobat creditul (sau este acordată scrisoarea de garanție bancară). Beneficiarul trebuie să rămână în strânsă legătură cu

<sup>49</sup> Rata internă de rentabilitate maximă pentru proiectele de investiții de pe POS CCE a fost și mai scăzută înainte de 2010, de numai 9%.



Banca și să o informeze în permanență, mai ales în ceea ce privește cererile de rambursare și plățile. După plata ultimei cereri de rambursare de către AM, creditul este reglat împreună cu banca. Dacă nu a fost respectat calendarul inițial de activități, beneficiarul nu poate plăti ratele la timp (sau nu poate rambursa creditul în calendarul agreed). Colaborarea dintre Beneficiar și Bancă poate fi afectată în mod negativ, din moment ce un criteriu pe care îl folosesc de obicei băncile atunci când evaluează riscul asociat cu un client este colaborarea sa anterioară cu banca și abilitatea sa de a respecta termenii contractuali. Rate mai mari de risc de obicei înseamnă rate mai mari ale dobânzii sau chiar respingerea creditelor viitoare.

175. **Performanța AM-ului** – este marcată de întârzieri permanente în toate etapele proiectului din cauza pregătirii inadecvate a cererilor de propuneri de proiecte, a lipsei de experiență și a personalului insuficient în cadrul AM.

176. În primul rând, perioada de timp dintre depunerea proiectului și aprobare (sau respingerea acestuia) este de câteva luni în cele mai multe cazuri, fără să existe posibilitatea de a anticipa calendarul sau rezultatul. În al doilea rând, dacă proiectul este aprobat, contractarea durează câteva luni, ducând la o perioadă de aproape un an între momentul depunerii și începerea implementării. În al treilea rând, procesarea cererilor de rambursare poate dura până la șase luni în unele cazuri<sup>50</sup> (deseori fără niciun fel de comunicare, oficială sau neoficială, din partea AM-ului către Beneficiar în timpul acestei perioade). Aceste întârzieri pot fi explicate parțial de calitatea slabă a cererilor de rambursare și a rapoartelor de progres transmise de beneficiari<sup>51</sup>. Totuși, întârzierile contribuie la înrăutățirea performanței beneficiarilor, după cum este explicat mai jos.

177. **Performanța Beneficiarului** – criza economică a schimbat semnificativ condițiile de finanțare, într-o perioadă destul de scurtă de timp. Aceasta a însemnat că propunerile de proiecte care erau eligibile pentru creditare atunci când au fost trimise către AM, nu mai erau bancabile la momentul semnării contractului. Beneficiarii au fost astfel forțați să înceapă renegocieri cu banca, ceea ce a determinat amânarea activităților proiectului. În alte cazuri, beneficiarii au început proiectul cu resursele proprii, sperând că vor primi creditul. Aceasta a dus la presiuni suplimentare asupra bugetului și fluxului de numerar, care în combinație cu înrăutățirea condițiilor de pe piață, au pus beneficiarii în pericol de insolvență.

178. În momentul în care este acordat împrumutul bancar, resursele financiare pentru inițierea activităților devin disponibile. În cazul împrumuturilor acordate în tranșe, fiecare tranșă este stabilită în conformitate cu calendarul financiar stabilit, care depinde de plățile făcute de AM. Dacă AM-ul nu procesează cererea de rambursare la timp și apar întârzieri, Banca blochează creditul și poate aplica penalități pentru nerespectarea contractului. În această perioadă, beneficiarii trebuie să continue implementarea activităților cu resursele proprii, pentru a evita încălcarea Contractului de Finanțare semnat cu AM. Aceasta pune și mai multă presiune asupra condiției și așa destul de delicată a IMM-urilor, mai ales a micro-întreprinderilor.

179. Întârzierile au un efect negativ asupra capacității beneficiarilor de management al proiectului, în primul rând împiedicându-i să anticipeze și să respecte fluxul financiar stabilit. Aceasta, la rândul ei, îi împiedică să se pregătească și să reacționeze la schimbările din mediul exterior (precum rata dobânzii, inflație, taxe, etc.), care au un impact mai mare pe termen mediu și lung decât pe termen scurt (de exemplu, inflația nu va fluctua semnificativ pe parcursul unei luni, ci mai degrabă pe parcursul a șase luni).

---

<sup>50</sup> Raportate de AM POS CCE și de beneficiarii POS CCE și POS DRU. A se vedea Raportul de Evaluare a POS CCE.

<sup>51</sup> Acest subiect este abordat în raportul principal.

### 3.1.5 Soluții

180. Deși au existat discuții dintre AM-uri și bănci, beneficiarii sunt afectați din ce în ce mai mult de accesul foarte limitat la credite, de lipsa instrumentelor de garantare și de problemele grave de flux financiar. Până în prezent, au fost încercate sau aplicate următoarele soluții:

- Negocieri între AM/ACIS și bănci, care nu au avut încă rezultate concrete;
- Noi instrumente de garantare, inclusiv capitalizarea suplimentară a FNGCMM și posibila utilizare a activelor<sup>52</sup> ca garanții colaterale - efectul acestei soluții încă nu a fost măsurat, deoarece proiectele care beneficiază de pe urma ei sunt încă la începutul implementării. O analiză a progresului lor probabil va demonstra că există mai puține probleme cu fluxul financiar și mai puține întârzieri ale activităților.
- Alte stimulente, precum acoperirea în totalitate a costurilor eligibile pentru microîntreprinderi în cadrul POR - la fel ca în cazul anterior, este prea devreme pentru a evalua impactul acestei măsuri.

181. Alte soluții specifice la nivelul **AM** ar putea include:

- Scurtarea timpului de procesare a aplicațiilor, mai ales prin contractarea unor servicii suport (juridice, de evaluare, tehnice) prin asistența tehnică. Aceasta ar diminua riscul generat de schimbările radicale din climatul economic general și ar facilita accesul la credit.
- Scurtarea timpului de procesare a cererilor de rambursare, prin reducerea numărului de documente cerute beneficiarilor, introducând eșantionarea începând cu a doua cerere de rambursare<sup>53</sup>. A permite beneficiarilor să introducă date în SMIS ar contribui de asemenea la procesarea mai rapidă a cererilor de rambursare și ar contribui, în același timp la reducerea supraîncărcării ofițerului de monitorizare.
- Furnizarea, în continuare, a asistenței pentru beneficiari, prin activarea instrumentelor existente (precum JEREMIE<sup>54</sup>).
- Sporirea transparenței și îmbunătățirea comunicării cu beneficiarii, prin furnizarea unor notificări scrise referitoare la procesarea documentelor în toate etapele, precum și furnizarea de instrucțiuni și ghiduri scrise. Aceasta ar reduce în mod semnificativ presiunea și incertitudinile și ar permite beneficiarilor (și, indirect, băncilor) să poată anticipa evoluția proiectelor.

182. La nivelul **Băncii** soluțiile specifice ar putea fi următoarele:

- în analiza profitabilității unui proiect să se ia în calcul suma acordată din fonduri europene, ca factor pozitiv pe lângă criteriile de profitabilitate;
- să se ia în considerare o diminuare a riscului asociat cu proiectele europene, având în vedere angajamentul Statului în ceea ce privește rambursarea.

183. La nivelul **Beneficiarilor** soluțiile specifice ar putea include:

---

<sup>52</sup> Acestea se referă la activele achiziționate în cadrul proiectului; înainte de iulie 2010 această formă de garanție colaterală nu era permisă.

<sup>53</sup> POSDRU deja implementează sistemul de eșantionare.

<sup>54</sup> În prezent, JEREMIE face obiectul deciziei CE.

- stabilirea și menținerea unei colaborări constante cu instituțiile financiare, începând din etapa de pregătire a proiectului;
- stabilirea și menținerea unei colaborări constante cu ofițerul de monitorizare pentru a obține informații actualizate și pentru a înțelege corect cerințele;
- atragerea de resurse umane calificate pentru pregătirea și implementarea proiectelor, astfel încât să se asigure că cerințelor administrative sunt îndeplinite la timp, întrunind o calitate bună (rapoarte de progres, cereri de rambursare etc.);
- în cazul în care nu există experiență anterioară, investiția în formarea profesională a echipei de management a proiectului;
- participarea managerului de proiect la toate sesiunile de formare sau la evenimentele de comunicare organizate de AM/OI.

## 3.2 Motivarea resurselor umane și a beneficiarilor din sectorul public

### 3.2.1 Introducere

184. Acest studiu de caz va ilustra o problemă frecventă pe care o întâmpină beneficiarii din administrația publică ce implementează proiecte finanțate în cadrul PO, și anume aceea de a mobiliza resurse umane pentru implementarea proiectelor finanțate din IS. Din punct de vedere metodologic, analiza poate fi considerată reprezentativă și transversală, pentru că descrie o situație des întâlnită la nivelul socio-economic național.

### 3.2.2 Scurtă descriere

185. Analiza clasificării proiectelor aprobate pe tipuri de beneficiari<sup>55</sup> arată că beneficiarii din sectorul public au împreună o cotă de 75% din CSNR. Această pondere ridicată a beneficiarilor din sectorul public, printre altele, pune problema presiunii ridicate asupra acestor beneficiari și a responsabilității lor în ceea ce privește absorbția cu succes a fondurilor din IS.

**Presiunea asupra resurselor umane mobilizate de către beneficiarii din sectorul public pentru implementarea proiectelor finanțate din IS este ridicată - acestea sunt responsabile pentru implementarea a 75% din fondurile CSNR**

186. Calificările și experiența resurselor umane mobilizate în cadrul unui proiect finanțat din IS reprezintă un criteriu important pentru ca acesta să fie finanțat. Dincolo de acest criteriu, *motivarea* personalului respectiv este la fel de importantă pentru implementarea proiectului. Următoarele secțiuni abordează subiectul motivării și modul în care aceasta influențează capacitatea beneficiarilor din sectorul public, prin analizarea problemelor acestor beneficiari și prin prezentarea lecțiilor învățate.

### 3.2.3 Teorie

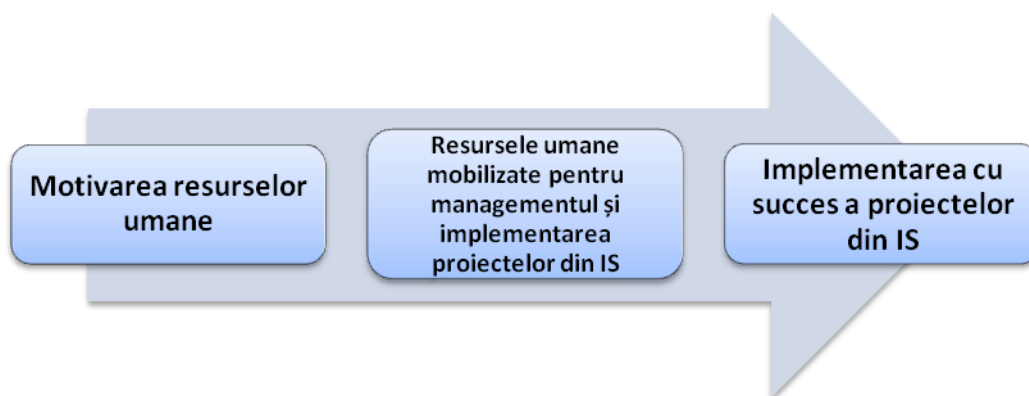
187. Teoriile managementului resurselor umane subliniază importanța motivării personalului pentru atingerea unui nivel ridicat de performanță organizațională. De aceea evaluarea capacității

<sup>55</sup> Raportul de Evaluare al CSNR.

beneficiarilor de IS și acest studiu de caz în special, a considerat motivarea ca un factor cheie pentru implementarea cu succes a proiectelor din IS. Această teorie a fost aplicată numai beneficiarilor din sectorul public pentru că cele mai multe date colectate în primele etape ale evaluării au indicat faptul că aceasta este o problemă care afectează mai ales această categorie de beneficiari care a fost influențată parțial de recente decizii Guvernamentale în privința disponibilizărilor și de reducerea temporară cu 25% a salariilor, eliminarea bonusurilor suplimentare și neplata concediilor în 2009. Totuși, nemulțumirea acestei categorii de beneficiari are și alte cauze, care sunt analizate în acest studiu de caz

188. Implementarea cu succes a proiectelor din IS este influențată și de alți factori, în afară de capacitatea beneficiarilor de a mobiliza resurse umane motivate (de exemplu capacitatea de a mobiliza resurse financiare, capacitatea de a gestiona și implementa proiectul). Totuși, în ceea ce privește resursele umane, există un lanț causal linear, prezentat în diagrama de mai jos (*Figura 20*) – ce leagă nivelul de motivare al resurselor umane implicate în implementarea proiectului cu mobilizarea lor, cu performanța în managementul de proiect și cu succesul în implementarea proiectului finanțat din IS<sup>56</sup>.

**Figura 20. – Lanțul causal ce leagă motivarea resurselor umane și implementarea proiectului din IS**



189. În contextul socio-economic actual, există câteva probleme care au o influență negativă asupra nivelului motivațional al personalului din sectorul public, ceea ce face mai dificilă sarcina de a mobiliza resurse umane pentru implementarea proiectelor finanțate din IS.

### 3.2.4 Probleme

190. **Volumul mare de muncă** – deseori proiectele capitalizează cea mai mare parte a personalului din instituțiile administrației publice, care au experiență în implementarea de proiecte<sup>57</sup>. În timpul tranziției, instituțiile publice au acumulat oarecare expertiză în acest domeniu. Totuși, datele factice colectate indică faptul că, în general, instituțiile publice au mai puțină experiență în implementarea de proiecte decât ONG-urile sau decât unii din beneficiarii din mediul academic, dar sunt mai experimentate decât beneficiarii IMM. De obicei, personalul care lucrează în UIP a mai fost implicat

<sup>56</sup> Teoria de bază a managementului resurselor umane: a se vedea, de exemplu, Becker Gary S., "Comportamentul uman, o abordare economică, All Publishing House (1994) sau Bryars L., Rue L., Human Resources Management, IRWIN – Edition Homewood, Illinois (1987).

<sup>57</sup> În cazul a 121 din 155 beneficiari (toate tipurile de beneficiari) care au răspuns la această întrebare din sondajul online, personalul implicat în implementarea proiectelor din IS avea experiență anterioară în implementarea de proiecte. Cea mai mare parte din personalul implicat în IS este considerat ca având experiență în implementarea de proiecte.

în alte proiecte cu finanțare europeană din fonduri de pre-aderare, dacă instituțiile respective au realizat astfel de proiecte.

191. Cei mai mulți beneficiari consideră că în aceste proiecte trebuie să se implice personal numeros și cu experiență. Din cauza lipsei de personal, în multe cazuri, angajații din sectorul public trebuie să îndeplinească și alte sarcini decât cele din cadrul proiectelor finanțate din IS. În afară de aceasta, un alt aspect este legat de efortul implicat de orele suplimentare derulate constant și neplătite. Există multe cazuri în care numărul de proiecte aflate în derulare depășește numărul de angajați disponibili, de aceea fiecare dintre aceștia trebuie să se ocupe de două proiecte<sup>58</sup>. În cazul entităților cu responsabilități de coordonare (precum ministerele sau consiliile județene), personalul trebuie să preia rolul informal de consultant tehnic sau financiar pentru celelalte entități care implementează proiecte din IS. În zonele rurale<sup>59</sup> și în localitățile mici, consiliile locale nu au experți cu experiență de lucru în proiecte, ceea ce determină un volum mai mare de muncă. De exemplu, în timp ce toate municipalitățile au cel puțin un angajat specializat în proiecte finanțate din fonduri europene, numai jumătate din consiliile locale din zonele rurale sau orășenești au un astfel de angajat<sup>60</sup>.

192. **Așteptări și cerințe ridicate** – valoarea strategică acordată proiectelor din IS este reflectată de faptul că nivelul decizional al instituțiilor publice este de obicei implicat în managementul acestora. Acest lucru este benefic pentru implementarea proiectului în ceea ce privește accesul la cei care iau deciziile și au mijloacele de a depăși obstacolele birocratice. De asemenea, interesul nivelului decizional al instituțiilor publice pentru buna implementare a proiectelor finanțate din IS motivează personalul să obțină o performanță, chiar și atunci când anumiți factori ce ar putea juca rolul de stimulenți lipsesc (un salariu mai mare, o perspectivă mai bună a carierei, o organizare mai bună a programului de lucru) sau atunci când sunt prezenți factori demotivanți (expunere mai mare la sancțiuni interne sau chiar juridice). Deși implicarea conducerii reprezintă o premisă pozitivă pentru buna performanță în implementarea proiectelor, când așteptările ridicate nu sunt corelate și cu stimulente, sunt percepute drept o presiune suplimentară.

193. Angajații din administrație publică au avut așteptări ridicate atunci când au fost lansate PO în ceea ce privește efectele implicării în proiecte finanțate din IS pentru carierele lor profesionale. Această implicare a fost percepută ca oferind perspective bune de carieră, constând în dezvoltare profesională și o remunerare mai bună. Multe dintre propunerile de proiecte aprobate elaborate de beneficiarii publici prevedeau salarii mai mari pentru angajați<sup>61</sup>. Este adevărat faptul că specializarea în aceste tipuri de proiecte în administrația publică reprezintă un avantaj profesional, dar există alte oportunități de angajare mai bine plătite în comparație cu munca în sectorul public, odată ce o persoană a acumulat expertiză în acest domeniu. Mai ales în orașele mari, firmele de consultanță sunt interesate să recruteze profesioniști din sistemul de implementare al IS. De asemenea, sectorul ONG ar putea reprezenta o alternativă, din moment ce în prezent salariile sunt mai mari pentru implementarea unor proiecte similare.

194. **Responsabilitățile dificile** – evaluarea a identificat câteva situații în care, din cauza eșecului de a gestiona plățile legate de proiectele din IS, funcționarii publici care lucrau în proiectele respective s-

---

<sup>58</sup> În structurile AP din locațiile unde au avut loc interviurile, raportul este de 1 specialist care lucrează în UIP la 2 proiecte aflate în derulare.

<sup>59</sup> Zonele rurale sunt mai puțin ținta programelor din IS, de obicei proiecte PO DCA; în consecință, acestea sunt finanțate mai puțin: din 816 proiecte pentru care zona rezidențială a beneficiarilor este menționată în SMIS, numai 66 sunt în zonele rurale (66 de proiecte).

<sup>60</sup> *Autoritățile Locale față în față cu Fondurile Europene*, Fundația pentru o Societate Deschisă (2010).

<sup>61</sup> Aplicabil numai pentru POS DRU.

au aflat în situație de a remedia erorile plătind din resurse proprii. Aceasta a generat o prudență excesivă în asumarea responsabilităților, chiar și pentru decizii minore legate de implementarea proiectului, ceea ce a determinat întârzieri în implementare, dar având efecte negative și asupra statutului personalului implicat în proiect.

**195. Salarii** – deși cerințele de lucru sunt mai mult sau mai puțin asemănătoare, nivelul salariilor diferă între diferitele instituții publice, în conformitate cu schemele salariale ale fiecărei entități. Salariul unui tânăr angajat care intră în sistemul public (expert junior) este cu puțin mai mare decât salariul minim pe economie în România<sup>62</sup>. În contextul legislației actuale, remunerarea suplimentară pe care un funcționar public ar putea-o câștiga ca parte dintr-o echipă de implementare a proiectelor din IS este scăzută<sup>63</sup>. Mai multe entități publice – unele mai puțin informate, altele mai deschise către risc – au acordat pentru câteva luni, salarii mai mari personalului implicat în implementarea proiectelor din IS. Sumele suplimentare primite de personal au trebuit ulterior returnate.

**196. Siguranța locului de muncă** – în mod tradițional, administrația publică a fost percepută drept un furnizor de locuri de muncă cu o siguranță sporită. Totuși, acest lucru nu mai este valabil, iar implicarea în implementarea IS nu îi protejează de riscul disponibilizării pe angajații publici care au statut de personal temporar (diferit față de al funcționarilor publici).

**197. Insuficiența și instabilitatea personalului ca urmare a disponibilizărilor și a fluctuației de personal** – datele colectate indică faptul că beneficiarii din sectorul public sunt mai afectați de schimbările în echipa de implementare decât alți beneficiari de IS<sup>64</sup>. În timp ce disponibilizările afectează considerabil sistemul, fluctuația de personal accentuează efectul negativ, întrucât cei mai buni angajați publici sunt mai înclinați să-și caute un alt loc de muncă. Forța de muncă specializată pe care o cere implementarea IS se formează în timp și este greu de înlocuit. Diferiți beneficiari evaluează acest risc în mod diferit, în funcție de amplasarea lor. În orașele mici și în zonele rurale, acesta nu este un risc ridicat, din moment ce piața locală a forței de muncă este incapabilă să ofere o alternativă de angajare mai bună. Pentru administrația centrală și cea din marile orașe, riscul este mai ridicat, pentru că există piața de consultanță care încă are capacitatea de absorbție a personalului calificat care pleacă din administrația publică.

**198. Cererea ridicată pentru serviciile de consultanță sau externalizarea componentelor proiectului** – creșterea tendinței de contractare a serviciilor de consultanță<sup>65</sup>, împreună cu externalizarea componentelor proiectului<sup>66</sup>, ar putea oferi sprijinul necesar pentru degrevarea personalului din administrația publică, deși beneficiarii din sectorul public au aprecieri diferite privind calitatea serviciilor de consultanță utilizate până acum. Unii beneficiari au declarat că proiectele

---

<sup>62</sup> În 2010 salariul minim la nivel național a fost de 600 RON.

<sup>63</sup> De exemplu, salariul net al unui consilier superior (cel mai înalt rang pentru personalul care nu aparține nivelului de management) este de 1.600-1.800 RON. Aceasta este baza pentru salariul adițional câștigat pentru implementarea proiectelor din IS, însemnând aproximativ 10-11RON/ora de lucru. Cu alte două ore dedicate proiectelor din IS pe zi, angajatul ar putea câștiga suma adițională de 400-450 RON.

<sup>64</sup> Seminariile pentru validarea AMC au arătat faptul că proiectele de asistență tehnică și-au pierdut o mare parte din grupurile lor țintă (profesioniștii din UIP) din trei motive: disponibilizări, volum mai mare de muncă pentru personalul rămas, ceea ce nu le permite să participe la activități de instruire, și schimbări în echipa de implementare aplicate de management. Interviuurile cu autoritățile de management de asemenea au evidențiat schimbările frecvente ale persoanei de contact din cadrul UIP, mai ales în cazul administrației locale, ca rezultat al schimbărilor din echipa de implementare.

<sup>65</sup> Entitățile private apelează la consultanță într-o mai mare măsură: 44 din 83 de beneficiari privați, în comparație cu 21 din 73 beneficiari publici (date ale sondajului din evaluarea *ad hoc*).

<sup>66</sup> Datele rezultate în urma sondajului au evidențiat faptul că 65 din 155 de beneficiari au externalizat componente ale proiectului; 6 din 13 autorități publice centrale au făcut această alegere în timp ce 14 din 44 autorități locale au procedat la fel. Nici o instituție publică centrală nu a externalizat managementul proiectului, dar 9 autorități locale au procedat astfel.

implementate exclusiv cu personalul propriu au avut o performanță mai bună, mai ales datorită disponibilității fizice a angajaților interni și de asemenea a experienței de a lucra împreună. Sunt cazuri de beneficiari public care sunt nemulțumiți de calitatea serviciilor de consultanță. Oricum, un risc major în cazul externalizării este cel al diminuării asumării proiectelor.

### 3.2.5 Soluții

199. Angajații din administrația publică se confruntă cu efectele demotivării în ceea ce privește volumul de lucru necompensat de stimulente (creșteri salariale și promovări). Acest fapt va determina creșterea demotivării și a fluctuației de personal, mai ales la nivel central, acolo unde există alternative de angajare pe piața de consultanță. Asigurarea unui raport corect între volumul de lucru și nivelul de responsabilitate, pe de o parte, și recompensele financiare și cele profesionale, pe de altă parte, trebuie să constituie aspectul motivațional principal pentru mobilizarea adecvată a resurselor umane de către beneficiarii de IS din sectorul public.

200. Creșterea absorbției fondurilor europene a fost deseori invocată de către factorii de decizie în efortul de identificare a unei strategii anti-criză adecvate, fiind considerată ca un posibil mijloc de redresare economică. Deși nu acesta este impactul așteptat al fondurilor europene, dat fiind obiectivul de creștere al absorbției, politica resurselor umane a multor entități implicate în managementul și implementarea IS reflectă este în contradicție cu importanța strategică declarată a IS la nivel strategic. De aceea, politica de resurse umane a instituțiilor publice trebuie formulată și implementată astfel încât să conducă la managementul eficient și motivarea resurselor umane în vederea atingerii obiectivului propus.


## 3.3 Factorii externi și capacitatea de implementare a beneficiarilor

### 3.3.1 Introducere

201. Acest studiu de caz prezintă un exemplu relevant al situației cu care se confruntă acei beneficiari ai IS care implementează proiecte ce implică atingerea anumitor indicatori de rezultat, mai ales cei legați de rata de ocupare a forței de muncă, în condiții de criză economică. Deși studiul de caz este se referă la un proiect finanțat din IS, exemplul ales nu este unic, ci este un exemplu reprezentativ al situației în care se află și alte proiecte asemănătoare finanțate din IS.

### 3.3.2 Scurtă descriere

202. **Caz special, dar nu individual** – criza economică a avut un impact negativ asupra pieței forței de muncă din Europa, indiferent de țară sau de populație. În România, rata șomajului a crescut de la 6,3% (T1, 2008) la 8,1 % (T2, 2010)<sup>67</sup>. Pentru instrumentele structurale, aceasta a avut un impact negativ asupra proiectelor care își propuneau să crească rata de ocupare a forței de muncă în rândul categoriilor sociale vulnerabile (precum persoanele cu dizabilități, persoanele de etnie romă sau foști deținuți).



**Criza economică a  
avut un impact  
negativ asupra pieței  
forței de muncă  
pentru toate țările și  
categoriile sociale**

<sup>67</sup> Sursa: Organizația Internațională a Muncii (OIM).

Atingerea țintelor indicatorilor de angajare a grupului țintă este dificilă chiar și în absența crizei economice, pentru că se referă la un rezultat care nu poate fi controlat în totalitate de cei care implementează proiectul. În contextul crizei economice, acest obiectiv devine și mai dificil.

203. **Scurtă descriere a proiectului** – scopul proiectului este să faciliteze accesul la piața forței de muncă pentru 1.400 de persoane cu dizabilități. Proiectul a început în noiembrie 2008, se va termina în octombrie 2011 și este finanțat în cadrul POS DRU.

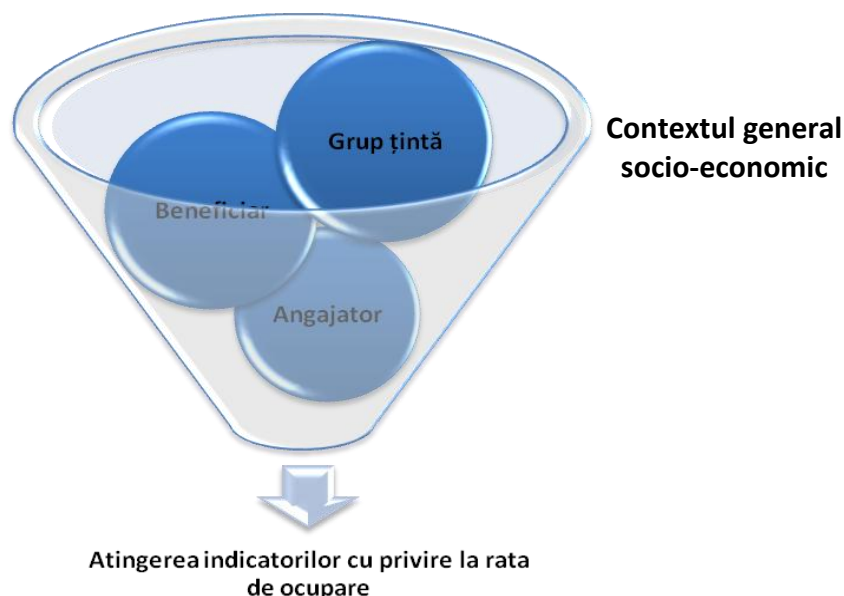
204. Principalele activități sunt următoarele: (i) un sondaj la nivel național pentru a identifica decalajele și factorii declanșatori ai angajării persoanelor cu dizabilități; (ii) o revizuire a politicii sectoriale; (iii) stabilirea a trei Centre de Incluziune Socială pentru persoanele cu dizabilități; (iv) consiliere în vederea angajării și mediere pentru 1.400 de persoane șomere cu dizabilități (din care 280 vor avea un loc de muncă); (v) furnizarea de servicii de informare, mediere și recrutare a persoanelor cu dizabilități pentru 300 de angajatori.

205. Impactul estimat al proiectului este acela de a modifica atât percepția angajatorilor, cât și pe cea a persoanelor cu dizabilități asupra capacității de lucru a acestei categorii sociale, și, într-un final, să sporească rata de ocupare pentru acest grup țintă.

### 3.3.3 Teorie

206. După cum este indicat în *Figura 21*, pentru a implementa cu succes proiectul, beneficiarul cu un anumit grup țintă de pe piața forței de muncă trebuie să ia în calcul patru factori: (a) situația specifică a grupului țintă; (b) capacitatea angajatorilor de a absorbi grupul țintă; (c) contextul socio-economic general; și (d) capacitatea de implementare a beneficiarului. În afară de acest ultim factor, ceilalți factori sunt foarte puțin sau deloc sub controlul beneficiarului. De aceea, chiar dacă acești factori sunt luați în considerare în etapa de elaborare a proiectului, schimbările majore la nivelul lor pot provoca dificultăți serioase pentru beneficiar în ceea ce privește atingerea țintelor de ocupare.

**Figura 21. – Factori care influențează atingerea țintei de ocupare a forței de muncă**



207. Deși beneficiarul de IS nu poate controla cea mai mare parte a factorilor menționați mai sus, acesta este responsabil pentru obținerea tuturor indicatorilor din proiect, în conformitate cu Contractul de Finanțare și cu proiectul propus (care se constituie în anexă la Contract). Plățile făcute



pe baza cererilor de rambursare sunt, de asemenea, condiționate de progresul în atingerea țintelor indicatorilor (intermediare și finale).

### 3.3.4 Probleme

208. După cum a fost indicat în timpul interviurilor cu reprezentanții beneficiarului, criza economică și consecințele sale au afectat serios capacitatea beneficiarului de implementare a proiectului.

209. **Contractia pieței forței de muncă** – criza economică a generat o scădere a ratei de ocupare a forței de muncă pentru întreaga populație activă, de la 59 % (T1, 2008) la 57% (T1, 2010). Indiferent de grupul social, găsirea unui loc de muncă este mai dificilă decât era în urmă cu doi ani, când a fost elaborat proiectul. Piața forței de muncă a devenit mult mai competitivă, în sensul că se așteaptă un nivel mai ridicat de performanță, atât de la forța de muncă curentă, cât și de la cea potențială.

210. **O relație mai dificilă cu angajatorii** – în contextul actual este mai dificil să convingi angajatorii să ofere locuri de muncă, care oricum sunt puține, persoanelor cu dizabilități. În pofida subvențiilor disponibile pentru firmele care recrutează persoane cu dizabilități, angajatorii preferă să ofere locul de muncă unei persoane cu un grad ridicat de performanță, pentru a reduce cheltuielile în ceea ce privește adaptarea locului de muncă la nevoile persoanelor cu dizabilități sau compensarea performanței limitate a persoanelor cu dizabilități cu munca altor angajați.

211. **Schimbări în situația grupului țintă** – piața forței de muncă pentru persoanele cu dizabilități era destul de restrânsă și înainte de criza economică. În 2009, rata de ocupare în rândul persoanelor cu dizabilități era de 12%, în comparație cu rata medie de ocupare a populației, care era de 70%. Potrivit Agenției Naționale de Ocupare a Forței de Muncă, 7% dintre persoanele cu dizabilități și-au pierdut locul de muncă în ultimii doi ani, în comparație cu 6,1% din populația totală.

212. **Provocări pentru capacitatea de implementare a beneficiarilor** – cu o reacție în lanț, toți factorii menționați mai sus generează probleme de implementare. Problema principală se referă la atingerea țintelor indicatorilor privind ocuparea persoanelor cu dizabilități. Dintr-un total de 280 de astfel de persoane care trebuie angajate până la finalul proiectului (octombrie 2011), 90 ar fi trebuit să aibă un loc de muncă până la finalul lui iulie 2010. Numai 38 de persoane au fost angajate până la acea dată. În prezent beneficiarul trebuie să depună un efort mai mare pentru a ajunge la grupul său țintă, pentru identificarea angajatorilor interesați de recrutarea persoanelor cu dizabilități și pentru creșterea gradului de conștientizare al angajaților fără dizabilități pentru integrarea colegilor cu dizabilități.

### 3.3.5 Soluții

213. Beneficiarul trebuie să găsească soluții pentru a depăși sau cel puțin pentru a reduce pe cât posibil efectele crizei economice. Următoarele soluții constituie tactici identificate de beneficiar în cadrul unei sesiuni interne de brainstorming, realizată cu scopul de a spori capacitatea organizației de a atinge indicatorii țintă ai proiectului:

- *Diversificarea surselor de informare privind piața muncii* – în afară de Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă (și filialele sale locale), pot fi folosite și alte surse de informare privind piața muncii, precum mass-media, căutarea de locuri de muncă promovate online pe site-urile de recrutare; rețelele sociale se pot dovedi a fi o sursă bună de informații privind oportunitățile de angajare;
- *Creșterea numărului de contacte cu angajatorii* – o identificare mai activă a angajatorilor poate fi realizată prin intermediul asociațiilor angajatorilor și a Camerelor de Comerț și Industrie, sau prin stabilirea unui contact direct cu angajatorii;

- *Implicarea directă a grupului țintă în căutarea activă de locuri de muncă* – încurajarea persoanelor cu dizabilități să se implice în identificarea oportunităților privind locurile de muncă și în facilitarea accesului la oportunitățile respective;
- *Creșterea capacității beneficiarului în ceea ce privește managementul de proiect și implementarea* prin combinarea serviciilor furnizate prin proiect cu alte servicii complementare furnizate de către organizație, făcând întregul pachet de servicii să fie mai atractiv și sustenabil.

214. Printre **soluțiile specifice** se pot număra:

- În pregătirea noii perioade de programare, ar fi relevant pentru ACIS să analizeze cum a influențat piața forței de muncă implementarea proiectelor din IS, precum și cum au influențat proiectele finanțate din IS piața muncii. Rezultatele unei analize atât de complexe ar putea avea mai multe utilizări, inclusiv sporirea gradului de conștientizare a beneficiarului și a AM-ului în ceea ce privește diversitatea și mărimea impactului proiectelor finanțate din IS asupra pieței forței de muncă.
- Eliminarea întârzierilor din partea AM POS DRU în procesarea cererilor de rambursare ar ajuta la reducerea presiunii asupra fluxului financiar al beneficiarului, ceea ce la rândul ei ar duce la o creștere a capacității acestuia de a mobiliza resursele umane necesare pentru a atinge indicatorii și pentru implementarea cu succes a proiectului.
- Explorarea de către beneficiari a unor soluții inovatoare pentru a atinge indicatorii, cum ar fi de exemplu, extinderea perioadei contractului, o flexibilitate crescută în extinderea grupului țintă, oferirea de soluții alternative pentru sprijinirea grupului țintă.
- Evitarea menționării numărului de persoane angajate ca indicator de realizare imediată (output), ci ca indicator de rezultat; plățile să fie condiționate de realizarea activităților și de livrarea realizărilor imediate și nu să fie legate de atingerea indicatorilor. Îndeplinirea indicatorilor de rezultat poate fi verificată la un anumit timp după încheierea proiectului.